

GIOVANNI CORDINI (*)

TUTELA DELL'AMBIENTE E SOSTENIBILITÀ NELLA COMPARAZIONE DEGLI ORDINAMENTI COSTITUZIONALI

1. I PRINCIPI DI TUTELA AMBIENTALE NEI TESTI COSTITUZIONALI

Una comparazione dei testi costituzionali ad ampio raggio consente di rilevare come i principi ambientali, nel corso degli ultimi quarant'anni siano entrati a far parte di un elevato numero di Costituzioni¹. L'inserimento di una norma costituzionale ambientale, in occasione di revisioni totali o parziali dei testi, si spiega facilmente in ragione dell'accresciuta sensibilità sociale nei confronti delle tematiche ambientali e in relazione alla consapevolezza dei rischi che possono derivare dai cambiamenti climatici, dagli inquinamenti, dalla desertificazione e dalla perdita di biodiversità. Di conseguenza i legislatori hanno ritenuto utile fare riferimento ad affermazioni di principio che richiassero l'esigenza di una protezione configurata, di volta in volta, come preminente "obbligo dello Stato" o come "diritto e dovere dei soggetti pubblici e privati". In un primo momento s'intese riconoscere ai soggetti il "diritto ad un ambiente sano ed ecologicamente equilibrato" e tra i compiti dello Stato venivano configurati anche quelli di assicurare il "miglioramento progressivo e rapido della qualità della vita" e di conservare e ripristinare un "ambiente adatto allo sviluppo della persona". Il dato comune consisteva in affermazioni caratterizzate da un elevato grado di astrazione. Questa genericità della norma costituzionale di principio relativa all'ambiente derivava anche dalla complessità dell'oggetto della tutela² che può essere determinato

(*) Professore ordinario di Diritto Pubblico Comparato nell'Università degli Studi di Pavia; giovanni.cordini@unipv.it

¹ La relazione riprende e sviluppa temi e profili già trattati dall'A. in altri scritti. Cfr. G. CORDINI, *Lo sviluppo sostenibile per l'ambiente alla luce del diritto pubblico comparato*. In P. Fois (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, IX convegno SIDI (Società Italiana di Diritto Internazionale), Alghero 16-17 giugno 2006, Editoriale Scientifica, Napoli, 2007, pagg. 491 e sgg.; ID., *Ambiente e sviluppo: i profili giuridici*. In A. Postiglione (a cura di), *Economia e ambiente. Profili economici, giuridici e sociali dello sviluppo sostenibile in Italia*, Franco Angeli, Milano, 2009, pagg. 41 e sgg.; ID., *Diritto ambientale comparato, Capitolo secondo del vol. I del Trattato di diritto ambientale*. A cura di P. Dell'Anno e E. Picozza in corso di stampa presso la Cedam.

² Cfr. S. GRASSI, *Costituzioni e tutela dell'ambiente*. In S. Scamuzzi (a cura di), *Costituzioni, razionalità. Ambiente*, Bollati Boringhieri, Torino 1994, pag. 393.

e circoscritto solo facendo riferimento a legislazioni di settore e ad una complessa normativa tecnica. Le diverse impostazioni seguite si possono riassumere entro due opposti schemi: da un lato quello della mera previsione programmatica e dall'altro quello di una rigorosa "funzionalizzazione". Entrambe queste configurazioni dei principi ambientali necessitano in seguito di essere recepite e dettagliate dalle normative di attuazione e dalle discipline di settore. Nei Paesi di democrazia liberale emerge un tratto unificante della legislazione ambientale. Le disposizioni di principio sono dirette a legittimare l'intervento dello Stato a protezione dell'ambiente, mentre la disciplina legale introduce limiti e impone vincoli alle attività economiche e sociali. Come è noto la rigida pianificazione imposta dallo Stato nei regimi comunisti ebbe effetti disastrosi sull'ambiente, accentuando un indirizzo inteso allo sfruttamento integrale e illimitato delle risorse ambientali, ai fini dell'industrializzazione. In quel contesto, le formule costituzionali non costituivano un vincolo e sono risultate del tutto inefficaci, in tema di difesa dell'ambiente. Non mancano, tuttavia, esempi di un'attitudine esattamente contraria che può condurre agli stessi risultati. Mi riferisco ad una radicale vocazione liberista che nei Paesi dell'Est, riconquistati alla democrazia politica così come nella gran parte dei Paesi del Terzo Mondo, propone di consentire lo sfruttamento incontrollato delle risorse naturali³ e si oppone ad ogni vincolo sopranazionale. Profili non dissimili si possono rinvenire anche nei Paesi più avanzati ove i diritti ambientali, a volte, sono configurati in modo da sostenere le pretese dei singoli e delle formazioni sociali, cui corrispondono prestazioni poste a carico dei pubblici poteri centrali e locali. Il tratto comune è quello della dimensione oggettiva del diritto ambientale e della sua diffusione orizzontale in tutti i sistemi giuridici. In un secondo tempo si può osservare come la protezione dell'ambiente sia venuta sempre più in considerazione non solo in relazione a prestazioni ed attività dei pubblici poteri ma anche in rapporto ai soggetti, per la classica via dell'affermazione dei diritti e dell'imposizione dei doveri⁴. È stato opportunamente sottolineato come il rispetto dell'ambiente, negli or-

³ Un esempio si trova nella Costituzione peruviana del 1993, dove all'articolo 66 si consente che con una "ley orgánica" si possano determinare le condizioni per l'utilizzazione delle risorse naturali del Paese da parte dei privati, mentre l'articolo 118 della Costituzione del 1979 considerava "todos los recursos naturales y fuentes de energía" come "patrimonio de la Nación". Del pari la nuova Costituzione del Perù, riguardo all'Amazzonia si limita ad un'affermazione simbolica e generica per la quale lo Stato "promuove lo sviluppo sostenibile dell'Amazzonia con una legislazione adeguata" (Art. 69), quando le precedenti disposizioni costituzionali "contemplavano leggi speciali ed un'istituzione autonoma con funzione di controllo e programmazione". (Cfr. A. LUCARELLI, *Modelli istituzionali nella nuova costituzione peruviana*. In F. Lucarelli (a cura di), *Lampi sul Perù*, Studio Idea, Napoli, 1994, pagg. 56 e 57. Per il Brasile si tratta di una sorta di "politica anti-ambiental" che produce una "galopante degradação de qualidade de vida nas cidades, nos Estados-membros, em regiões inteiras e em todo o País". Una tale politica sarebbe sostenuta e condizionata da potenti gruppi di pressione conniventi, in una alleanza del malaffare, con poteri politici e amministrativi che si avvalgono di funzionari poco scrupolosi. Cfr. H. BARREIRA CUSTODIO, *Uma introdução à responsabilidade civil po dano ambiental*, in *Boletim de Direito Administrativo*, 1996, pagg. 130 e sgg., testo di una relazione presentata al congresso internazionale sulla responsabilità civile, svoltosi in Brasile nel novembre dell'anno 1995. Ivi è riferito anche il pensiero di altri autori che hanno studiato l'impatto ambientale nel diritto brasiliano. (Cfr. pag. 131, nota 2).

⁴ B. CARAVITA DI TORITTO, *Costituzione, principi costituzionali e tecniche normative per la tutela dell'ambiente*. In S. Grassi, M. Cecchetti, A. Andronio, *Ambiente e diritto*. I. Olschki, Firenze, 1999, pagg. 175 e sgg. È da condividere l'osservazione per cui nel campo ambientale la parte dei

dinamenti contemporanei tenda ad essere concepito quale modo di essere e misura dei diritti, al pari di un altro valore costituzionale universale rappresentato, nel corso storico, dal principio costituzionale di eguaglianza⁵. Questo “nuovo diritto” propone di ampliare la sfera di tutela sociale e parimenti impone delle limitazioni ai diritti tradizionali concepiti in termini di “libertà” e di “garanzia”, prescrivendo comportamenti “virtuosi” ed estendendo i doveri. La comparazione dei testi di diritto positivo conferma l’ampia diffusione dello schema fondato sulla correlazione tra diritti ed obblighi, ove, al riconoscimento di un fondamentale diritto all’ambiente, si fanno corrispondere altrettanti doveri, prospettati come “limiti” ai diritti costituzionali: il generale dovere di rispettare e di proteggere l’ambiente, che trova specificazione nelle normative di settore; il dovere di astenersi dalle attività lesive dei beni ambientali; il dovere di adottare misure preventive e precauzionali in presenza di potenziali pericoli per l’uomo e per l’ambiente⁶, inducendo, in tal modo, ad una certa cautela nella gestione dei rischi.

La comparazione tra i diversi ordinamenti positivi consente di verificare come forme di Stato diverse⁷ e anche opposti regimi politici⁸, in riferimento alle esigenze della protezione ambientale, sul piano dei principi abbiano assunto orientamenti non dissimili, adottando delle disposizioni che utilizzano formulazioni analoghe e indicando obiettivi non troppo divergenti⁹. Il raffronto dei testi consente di enucleare dei principi generali di “protezione ambientale” espressi con formule topiche che assumono un connotato universale, consentendo di argomentare la tesi per la quale le

doveri e delle responsabilità è rilevante e porta a riconoscere che non sempre vi è “un potere dell’uomo da combattere e una controparte nei cui confronti rivendicare spazi di autonomia; esistono invece un ambiente da rispettare e una natura che esige protezione, in primo luogo da parte dell’uomo aggressore e responsabile. Per queste considerazioni si v. F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell’ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*. In *Il diritto dell’economia*. 2002, pagg. 215 e sgg., spec. pagg. 258-259.

⁵ In tal senso cfr.: G. LOMBARDI, *Prefazione al testo di AA.VV., Bibliografia giuridica dell’ambiente*. CNR, Roma, 1991, pagg. VII e VIII. Giorgio Lombardi parla di una sorta di “nuova cittadinanza”, in cui l’equilibrio tra l’uomo e l’ambiente, anche sotto il profilo giuridico è il punto di riferimento.

⁶ Cfr. L. MEZZETTI (a cura di), *I diritti della natura. Paradigmi di giuridificazione dell’ambiente nel diritto pubblico comparato*. CEDAM, Padova, 1997; G. RUIZ-RICO RUIZ (coor.), *Derecho comparado del medio ambiente y de los espacios naturales protegidos*, Comares, Granada, 2000.

⁷ Seguo un’impostazione tradizionale, per la quale la forma dello Stato è data dall’incrocio degli svolgimenti storico-istituzionali di un dato Paese con le regole costitutive dell’ordinamento giuridico comprese nell’assetto costituzionale che regola i rapporti tra governati e governanti.

⁸ Mi riferisco alla ben nota nozione di “regime” delineata da Mortati in relazione alla forma dello Stato e intesa come selezione dei fini impressi allo Stato “dalle forze politiche dominanti, portatrici di una concezione generale di vita associata” e come “sistema dei rapporti e delle strutture fondamentali destinate a realizzarli”. (C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*. CEDAM, Padova, 1975, pag. 135).

⁹ Valga ad esempio il caso del Cile, ove durante il regime autoritario del generale Pinochet venne inserito nella Costituzione (1980) l’articolo 19 che afferma: “The Constitution assures all persons ... the right to live in an environment free of contamination. It is the duty of the State to ensure that this right is not affected and to protect the preservation of nature. The law may establish specific restrictions on the exercise of determined rights or liberties in order to protect the environment”. Cfr. M. SULLIVAN, *Environmental Law of Chile*. In N.A. Robinson (ed.), *Comparative Environmental Law ecc. Cit.*, N.Y., 2000. L’A. citato, comunque, notava che durante il governo Pinochet le dichiarazioni costituzionali di principio relative alla tutela dell’ambiente non vennero onorate, per cui l’attuazione legislativa dell’articolo 19 si ebbe solo dopo la caduta di quel regime.

esigenze di protezione dell'ambiente sembrano consolidare la tendenza degli ordinamenti contemporanei a favore dell'istituzionalizzazione di un diritto cosmopolitico¹⁰, perlomeno nell'indicazione dei rischi e nella formulazione degli auspici riguardo alle iniziative internazionali. I principi generali per la tutela dell'ambiente sembrano rivestire i caratteri di quella configurazione che è stata definita con l'espressione «formula politica istituzionalizzata»¹¹. In questo caso tale formula non rappresenterebbe solo l'essenza di uno specifico sistema costituzionale ma potrebbe essere assunta a livello universale, in riferimento alle condizioni di esistenza dell'intera umanità, prescindendo dal particolare ordinamento giuridico che ne riconosce l'importanza. Questa osservazione non deve fare perdere di vista le differenze tra i sistemi e i modelli giuridici. Nei sistemi di derivazione culturale romano-germanica la protezione dell'ambiente tende a configurarsi in rapporto alla vita e alla salute dell'uomo, con tensioni sia individualistiche, proprie dell'esperienza storica dello Stato di diritto, sia comunitaristiche, per il ruolo riconosciuto alle autonomie e alle formazioni sociali intermedie tra il cittadino e lo Stato, facendo valere esperienze altrettanto significative per l'evoluzione dello Stato costituzionale. Nel contesto latino-americano sembra emergere, con maggiore evidenza, quella visione "sociale" che trova fondamento nel "costituzionalismo del progresso"¹² e che si rifà al pensiero costituzionale di Simon Bolivar¹³. Per tale ragione i costituenti latino-americani hanno accolto con favore il principio dello sviluppo sostenibile come orientamento che deve indirizzare tanto i legislatori quanto i governi. In molti Stati sudamericani, asiatici e africani i principi ambientali sono stati quasi sempre costituzionalizzati con maggiore dettaglio e sono stati collegati con migliore consapevolezza all'idea dello "sviluppo sostenibile" in quanto la stessa può trovare legittimazione e fondamento nella tradizione storica di questi Paesi¹⁴. Si tratta di un'impostazione che, per effetto della circolazione di taluni elementi di base di ciascun ordinamento, ha esercitato un'influenza anche sugli ordinamenti costituzionali degli Stati cosiddetti del "Terzo Mondo", indipendentemente da altre considerazioni

¹⁰ Le dimensioni transnazionali della problematica ambientale sono comprovate sia in relazione ai principi sia in rapporto alle tecniche di gestione. Cfr. G. DI PLINIO, P. FIMIANI (a cura di), *Principi di diritto ambientale*. Giuffrè, Milano, 2002, spec. pagg. 34 e sgg. (di G. Di Plinio) e pagg.119 e sgg. (G. Bellomo).

¹¹ L'efficace espressione "formula politica istituzionalizzata" è coniata da GIORGIO LOMBARDI, *Premesse al corso di diritto pubblico comparato*. Giuffrè, Milano, 1986, pagg. 69 e sgg. Le formule politiche istituzionalizzate opererebbero sia come «elementi di integrazione» sia quali «elementi fondamentali dell'identificazione» dei sistemi costituzionali. Ivi, pagg. 73 e 74.

¹² Cfr. G. LOMBARDI, *Premesse al corso di diritto pubblico comparato*. cit., pag. 108.

¹³ E. ROZO ACUÑA, *Simon Bolivar. Pensamiento constitucional*. Externado, Bogotá, 1983.

¹⁴ Per uno svolgimento in chiave giuridica del concetto di "sviluppo sostenibile" rinvio ad una vasta dottrina. Per tutti si v. almeno V. PEPE, *Lo sviluppo sostenibile: tra governo dell'economia e profili costituzionali*. La Tribuna, Piacenza, 2002; M. BENOZZO e F. BRUNO, *Legislazione ambientale: per uno sviluppo sostenibile del territorio*. 2003; P. FOIS, (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*. IX convegno SIDI (Società Italiana di Diritto Internazionale), Alghero 16-17 giugno 2006, Editoriale Scientifica, Napoli, 2007; R. BIFULCO e A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro: teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*. Jovene, Napoli, 2008; F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile: la voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*. Editoriale scientifica, Napoli 2010. Per i profili economici cfr. E. CHIAPPERO MARTINETTI e S. PAREGLIO (a cura di), *Sviluppo umano sostenibile e qualità della vita: modelli economici e politiche pubbliche*. Carocci, Roma 2009.

storico-culturali, religiose e spirituali che differenziano un Paese dall'altro. Nei sistemi di "common law" i principi ambientali costituzionali, di regola, non sono stati formalizzati nei testi in quanto il marcato individualismo di quei modelli tende a contenere entro confini assai stretti le limitazioni dei diritti inserite nelle Costituzioni e nelle Carte dei diritti fondamentali. In tali ordinamenti è regola diffusa quella di demandare alla ordinaria legislazione e, soprattutto, all'amministrazione e alla giurisprudenza, il compito di definire gli indirizzi generali della politica ambientale, oltre quello di garantire un buon livello di protezione dell'ambiente, confermando, così, una propensione pragmatica nell'uso del diritto¹⁵.

La tutela dell'ambiente, in via di principio, viene quasi sempre considerata tra le esigenze fondamentali per assicurare il benessere ed il progresso della comunità civile¹⁶. Differiscono, semmai, la dimensione e l'organizzazione dei poteri preposti alla realizzazione dei fini di tutela dell'ambiente, così come sono difformi le priorità assunte nel concreto agire dei pubblici poteri, l'effettività delle regole, le sensibilità dei governanti e l'adesione spontanea dei governati, sostenuta dall'educazione ambientale¹⁷. La distinzione più netta è quella che, in molte occasioni, vede contrapposti nei fatti, piuttosto che sul piano ideologico, gli Stati industrializzati più ricchi e molti Paesi privi di risorse e poverissimi del Terzo Mondo.

Una convincente proposta di classificazione limitata alle esperienze europee ma utile anche per altri contesti¹⁸ distingue tra:

- a) Costituzioni ambientali che, *ab origine*, integrano la protezione ambientale nei principi costituzionali, in quanto sono state redatte in condizioni storiche che hanno consentito di tenere in considerazione i rischi sociali provocati dal degrado dell'ambiente, per cui la protezione ambientale assume un valore costituzionale.

¹⁵ Cfr. R.E. MEINERS, A.P. MORRIS, *The Common Law and the Environment: Rethinking the Statutory Basis for Modern Environmental Law*. Rowman & Littlefield, Lanham, 2000.

¹⁶ Cfr. D. AMIRANTE (a cura di), *La forza normativa dei principi. Il contributo del diritto ambientale alla teoria generale*. CEDAM, Padova, 2006.

¹⁷ Nel deludente Vertice Mondiale di Johannesburg (26 agosto - 4 settembre 2002) tutte le divergenze che a Rio de Janeiro, nel 1992, contrapposero i Paesi industrializzati ed i Paesi del Terzo Mondo (Cfr. U.N., *The North, the South and the Environment: Ecological Constraints and the Global Economy*. New York, 1998), sono riemerse con evidenza, confermando le difficoltà relative all'effettiva applicazione delle misure di salvaguardia ambientale adottate in ambito internazionale (per qualche esempio significativo fornito dalle Nazioni Unite si v. UNEP, *Policy Effectiveness and Multilateral Environment Agreements*. New York, 2000) e i contrasti che impediscono l'indicazione di termini rigorosi entro i quali attuare gli accordi programmatici raggiunti sulle singole questioni affrontate nel Summit: dagli aiuti contro la povertà ai temi dell'energia, dalle misure per contenere le emissioni in atmosfera all'utilizzazione delle risorse idriche, dai provvedimenti per inibire l'uso dei prodotti chimici dannosi per la salute umana alle regole per il razionale sfruttamento delle risorse ittiche, dalla biodiversità alla gestione degli ecosistemi ecc. Sui lavori preparatori del Vertice v. U.N., *Implementing Agenda 21. Report of the Secretary General - Second Preparatory Session, Commission on Sustainable Development acting as the preparatory committee for the World Summit on Sustainable Development*. New York, 2001. A proposito del Summit di Johannesburg il politologo Giovanni Sartori, in un articolo di fondo pubblicato nel *Corriere della Sera* dell'8 settembre 2002, ha usato espressioni di forte critica ove ha parlato di "fiasco" che era "sicuro e scontato" ancora prima dell'inizio del Vertice Mondiale. Per Sartori Johannesburg «insegna che i mega-baracconi, i macro-carnevali, devono finire. Ormai fanno molto più male che bene».

¹⁸ Cfr. D. AMIRANTE, *Premessa*. Nel volume a cura dello stesso A., *Diritto ambientale e Costituzione. Esperienze europee*. Franco Angeli, Milano, 2000, pag. 24 ss.

[In tal senso ci si può riferire alle Costituzioni della Grecia (1975) della Spagna (1978), della Russia, di altre Repubbliche dell'ex Unione Sovietica e dei Paesi dell'Est, dopo il crollo del comunismo (Albania, Armenia, Azerbaïjan, Bielorussia, Bulgaria, Croazia, Georgia, Kazakistan, Macedonia, Moldavia, Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Ungheria) e a recenti Costituzioni degli Stati africani, asiatici e sudamericani¹⁹].

La *Costituzione greca* (1975) fu tra le prime in Europa occidentale a dettare una norma espressamente rivolta alla protezione dell'ambiente, pur configurando la tutela come un "dovere pubblico"²⁰. L'articolo 24 di quel testo al primo comma riconosce che "la protezione dell'ambiente naturale e culturale costituisce un dovere dello Stato.", il quale è tenuto ad adottare le misure necessarie alla sua conservazione. La stessa impostazione si trova nell'articolo 21 della Costituzione olandese (dopo la revisione generale del 1983). Quella norma dispone che "i poteri pubblici provvedono a tutelare l'abitabilità del Paese e a proteggere e migliorare l'ambiente."

La Costituzione spagnola (1978) all'art. 45 riconosce un diritto fondamentale all'ambiente, con un'identica formula dualista: "tutti hanno il diritto di godere di un ambiente adeguato per lo sviluppo della persona e hanno il dovere di conservarlo." Si tratta di uno schema che era già presente in alcuni testi costituzionali degli Stati della federazione USA e di Paesi latino-americani²¹ e sarà poi ampiamente utilizzato in molti altri testi costituzionali²².

¹⁹ Cfr. UNEP, *Compendium of Environmental Laws of African Countries*. Joint Project on Environmental Law and Institutions in Africa, UNEP/UNDP, Nairobi, 1998; A.J. BOLLA, T.L. MCDORMAN (eds.) *Comparative Asian Environmental Law Anthology*. Carolina Academic Press, Durham, 1999. Per i Paesi dell'America del Sud si possono v.: Argentina, Cost. 1994, art. 41; Bolivia, Cost. 1967, Art. 133; Brasile, Cost. 1988, Art. 225; Cile, Cost. 1980, Art. 19 §8; Colombia, Cost. 1991, Artt. 67, 79, 340; Costa Rica, Cost. 1949 (1994), art. 50; Cuba, Cost. 1976-1992, art. 27 Ecuador, Cost. 1984, Art. 19; El Salvador, Cost. 1983, Artt. 113-117; Filippine, Cost. 1987, art. 16; Guatemala, Cost. 1993, Art. 97; Nicaragua, Cost. 1987, Artt. 60 e 180; Panama, Cost. 1972-1983, art. 114; Paraguay, Cost. 1992, Artt. 6, 7 e 8; Perù, Cost. 1979, Art. 123; Venezuela, Cost. 1999, cap. IX, artt. 127, 128 e 129. Cfr. J.M. BORRERO NAVIA, *Constitutional statements on environmental policy and environmental rights in latin american countries*. Tesi predisposta presso il National Law Center della George Washington University sotto la direzione dei professori W. Reitze jr. e L. R. Hourclé, dact. Washington, 1993); R. BRANES, *El constitucionalismo ambiental latinoamericano*. In G. Cordini, A. Postiglione, *Ambiente e cultura*, ESI, Napoli, 1999, pagg. 129 e sgg.; E. ROZO ACUÑA e G. DONATI, *Le Costituzioni dell'America Latina, I Paesi dell'area del Mecosur*. I, Servizio Studi del Senato, Quaderni di documentazione, n. 34, Roma, 2000.

²⁰ Questo orientamento, inteso ad imporre ai pubblici poteri un dovere di protezione ambientale, è seguito da molti testi costituzionali. Talora è espresso con formule che impegnano lo Stato alla promozione e alla salvaguardia dell'ambiente. Per una rassegna di testi si v. S. GRASSI, *Costituzioni e tutela dell'ambiente*. In S. Scamuzzi (a cura di), *Costituzioni, razionalità, ambiente*. Bollati Boringhieri, Torino 1994, pagg. 404 e sgg., in particolare le note 26 e 39, rispettivamente alle pagg. 407 e 415. Si v. anche B. CARAVITA DI TORITTO, *Costituzione, principi costituzionali e tecniche di normazione per la tutela dell'ambiente*. In S. Grassi, M. Cecchetti, A. Andronio (a cura di), *Ambiente e Diritto*, I, Olschki, Firenze, 1999, pagg. 175 e sgg.

²¹ Ci si riferisce alle Costituzioni di: Alaska, Florida, Georgia, Hawaii, Illinois, Louisiana, Massachusetts, Michigan, Montana, Nuovo Messico, New York, North Caroline, Pennsylvania, Rhode Island, Texas, Virginia. Analoghi principi si trovano espressi in molti testi costituzionali dei Paesi latinoamericani.

²² La comparazione delle diverse formule costituzionali efficacemente svolta nell'interessante studio di S. GRASSI, *Costituzioni e tutela dell'ambiente*, cit., alle pagg. 402 e sgg., dimostra come l'am-

b) Costituzioni revisionate in anni recenti, con l'inserimento di norme di principio a tutela dell'ambiente²³ che assumono anche l'idea di fondo di uno "sviluppo sostenibile" come condizione per il benessere dei cittadini.²⁴ Alcune Costituzioni fanno testuale riferimento ai diritti delle "generazioni future"²⁵.

La "Charte de l'environnement", approvata dalla Francia con la legge costituzionale 1 marzo 2005, per iniziativa dovuta al Presidente della Repubblica francese Chirac, allo scopo di affiancare ai principi costituzionali delle disposizioni espressamente rivolte alla protezione ambientale, ha dedicato specifica attenzione anche allo "sviluppo sostenibile". Per sottolineare la solennità del testo la Carta si apre con il richiamo all'esperienza storica del costituzionalismo francese e cita i principi dell'89, confermati nel Preambolo della Costituzione del 1946. La Charte sottolinea come "il futuro e l'esistenza stessa dell'umanità sono indissociabili dal suo ambiente naturale" e considera l'ambiente "patrimonio comune dell'umanità". L'articolo 1 della Charte riconosce: "Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé" e l'articolo 2 dispone: "Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement". L'articolo 3, l'articolo 4 e l'articolo 5 impongono di prevenire e riparare i danni provocati all'ambiente. L'articolo 6 fa riferimento allo sviluppo sostenibile. L'articolo 7 dispone l'accesso all'informazione ambientale. L'articolo 8 fa riferimento all'educazione e alla formazione. L'articolo 9 fa riferimento alla ricerca e all'innovazione e l'articolo 10 dispone che i principi della Carta siano presi in considerazione nell'impostazione dell'azione comunitaria e internazionale della Francia.

La Costituzione belga, integralmente revisionata negli anni 1993 e 1994, ha previsto una disposizione specifica sulla protezione ambientale. L'articolo 23 al terzo comma, punto (4) comprende tra i diritti economici, sociali e culturali che con-

biente, per la sua strutturale complessità e per la valenza "etica" dei problemi che sottende, costituisca un tema rilevante per la stessa evoluzione del costituzionalismo moderno. Il "valore" ambiente imporrebbe sempre un bilanciamento degli interessi pubblici fondamentali, offrendo la misura e la dimensione per proporzionare, di volta in volta, gli interessi costituzionalmente rilevanti, con i quali il diritto all'ambiente entra in relazione, alterando lo schema classico su cui si era retto il catalogo dei diritti nelle costituzioni razionalizzate. La questione è stata lucidamente affrontata da G. LOMBARDI, *Iniziativa economica privata e tutela dell'ambiente*. In C. Murgia (a cura di), *L'ambiente e la sua protezione*. Giuffrè, Milano, 1991, pagg. 255 e sgg.

²³ Oltre ai Paesi dell'America Latina citati alla nota (17) si possono v., come esempio i seguenti Stati: Angola, Cost. 1992, artt. 9 e 24; Belgio, Cost. 1994, art. 23; Cambogia, Cost. 1993, art. 59; Camerun, Cost. 1972-1996, Preambolo; Corea del Sud, Cost. 1949, art. 35; Eritrea, 1996, art. 10; Etiopia, Cost. 1994, artt. 43 e 44; Finlandia, Cost. 1999, art. 20; Germania, Cost. 1949, (1994) art. 20a; India, Cost. 1949, art. 48a; Laos, Cost. 1991, art. 17; Madagascar, Cost. 1992, art. 39; Malawi, Cost. 1994, art. 13d; Senegal, Cost. 2001, art. 8; Sudafrica, Cost. 1993, art. 29; Svizzera, Cost. 1999, artt. 73 e 74; Thailandia, Cost. 1997, art. 56; Turchia, Cost. 1982, Cap. VIII, art. 56; Uganda, Cost. 1995, cap. 15°, art. 245; Zambia, Cost. 1991-1996, art. 112.

²⁴ Per una comparazione delle legislazioni che s'ispirano al principio dello "sviluppo sostenibile" si v. N. ROBINSON, *Comparative Environmental Law Perspectives on Legal Regimes for Sustainable Development*, in *Widener Law Symposium Journal*, USA, 1998, pagg. 247 e sgg.

²⁵ Si v.: Argentina, Cost. 1994, art. 41; Cuba, Cost. 1976-1992, art. 27; Germania, Cost. 1949 (1994), art. 20a; Georgia, Cost. 1995, art. 37.4; Malawi, Cost. 1994, art. 13d; Sudan, Cost. 1998, art. 13; Venezuela, Cost. 1999, art. 127.

sentono al cittadino di “condurre una vita conforme alla dignità umana” (art. 23, comma primo) “il diritto alla protezione garantita da un ambiente sano”²⁶. In questo caso si fa ricorso ad una formula ricorrente nei diversi testi costituzionali presi in esame, sottolineando la “garanzia costituzionale” del diritto alla protezione dell’ambiente. Nello stesso articolo 23 al comma terzo, punto (2) si riconoscono “il diritto alla sicurezza sociale, alla protezione della salute ed alla tutela sociale, sanitaria e giuridica”, confermando la distinzione tra “ambiente” e “salute”, sebbene la collocazione nello stesso contesto e il comune riferimento ai “diritti sociali” denoti una connessione tra le due disposizioni.

La Costituzione della Finlandia, entrata in vigore il 1 marzo 2000 (in seguito alla revisione totale del precedente testo, risalente, in origine, al 1919), all’articolo 20 riconosce una “responsabilità per l’ambiente” sia con una propensione soggettiva, mediante le espressioni «ognuno è responsabile per la natura, per la biodiversità, per l’ambiente e per l’eredità culturale» e «ciascuno» ha «diritto ad un ambiente salubre», sia con l’oggettivo riferimento all’impegno delle pubbliche autorità per assicurare questo diritto soggettivo all’ambiente e per offrire a tutte le persone «l’opportunità d’influire sull’adozione di decisioni concernenti l’ambiente in cui vivono»²⁷.

La Costituzione dei Paesi Bassi (sottoposta a revisione totale nel 1983), all’articolo 21 assegna ai pubblici poteri il compito di provvedere «a tutelare l’abitabilità del Paese e a proteggere e migliorare l’ambiente»²⁸.

Il riconoscimento del diritto all’ambiente è esplicito e diretto nella Costituzione portoghese (1976, con ampie revisioni apportate al testo nel 1982, nel 1989 e nel 1992). L’articolo 66 utilizza il classico schema dualistico del rapporto diritto-dovere: “tutti hanno il diritto ad un ambiente di vita umano, sano ed ecologicamente equilibrato e il dovere di difenderlo”.

La Costituzione della Confederazione Svizzera, in occasione della revisione totale del 1998-1999, ha dedicato all’ambiente la sezione quarta dal titolo “Environnement et aménagement du territoire” (artt. Da 73 a 80). In particolare, l’articolo 73 introduce la nozione di “sviluppo sostenibile” sancendo: «La Confédération et les cantons oeuvrent à l’établissement d’un équilibre durable entre la nature, en

²⁶ Cfr. L.P. SUETENS, *Le droit à la protection d’un environnement sain (article 23 de la Constitution belge)*, in M. Prieur, C. Lambrechts (cur.), *Les hommes et l’environnement*, Erison-Roche, Paris, 1998, pagg. 489 e sgg.

²⁷ Il testo dell’articolo 20 della Costituzione finlandese del 2000, nella traduzione italiana, è il seguente: «Responsabilità per l’ambiente (1) Ognuno è responsabile per la natura, per la biodiversità, per l’ambiente e per l’eredità culturale. (2) Le autorità pubbliche devono impegnarsi per assicurare a ciascuno il diritto ad un ambiente salubre e l’opportunità d’influire sull’adozione di decisioni concernenti l’ambiente in cui vive». Il testo tradotto è quello pubblicato nel volume a cura di E. PALICI DI SUNI PRAT, F. CASSELLA, M. COMBA, *Le Costituzioni dei Paesi dell’Unione Europea*, CEDAM, Padova, 2001, pag. 259. Per una introduzione alla nuova Costituzione della Finlandia si può v., nello stesso volume, la presentazione di A. Jyränki, pagg. 243 e sgg.

²⁸ Si v. il testo dell’articolo 21, nella traduzione italiana, in E. PALICI DI SUNI PRAT, F. CASSELLA, M. COMBA, Op. cit., pag. 601: «I poteri pubblici provvedono a tutelare l’abitabilità del Paese e a proteggere e migliorare l’ambiente». La Costituzione dei Paesi Bassi, nel volume, è preceduta dall’introduzione di P.W.C. Akkermans, alle pagg. 593 e sgg.

particulier sa capacité de renouvellement, et son utilisation par l'être humain.» L'articolo 74 assegna alla Confederazione il compito di legiferare in tema di protezione dell'ambiente, attribuendo ai Cantoni l'esecuzione alle disposizioni federali. L'articolo 75 si riferisce all'assetto del territorio, riconoscendo la competenza confederale solo per quanto concerne la definizione degli indirizzi generali. Gli altri articoli dettano disposizioni relative alle acque (art. 76), alle foreste (art. 77), alla natura e al patrimonio naturale (art. 78), alla pesca e alla caccia (79), alla protezione degli animali (80)²⁹.

Nella Repubblica Federale Tedesca alcune disposizioni di principio sulla protezione dell'ambiente erano state inserite nelle Costituzioni dei Länder³⁰, pur non trovando analoga enunciazione da parte del testo originario della legge Fondamentale del 1949. Nonostante il silenzio della Legge Fondamentale il legislatore e la giurisprudenza, per contrastare il degrado dell'ambiente, non avevano mancato di offrire garanzie e strumenti di tutela, considerando legittimo il riferimento ad alcuni principi costituzionali che consentivano la razionale ricomposizione delle disposizioni sparse nel testo costituzionale, in particolare quelle degli articoli 74 e 75 GG sulla legislazione concorrente e sulle leggi-cornice federali e le disposizioni che consentono l'integrazione delle regole generali del diritto internazionale nell'ordinamento tedesco (artt. 24 e 25 GG)³¹. La giurisprudenza del Tribunale Costituzionale tedesco, prima della riforma costituzionale del 1994, ebbe a sostenere un'interpretazione estensiva dell'articolo 2 della Legge Fondamentale, per comprendervi le garanzie a tutela dell'ambiente quali: il diritto soggettivo del singolo ad essere protetto contro le lesioni della sua incolumità prodotte da terzi; la difesa dai pericoli per la vita e la salute, secondo una "filosofia della sicurezza" seguita, soprattutto, nelle sentenze riguardanti le centrali nucleari³²; la considerazione riservata alla protezione delle condizioni psichiche, ove, dalla loro compromissione, derivassero effetti negativi e rischi per la salute fisica dell'individuo³³.

²⁹ Sull'evoluzione della legislazione ambientale nella Confederazione svizzera si v. P. MACCHIA, *Recenti sviluppi in tema di tutela ambientale nell'ordinamento elvetico*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2001, pagg. 390 e sgg.

³⁰ Amburgo (Preambolo); Assia (Art. 26 a); Baden-Württemberg (Art. 86); Bassa Sassonia (Art. 1, par. 2); Baviera (Art. 141); Berlino (Art. 21); Brandeburgo (Artt. 39 e 40); Brema (Art. 11 a); Meccklenburg-Pomerania ant. (Art. 12); Renania-Palatinato (Art. 69); Renania Sett.-Westfalia (Art. 29 a); Saarland (Art. 59); Sassonia (Art.10); Sassonia-Anhalt (Art.35); Turingia (Art. 31).

³¹ Cfr. L. MEZZETTI, *L'ambiente tra diritti fondamentali e apparato di governo: il caso tedesco*, in *Le Regioni*, 1987, pagg. 968 e sgg.; J. LUTHER, *Antropocentrismo ed econcentrismo nel diritto dell'ambiente in Germania e in Italia*, in *Politica del diritto*, 1989, pagg. 673 e sgg.; A. REST, *International Environmental Law in German Courts*, in G. Cordini, A. Postiglione, *Ambiente e cultura*, cit., 1999, pagg. 447 e sgg., spec. pagg. 453 e sgg.

³² Questa garanzia, in ordine alla tutela dei diritti fondamentali, in particolare l'articolo 2, secondo comma della Legge Fondamentale: "Ognuno ha diritto alla vita all'incolumità fisica", per il Tribunale costituzionale tedesco si risolverebbe, soprattutto, in una verifica della corretta interpretazione ed applicazione della normativa vigente. Cfr. E. PALICI DI SUNI, *Diritti fondamentali e garanzie procedurali in Germania: spunti per una nuova visione dei diritti fondamentali*, in AA.VV., *I diritti fondamentali oggi*, Atti, CEDAM, Padova, 1995, pagg. 193 e sgg., in particolare pagg. 205 e sgg.

³³ In questo senso si può v. J. LUTHER, *Profili costituzionali della tutela dell'ambiente in Germania*, in *Rivista Giur. dell'Ambiente*, 1986, pagg. 461-462 e pagg. 479 e sgg.

Con la revisione della Legge Fondamentale (*Grundgesetz*) del 1994³⁴ la protezione ambientale ha trovato un riconoscimento diretto all'art. 20a³⁵, nonostante autorevoli esponenti della dottrina giuridica tedesca avessero espresso riserve e perplessità in merito alla proposta d'introdurre un "articolo ambientale" nella Costituzione Federale³⁶. L'articolo 20a impegna lo Stato Federale a tutelare le "naturali condizioni di vita", con specifico riferimento alle generazioni future³⁷. Si tratta di una scelta coerente con un orientamento antropocentrico del diritto ambientale, confermato dall'intenso dibattito costituzionale, nel corso del quale erano emerse anche impostazioni fortemente ecocentriche, in particolare con la proposta di comprendere nel testo costituzionale anche il diritto degli animali³⁸.

- c) Costituzioni che, pur non facendo un diretto riferimento all'ambiente, hanno introdotto disposizioni sulla protezione della vita umana, sul paesaggio, sulla tutela della salute; sull'utilizzazione delle risorse naturali, ovvero, più genericamente, propongono ai pubblici poteri di promuovere il benessere dell'individuo e di assicurargli un buon ambiente di vita³⁹. Si tratta, pure nelle varie impostazioni seguite, di testi costituzionali che tracciano un indirizzo di massima, al quale dovranno dare concretezza l'opera del legislatore e l'attività dei pubblici poteri. Queste norme costituzionali, al più, enunciano un orientamento utile per valutare la conformità dell'ordinaria legislazione e delle fonti subordinate, consentendo ai

³⁴ La dottrina tedesca non è stata concorde circa l'utilità di un inserimento nel testo costituzionale di un diritto fondamentale all'ambiente. In tal senso si v. le osservazioni critiche espresse da U. KARPEN, *La tutela dell'ambiente come diritto fondamentale o come finalità statale? Un elemento per una nuova Costituzione dopo la riunificazione della Germania*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1991, pagg. 1055 e sgg. Queste divergenze si sono manifestate anche tra le forze politiche in occasione del dibattito sulla revisione costituzionale del 1994. Ciò non ha impedito che l'articolo "ambientale" (20a) fosse inserito nel testo della Legge Fondamentale. Per il contenuto di detto articolo rinvio alla nota successiva.

³⁵ L'articolo 20a afferma: "(Condizioni naturali di vita) Lo Stato tutela anche nei confronti delle generazioni future le naturali condizioni di vita, nel quadro dell'ordinamento costituzionale, attraverso la legislazione, e in base alla legge e al diritto, attraverso il potere esecutivo e la giurisprudenza".

³⁶ Cfr. U. KARPEN, *La tutela dell'ambiente come diritto fondamentale o come finalità statale?* cit., pagg. 1065 e 1066 riteneva superflua e non auspicabile l'inserzione nella Costituzione Federale di una disposizione di principio sulla tutela dell'ambiente, così come era stato proposto dalla "Commissione per le finalità statuali" e dai governi dell'Assia e dello Schleswig-Holstein. La proposta, a giudizio del Karpen, riguardava l'affermazione di un principio politico programmatico contenente un impegno generico, sprovvisto di valore e inapplicabile.

³⁷ Il riferimento alle "generazioni future" prova l'adesione della Germania ai principi del documento finale approvato dalla Conferenza di Rio. Cfr. A. REST, *International Environmental Law in German Courts*, cit., pag. 452.

³⁸ Per un esame della protezione ambientale nel diritto costituzionale tedesco e una rassegna delle diverse posizioni espresse dalle forze politiche e dalla dottrina giuridica nel corso del dibattito costituzionale tedesco si v. H. SCHULZE-FIELITZ, *La protezione dell'ambiente nel diritto costituzionale tedesco*, in D. Amirante (a cura di), *Diritto ambientale e Costituzione*, Franco Angeli, Milano, 2000, pagg. 69 e sgg., spec. pagg. 71 e sgg.

³⁹ Ad es.: Francia (fino al 2005 quando entra in vigore la "Charte"), Giappone, Honduras, Kuwait, Lituania, Mongolia, Stati Uniti, Sudan, Suriname, Svezia, Yemen.

giudici di trarre conclusioni in via interpretativa, operando un bilanciamento tra gli interessi meritevoli di protezione⁴⁰.

- d) Altri testi costituzionali ricorrono alla nozione di ambiente al solo scopo di prefigurare gli ambiti di competenza riservati allo Stato e quelli assegnati ai Länder⁴¹ e alle Regioni, o per conferire la materia all'esclusiva competenza del legislatore ordinario⁴².

2. IL PRINCIPIO DELLO "SVILUPPO SOSTENIBILE"

Il diritto configura la nozione di sviluppo sostenibile in senso dinamico, postulando la costante ricerca di un equilibrato rapporto tra l'uomo e l'ambiente. Questo orientamento teorico si basa sulla considerazione che la presenza dell'uomo, di per se, è sempre un fattore di "perturbamento", dato che le attività e i comportamenti umani, nella società post-industriale dell'età tecnologica, hanno un notevole impatto territoriale e condizionano lo svolgimento dei processi ambientali naturali. Il conflitto uomo-natura, anzitutto, può essere ripensato e studiato secondo nuove prospettive, per affrontarlo problematicamente, in termini di proporzione ed equilibrio, affinché la consapevolezza circa le ragioni del conflitto ambientale, consenta d'impostare le azioni necessarie ad assicurare il concreto rispetto delle compatibilità tra sviluppo e ambiente. Le relazioni tra l'uomo e l'ambiente, in tal senso, non dovrebbero essere considerate esclusivamente secondo una prospettiva ecocentrica, configurando una "sacralizzazione" della natura come tale e ponendo l'uomo e le sue esigenze al di fuori di questa relazione. Così facendo, infatti, la tutela dell'ambiente si propone in termini essenzialmente antagonistici rispetto all'economia e alla società umana. Penso che il concetto di "sviluppo sostenibile", per contro, richiami l'esigenza di mettere a fuoco le possibili convergenze tra uomo e natura, "secondo una relazione in cui nessuno dei due punti di riferimento viene assorbito dall'altro"⁴³. Ciò riesce opportuno per contrastare sia le irragionevoli pretese dell'ambientalismo fondamentalista, sia le opposte tendenze radicalmente "antropocentriche" che hanno dominato il nostro tempo, assecondando interessi, poteri e comportamenti che, nei fatti, hanno largamente tollerato l'aggressivo sfruttamento delle risorse, nel nome della libertà dell'uomo e della sua presunta "onnipotenza" rispetto a tutto quanto lo circonda. Per contro, risulta importante il riconoscimento che lo sviluppo e la crescita dell'economia sono forieri di benefici collettivi apprezzabili solo se contribuiscono a migliorare la "qualità della vita", dunque, solo se "sostenibili per l'ambiente" che, a

⁴⁰ Riesce utile, a tale proposito, l'acuta osservazione per cui il fondamento giuridico dell'ambiente andrebbe cercato, quanto alla Costituzione, nella struttura che essa disegna per la società, piuttosto che nei valori da essa protetti. Cfr. F. SPANTIGATI, *Le categorie giuridiche necessarie per lo studio del diritto dell'ambiente*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 1999, pag. 228.

⁴¹ Austria, Cost. 1920-1994, art. 10 §12.

⁴² Burundi, Cost. 1992, art. 107; Mauritania, Cost. 1991, art. 57; Zambia, Cost. 1991-1996, art. 112.

⁴³ G. LOMBARDI, *Iniziativa economica privata e tutela dell'ambiente*, in C. Murgia (a cura di), *L'ambiente e la sua protezione*, cit., pagg. 260 e 261.

sua volta, riesce essenziale per l'esistenza dell'uomo⁴⁴. Questo orientamento tiene in considerazione il fatto che la Terra ha un'origine anteriore all'uomo e invita a riflettere sulla necessità che noi, uomini del tempo presente, preserviamo l'ambiente, in quanto siamo consapevoli di essere solo dei temporanei custodi di un patrimonio che dovrà essere trasmesso a chi verrà dopo di noi. Si tratta di una considerazione che è stata tradotta in forma giuridica dal costituzionalismo recente con riferimento ai "diritti delle future generazioni".

La protezione dell'ambiente non può essere scissa dai problemi dello sviluppo economico e dipende, in larga misura, anche dalla stato delle nostre conoscenze che, nell'era tecnologica, sono in continuo e vorticoso divenire. Ne deriva l'esigenza di favorire una propensione "dinamica" nella tutela giuridico-ambientale. La legislazione ambientale, infatti, è condizionata dalle molte variabili che incidono sulla qualità della crescita economica e contribuiscono a determinare, in concreto, la nozione di "sostenibilità" ambientale delle attività umane tendenti allo sviluppo. Sembra opportuno premettere che la definizione giuridica del concetto di "sviluppo sostenibile", come quella di "ambiente" è problematica, perché, da tale concezione è possibile fare derivare una molteplicità di alternative⁴⁵. Già il termine "svi-

⁴⁴ Per un approfondimento del rapporto tra protezione dell'ambiente, sviluppo economico e utilizzazione di nuove tecnologie si v. E. GERELLI, *Economia e tutela dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 1974; Id., *Società postindustriale e ambiente*, Laterza, Bari 1995; G. JACOANGELI, *La crescita insostenibile dell'economia mondiale*, nel testo a cura di S. Marchisio, F. Raspadori, A. Maneggia, *Rio cinque anni dopo*, Franco Angeli, Milano, 1998, pagg. 15 e sgg. Per la considerazione degli aspetti giuridici sottesi da questa relazione si v. N. GRECO, *La Costituzione dell'ambiente. Sistema e ordinamenti*, I, Il Mulino, Bologna, 1996, pagg. 77 e sgg., spec. pagg. 80 e sgg.

⁴⁵ Sul significato che il concetto dello "sviluppo sostenibile" assume in ambito internazionale si v. R. MONACO, *Il diritto internazionale allo sviluppo nei suoi più recenti orientamenti*, in Cooperazione Giuridica Internazionale, 1989, pagg. 13 e sgg.; G.C. GARAGUSO, *Sfida ambientale e società moderna*, in Trombetta (a cura di), *Le Nazioni Unite del 2000. Verso un nuovo ordine internazionale*, Bari, 1990, pagg. 303 e sgg.; M. POLITI, *Tutela dell'ambiente e "sviluppo sostenibile": profili e prospettive di evoluzione del diritto internazionale alla luce della conferenza di Rio de Janeiro*, in Scritti degli allievi in memoria di Giuseppe Barile, CEDAM, Padova, 1995, pagg. 449 e sgg.; S. MARCHISIO, *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale*, in S. Marchisio, F. Raspadori, A. Maneggia, *Rio cinque anni dopo*, cit., 1998, pagg. 57 e sgg.; C. DI LEVA, *International Environmental Law and Development*, in Georgetown International Environmental Law Review, vol. 10, 1998, pagg. 501 e sgg.; F. SALVIA, *Ambiente e sviluppo sostenibile*, in Rivista Giur. dell'Ambiente, 1998, pagg. 235 e sgg.; A. BOYLE e D. FREESTONE (eds.), *International law and sustainable development: past achievements and future challenges*, Oxford University Press, Oxford 1999; P. SANDS, R.B. STEWART, R.L. REVESZ, (eds.), *Environmental Law and Sustainable Development*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000; N. SCHRIJVER e F. WEISS (eds.), *International law and sustainable development: principles and practice*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden e Boston, 2004; A. DEL VECCHIO e A. DEL RI JR. (a cura di), *Il diritto internazionale dell'ambiente dopo il Vertice di Johannesburg*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2005. Un tentativo d'indicare, in ambito internazionale, orientamenti e linee d'intervento coerenti con l'esigenza di rispettare la compatibilità tra sviluppo e protezione dell'ambiente è stato messo in atto dalle Nazioni Unite, mediante la predisposizione del programma "ambiente" (UNEP) e l'istituzione della Commissione per lo Sviluppo Sostenibile (Commission on Sustainable Development). Cfr. UNDP (United Nations Development Programme), *The Hague Report. Sustainable Development. From Concept to Action*, New York, 1992. La questione ha interessato anche l'OCSE (Organisation for Economic Cooperation and Development) e la Banca Mondiale (World Bank). Cfr.: OECD, *Sustainable Development: OECD Policy Approaches for the 21 Century*, OECD, Paris, 1997; THE WORLD BANK, *Advancing Sustainable Development. The World Bank and "Agenda 21" since the Rio Earth Summit*, Washington, 1997.

luppo” si presta a vari e difformi significati e può essere utilizzato in distinti contesti. L'accostamento con l'aggettivo “sostenibile” rappresenta una complicazione, dato che induce a considerare limiti e condizioni dello “sviluppo” che non possono essere classificati in modo oggettivo ed in senso universale⁴⁶. Se mutano il contesto storico, le condizioni economiche e l'ambito sociale, cambiano anche i significati. L'accezione utile per il giurista è quella che meglio configura il rapporto tra lo scopo da conseguire, i mezzi leciti ed i limiti, posti attraverso regole, mentre per lo storico, il politologo, il sociologo e l'economista la relazione, sopra citata, assume altri significati. Si rende necessario, perciò, il ricorso ad un convenzione, che renda possibile la comprensione ed il dialogo tra le scienze. Da un lato, è bene avere sempre consapevolezza del senso relativo delle nozioni impiegate, dall'altro lato, è opportuno verificare se è possibile fare riferimento ad un comune significato, da attribuire al concetto di “sviluppo sostenibile”. Il secondo obiettivo deve essere, in particolare, proposto per i diversi profili giuridici, dai quali può essere esaminata la problematica ambientale. Dagli insegnamenti che si possono trarre confrontando la dottrina che ha affrontato la complessa problematica sottesa dalla nozione di sviluppo sostenibile si ricava l'idea che questo concetto può essere concretamente determinato ponendolo in relazione con le risorse ambientali primarie, in considerazione della loro limitata disponibilità e avendo presente il rapporto stretto tra espansione economica, crescita della popolazione ed ambiente⁴⁷. La protezione dell'ambiente, in ambito globale, potrà essere compatibile con lo sviluppo soltanto se i Paesi del terzo mondo non pretenderanno di seguire la stessa via intrapresa, nel passato, dai Paesi industrializzati. I Paesi in via di sviluppo mostrano diffidenza nei confronti delle impostazioni globali della questione ambientale, basate sull'identificazione dei “limiti legali” da imporre alle attività economiche che hanno maggiore incidenza sull'ambiente⁴⁸. Penso che questa prudenza sia motivata. Dapprima, infatti, dovrebbero essere dichiarati i valori di riferimento e resi evidenti i rapporti tra i costi ed i benefici derivanti dall'espansione dei consumi, la quale resta un'aspirazione fondamentale per tutto il terzo mondo. Del pari, dovrebbero essere fornite delle risposte convincenti, in merito alle alternative concrete, per una crescita “sostenibile”, che possono essere prospettate a questi Paesi, senza imporre loro di abbandonare le tradizioni e di sacrificare le culture locali, stabilendo, nei fatti, delle subalternità politiche ed economiche nei confronti del “club” al quale appartengono i Paesi più ricchi del Globo. La tendenza che si afferma, in ambito internazionale, per conciliare le diverse posizioni assunte dai

⁴⁶ L'aggettivo “sostenibile” viene riferito a contesti assai differenti. Si v., ad esempio L.S. ROSSI (a cura di), *Commercio internazionale sostenibile?*, Il Mulino, Bologna, 2003.

⁴⁷ Questo rapporto popolazione-sviluppo sostenibile, con particolare attenzione rivolta ai problemi posti dall'immigrazione, è presa in considerazione da A. LIGUORI, *La cooperazione euromediterranea in tema di immigrazione e lo sviluppo sostenibile*, in S. Marchisio (a cura di), *Aspetti giuridici del partenariato euromediterraneo*, Giuffrè, Milano, 2001, pagg. 37 e sgg.

⁴⁸ Cfr. M. Holley, *Sustainable Development in Central America: Translating Regional Environmental Accords into Domestic Enforcement Action*, in *Ecology Law Quarterly*, vol. 25, 1998, pagg. 89 e sgg.

Paesi industrializzati e da quelli in via di sviluppo sembra compresa nell'espressione "sviluppo sostenibile"⁴⁹. Secondo questa impostazione si prospettano la definizione teorica e l'applicazione pratica dei criteri di distribuzione delle risorse, in grado di rispettare le compatibilità tra la crescita economica, lo sviluppo industriale e la protezione dell'ambiente⁵⁰. Il rapporto Brundtland del 1987, riassumendo i temi oggetto delle precedenti occasioni di dibattito in sede internazionale, considerava la relazione tra sviluppo e ambiente come decisiva per valutare la questione ambientale nella sua globalità⁵¹. Mi sembra che, in quel rapporto, la nozione di sviluppo sostenibile costituisse un "nuovo approccio" alla problematica ambientale, connettendosi strettamente proprio alle esigenze di contemperare la crescita economica con la protezione dell'ambiente. L'Organizzazione delle Nazioni Unite per lo Sviluppo Industriale (UNIDO)⁵², in occasione della conferenza mondiale di Copenaghen, nel 1991, ebbe a porre al centro della discussione la questione di uno sviluppo industriale ecologicamente sostenibile. In quella sede venne discusso ad ampio raggio il tema dei rapporti tra Paesi industrializzati e Paesi in via di sviluppo ed emersero le difficoltà di dialogo e le molte diffidenze che a Rio, l'anno seguente,

⁴⁹ Cfr. H. NEUHOLD, W. LANG e K. ZEMENEK (a cura di), *Environmental Protection and International Law*, Graham & Trotman, London-Dordrecht-Boston 1991; P.W. BIRNIE e A.E. BOYLE, *International Law and the Environment*, Clarendon Press, Oxford 1992, pagg. 3 e sgg.; M. MAROTTA, *Aspetti e tendenze dell'azione internazionale per la protezione dell'ambiente. Influenza sull'evoluzione del diritto ambientale*, in Studi Parlamentari e di Politica Costituzionale, 1992, pagg. 19 e sgg.; S. MARCHISIO, *Gli atti di Rio nel diritto internazionale*, in Rivista di Diritto Internazionale, 1992, pagg. 581 e sgg.

⁵⁰ Riesce importante la considerazione, secondo la quale i problemi ambientali dello sviluppo richiederebbero l'adesione a forme più ampie ed evolute di razionalità rispetto a quelle che fino ad ora avrebbero dominato le attività economiche e la stessa teoria economica. Sarebbe necessario, per questo, estendere l'orizzonte temporale delle scelte fondamentali ad un futuro abbastanza lungo da comprendere le future generazioni, dato che uno dei motivi principali dell'aggravarsi dei problemi ambientali dello sviluppo risiederebbe nella "miopia degli operatori economici, sia privati che pubblici, ossessionati da obiettivi di brevissimo periodo." (Cfr. A. VERCELLI, *Economia e ambiente: tempo, razionalità ed etica*, in S. Scamuzzi (a cura di), *Costituzioni, razionalità, ambiente*, Bollati Boringhieri, Torino, 1994, pagg. 206 e sgg. La citazione testuale è alle pagg. 227 e 228. Per un rigoroso inquadramento delle relazioni fra la crescita economica, la tutela ambientale e l'equità sociale cfr. AA.VV., *Strumenti per le politiche di sviluppo sostenibile. Contabilità, indicatori ed acquisti pubblici verdi*, Presentazione di A. Malocchi e Introduzione di A. Cicerchia, Franco Angeli, Milano, 2006.

⁵¹ THE WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENTAL AND DEVELOPMENT, *Our Common Future*, Oxford University Press, Oxford, 1987; L'interazione tra ambiente e sviluppo è stata oggetto di molti studi svolti da differenti prospettive disciplinari. Per i profili giuridici si v. AA.VV., *Environmental Protection and Sustainable Development. Legal Principles and Recommendations*, a cura dell'Experts Group on Environmental Law della World Commission on Environment and Development, Graham & Trotman, London-Dordrecht-Boston, 1987; A.C. KISS, *Environnement et développement ou environnement et survie?*, in Journal de Droit International, 1991, pagg. 265 e sgg.; L. CAMPIGLIO, L. PINESCHI, D. SINISCALCO e T. TREVES (a cura di), *The Environment after Rio. International Law and Economics*, Graham & Trotman, London-Dordrecht-Boston, 1994. Nel rapporto redatto da Pearce, Markandya e Barbier, per iniziativa del dipartimento dell'ambiente del Regno Unito si sottolineano molti aspetti della stretta connessione tra protezione ambientale e sviluppo economico. Questo studio è stato pubblicato anche in Italia. Cfr. D. PEARCE, A. MARKANDYA E E. BARBIER, *Progetto per un'economia verde*, Il Mulino, Bologna, 1991.

⁵² Cfr. S. MARCHISIO, *Organizzazione delle Nazioni Unite per lo sviluppo industriale*, voce dell'Enciclopedia del Diritto, Giuffrè, XXXI, Milano, 1981, pagg. 329 e sgg.

furono di ostacolo per l'adozione di misure concrete più incisive⁵³. L'incontro non riuscì a dissipare le perplessità che i Paesi in via di sviluppo rappresentarono ai loro interlocutori quando si discusse dei modi di produzione e delle effettive compatibilità tra lo sviluppo industriale e la protezione dell'ambiente⁵⁴. La prova dei benefici rilevanti che l'applicazione del criterio indicato come "produzione pulita" poteva recare alla stessa crescita economica di un Paese non riuscì del tutto convincente per molti Paesi del terzo mondo. Da parte loro si sostennero le ragioni dello sviluppo come prioritarie rispetto agli altri scopi, insistendo sulla opportunità di non sottoscrivere degli impegni "sostanzialmente unilaterali" e di sottostare a condizioni imposte dall'esterno, sia pure ai fini della tutela ambientale⁵⁵. Si faceva notare che i Paesi avanzati, in un primo tempo avevano del tutto trascurato le esigenze ambientali a favore della crescita economica e, in un secondo tempo avevano avuto la possibilità di ricorrere ad applicazioni tecnologiche costose e di avanguardia. Ciò aveva consentito alle industrie nazionali di convertire, con gradualità, i processi produttivi, secondo parametri che, se pure tenevano conto di alcuni vincoli ambientali, consideravano, con altrettanto rigore, i costi posti a carico del produttore. La legislazione ambientale interna, dunque, per lungo tempo, era stata assai blanda e i principi relativi alla protezione dell'ambiente erano assenti dai testi fondamentali⁵⁶. Questa gradualità avrebbe dovuto essere consentita anche ai Paesi del terzo mondo. Di conseguenza l'imposizione agli Stati di obblighi giustificati da esigenze di salvaguardia dell'ambiente, secondo il principio dello "sviluppo industriale sostenibile", a giudizio dei Paesi in via di sviluppo, rischiava di aggravare le condizioni di arretratezza in cui tali Paesi già versavano, in quanto essi non avevano le disponibilità finanziarie necessarie per promuovere una "produzione pulita". Gli studi promossi dall'UNIDO dimostravano che era possibile realizzare degli

⁵³ Cfr. L. PINESCHI, *Tutela dell'ambiente e assistenza allo sviluppo: dalla Conferenza di Stoccolma (1972) alla Conferenza di Rio (1992)*, in *Rivista Giur. dell'Ambiente*, 1994, pagg. 493 e sgg., in particolare pagg. 508 e sgg.

⁵⁴ L'Unione Europea ha preso in considerazione le difficoltà che i Paesi in via di sviluppo incontrano quando s'impegnano ad integrare la dimensione ambientale nelle loro politiche, adottando specifiche misure di sostegno finanziario. Si v. il Regolamento n. 2493/2000 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 7 novembre 2000, relativo alle misure volte a promuovere la totale integrazione della dimensione ambientale nel processo di sviluppo di Paesi in via di sviluppo, nella GUCE L288 del 15 novembre 2000, pagg. 1 e sgg. Il regolamento indica le attività a favore di uno "sviluppo sostenibile" che possono beneficiare del sostegno finanziario dell'Unione, fornito con aiuti a fondo perduto. La dotazione finanziaria per l'attuazione del regolamento, nel periodo 2000-2006 è stata prevista nella misura di 93 milioni di Euro.

⁵⁵ Sulla c. d. "clausola di condizionabilità ambientale" imposta ai Paesi in via di sviluppo nell'ambito della cooperazione economica e finanziaria e le conflittualità sociali alla quale possono dare origine i vincoli di questo tipo si può v. l'interessante articolo di S. BORRAS PENTINAT, *L'impatto ambientale della clausola di condizionabilità: globalizzazione sostenibile?*, in *Rivista Giur. dell'Ambiente*, 2006, pagg. 391 e sgg.

⁵⁶ Per un rigoroso studio dei principi del diritto ambientale e della loro efficacia si v. P. DELL'ANNO, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Giuffrè, Milano, 2004. In ambito internazionale P. SANDS, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.

importanti risultati sul terreno delle trasformazioni industriali verso l'applicazione diffusa delle tecnologie sicure, sotto il profilo ambientale, tuttavia, quelle ricerche mettevano in evidenza anche la difficoltà di conseguire degli effetti importanti senza disporre d'ingenti risorse destinate agli investimenti e senza il ricorso ad una sofisticata e costosa tecnologia⁵⁷, due condizioni che erano precluse a molti Stati. Gli ordinamenti interni di numerosi Paesi in via di sviluppo, dunque, pur aderendo, in via di principio, all'impostazione teorica dello "uno sviluppo sostenibile", recependo testualmente questa nozione nei rispettivi testi costituzionali e normativi, non ne traevano immediate conseguenze, anzi, nei concreti indirizzi della politica ambientale e nella gestione delle risorse, emergevano delle tendenze opposte: a) lo sfruttamento intensivo delle risorse naturali; b) la rimozione di limiti che potessero rallentare lo sviluppo; c) misure protezionistiche verso l'esterno. Non si tratta solo di uno svilimento del principio, ridotto ad un evanescente programma per il futuro, bensì di una dicotomia tra regole giuridiche ed effettività che si riscontra in diversi contesti applicativi, in ragione di obiettive difficoltà pratiche, di insufficienze strumentali ed organizzative, o di altre situazioni estemporanee ed eccezionali.

3. LA NOZIONE DI SVILUPPO SOSTENIBILE ACCOLTA NEI SINGOLI ORDINAMENTI RIESCE CONDIZIONATA DA QUELLA ISCRITTA NEGLI ATTI DELLA CONFERENZA DI RIO DEL 1992

Come è ben noto l'incontro planetario di Rio de Janeiro del 1992 venne designato come "conferenza sull'ambiente e lo sviluppo". Questa difficile relazione, in effetti, mi sembra il vero e proprio nodo gordiano della conferenza. Ritengo che sia stato un bene attribuire priorità a questa decisiva questione dato che i governi presenti a Rio erano consapevoli dell'esigenza di considerare il complicato intreccio dei due elementi (sviluppo e ambiente) per la formulazione stessa delle questioni da sottoporre all'esame della conferenza. È stato rilevato che la novità di maggior consistenza emersa dai lavori della conferenza di Rio sarebbe proprio l'impulso per l'evoluzione del diritto internazionale in materia di sviluppo sostenibile⁵⁸. La questione che qui interessa è stata affrontata nelle disposizioni di principio della dichiarazione finale dove si afferma che «il diritto allo sviluppo deve essere realizzato in modo da soddisfare equamente le esigenze relative all'ambiente ed allo sviluppo delle generazioni future» (Principio terzo). La tutela dell'ambiente «al fine di pervenire ad uno sviluppo sostenibile» e ad una «migliore qualità della vita» deve costituire «parte integrante del processo di sviluppo» e non può essere considerata separatamente da questo. (Principio quarto). Per lo stesso fine gli Stati «dovranno ridurre ed eliminare i modi di produzione e consumo insostenibili e

⁵⁷ Cfr. R. COSTANZA (a cura di), *Ecological Economics: The Science and Management of Sustainability*, Columbia University Press, New York, 1991.

⁵⁸ Si v. a tale proposito: G.C. GARAGUSO e S. MARCHISIO (a cura di), *Rio 1992: vertice per la terra*, Franco Angeli, Milano, 1993, in particolare pagg. 65 e sgg.

promuovere politiche demografiche adeguate». (Principio ottavo). La cooperazione tra gli Stati dovrà rafforzare «le capacità istituzionali endogene per lo sviluppo sostenibile, migliorando la comprensione scientifica mediante scambi di conoscenze». (Principio 9). Numerosi ordinamenti interni, dopo Rio, hanno riproposto, a volte senza alcuna elaborazione originale, l'impianto concettuale e le stesse formule segniche tradotte nel documento finale di quell'incontro planetario, per cui non si può parlare di ricezione bensì di un'adesione di principio di mera derivazione eteronoma.

3.1. *I riflessi dei principi di Rio sull'organizzazione costituzionale dello Stato contemporaneo e sull'evoluzione del diritto ambientale*

Se pure, i cultori del diritto internazionale ci avvertono che le “dichiarazioni di principi” di questo tipo non costituiscono una fonte autonoma di norme internazionali, i postulati di Rio in tema di sviluppo e ambiente hanno posto alcune premesse che potevano risultare di qualche efficacia per dare impulso anche ad una evoluzione dei diritti nazionali⁵⁹. Il sempre più stretto collegamento tra la dimensione transfrontaliera della questione ambientale e l'assetto dei poteri e delle competenze interni agli Stati è preso in esame da tutti i recenti studi sistematici in materia di diritto dell'ambiente. Il documento finale di Rio, poi, non trascurava di considerare i mezzi per realizzare gli obiettivi indicati nelle disposizioni di principio: si segnalano la cooperazione tra gli Stati, con particolare riferimento al rapporto tra Paesi industrializzati e Paesi in via di sviluppo, l'adozione di norme internazionali e il rafforzamento delle prassi favorevoli alla radicazione del concetto di sviluppo sostenibile nei processi decisionali statali e regionali⁶⁰. Si trattava, in larga parte, di utilizzare, secondo gli scopi tracciati dalla conferenza, sia alcuni dei tradizionali canali della cooperazione internazionale in materia ambientale sia l'assetto decentrato delle competenze facendo specifico riferimento ai poteri locali e al rafforzamento della loro capacità d'intervento sui temi ambientali. Nello stesso conte-

⁵⁹ La questione è stata oggetto di specifica considerazione da parte della dottrina di diritto internazionale. Si v. G.C. GARAGUSO e S. MARCHISIO (a cura di), *Op. cit.*, pagg. 29 e sgg.; A.C. KISS, *Nouvelles tendances du droit international de l'environnement*, in *German Yearbook of International Law*, 1989, pagg. 241 e sgg.; Id., *Droit international de l'environnement*, Pedone, Paris, 1989, pagg. 36 e sgg.; P.H. SAND, *UNCED and the Development of International Environmental Law*, in *Yearbook of International Environmental Law* (3^a ed.), 1993, pagg. 3 e sgg.; A. REST, *Implementation of the Rio Targets*, in *Environmental Policy and Law*, 25/6, 1995, pagg. 312 e sgg.; M. ARCARI, *Diritto internazionale e ambiente*, in S. Nespore e A.L. De Cesaris (a cura di), *Codice dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 1999, pagg. 26 e sgg.; S. MARCHISIO, *Il diritto internazionale dell'ambiente*, in G. Cordini, S. Fois, S. Marchisio, *Diritto ambientale. Profili internazionali, europei e comparati*, Giappichelli, Torino, 2008, pagg. 1 e sgg.

⁶⁰ Un esempio di cooperazione internazionale regionale in tema di “sviluppo sostenibile” è dato dall'istituzione, in seguito alla conferenza di Tunisi del 1994, di una Commissione mediterranea per lo sviluppo sostenibile, sul modello dell'organismo analogo (Commissione ONU per lo sviluppo sostenibile) da tempo operante presso le Nazioni Unite. Cfr. G. TAMBURELLI, *La commissione mediterranea per lo sviluppo sostenibile*, in S. Marchisio (a cura di), *Aspetti giuridici del partenariato euromediterraneo*, cit., pagg. 57 e sgg.

sto si era preso in esame un secondo livello d'intervento per la soluzione delle complesse questioni istituzionali che riguardano l'organizzazione di governo più adatta per la salvaguardia dell'ambiente. I contenuti di questo secondo indirizzo erano anche volti a promuovere l'attenzione della comunità internazionale e dei pubblici poteri verso le formazioni sociali intermedie e i singoli cittadini, assicurando loro strumenti di partecipazione diretta e possibilità concrete di accedere all'informazione ambientale e di far valere le proprie ragioni di fronte alle giurisdizioni. L'allargamento dell'area della partecipazione diretta dei cittadini e delle associazioni alle decisioni riguardanti gli indirizzi della politica ambientale⁶¹; la garanzia giuridica dell'accesso all'informazione ambientale da parte di tutti i soggetti interessati⁶²; la realizzazione di adeguati sistemi informativi, con la conseguente centralizzazione dei dati raccolti; la definizione delle competenze statali, regionali e locali in materia ambientale; sono temi che coinvolgono l'organizzazione dello Stato contemporaneo e mettono alla prova la capacità d'indirizzo dei governanti. Tali questioni possono essere affrontate nel quadro delle discussioni che, in molti Paesi, sono state avviate in tema di riforme costituzionali e di adeguamento degli ordinamenti interni alla dimensione sovranazionale dei problemi ambientali

3.2. *Gli aggiornamenti di Johannesburg del 2002: il persistere e l'estendersi delle diffidenze e delle contrastanti visioni tra Paesi industrializzati e Paesi via di sviluppo*

Le diffidenze dei Paesi in via di sviluppo avevano già trovato corrispondenza in alcuni principi sottoscritti a Rio. Il principio undicesimo affermava che «gli *standard* ecologici, gli obiettivi e le priorità di gestione dell'ambiente dovranno riflettere il contesto ambientale e di sviluppo nel quale si applicano». Si precisava che i vincoli prescritti in alcuni Paesi potevano risultare inadeguati per i Paesi in via di sviluppo, imponendo ad essi dei costi economici e dei vincoli sociali ingiustificati. In questo principio la «compatibilità» ambientale dello sviluppo doveva essere definita rispetto a ciascuna area territoriale interessata. Il principio dodicesimo poneva agli Stati l'esigenza di evitare «ogni azione unilaterale diretta a risolvere i grandi problemi ambientali al di fuori della giurisdizione del Paese importatore» e raccomandava che le «misure di lotta ai problemi ecologici transfrontalieri o mondiali» siano basate, per

⁶¹ Cfr. T. TONCHIA (a cura di), *Diritti dell'uomo e ambiente. La partecipazione dei cittadini alle decisioni sulla tutela dell'ambiente*, Atti, CEDAM, Padova, 1990. Per una rigorosa ricostruzione dei diversi orientamenti espressi dall'associazionismo ambientalista si v. M. DIANI, *Isole nell'arcipelago. Il movimento ecologista in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1988; F. LIVORSI, *Il mito della nuova Terra*, Giuffrè, Milano, 2000.

⁶² Si v. l'accurata rassegna comparata di D. BORGONOVO RE, *Il diritto all'informazione ambientale in Francia, negli Stati Uniti e in Italia*, in G. Arena (a cura di), *L'accesso ai documenti amministrativi*, Il Mulino, Bologna, 1991; nonché la raccolta di studi curata da M. Pallemmaerts, *Le droit à l'information en matière d'environnement*, (testo anche nelle lingue inglese e tedesca), E. STORY-SCIENTIA, Bruxelles, 1991; G. GARZIA, *Il diritto all'informazione ambientale tra situazioni soggettive e interessi pubblici*, Maggioli, Rimini, 1998; G. CORDINI, *Formazione giuridica ed informazione dei cittadini in tema di ambiente*, in *Rassegna Amministrativa della Sanità*, 2004, pagg. 163 e sgg.; C. ALIBERTI, M. COLACINO, P. FALLETTA, *Informazione ambientale e diritto di accesso*, a cura di G. Recchia, Cedam, Padova, 2007.

quanto possibile, su di un consenso internazionale. Riesce difficile contemperare queste riserve con la necessità posta dallo stesso principio dodicesimo, dove si raccomanda agli Stati di operare per «promuovere un sistema economico internazionale aperto» e di evitare che le misure di politica commerciale a fini ecologici costituiscono un mezzo di discriminazione arbitraria o ingiustificata, o una dissimulata restrizione agli scambi mercantili. Sono qui ripetute delle formule, piuttosto ampie, che furono iscritte anche nei primi trattati delle Comunità Europee. Derghe ed eccezioni alla libera circolazione, nel diritto comunitario, hanno avuto applicazione costante e hanno prodotto un contenzioso imponente, che ha originato numerosi interventi della Corte di Giustizia. L'Agenda 21, come è noto, è il programma operativo predisposto in preparazione della Conferenza di Rio⁶³. In quel documento sono offerte delle utili indicazioni per l'adozione di concrete misure di salvaguardia ambientale da parte degli Stati e dei pubblici poteri (centrali, regionali e locali). Il programma enunciato dall'Agenda 21, al capitolo ottavo, enumera tutta una serie di iniziative che gli Stati sono invitati a promuovere in tema di sviluppo sostenibile⁶⁴. L'attenzione è stata rivolta sia alle politiche ambientali delle moderne democrazie industriali sia a quelle dei Paesi del terzo mondo. Le linee guida riguardavano, prioritariamente, le decisioni in campo economico e sociale. Si raccomandava agli Stati di considerare i problemi dell'ambiente in tutti i processi economici fondamentali, di operare per realizzare un coordinamento delle politiche economiche a livello internazionale, di promuovere lo scambio d'informazioni e la partecipazione dei cittadini alla definizione delle misure di salvaguardia dell'ambiente. Quest'ultimo aspetto è sottolineato, in termini generali, anche dal principio decimo della dichiarazione finale di Rio dove si riconosce che «il modo migliore di trattare le questioni ambientali è quello di assicurare la partecipazione di tutti i cittadini interessati, ai diversi livelli». La conciliazione dello sviluppo con la protezione ambientale, in effetti, impegna tutti i protagonisti ad una collaborazione attiva. In molti Paesi questo programma ha trovato corrispondenza nell'indirizzo della politica ambientale. Mi preme osservare che negli ordinamenti interni sono state numerose le iniziative concrete (raccolta differenziata dei rifiuti e riciclaggio; risparmio energetico; uso razionale dell'acqua; recupero e gestione dei centri storici; monitoraggio dell'aria ecc.), collegate in via diretta o indiretta, all'Agenda 21, coinvolgendo le collettività territoriali locali. Ove si prendano in esame disgiuntamente i vari propositi enunciati in quella dichiarazione o tradotti, in modo ben più articolato e concreto, nel programma dell'Agenda 21 si nota come il

⁶³ Cfr. J. ROBINSON (a cura di), *Agenda 21*, vol. I e II, Dobbs Ferry, New York, 1992; N.A. ROBINSON, P. HASSAN, F. BURHENNE-GUILMIN (eds.), *Agenda 21 & the UNCED Proceedings*, voll. I-IV, Oceana Publications, New York, 1992-1994.

⁶⁴ Interessanti sviluppi della questione erano già efficacemente prospettati nella rassegna di P. SOAVE, *Lo sviluppo sostenibile nella prospettiva dell'Agenda 21. Il programma d'azione lanciato alla Conferenza di Rio de Janeiro*, in Rivista Giuridica dell'Ambiente, 1993, pagg. 761 e sgg. Si v. anche O. FERRAJOLO, *Il Programma dell'UNGASS e lo sviluppo sostenibile*, in S. Marchisio, F. Raspadori, A. Manegga, *Rio cinque anni dopo*, cit., pagg. 25 e sgg. Si v. anche la documentazione relativa al "Programma per l'ulteriore attuazione dell'Agenda 21" adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con la Risoluzione S/19 del 28 giugno 1997, ivi, pagg. 75 e sgg.

soggetto a cui ci si rivolge non è solo lo Stato. I destinatari sono molteplici e si possono riassumere in due grandi categorie: i poteri pubblici da un lato e le variegate componenti della compagine sociale, dall'altro lato. Il forte richiamo a forme di partecipazione, l'informazione (presupposto e garanzia giuridica ribadita nel tempo), il riordino delle funzioni, l'assetto delle competenze, il coinvolgimento di ciascuno (assai difficile senza un'opera diffusa di sensibilizzazione e di educazione ambientale) sono istanze che trovano soddisfazione solo se dirette alle singole comunità e non certo solo ai poteri centrali statali.

Nei documenti conclusivi della conferenza mondiale di Johannesburg (2002) viene ribadita l'importanza di alcune regole che, sebbene poste anche in precedenti occasioni o determinate in altri contesti, non rappresentavano ancora un orientamento accolto dai legislatori nazionali:

- a) lo sviluppo dei criteri volti alla "prevenzione" del degrado ambientale e l'applicazione diffusa del "metodo precauzionale"⁶⁵ inteso come regola per l'adozione di misure dirette a contrastare i rischi di danni gravi ed irreversibili, senza attendere la prova scientifica "certa" quando sono ragionevoli e fondati gli indizi che denunciano un pericolo ambientale rilevante. In questo caso il legislatore e l'autorità pubblica preposta alla salvaguardia del bene collettivo assumono una diretta responsabilità e adottano le misure necessarie legittimate dal principio "precauzionale";
- b) la promozione dell'internalizzazione dei costi per la tutela ambientale e l'uso di strumenti economici e finanziari per sostenere e promuovere la difesa dell'ambiente, considerando che, in via di principio, l'inquinatore dovrebbe sostenere il costo dell'inquinamento, tenendo conto dell'interesse pubblico e senza distorcere il commercio internazionale e gli investimenti;
- c) la valutazione d'impatto ambientale non solo delle attività suscettibili di avere effetti rilevanti sull'ambiente ma anche di piani e programmi che hanno un'incidenza "strategica" sull'ambiente;
- d) la notifica tempestiva agli altri Stati delle catastrofi naturali e di ogni altra situazione di emergenza suscettibile di produrre effetti nocivi improvvisi sull'ambiente, anche allo scopo di consentire alla comunità internazionale di aiutare gli Stati colpiti.

Talune di queste indicazioni contengono elementi di possibile contraddizio-

⁶⁵ Cfr. T. SCOVAZZI, *Sul principio precauzionale nel diritto internazionale dell'ambiente*, in Rivista di Diritto Internazionale, 1992, pagg. 699 e sgg.; H. HOHMANN, *Precautionary Legal Duties and Principles of Modern International Environmental Law*, Kluwer, London, 1994; S. MARANELLA, *Il principio di prevenzione nel diritto internazionale dell'ambiente*, Università di Perugia, Tip. Strambi, Roma s.d., (1996); D. FREESTONE e E. HAY (eds.), *The Precautionary Principle and International Law*, Kluwer, The Hague/London/Boston, 1996; R. HARDING, E. FISCHER, *Perspectives on the Precautionary Principle*, The Federation Press, Sidney, 1999; L. BUTTI, *Il principio precauzionale e la legislazione ambientale*, in Ambiente e sviluppo, 2003, pagg. 30 e sgg.; C. DE ROANY, *Des principes de précaution. Analyse de critères communs et interprétation différenciée*, in Revue juridique de l'environnement, 2004, pagg. 143 e sgg. Per profili più generali cfr. F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Giuffrè, Milano, 2005; A. TROUWBORST, *Precautionary Rights and Duties of States*, M. Nijhoff Publishers, Leiden e Boston, 2006.

ne. Il metodo precauzionale, se rigidamente applicato, può confliggere con la graduazione e la compatibilità tra sviluppo e ambiente. La regola “chi inquina paga” non è mai stata chiaramente determinata, dando corso ad almeno due indirizzi. Quello inteso a sostenere l’uso di strumenti economici e quello diretto a configurare, con rigore, le ipotesi di responsabilità per danno ambientale, applicando misure risarcitorie a carico dell’inquinatore⁶⁶. Il richiamo dell’interesse pubblico è così generico da contemplare un’ampia serie di riserve, mentre il vincolo derivante dal commercio internazionale, in concreto, può risultare dominante così da annullare gli effetti delle misure di salvaguardia. Questa preoccupazione è particolarmente significativa nel mercato comune europeo dove le regole della libera circolazione delle merci, delle persone, dei capitali e dei servizi sono state poste a fondamento del patto istitutivo. Nel principio ottavo si afferma la necessità di “ridurre” o di “eliminare”, da parte degli Stati, i modi di produzione e consumo insostenibili. Se pure la determinazione delle misure statali potrà essere la più varia, entro la griglia che comprende la minima riduzione e la assoluta proibizione, questo principio ottavo delinea una ipotesi di vincolo quasi unica nel documento programmatico di Rio, manifestando così una cesura nell’impostazione complessiva del testo. Questo principio prende in esame, in via diretta ed immediata, il modo di produrre accostandolo al consumo. I soggetti restano gli Stati ma i destinatari ultimi non possono che essere i produttori e i consumatori, cioè le imprese e i cittadini⁶⁷. Da ultimo, si deve osservare che l’efficacia delle misure raccomandate dipende, quasi esclusivamente, dall’attuazione che deve essere garantita dalle competenti autorità nazionali. L’incerta interpretazione delle eccezioni, delle deroghe, dei limiti e dei parametri indicati allo scopo di determinare, in concreto, la compatibilità ambientale dello sviluppo induce a manifestare cautela nel giudizio relativo all’efficacia dei metodi proposti, in termini così generici e talora ambigui, nei documenti internazionali.

4. LA NOZIONE DI “SVILUPPO SOSTENIBILE” INTRODOTTA NEL DIRITTO DELL’UNIONE EUROPEA E IL SUO ADATTAMENTO DA PARTE DEGLI ORDINAMENTI INTERNI

La concezione dell’ambiente, assunta con l’Atto Unico Europeo e con il trattato di Maastricht, rivela delle affinità con quella che emerge dalle dichiarazioni finali di Rio, in particolare, laddove si riconoscono: a) il diritto degli esseri umani ad una “vita sana e produttiva in armonia con la natura”, b) il diritto allo sviluppo

⁶⁶ Per un confronto comparato delle legislazioni sul danno ambientale adottate dagli Stati che aderiscono all’Unione Europea rinvio a G. CORDINI e A. POSTIGLIONE (eds.), *Prevention and Remedying of Environmental Damage*, Bruylant, Bruxelles, 2005.

⁶⁷ Questo è l’indirizzo che emerge, tra l’altro, dagli accordi internazionali che considerano le esigenze di protezione dell’ambiente nel quadro del libero scambio e dei commerci tra gli Stati. Sono interessanti, al riguardo, gli esempi offerti dagli accordi commerciali regionali nord-americani. Si v. A. TURMEL, *La protection de l’environnement et les accords nord-américains de libre-échange*, in AA.VV., *Développements récents en droit de l’environnement* (1994), Editions Y. Blais Inc, Cowansville (Québec), 1994, pagg. 369 e sgg.

“realizzato in modo da soddisfare equamente le esigenze relative all’ambiente”, cioè il diritto ad uno “sviluppo sostenibile” fondato su di una politica dell’ambiente intesa come parte integrante del processo di sviluppo. Il nuovo indirizzo comunitario della politica ambientale traccia un orientamento fortemente innovativo, tuttavia, prima di esprimere giudizi sarà bene verificare che le misure di attuazione siano conseguenti rispetto agli enunciati solenni sottoscritti dagli Stati membri dell’Unione. Nelle norme di principio dell’Unione Europea e nella delineazione dei criteri da seguire per la redazione del programma di sviluppo economico gli Stati membri hanno espressamente riconosciuto la competenza comunitaria, estendendo l’azione comune alla politica ambientale. Queste scelte sono analoghe a quelle che caratterizzano l’assetto costituzionale degli Stati membri, per quanto concerne i cosiddetti nuovi diritti, o “diritti della terza generazione”⁶⁸, comprendenti appunto il diritto all’ambiente, il diritto allo sviluppo, i diritti dell’informazione, i diritti del consumatore, quei diritti che sono stati designati come “diritti della società tecnologica”⁶⁹. L’art. 2 del trattato ha assegnato alla Comunità il compito di promuovere uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche, attraverso una crescita “sostenibile che rispetti l’ambiente”. L’art. 3 ha inserito la politica dell’ambiente tra le azioni dirette a realizzare gli scopi comuni, assegnati all’Unione. Le dichiarazioni di principio, perciò, non sono state equivoche in ordine alla competenza comunitaria in materia ambientale. Semmai si deve porre attenzione all’art. 174, ove sono indicati i criteri volti ad ordinare l’azione delle istituzioni comunitarie. Trova conferma la necessità di prevenire il danno ambientale, intervenendo, per quanto possibile, prima dell’evento dannoso, allo scopo di rimuovere il rischio. La procedura per la valutazione dell’impatto ambientale, adottata in ambito comunitario negli anni ‘80 e recepita da tutti gli Stati membri, riuscirebbe efficace se collegata a questo indirizzo precauzionale basato su azioni preventive diffuse. La prevenzione impone l’integrazione della politica ambientale nelle altre politiche comuni. Si conferma l’impostazione per cui la sostenibilità dello sviluppo si realizza mediante il ricorso a una serie combinata di criteri, regole e strumenti: dai principi di precauzione, prevenzione e imputazione dei costi all’inquinatore alle regole di comando e controllo; dalla VIA alla VAS e alle normative ambientali di settore; dal regime speciale per l’orientamento del mercato all’incentivazione promossa per sostenere le “produzioni ecologiche”⁷⁰. Il trattato dell’Unione ha integrato l’ambiente nella

⁶⁸ Si osserva che l’estensione sovranazionale delle garanzie per i diritti e le libertà individuali, assunti come “premessa della giustizia comunitaria”, da un lato potrebbe indurre difficoltà e confusione nell’organo giudicante, il quale deve fare capo ad una pluralità di statuizioni, dall’altro, potrebbe «aggravare il conflitto già insito nel diritto pubblico degli Stati tra libertà individuali e diritti sociali». Cfr. P.G. GRASSO, *Aspetti e questioni di diritto costituzionale nella formazione del diritto delle comunità economiche europee*, in *Scritti in onore di Pietro Virga*, I, Giuffrè, Milano, 1994, pagg. 965 e sgg.

⁶⁹ S. COTTA, *La sfida tecnologica*, Il Mulino, Bologna, 1968; V. FROSINI, *Il diritto nella società tecnologica*, Giuffrè, Milano, 1981; F. RICCOBONO (a cura di), *Nuovi diritti dell’età tecnologica*, Giuffrè, Milano 1991.

⁷⁰ Riesce convincente la conclusione a cui perviene Filippo Salvia, ove osserva che l’obiettivo comunitario dello sviluppo sostenibile appare affidato non solo a normative di settore ma ad una pluralità di strumenti ispirati a logiche diverse. Cfr. F. SALVIA, *Ambiente e sviluppo sostenibile*, cit., pag. 243.

costruzione comune europea, facendo della protezione ambientale la misura ed il limite di una crescita economica “sostenibile” e di uno sviluppo “armonioso” ed “equilibrato” di tutti gli Stati membri. Crescita economica e sviluppo non sembrano sufficienti a determinare migliori condizioni di vita per gli abitanti dell’Europa eppure è su questi quasi esclusivi parametri che si misura lo “stato di salute” del Continente, senza considerare che il degrado dell’ambiente, nel medio periodo, può incidere in modo pesantemente negativo sulla qualità della vita e sul benessere dei cittadini. La protezione dell’ambiente non è da considerare solo una politica dell’Unione ma dovrebbe essere posta tra le condizioni primarie per l’esistenza stessa di un aggregato sociale europeo. L’impresa, l’economia e la moneta che sono state essenziali nella costruzione dell’edificio comunitario europeo sembrano perdere l’assoluta centralità che fino ad oggi hanno avuto nell’assetto costituzionale dell’Unione. Ciò in conseguenza dell’affermarsi di esigenze di equilibrio e di compatibilità tra utilizzazione delle risorse, produzione dei beni, consumo e rispetto dell’ambiente. La protezione ambientale risulta, perciò, necessaria se si vuole garantire, anche nel futuro, una buona qualità della vita ad ogni cittadino europeo⁷¹.

Il concetto di sviluppo sostenibile nell’Unione Europea può essere meglio determinato in relazione al principio generale della “proporzionalità” delle misure di salvaguardia dell’ambiente⁷². L’articolo 174 (ora art. 191, trattato di Lisbona) consente di attribuire un significato univoco al concetto di “crescita sostenibile”, di cui si parla nel trattato. La crescita economica riesce tale se consente di salvaguardare e migliorare la qualità dell’ambiente; se contribuisce alla protezione della salute umana; se garantisce un’uso accorto e razionale delle risorse, dunque, se non contrasta con il fondamentale e generale principio di “tutela dell’ambiente”, posto che questo principio, alla luce della giurisprudenza della Corte di Giustizia comunitaria, impone che il rapporto tra le attività economiche e la protezione dell’ambiente sia concepito in termini di proporzionalità e di equilibrio⁷³. I giudici nazionali hanno condiviso questa impostazione e non si evidenziano delle significative contraddizioni tra l’indirizzo seguito dalla giurisprudenza interna e quello della

⁷¹ Le peculiarità di questo nuovo orientamento della politica ambientale comune sono state rilevate da una dottrina avvertita nei confronti delle problematiche ambientali. Si v. L.M. FALOMO, *L’incidenza del trattato di Maastricht sul diritto comunitario ambientale*, in Rivista di Diritto Europeo, 1992, pagg. 587 e sgg.; P. THIEFFRY, *Les nouveaux instruments juridiques de la politique communautaire de l’environnement*, in Revue Trimestrielle de Droit Européen, 1992, pagg. 669 e sgg.; M. GOLA, *L’amministrazione degli interessi ambientali*, Giuffrè, Milano, 1995; P. FOIS, *Il diritto ambientale nell’ordinamento dell’Unione Europea*, in G. Cordini, P. Fois, S. Marchisio, *Diritto ambientale*, cit., Torino, 2008, pagg. 51 e sgg.

⁷² La strategia comunitaria intesa a promuovere azioni a sostegno dello “sviluppo sostenibile” è stata delineata nella Comunicazione della Commissione del 15 maggio 2001, COM(2001) 264 def., “sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell’Unione Europea in favore dello sviluppo sostenibile.”

⁷³ Per qualche sviluppo del tema si v. G. CORDINI, *Impresa e ambiente nel diritto della Comunità Europea*, in Sinergie, 1990, nn. 21-22, pagg. 141 e sgg. Per un esame del crescente ruolo che l’ambiente riveste per i cultori delle discipline economiche si v. I. MUSU, *Introduzione all’economia dell’ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2000.

Corte di Giustizia. Mi sembra non privo di significato il frequente e, alle volte, sin troppo insistito ricorso al rinvio in via pregiudiziale, allo scopo di ottenere un'interpretazione comunitaria della norma ambientale.

5. COSTITUZIONALISMO E SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE

Nell'idea stessa del costituzionalismo è insita una sorta di progressione dei popoli verso condizioni di benessere⁷⁴. Questa prospettiva, poi, sotto il profilo ideologico ha costituito una costante nel pensiero politico del liberalismo democratico occidentale. Le Costituzioni hanno tradotto tali istanze nella forma dello "Stato del benessere" estendendo le garanzie sociali. I legislatori, di conseguenza, hanno assecondato questo indirizzo costituzionale fino a quando il rapporto costi/benefici ha mostrato di essere giunto a limiti di rottura. Da qui la crisi del "welfare" e l'affannosa ricerca di soluzioni alternative che, ad oggi, non sembrano né convincenti né appaganti sul piano del consenso politico. La nozione stessa di "sviluppo sostenibile" se pure accolta in alcuni testi costituzionali manifesta tensioni antinomiche ove da un lato postula un'esigenza costante di evoluzione della società verso un maggiore benessere e dall'altro propone di valutare, confrontare, porre un limite, fino a prospettare, nelle forme più radicali dell'ambientalismo, mutamenti delle condizioni di vita e trasformazioni rilevanti degli assetti organizzativi della società. La dimensione costituzionale dello "sviluppo sostenibile" non rappresenterebbe, dunque, a mio parere, una naturale evoluzione della concezione "sociale" che ha improntato di sé il costituzionalismo di ultima generazione e dato corso ad una fitta legislazione, volta a costituire una rete di protezione a favore di categorie deboli e a sostegno di specifici interessi (nel lavoro, nella famiglia, a favore della persona ecc.). La sostenibilità fa riferimento ad esigenze di equilibrio nell'uso delle risorse e di protezione dell'ambiente, configurando una "condizione di esistenza" piuttosto che non una mera modalità di articolare le scelte normative nella prospettiva di una efficace tutela sociale.

6. IL PRINCIPIO DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE NEI RECENTI INDIRIZZI DEL COSTITUZIONALISMO AMBIENTALE

Non mancano testi costituzionali recenti che fanno esplicito riferimento allo "sviluppo sostenibile". Il costituzionalismo latino-americano offre diversi esempi⁷⁵. L'Art. 80 della Costituzione della Colombia (1991, più volte riformata negli

⁷⁴ Cfr. A. BARBERA, *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, nel vol. dall'identico titolo, a cura dello stesso A., Laterza, Roma e Bari, 1997, pagg. 3 e sgg.

⁷⁵ Sul diritto ambientale nei Paesi dell'America Latina cfr. R. BRANES, *Informe sobre el desarrollo del derecho ambiental latinoamericano y su aplicación después de diez años de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente*, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, México D.F., Caracas, 2001. Si v., poi, l'opera collettiva a cura di E. ROZO ACUÑA, *Profili di diritto ambientale da Rio de Janeiro a Johannesburg*, Giappichelli, Torino, 2004; G. AGUILAR, A. IZA., (Ed. y Dirección), *Manual de derecho ambiental en Centroamérica*, UICN, Oficina Regional para Mesoamérica, San José, 2005.

anni successivi) afferma: «El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución». In questo contesto la sostenibilità è posta in relazione allo sfruttamento delle risorse naturali e configurata come esigenza che giustifica l'intervento pubblico centralizzato, secondo un modello pianificatorio. Il testo costituzionale colombiano, dunque, utilizza una formula "internazionale" in un contesto alquanto tradizionale. L'articolo 41 della Costituzione Argentina, riformata nel 1994 dispone: «Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras, y tienen el deber de preservarlo» non utilizza l'espressione ma fa ricorso ad un più generico "sviluppo umano" che sembra corrispondere a formule come "qualità della vita" e "ambiente sano", per significare un interesse della persona umana all'ambiente. Si tratta di un indirizzo costituzionale che trova corrispondenza in altri testi come l'articolo 47 della Costituzione dell'Uruguay del 1967 (riformata nel 1996): «La protección del medio ambiente es de interés general. Las personas deberán abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación graves al medio ambiente. La Ley reglamentará esta disposición y podrá prever sanciones para los transgresores»⁷⁶; l'articolo 225 della Costituzione brasiliana del 1988 dove si fa ricorso ad espressioni come: «ambiente ecológicamente equilibrado, bien de uso común del pueblo y esencial para una sana calidad de vida» o l'art. 117 della Costituzione del Salvador (del 1983, riformata nel 2000): «Es deber del Estado proteger los recursos naturales, así como la diversidad e integridad del medio ambiente, para garantizar el desarrollo sostenible». L'articolo 50 della Costituzione della Costa Rica, riformata nel 2001 afferma: «Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado». Del pari la Costituzione del Guatemala del 1985 (riformata nel 1993) all'articolo 97 dispone: «El Estado, las municipalidades y los habitantes del territorio nacional están obligados a propiciar el desarrollo social, económico y tecnológico que prevenga la contaminación del ambiente y mantenga el equilibrio ecológico. Se dictarán todas las normas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna, de la flora, de la tierra y del agua, se realicen racionalmente, evitando su depredación». Qui l'obbligazione ambientale viene riferita non solo ai poteri pubblici ma anche ai cittadini, facendo ricorso alla formula "conservazione dell'equilibrio ecologico". I costituenti di questi Paesi dell'America Latina hanno trattato la materia ambientale con maggiore dettaglio rispetto a testi costituzionali meno recenti e si sono preoccupati di rendere manifesta l'adesione a questo principio in quanto lo configurano in termini di salvaguardia del proprio patrimonio naturale e dei singoli beni ambientali che lo costituiscono, piuttosto che esclusivamente posto in relazione ad un equilibrio interno, da conseguire e

⁷⁶ Per una riflessione sul diritto ambientale in questo Paese si v. R. GOROSITO ZULUAGA, *Introducción al ordenamiento territorial como técnica de protección ambiental* in Revista electrónica de Derecho Ambiental, n. 5, 2001.

conservare⁷⁷. Si tratta di una lettura che sembra comune anche a molti Paesi del Terzo Mondo dell'America Centrale e Meridionale, dell'Africa e dell'Asia, ove il tema fondamentale risulta essere quello di contrastare fenomeni interni (non solo il degrado ma anche la corruzione e la criminalità ambientale) ed esterni (ad esempio in tema di brevettazione e biotecnologie) che possono accrescere il depauperamento e lo sfruttamento delle proprie risorse. Ad esempio la Costituzione della Bolivia del 1967, più volte emendata, all'articolo 136 dispone: «Los bienes nacionales son del dominio originario del Estado I. Son de dominio originario del Estado, además de los bienes a los que la ley les da esa calidad, el suelo y el subsuelo con todas sus riquezas naturales, las aguas lacustres, fluviales y medicinales, así como los elementos y fuerzas físicas susceptibles de aprovechamiento». Si nota, come primaria, la preoccupazione di consentire allo Stato, mediante la riserva di legge, la pubblicizzazione di ogni risorsa naturale che possa rivestire un rilevante interesse economico. La Costituzione della Guyana (1970) all'articolo 36 afferma: «In the interests of the present and future generations, the State will protect and make rational use of its land, mineral and water resources, as well as its fauna and flora, and will take all appropriate measures to conserve and improve the environment». La Costituzione del Nepal del 1990 all'articolo 26 (State Policies) dispone: «(3) The State shall pursue a policy of mobilising the natural resources and heritage of the country in a manner which might be useful and beneficial to the interest of the nation. (4) The State shall give priority to the protection of the environment and also to the prevention of its further damage due to physical development activities by increasing the awareness of the general public about environmental cleanliness, and the State shall also make arrangements for the protection of the rare wildlife, the forests and the vegetation». La Costituzione del Burundi del 1992 all'articolo 47 afferma: «Les biens publics sont sacrés et inviolables. Chacun est tenu de les respecter scrupuleusement et de les protéger. Chaque Burundais a le devoir de défendre le patrimoine de la nation. Tout acte de sabotage, de vandalisme, de corruption, de détournement, de dilapidation, ou tout autre acte qui porte atteinte au bien public est réprimé dans les conditions prévues par la loi». La Costituzione del Burkina-Faso (1991) all'articolo 29 riconosce «Le droit à un environnement sain est reconnu; la protection, la défense et la promotion de l'environnement sont un devoir pour tous» mentre all'articolo 14 dichiara: «Les richesses et les ressources naturelles appartiennent au peuple. Elles sont utilisées pour l'amélioration de ses conditions de vie». La Costituzione dell'Angola del 1992, all'articolo 24 riconosce il diritto alla protezione ambientale: «(1) All citizens shall have the right to live in a healthy and unpolluted environment. (2) The State shall take the requisite measures to protect the environment and national species of flora and fauna throughout the national territory and maintain ecological balance. (3) Acts that damage or directly or indirectly jeopardize conservation of the environment shall be punishable by law», tuttavia, all'articolo 9 dichiara: «The State

⁷⁷ La Costituzione delle Filippine del 1987 sembra fare eccezione dato che introduce un'interessante correlazione tra il diritto all'ambiente e l'equilibrio naturale. Sec. 16: "The State shall protect and advance the right of the people to a balanced and healthful ecology in accord with the rhythm and harmony of nature".

shall guide the development of the national economy, with a view to guaranteeing harmonious and balanced growth of all sectors and regions of the country, and rational and efficient use of all productive capacity and national resources, as well as heightening the well-being and quality of life of citizens». Questa impostazione viene rafforzata dall'articolo 12: «(1) All natural resources existing in the soil and subsoil, in internal and territorial waters, on the continental shelf and in the exclusive economic area, shall be the property of the State, which shall determine under what terms they are used, developed and exploited. (2) The State shall promote the protection and conservation of natural resources guiding the exploitation and use thereof for the benefit of the community as a whole ...». La Costituzione del Ciad del 1996 all'articolo 47, confermando uno stilema assai diffuso dichiara: «Toute personne a droit à un environnement sain», facendovi corrispondere all'articolo 52 un correlato dovere al rispetto da parte dei cittadini, mentre l'articolo 50 dispone: «Les biens publics sont inviolables. Toute personne doit les respecter et les protéger». La Costituzione del Sudan del 1998 all'articolo 13 - Public Health, Sport and Environment fa un esplicito riferimento allo “sviluppo sostenibile”, a beneficio anche delle “future generazioni”: «The State shall promote public health, encourage sports and protect the natural environment, its purity and its natural balance, to ensure safe, sustainable development for the benefit of all future generations», a proposito delle risorse naturali del Paese. In corrispondenza con questo riconoscimento, tuttavia, l'articolo 9 - afferma: «All natural resources under the ground, on its surface or within the territorial waters of Sudan are public property and shall be in governed by law. The State shall prepare plans and prompt the appropriate conditions for procuring the financial and human resources necessary to exploit these resources». La Costituzione Cambogiana (1993 e 1999) all'articolo 58 dispone: «State property notably comprises land, mineral resources, mountains, sea, underwater, continental shelf, coastline, airspace, islands, rivers, canals, streams, lakes, forests, natural resources, economic and cultural centers, bases for national defense and other facilities determined as State property». The control, use and management of State properties shall be determined by law e all'articolo 59: «The State shall protect the environment and balance of abundant natural resources and establish a precise plan of management of land, water, air, wind, geology, ecological system, mines, energy, petrol and gas, rocks and sand, gems, forests and forestry products, wildlife, fish and aquatic resources».

Queste esemplificazioni sembrano sufficienti per dare conto di un orientamento inteso a mettere in primo piano l'esigenza di riservare allo Stato ogni decisione relativa all'utilizzo delle “risorse preziose” del Paese⁷⁸, spesso configurando lo “sviluppo sostenibile” in stretto collegamento con i doveri pubblici e la pianificazione economica. In ambito europeo un riferimento espresso allo “sviluppo sostenibile” trova riscontro nella Costituzione portoghese all'articolo 81 (modificato in seguito alla revisione del 1997): “Spetta prioritariamente allo Stato....promuovere

⁷⁸ Faccio mia un'appropriata definizione di Carlo Albero Graziani. Cfr. C.A. GRAZIANI (a cura di), *Le risorse preziose: lo sguardo del giurista*, Atti del V convegno del club giuristi dell'ambiente, Preci, giugno 2003, Giuffrè, Milano, 2005.

l'incremento del benessere sociale e economico e della qualità della vita delle persone, specialmente meno favorite, nel quadro di una strategia di sviluppo sostenibile", nella revisionata Costituzione svizzera del 2000 all'articolo 73 intitolato "sviluppo sostenibile" si afferma: "La Confederazione e i Cantoni operano in favore di un rapporto durevolmente equilibrato tra la natura, la sua capacità di rinnovamento e la sua utilizzazione da parte dell'uomo" e nella Charte de l'Environnement della Francia. L'articolo 6 della "Charte" stabilisce: «Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social». L'articolo 10 impegna lo Stato a conformare allo spirito della Carta ambientale «l'action européenne et internationale de la France». Nel preambolo della Carta tra le considerazioni espresse si fa presente: «que l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains» e «qu'afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins». È lo stesso preambolo a riconoscere, poi, che la tutela dell'ambiente deve essere realizzata in quanto costituisce un "interesse fondamentale della Nazione". Nell'ordito costituzionale francese, dunque, si ricompongono sia i principi enunciati dalle Carte internazionali sull'ambiente, sia i caratteri propri del modello storico, integrando la Costituzione vigente con disposizioni di principio dirette specificamente alla salvaguardia dell'ambiente, nella prospettiva dello "sviluppo sostenibile"⁷⁹.

In generale sembra che l'inserimento di questo concetto nei testi costituzionali sia dipeso, principalmente, da ragioni temporali, in quanto, prima di operare un adattamento testuale è stata necessaria una certa sedimentazione delle dichiarazioni internazionali (in particolare l'Atto Finale di Rio de Janeiro) dalle quali ha tratto origine il concetto di "sostenibilità dello sviluppo". Dal raffronto comparato si ricava la sensazione che i legislatori costituzionali, nell'aderire ad un principio del tutto eteronomo, abbiano inteso adattarlo agli ordinamenti interni, configurandolo in chiave dinamica e prospettandolo come sintesi che riassume efficacemente un indirizzo strategico della politica ambientale.

7. LE FUTURE GENERAZIONI E I PROFILI INTERGENERAZIONALI NEL COSTITUZIONALISMO AMBIENTALE

L'esplicito riferimento alle "generazioni future", come si è già avuto modo di far rilevare, trova espressione in diversi testi costituzionali. Per fare riferimento ad alcuni esempi si possono ricordare: il Preambolo della Charte francese, l'art. 20a della Costituzione tedesca, il Preambolo della Costituzione Svizzera. Riferimenti testuali sono poi presenti in diverse Costituzioni dei Paesi latinoamericani, riforma-

⁷⁹ Cfr. *La Charte constitutionnelle en débat*, in *Revue juridique de l'environnement*, num. spec. del settembre 2003.

te in tempi recenti. L'art. 41 della Costituzione argentina (revisionata nel 1994) dispone: «Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras, y tienen el deber de preservarlo». La nuova Costituzione Bolivariana del Venezuela del 1999 voluta dal Presidente Chavez all'articolo 127 riconosce che «è un diritto e un dovere di ogni generazione proteggere e preservare l'ambiente a beneficio di se stessa e del mondo futuro». La Costituzione dell'Ecuador del 2008 all'articolo 12 afferma: «El agua es un derecho humano irrenunciable, y constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida». In questo testo il diritto ambientale trova, nello titolo II, una solida base costituzionale agli articoli 14 e 15⁸⁰. Il richiamo generazionale è esplicito nell'articolo 32 in tema di prestazioni sanitarie: «La prestación de los servicios de salud se regirá por los principios de equidad, universalidad, solidaridad, interculturalidad, calidad, eficiencia, eficacia, precaución y bioética, con enfoque de genero y generacional». La Costituzione della Bolivia del 2008/2009 all'articolo 33 afferma: «Le persone hanno diritto ad un ambiente sano, protetto ed equilibrato. L'esercizio di questo diritto deve permettere agli individui e alle collettività delle generazioni presenti e future, oltre che agli altri esseri viventi, di svilupparsi in modo normale e permanente». Il costituente moderno ha introdotto il riferimento alle future generazioni in quanto consapevole dell'esigenza di rafforzare un limite che possa evitare di agire «privando o spogliando» la propria posterità, come dichiarava l'estensore della dichiarazione virginiana del 1776. La propensione a considerare il rispetto per la natura come un dovere collettivo, al quale subordinare gli esasperati individualismi, gli interessi di parte e gli egoismi categoriali, sembra trovare maggiore considerazione in aree geografiche dove nelle antiche culture la comunità sociale, che ha origine e sviluppo sulla base del clan familiare, riveste un ruolo importante e riceve una considerazione giuridica prevalente rispetto all'affermazione dei diritti soggettivi dei singoli suoi componenti. Il vincolo comunitario, che riscuote ancora consenso e riesce convincente per le popolazioni indigene, trovando espressione nell'organizzazione sociale dei villaggi, non rappresen-

⁸⁰ Costituzione dell'Ecuador del 2008: Art. 14: «Se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantiza la sostenibilidad y el buen vivir, *sumak kawsay*. Se declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados»; Art. 15 «El Estado promoverá, en el sector público y privado, el uso de tecnologías ambientalmente limpias y de energías alternativas no contaminantes y de bajo impacto. La soberanía energética no se alcanzará en detrimento de la soberanía alimentaria, ni afectará el derecho al agua. Se prohíbe el desarrollo, producción, tenencia, comercialización, importación, transporte, almacenamiento y uso de armas químicas, biológicas y nucleares, de contaminantes orgánicos persistentes, agroquímicos internacionalmente prohibidos, y las tecnologías y agentes biológicos experimentales nocivos y organismos genéticamente modificados perjudiciales para la salud humana o que atenten contra la soberanía alimentaria o los ecosistemas, así como la introducción de residuos nucleares y desechos tóxicos al territorio nacional».

ta solo un dato antropologico interessante ma fornisce una spiegazione che fa comprendere quale sia il fondamento per più severe e articolate discipline costituzionali a difesa del patrimonio naturale. In molti Paesi dell'America latina riesce importante, a tale riguardo considerare alcuni valori che, in origine, erano profondamente radicati nelle popolazioni indigene per le quali la "sacralità della Terra" si poneva non solo in relazione con la spiritualità profonda di ciascuno bensì anche come fondamento della vita comunitaria. Il conflitto tra Nord e Sud del mondo che, in tema di protezione ambientale, è risultato palese in occasione dei Vertici internazionali come Rio de Janeiro e Johannesburg potrebbe essere meglio compreso se fosse considerato anche alla luce della comparazione tra sistemi giuridici diversi. Si potrebbe, così, prendere atto del fatto che non tutte le forme di pensiero che ispirano i regimi politici e informano gli assetti istituzionali del nostro tempo postulano l'esigenza di garantire un costante incremento delle condizioni di vita, senza misurare tutte le loro conseguenze in termini di responsabilità verso le generazioni future. La fiducia estrema nell'onnipotenza dell'uomo, nelle società avanzate dell'Occidente, viene riassunta con le espressioni "sviluppo", "benessere" e "progresso". Il legislatore, sovente, sembra fare esclusivo affidamento nella "scienza" e nelle "tecnologie", talora senza una valutazione critica dei fini e degli effetti, ponendosi, così, in contraddizione rispetto ai principi⁸¹. Per quanto specificamente riguarda l'ambiente questa propensione può trovare un temperamento costituzionale proprio negli articoli che fanno riferimento alla sostenibilità dello sviluppo.

8. L'AMBIENTE NELL'ORDINAMENTO COSTITUZIONALE ITALIANO

Nel 1948, quando entrava in vigore la Costituzione Italiana la conoscenza delle problematiche ambientali era assai circoscritta per cui, nonostante l'importanza che avrebbero potuto assumere alcuni orientamenti in tema di ricerca scientifica, di apprestamento degli strumenti urbanistici e di tutela del territorio, nonché in tema di agricoltura e foreste. I temi ambientali non trovarono spazio nel dibattito costituente e nei primi decenni di vita della neonata Repubblica. Nella società civile non era diffusa la percezione dei rischi derivanti da uno sviluppo che trovava svolgimento senza un'effettiva programmazione e senza una seria valutazione delle conseguenze che si sarebbero manifestate in seguito proprio avendo riguardo all'assetto

⁸¹ Riesce interessante, al riguardo, considerare la comprensibile diffidenza dei popoli indigeni nei confronti dei trattati di libero commercio. Nella dichiarazione della città del Guatemala, del 2 aprile 2008 le organizzazioni della "Via Campesina" Centroamericana, in contrapposizione agli orientamenti liberisti proposti, tra l'altro, osservavano: «Riaffermiamo il nostro compito di lotta per l'unità e l'integrazione dei popoli, sulla base dell'unità, giustizia, equità tra uomini e donne, uguaglianza, solidarietà, democrazia piena, salvaguardia e uso razionale delle nostre risorse. Vogliamo un commercio ed uno scambio giusto e solidario, sostenibile, a beneficio dei popoli e non delle corporazioni transnazionali. Rivendichiamo il rispetto dei diritti collettivi ed individuali dei popoli e delle comunità indigene e contadine, della sovranità alimentare, l'attuazione di una riforma agraria integrale ed il rispetto, l'accesso ed il controllo dei nostri territori: diritto alla terra, all'acqua, ai boschi e alle sementi».

del territorio e all'uso delle risorse naturali. Mancavano, inoltre, gli strumenti per una valutazione degli impatti ambientali e per un monitoraggio degli effetti nocivi prodotti dagli inquinamenti sulla salute e sulla qualità della vita umana. Ciò nonostante qualche linea d'intervento poteva essere svolta cogliendo alcune indicazioni presenti nella Carta Costituzionale. Un esempio chiarificatore viene dall'articolo 44 della Costituzione ove si indica il fine di "conseguire il razionale sfruttamento del suolo" e si delineano orientamenti volti a promuovere ed imporre la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive, nonostante non si avesse ancora consapevolezza riguardo a temi, ora preminenti, come quello della sostenibilità ambientale delle attività umane e quello della conservazione di un equilibrato rapporto tra sviluppo e ambiente. Quelle disposizioni, da un lato, erano volte a promuovere e sostenere lo sviluppo agricolo, nei termini del miglioramento produttivo (sfruttamento del suolo, appena mitigato dall'aggettivo "razionale", bonifiche agricole e trasformazioni fondiari) e dall'altro volevano legittimare i vincoli e le restrizioni legali apposti alla proprietà terriera. La successiva legislazione forestale ordinaria ha dedicato notevole attenzione alla difesa del suolo, allo scopo di contenere i danni che possono derivare da uno "sfruttamento" intensivo delle risorse. La pianificazione forestale, poi, ha seguito in indirizzo che proponeva di conservare un corretto rapporto tra le aree boscate e il terreno coltivato. Il legislatore internazionale e quello comunitario hanno attribuito molta importanza alla conservazione delle zone umide e degli *habitat* non bonificati, utili ai fini della tutela naturalistica rivolta a preservare alcune specie di flora e di fauna. Il legislatore ordinario, dunque, nell'articolare gli interventi ha aderito all'impostazione costituzionale originaria solo ove questa fosse ritenuta compatibile con le emergenti esigenze ambientali e sociali, mentre, in assenza di una formale revisione, la giurisprudenza costituzionale ha operato un'interpretazione adeguatrice delle disposizioni che risultavano carenti e obsolete. Questa lettura "ambientale" del testo è coerente con la mitigazione che il legislatore costituzionale aveva prospettato, quando, con felice intuizione, fece precedere all'utilizzo, pur legittimo, delle risorse della terra l'esigenza di operare sempre con razionalità, suggerendo così una certa prudenza alla quale si sono ispirati, in tempi recenti, gli orientamenti riassunti nel principio di "precauzione" e svolti attraverso criteri di prevenzione e di valutazione dell'impatto ambientale. Nel testo costituzionale vennero inseriti due principi che fanno riferimento al paesaggio, al patrimonio storico e artistico della nazione (art. 9) e alla salute (art. 32), quali esigenze da tenere in considerazione nell'organizzazione dei pubblici poteri e nella disciplina delle loro funzioni. L'interpretazione costituzionale, poi, ha consentito di collegare i due articoli, ritenendo fondata la lettura combinata delle disposizioni ivi enunciate⁸². Il combinato degli articoli

⁸² Cfr. M. COMPORTI, *Tutela dell'ambiente e tutela della salute*, in Rivista Giur. Ambiente, 1990, pagg. 191 e sgg. L'art. 9 Cost. per effetto di una interpretazione estensiva e logico-sistematica della formula "paesaggio", intesa in connessione con il riconoscimento costituzionale della salute consentirebbe di comprendere nella protezione costituzionale tutto l'ambiente naturale. In tal senso cfr. E. SPAGNA MUSSO, *Diritto costituzionale*, CEDAM, Padova 1992, pagg. 271 e sgg.

9 e 32 della Costituzione⁸³ ha favorito, in dottrina, una lettura intesa a delineare una nozione giuridica di “ambiente salubre”, utile a configurare diritti che i soggetti possono esercitare e difendere in giudizio⁸⁴. La cura della salubrità dell’ambiente, inoltre, costituisce un pubblico dovere, da assicurare mediante una gestione accurata e globale delle risorse ambientali⁸⁵. Questo indirizzo venne confermato e rafforzato in seguito alla revisione dell’articolo 117, operata dalla legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3 che ha modificato la parte seconda del titolo V della Costituzione. La novellata versione dell’articolo 117, punto s) infatti, afferma che lo Stato ha legislazione esclusiva per la tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali. Il secondo comma dell’art. 9 della Costituzione già comprendeva tra i principi costituzionali fondamentali disposizioni a tutela del paesaggio e del patrimonio storico ed artistico della nazione. In dottrina, si è ritenuto che la formula costituzionale dell’art. 9 si addicesse alla configurazione del nostro ordinamento quale “Stato di cultura”⁸⁶. Secondo questa lettura, inoltre, la difesa del patrimonio culturale costituirebbe uno dei profili di caratterizzazione dello stesso regime politico democratico⁸⁷.

⁸³ È da condividere l’osservazione per la quale si nota una *contaminatio* tra artt. 9 e 32 della Costituzione, da “distinte disposizioni poste a presidio di settori fra loro non comunicanti ad enclavi normative costitutive di un sistema organico di tutela del valore protetto, nelle sue multiformi accezioni”. Cfr. E. DALFINO, *Per un diritto procedimentale dell’ambiente*, in *Amministrazione e Politica*, 1992, n. 5, pag. 38. CFR.

⁸⁴ Si v., al riguardo: F. GIAMPIETRO, *Diritto alla salubrità dell’ambiente*, Giuffrè, Milano, 1980; A. ALBAMONTE, *Il diritto all’ambiente salubre: tecniche di tutela*, in *Giustizia Civile*, 1980, pagg. 479 e sgg.; Id., *Il diritto all’ambiente salubre*, in *Il Consiglio di Stato*, 1987, II, pagg. 1297 e sgg. C. SALVI, *La Cassazione, il diritto all’ambiente e la supplenza dei giudici*, in *Democrazia e Diritto*, 1980, pagg. 140 e sgg.; L. ZANUTTIGH, *Giudice ordinario e diritto all’ambiente: un passo avanti della Cassazione*, in *Rivista di Diritto Processuale*, 1980, pagg. 342 e sgg.; E.S. DETTORI, *Il diritto alla sicurezza tra diritto alla salute e diritto all’ambiente salubre*, in *Il Diritto del Lavoro*, 1983, pagg. 266 e sgg.; G. SUPPIEJ, *Il diritto dei lavoratori alla salubrità dell’ambiente di lavoro*, in *Rivista Ital. di Diritto del Lavoro*, 1988, pagg. 442 e sgg.; A. BOTTO, *Brevi note in tema di tutela del diritto all’ambiente salubre*, in *Rivista Giur. Ambiente*, 1989, pagg. 800 e sgg.; G. MARZO, *Diritto alla tutela dell’ambiente*, in *Giustizia Civile*, 1989, II, pagg. 245 e sgg.

⁸⁵ Per la connessione tra l’articolo 9 e l’articolo 32 si v. la sentenza della Corte Costituzionale n. 641/1987, in *Giur. Cost.* 1987, pagg. 3788 e sgg. La Corte afferma che la protezione dell’ambiente, imposta anzitutto dai precetti costituzionali degli articoli 9 e 32 assurge a “valore primario ed assoluto”, in quanto “elemento determinativo della qualità della vita”. Per la dottrina si v.: A. PREDIERI, *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Giuffrè, Milano, 1969, pagg. 3 e sgg.; Id., *Aspetti della legislazione vigente in materia di gestione del territorio e delle risorse e prospettive di riforma*, in *Atti del Convegno sulla “Politica regionale dell’ambiente”*, Regione Toscana, Firenze, 1975, I, pagg. 55 e sgg.; Id., *Paesaggio*, voce dell’Enciclopedia del Diritto, XXXI, Milano, 1981, pagg. 503 e sgg.; E. CAPACCIOLI e F. DAL PIAZ, *Ambiente (tutela dell’)*. *Parte generale e diritto amministrativo*, voce Appendice Novissimo Digesto Italiano, Utet, Torino, 1980, I, 257 e sgg. M. ALMERIGHI e G. ALPA, *Diritto e ambiente. Materiali di dottrina e giurisprudenza*, CEDAM, Padova, 1984; P. DELL’ANNO, *Manuale di diritto dell’ambiente*, CEDAM, Padova, 2000; B. CARAVITA DI TORITTO, *Profili costituzionali della tutela ambientale in Italia*, in *Politica del diritto*, 1989, pagg. 577 e sgg.; Id., *Diritto dell’ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2001, pagg. 15 e sgg.

⁸⁶ E. SPAGNA MUSSO, *Lo Stato di cultura nella Costituzione italiana*, Morano, Napoli, 1961; A.M. SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Rivista Giuridica dell’Edilizia*, 1967, pagg. 69 e sgg., ora in *Scritti giuridici*, II, Jovene, Napoli, 1990, pagg. 278 e sgg.; A. PIZZORUSSO, *Diritto della cultura e principi costituzionali*, in *Quad. Cost.*, 2000, pagg. 317 e sgg.; G. CORDINI, *Il patrimonio culturale negli ordinamenti contemporanei*, in *Diritto e gestione dell’ambiente*, 1, 2001, pagg. 87 e sgg.

⁸⁷ Così A.M. SANDULLI, *op. ult. cit.*, in *Scritti*, pag. 282. V. poi M.S. GIANNINI, *Sull’articolo 9 Cost. (la promozione culturale)*, in *Scritti in onore di Angelo Falzea*, Giuffrè, Milano, 1991, III, pagg. 433 e sgg.

Nella nuova versione dell'art. 117 la tutela costituzionale dell'ambiente e dell'ecosistema si iscrivono formalmente nella Carta costituzionale e sono poste in relazione con la "cultura". Quest'ultimo principio, oltre alla salvaguardia dei beni che formano il patrimonio storico ed artistico della nazione, comprende la difesa e la promozione di "valori e beni culturali concreti"⁸⁸. La Corte Costituzionale, del resto, ha riconosciuto che lo Stato, nei porsì obiettivi di promozione e di sviluppo della cultura, provvede alla tutela dei beni che ne sono la materiale testimonianza ed assumono un rilievo strumentale per il raggiungimento di tali obiettivi. Non mi sembra giustificato trarre dalla riforma costituzionale del titolo V l'immediata conseguenza di una concentrazione nell'amministrazione centrale di tutti i poteri conferiti nelle materie per le quali l'articolo 117 riconosce l'esclusiva competenza statale, né quella di un'emarginazione dei poteri regionali e locali nella disciplina di questi ambiti di competenza⁸⁹. La riforma costituzionale disegna un nuovo quadro delle attribuzioni nella prospettiva di un'accresciuta autonomia delle Regioni e degli Enti locali, per cui riuscirebbe in contraddizione con i principi che la informano una riserva volta a legittimare la centralizzazione delle scelte e delle funzioni. Del resto lo stesso articolo assegna alla potestà concorrente dello Stato e delle Regioni delle materie che sono strettamente collegate a quelle attribuite alle competenze "esclusiva" dello Stato come la tutela della salute; la ricerca scientifica e tecnologica; il governo del territorio; la protezione civile; la valorizzazione dei beni culturali e ambientali; la promozione e l'organizzazione di attività culturali. Se la riforma viene correttamente interpretata, nel senso di garantire l'unitarietà dell'indirizzo della politica a tutela dell'ambiente e di tenere conto dell'intreccio di temi che si riflettono nella complessità dell'ecosistema, la Costituzione può svolgere un ruolo importante, indicando il quadro di riferimento entro il quale assicurare, per la salvaguardia dell'ambiente e del nostro ingente patrimonio culturale l'impegno coordinato e coerente di tutti i soggetti (Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato) che, nella configurazione prospettata dal riformato articolo 114, costituiscono la Repubblica. L'inserimento di un esplicito riferimento all'ambiente nel testo costituzionale propone un'armonizzazione con i principi comunitari⁹⁰ ma non rappresenta una complica-

⁸⁸ F. MERUSI, *Commento all'articolo 9 della Costituzione*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Zanichelli e Il Foro Italiano, Roma-Bologna, 1975, pag. 446; A. PIZZORUSSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, Il Foro Italiano, Roma, 1978, pagg. 187 e sgg.; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1990, pagg. 684 e 685. Questo autore ha rilevato che in Italia manca un indirizzo organico diretto alla tutela, alla conservazione e all'incremento dei "beni culturali e ambientali." Il Martines ha puntualmente osservato come solo di recente si sia cominciato a considerare la disposizione contenuta nell'art. 9 della Costituzione non quale mera dichiarazione di principio, priva di valore normativo, bensì come una "norma-principio la cui attuazione è condizione per la tutela ed il soddisfacimento di altri valori costituzionali." (Ivi, pag. 685). Una lettura unitaria dell'articolo 9, inteso come principale referente normativo circa la misura e gli obiettivi dell'intervento culturale pubblico esteso alla conservazione dei beni d'interesse storico ed artistico e alla tutela del paesaggio, è proposta da M. AINIS, *Cultura e politica*, CEDAM, Padova, 1991, pagg. 9 e sgg.

⁸⁹ Cfr. G. COCCO, *La legislazione in tema di ambiente è a una svolta?*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 2002, pagg. 419 e sgg.

⁹⁰ Dubbi in tal senso sono espressi da R. FERRARA, *La tutela ambientale tra diritto comunitario e diritto interno*, in *Diritto e gestione dell'ambiente*, 2, 2001, pagg. 9 e sgg.

zione sia perché il diritto costituzionale europeo è dato dalla sintesi dei diritti nazionali e dalla loro composizione mediante gli strumenti della comparazione giuridica⁹¹, sia in relazione ai criteri di ripartizione delle competenze che consentono di conciliare le politiche nazionali con quelle comuni, senza contraddire il principio d'integrazione⁹².

L'art. 32 della Costituzione italiana impegna la Repubblica alla tutela della salute, in quanto fondamentale diritto dell'individuo ed interesse della collettività. Lo stesso articolo prescrive che i trattamenti sanitari obbligatori possono essere imposti solo per disposizione di legge, "nel rispetto della persona umana". La norma costituzionale pone le «premesse per la fondazione di un sistema organico di istituti e di provvidenze dello Stato a favore di ogni individuo»⁹³. Si tratta di "una disposizione a carattere generale che integra la libertà negativa con la libertà positiva", impegnando la Repubblica «a promuovere le condizioni affinché dal piano del puro riconoscimento formale si passi a quello del loro effettivo esercizio»⁹⁴. Costantino Mortati invitava a collegare l'art. 32 ai principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, osservando che in tale disposizione era implicitamente presente la tradizionale correlazione di diritto e dovere. Egli la considerava emergente dalla concezione solidaristica, espressa dall'articolo 2 della Costituzione⁹⁵ «La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale». Il testo venne elaborato dall'Assemblea Costituente, sulla base d'una intesa raggiunta da alcuni deputati democristiani con deputati comunisti e della sinistra socialista. Paolo Barile, se pure ebbe a riconoscere che l'articolo 2 della Costituzione poteva autorizzare un'interpretazione estensiva dei diritti di libertà⁹⁶, ha seguito un indirizzo informato a prudenza, volto a negare la tesi evolutiva, che voleva leggere nella norma costituzionale una sorta di "clausola aperta," riferibile ad ogni situazione di libertà⁹⁷. La tesi, per cui i "diritti inviolabili"

⁹¹ Cfr. sul versante pubblicistico A. PIZZORUSSO, *La comparazione giuridica e il diritto pubblico*, in AA.VV., *L'apporto della comparazione alla scienza giuridica*, Giuffrè, Milano, 1980, pagg. 60 e sgg.; per il versante del diritto privato R. SACCO, *Comparazione giuridica e conoscenza del dato giuridico positivo*, ivi, pagg. 241 e sgg.

⁹² Cfr. G. DE VERGOTTINI, *La ripartizione dei poteri in materia ambientale tra Comunità, Stato e Regioni*, in *Rassegna Giuridica dell'Energia Elettrica*, 1989, pagg. 547 e sgg.

⁹³ Giorgio Berti ha esattamente osservato che i diritti sociali, ai quali va ricondotto anche il "diritto alla salute" non consentono mai una contrapposizione netta fra la pretesa individuale e l'istanza sociale che tradizionalmente è posta in essere attraverso l'organizzazione pubblica dei servizi, se pure in via non esclusiva. (Così G. BERTI, *Le strutture pubbliche per la tutela della salute*, in *Iustitia*, 1988, pagg. 289 e sgg.).

⁹⁴ Cfr. T. MARTINES, *Op. ult. cit.*, pagg. 143 e 144.

⁹⁵ C. MORTATI, *La tutela della salute nella Costituzione italiana*, in *Scritti giuridici*, III, Giuffrè, Milano, 1972, pag. 436.

⁹⁶ Cfr. P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Il Mulino, Bologna, 1984, pagg. 55 e 56. La tesi della clausola aperta, argomentata in relazione all'ambiente salubre, è condivisa da L. MEZZETTI, *La Costituzione dell'ambiente*, nel volume a cura dello stesso A., *Manuale di diritto ambientale*, cit., 2001, pagg. 103 e sgg.

⁹⁷ A. BARBERA, *Commento all'articolo 2 del Commentario* a cura di G. Branca, pag. 96. Questo Autore si riferisce a nuovi spazi di libertà resi possibili da una "interpretazione aperta" dell'art. 2. Per

sono quelli definiti nell'orbito costituzionale⁹⁸, è stata avvalorata dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale per la quale, l'articolo 2 deve essere sempre collegato ai diritti espressamente menzionati dalla Costituzione. Non è il caso, dunque, di fare appello ad enunciati più generici ed onnicomprensivi, i quali, nell'interpretazione, possono dare adito a contraddizioni e difficoltà⁹⁹. Nemmeno sembra utile fare ricorso ad un'interpretazione evolutiva della Costituzione, dato che la stessa potrebbe anche condurre a vanificare le statuizioni in esame. Il legislatore costituente ha dettato queste disposizioni con il fine di regolare fatti ed azioni umane, secondo "direttrici e limiti specifici" che l'interprete deve rispettare¹⁰⁰. Da quanto precede risulta confermata l'opportunità d'inserire nel nostro testo costituzionale una norma di principio a tutela dell'ambiente, ove la configurazione giuridica unitaria possa risultare espressa con chiarezza e il riferimento alla relazione tra diritti e doveri sia definito in termini espliciti¹⁰¹. Nello stesso tempo questo adeguamento dovrebbe

la tesi che vede nell'articolo 2 una mera introduzione ovvero un riassunto delle successive dichiarazioni più specifiche e determinate dei diritti fondamentali v. P. BARILE, *op. ult. cit.*, pagg. 53 e sgg.; A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Lezioni. Parte generale*, CEDAM, Padova, 1985, pagg. 3 e sgg. Per un'analisi delle singole disposizioni costituzionali sulle libertà fondamentali cfr. A. PACE, *Problematica ecc. Parte speciale*, CEDAM, Padova, 1992.

⁹⁸ Cfr. A. BALDASSARRE, *Diritti inviolabili*, voce dell'Enciclopedia Giuridica Treccani, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, XI, Roma, 1989.

⁹⁹ Il Sandulli, pur considerando l'art. 9 della Costituzione quale norma "ben degna di inserirsi tra i principi fondamentali" del nostro ordinamento, in relazione agli aspetti che interessano i profili contenutistici della legislazione in materia di tutela del paesaggio, osservava che la norma dell'articolo 9 "non può essere considerata come fonte di regole e neanche di principi in ordine agli strumenti da impiegare per conseguire la tutela che si vuole realizzata." La disposizione costituzionale si limiterebbe a richiedere che l'ordinamento giuridico abbia ad apprestare alla tutela del paesaggio 'opportuni strumenti', elevando i beni in questione alla dignità di beni di pubblico interesse". (A.M. SANDULLI, *La tutela del paesaggio*, in *Scritti*, Giuffrè, Milano, 1990, pag. 292).

¹⁰⁰ Un'interpretazione evolutiva continua, così da intendere la norma costituzionale dell'art. 32 "in senso dinamico e programmatico insieme" è proposta dal De Cesare, il quale ritiene che un'interpretazione letterale della norma costituzionale condurrebbe ad una lettura fortemente riduttiva della stessa, giustificando una sensibile limitazione dell'intervento dei pubblici poteri in un campo, come quello della salute pubblica, che, al contrario, ha visto, nel tempo, ampliarsi notevolmente l'azione dello Stato. (G. DE CESARE, *Sanità*, cit., voce Enciclopedia del Diritto, pagg. 246. 248) Per contro Grasso osserva che il cercare di sopperire all'insufficienza dei testi mediante il riferimento a criteri extratestuali talora potrebbe riuscire un rimedio peggiore del difetto che intenderebbe rimuovere, posto che l'interpretazione evolutiva, come autorevolmente insegnava Capograssi, tende a "giustificare la norma", dimostrando che la stessa non è in contraddizione con la realtà, dimostrazione questa di assai dubbia utilità giuridica. (P.G. GRASSO, *L'interpretazione evolutiva della nozione costituzionale di "salute"*, cit., pag. 9). Il pensiero di CAPOGRASSI è tratto dal saggio *La nuova democrazia diretta*, in *Opere*, Giuffrè, Milano, 1959, I, pag. 428).

¹⁰¹ Nel 1990 il disegno di legge costituzionale per la modifica degli articoli 9 24 e 32 della Costituzione Italiana, avente anche per scopo quello d'inserire nel testo una disposizione di principio aggiornata sulla tutela dell'ambiente, pur riscuotendo vasto consenso tra le forze politiche non poté essere approvato in seguito all'anticipata conclusione della legislatura. Successivamente la questione non ha formato oggetto di particolare considerazione in sede di dibattito sulle riforme costituzionali. Su quel progetto si v. G. FORTUNATO, *Ambiente: valore costituzionale. Prolegomeni per un riesame parlamentare del d.d.l. costituzionale "Modifica degli artt. 9, 24 e 32 della Costituzione" unanimemente approvato dal Senato della repubblica nella passata legislatura*, in TAR, 1992, pagg. 121 e sgg.

consentire di orientare lo sviluppo secondo il principio di sostenibilità enunciato nell'ambito delle conferenze internazionali sull'ambiente promosse dalle Nazioni Unite e recepito da molti testi costituzionali

9. LE PROPOSTE DI REVISIONE DEGLI ARTICOLI 9 E 41 DELLA COSTITUZIONE ITALIANA

La proposta per la revisione costituzionale dell'articolo 9 nella XIII legislatura era giunta quasi alla fine del percorso parlamentare raccogliendo il pressoché unanime consenso dei gruppi politici ma non ha potuto essere definitivamente varata, per cui è decaduta con la fine della legislatura¹⁰². Dei diversi progetti di legge per la modifica dell'articolo 9 della Costituzione depositati all'inizio della XIV legislatura parlamentare, al fine d'inserire la tutela dell'ambiente nella prima parte del testo costituzionale riguardante i principi fondamentali della Repubblica solo uno recava nella titolazione l'espressione "sviluppo sostenibile". Si tratta del progetto n. 101 depositato il 26 aprile 2006 dall'on. Fabio Mussi. Il titolo di questa proposta, infatti, indicava: "Modifica all'articolo 9 della Costituzione in materia di tutela degli ecosistemi e di promozione dello sviluppo sostenibile". La proposta di legge costituzionale si componeva di un unico articolo che recitava: «All'articolo 9 della Costituzione sono aggiunti, in fine, i seguenti commi: Riconosce e garantisce l'ambiente e gli ecosistemi quali beni inviolabili e valori fondamentali propri e del pianeta. Promuove lo sviluppo sostenibile e il rispetto degli animali. Protegge le biodiversità. Tutela l'accesso all'acqua quale bene comune pubblico». Nella relazione che accompagnava il testo si faceva ampio riferimento alle conferenze internazionali sull'ambiente di Stoccolma e di Rio de Janeiro, oltre che ai testi costituzionali comparati di altri Paesi che hanno accolto specifiche disposizioni di principio in tema di sviluppo sostenibile. Le diverse proposte avanzate dai gruppi politici, di volta in volta, hanno trovato una sintesi unitaria in un testo concordato che, tuttavia, non è mai stato varato, dato che si è sempre arrestato alle soglie dell'approvazione definitiva. Riesce difficile spiegare per quale ragione, pur considerando il complesso procedimento previsto dall'art. 138Cost. per la revisione costituzionale, queste proposte sulle quali si registrava, in seguito al dibattito in Aula, un consenso quasi unanime del Parlamento, non giungessero mai all'approdo conclusivo. In questa sede l'istanza per una revisione costituzionale degli articoli 9 e 41 viene argomentata sia in relazione all'esame comparato dei testi in vigore in molti Paesi, sia tenendo conto del significato che il principio dello sviluppo sostenibile assume in ambito internazionale, come fulcro di un dibattito serio e circostanziato sul degrado ambientale globale e sulle condizioni dello sviluppo¹⁰³. Da un lato l'articolo 9 può essere integrato con il riferimento alla

¹⁰² Sull'opportunità della riforma costituzionale dell'articolo 9 cfr. P. MANTINI, *Per una nozione costituzionalmente rilevante di ambiente*, in *Rivista Giur. dell'Ambiente*, 2006, pagg. 207 e sgg.

¹⁰³ Si v. anche A. VENTURI, *Costituzione, ambiente e sviluppo sostenibile. Elementi di comparazione giuridica per una revisione costituzionale*, in G. Cordini e A. Venturi (a cura di), *Lo sviluppo sostenibile nelle aree protette del Mediterraneo*, Aracne, Roma, 2011, pagg. 177 e sgg.

tutela dell'ambiente, secondo un'impostazione che segue quella relativa all'articolo 32 che fu oggetto di un serio dibattito in Assemblea Costituente. In quella sede, a conclusione di un lavoro intenso di rifinitura, venne delineata la formula della "tutela della salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività". In parallelo, tale indicazione riesce utile anche per la proposta d'integrazione del principio di tutela dell'ambiente nel testo dell'articolo 9. Per tale ragione viene proposto il seguente testo da inserire come primo comma dell'articolo 9: "La Repubblica tutela l'ambiente come fondamentale diritto della persona e interesse della collettività". Il riferimento alla persona appare di maggiore spessore rispetto all'espressione "individuo" che riesce meno determinata sul piano dei principi e dei valori. La seconda parte della proposta riguarda l'integrazione dell'articolo 41 con il principio dello "sviluppo sostenibile", in raccordo con un'ampia gamma di recenti testi costituzionali, di cui dirò nelle pagine seguenti. La formula che viene proposta si compone di due parti. La prima è volta ad inserire nel testo un primo comma: "La Repubblica assicura il rispetto del principio dello sviluppo sostenibile". La seconda integra con il riferimento "all'ambiente" l'elencazione dei limiti che può incontrare l'iniziativa economica: "L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana".

Un collega francese, al riguardo dei principi ambientali enunciati in diversi documenti internazionali e recepiti dalle Carte costituzionali ha parlato di "formules incantatoires" che farebbero "référence à des expressions chargées de valeurs, mais dépourvues de sens explicite"¹⁰⁴. Un autore italiano, proprio in relazione all'introduzione dei principi di tutela ambientale nei testi costituzionali recenti, propone considerazioni analoghe, facendo ricorso all'espressione "mitologie costituzionali dell'ambiente"¹⁰⁵. In questi interventi sembra riproporsi anche una questione che, nel nostro Paese, aveva diviso la dottrina all'indomani dell'approvazione della Costituzione repubblicana: la proposta di tracciare, in sede di teoria giuridica, una distinzione tra norme immediatamente precettive e norme programmatiche, prive di giuridicità. Come è noto la Corte Costituzionale pose autorevolmente termine alla querelle dottrinale in quanto la sua prima sentenza fu diretta a dirimere la questione, attribuendo al dettato costituzionale sempre i caratteri della giuridicità e facendone discendere immediati effetti giuridici. Io aderisco ad una lettura interpretativa per cui si osserva che le Costituzioni non regolano l'ambiente bensì, con il riferimento ai principi ambientali, possono mettere il cittadino nella condizione di poter "agire per l'ambiente" e di tutelare con maggiore forza ed efficacia gli interessi ambientali¹⁰⁶. Di conseguenza, tanto riguardo ad un principio costituzionale a

¹⁰⁴ Cfr. J.L. AUTIN, *Rapport de synthèse au Colloque de Marrakech, Le Constat: l'état du droit de l'environnement*, Università Cadi Ayyard, Marrakech, 1999, pag. 246.

¹⁰⁵ Cfr. G. DI PLINIO, *Sei miliardi di ragioni*, nel volume a cura di G. Di Plinio e P. Fimiani, *Principi di diritto ambientale*, Giuffrè, Milano, 2002, pagg. 28 e sgg.

¹⁰⁶ Per qualche svolgimento e altri riferimenti cfr. F. SPANTIGATI, *Valutazione giuridica dell'ambiente. Di che cosa parliamo quando parliamo di diritto dell'ambiente*, CEDAM, Padova, 2002.

protezione dell'ambiente, quanto in tema di "sviluppo sostenibile" non sembrano fondate le tesi che tendono a disconoscere l'utilità di una norma di principio inserita nel testo costituzionale. Certamente la tutela giuridica può discendere dalla Costituzione e dall'ordinamento in modo diretto anche quando non è stato possibile o non si è ritenuto necessario "costituzionalizzare" il principio e solidificarlo in una disposizione legale. Ove questo principio viene enunciato nel testo costituzionale, tuttavia, i mezzi messi a disposizione sono meno incerti e le azioni meglio garantite sul piano legale. Un esempio si può trarre dagli studi sulla "comunità sostenibile" e dai programmi dell'Unione Europea ove il tema della sostenibilità trova svolgimenti ed applicazioni in ambito urbano e in tema di fonti rinnovabili e di efficienza energetica¹⁰⁷. Come è stato, da tempo, bene delineato dalla dottrina costituzionale i principi posti dalla Costituzione costituiscono tanto un orientamento quanto un limite per il legislatore ordinario e consentono all'interprete di orientare il proprio giudizio nei casi concreti, per cui dispiegano sempre effetti utili.

¹⁰⁷ Cfr. il Libro Verde dell'Unione Europea sulla coesione territoriale, Bruxelles, 2008 e le proposte che sono state elaborate nell'ambito del gruppo di lavoro che ha redatto il progetto riassunto nel testo di AA.VV., *Il percorso giuridico per la creazione di una comunità sostenibile*, pubblicato nella rivista *Federalismi*, 27 dicembre 2011.