

# Il costituzionalismo ambientale: nuove prospettive dal diritto comparato. Riflessioni finali

di Giovanni Cordini

**Abstract:** *Environmental constitutionalism: new perspectives from comparative law. Final considerations* - Comparatists strongly feel the need for interdisciplinary dialogue, and this perspective can also be confirmed with reference to the climate issue, where there is a need to improve the approach to the relationship between scientific knowledge and institutional responses.

In environmental constitutionalism, the protection of the environment has been considered in relation to subjects, through the classical route of affirming rights and imposing duties. The tendency to consider respect for nature as a collective duty seems to find greater consideration in the geographical areas of the Global South, where the common bond gathers consensus in the social context.

In the constitutional systems of our time, improving the 'quality of life' of citizens also requires respect for the environment, a condition that stands as a measure of rights.

**Keywords:** environmental issue, dialogue between law and science, environmental constitutionalism, rights and duties

973

## 1. Premessa<sup>1</sup>

Forse, quando mi è stato proposto questo impegno, non ne ho valutato bene le conseguenze per cui chiedo venia se non potrò dare conto di un confronto tanto ampio e complesso, come risulterà dalla lettura degli Atti. In effetti gli organizzatori dell'incontro mi hanno inviato per tempo alcune relazioni e diverse sintesi degli interventi ma il convegno si è, poi, rivelato tanto più ricco di suggestioni e il dibattito ha incrociato numerose tematiche che sarebbe per me velleitario ripercorrere se pure con una lettura schematica e un intento del tutto riassuntivo. Per questo sopperisce la lettura di questi Atti. Ho ascoltato le relazioni e gli interventi che ci hanno intensamente impegnato in questi due giorni traendo molte informazioni, recependo interessanti elaborazioni concettuali e beneficiando di un aggiornamento che non sarebbe stato possibile se non frequentando varie biblioteche. Non ci si

---

<sup>1</sup> Sono particolarmente grato all'amico Professore Domenico AMIRANTE, al Presidente Professore Rolando TARCHI e al Direttivo dell'Associazione di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo per l'invito a svolgere questo intervento conclusivo che mi onora. Avverto che ho conservato al testo l'impostazione e lo stile di un intervento, c. d. "a braccio", pronunciato al termine dei lavori.

può sorprendere dato che questo è uno degli scopi che si propongono gli incontri tra studiosi e l'encomiabile iniziativa, messa in opera dall'Associazione, non ha mancato di onorare l'impegno.

Conforta l'incontro con autorevoli studiosi e più giovani ricercatori che hanno dedicato attenzione alle problematiche ambientali. Siamo, così giunti ad un passaggio importante di testimone tra quanti, come il sottoscritto, hanno ritenuto interessante studiare il diritto dell'ambiente già all'inizio del proprio percorso accademico e coloro che oggi, con un quadro prospettico ampio e variamente articolato, offrono contributi scientifici di pregio che stimolano e alimentano il confronto intellettuale. Ricordo che, nei primi anni '80 del secolo scorso, quando, ad un reputato Maestro, presentai i titoli per il concorso universitario, notai qualche esitazione in ordine alla tematica ambientale e mi sembrò rasserenarsi (è solo una percezione) quando lo informai che avevo studiato anche altri profili del diritto comparato e che avevo pubblicato, pochi mesi prima, un volume sul "voto obbligatorio" di cui gli facevo doveroso omaggio. Se l'autorevole Associazione che promuove il nostro convegno ha deciso di chiamare a raccolta i propri associati per discutere tematiche di diritto dell'ambiente significa che gli studi giuridici concernenti l'ambiente sono ritenuti particolarmente rilevanti per stimolare il dibattito scientifico e che si tratta, da ultimo, di una scelta che non richiede più alcuna giustificazione.

## 2. Scienza e diritto ambientale: una relazione essenziale

Il convegno, nell'amplissima ed articolata configurazione delle tematiche ambientali che ha offerto ai partecipanti prende l'avvio con la pregevole relazione di un cultore delle c. d. "scienze dure", l'ecologo Emilio PADOA SCHIOPPA<sup>2</sup>. Penso che sia stata un'intuizione saggia e particolarmente felice in quanto il dialogo tra i diversi settori scientifici risulta indispensabile, soprattutto in un contesto di studi come quello relativo all'ambiente. Senza questo confronto sarebbe impossibile comprendere nessi e svolgimenti essenziali per ogni tentativo d'inquadramento giuridico delle problematiche ambientali.

Un collega eminente, il Professore Roberto PASSINO, già Direttore dell'Istituto di ricerca sulle acque del CNR e Professore ordinario di idraulica nell'Università di Genova, nell'accingersi a coordinare il secondo "progetto finalizzato ambiente" del CNR avvertiva che il precedente progetto (basato su studi esclusivamente condotti nell'ambito delle scienze c. d. "esatte", in particolare la chimica e la fisica, e destinato, fino ad allora, ad essere l'unico "progetto finalizzato" finanziato e posto concretamente in essere in ambito CNR) avrebbe avuto, a Suo dire, un grave limite: quello di non avere tenuto conto dei profili istituzionali e di governo. Egli, infatti, avvertiva: "le politiche ambientali fondate sulla tecnologia si sono dimostrate un fallimento: è ormai dimostrato in Italia ed altrove che il solo ricorso alla tecnologia è in grado di produrre solo modesti benefici ambientali. Un altro fattore critico è costituito dal mutare dei modelli istituzionali: si avverte l'insufficienza di quelli esistenti ma si divaga nel proporre di alternativi, nelle

---

<sup>2</sup> Cfr.: A. PADOA SCHIOPPA, *Antropocene. Una nuova epoca per la Terra, una sfida per l'umanità*, Il Mulino, Bologna 2021

scelte e nelle decisioni. Di conseguenza mentre i modelli attuali sono in crisi, non se ne correggono i difetti e non se ne creano di nuovi: continua a perdurare una situazione di decadenza che oscilla pericolosamente tra centralismo e regionalismo e si è indebolita la forza del coordinamento della conoscenza e della cultura, aspetto quest'ultimo che ci riguarda da vicino".<sup>3</sup> La lunga citazione mi sembra utile in quanto il nostro incontro ha tenuto conto di queste avvertenze e ha dedicato ampio spazio alla riflessione che si avvale di contributi multidisciplinari e che mette a confronto saperi ed esperienze. I comparatisti sentono fortemente questa esigenza di un dialogo multidisciplinare e di un confronto a tutto campo. Si potrebbe dire che un tale confronto è parte essenziale del DNA del comparatista. Nelle aule del convegno e nelle relazioni presentate durante i lavori il confronto tra le discipline, l'utilizzo dei risultati offerti dallo scambio di conoscenze ed esperienze e gli approfondimenti basati su analisi e dati messi a confronto in altri ambiti della conoscenza riecheggiano continuamente per cui ho ritenuto utile sottolinearlo in questa fase conclusiva. Questa prospettiva può essere avvalorata anche facendo riferimento alla questione climatica che è stata studiata, in modo approfondito, da molti colleghi che hanno svolto interventi e partecipato al dibattito. Sia negli studi che negli interventi si possono rinvenire numerose tracce degli inevitabili incroci tra i risultati offerti dalla comunità scientifica e le indicazioni circa le prospettive istituzionali, gli interventi normativi e regolatori, l'assetto delle competenze<sup>4</sup>. Sembra del tutto accantonata, oggi, tra gli esperti l'idea che, nell'affrontare la questione dei cambiamenti climatici e delle loro ripercussioni si possa prescindere dalla considerazione dei dati e delle conoscenze scientifiche che nell'incontro di Parigi sul clima del dicembre 2015 trovarono concordi i più prestigiosi centri di ricerca e i più autorevoli studiosi chiamati a consulto dalle Nazioni Unite<sup>5</sup>. Disponiamo, ora, di

---

<sup>3</sup> R. PASSINO, *Progetti nazionali di ricerca ambientale: difficoltà e prospettive*, in G. CORDINI (a cura di), *La tutela dell'ambiente: il contributo della ricerca multidisciplinare*, CEDAM, Padova 1994, pagg. 78-79.

<sup>4</sup>Cfr.: M. CARDUCCI, *La ricerca dei caratteri differenziali della "giustizia climatica"*, in DPCE Online, v. 43 n. 2, 2020.; P. VIOLA, *Climate Constitutionalism Momentum*, Springer, 2022.

<sup>5</sup>In relazione alla fase preparatoria della Conferenza si v. M. ZUPI, *La conferenza internazionale sul clima di Parigi. Gli impegni per l'Italia, l'Europa e il resto del mondo*, Centro Studi di politica Internazionale, Novembre 2015; Fifth Assessment Report, AR5) dell'IPCC delle Nazioni Unite (l'Intergovernmental panel on climate change). La sintesi del rapporto - presentata a Copenaghen il 2 novembre 2014 - conteneva alcune affermazioni nette che non lasciavano spazio a dubbi: 1) il riscaldamento globale e l'influenza delle attività umane sul clima sono un dato di fatto e non si possono negare (le recenti emissioni antropogeniche di gas serra sono le più alte della storia); 2) dagli anni '50 ad oggi i cambiamenti osservati sono senza precedenti (le fonti delle emissioni sono attribuite per il 35% al settore energetico, per il 24% ai settori agricoltura, foreste e uso del suolo, per il 21% 3) la tendenza al surriscaldamento del pianeta è dimostrata dal fatto che dal 1983 in poi sono stati registrati gli anni probabilmente più caldi degli ultimi 1.400 anni (i 10 anni più caldi, da quanto sono iniziate le rilevazioni climatiche nel 1880 da parte della National Oceanic and Atmospheric Administration, NOAA, sono tutti successivi al 2000; l'estate 2015 è classificata come la più calda di sempre, con una temperatura combinata della terra e della superficie degli oceani superiore di 0,85 gradi alla media del Ventesimo secolo, seguita in classifica dal 2014) [successivamente alla pubblicazione del testo qui

ulteriori ricerche e di ancora più raffinate indagini che non smentiscono i contributi precedenti<sup>6</sup>. Il convegno ha messo in luce le distonie che perdurano nell'impostare il rapporto tra conoscenza scientifica e risposte istituzionali, sia a livello planetario che in ambiti territoriali più delimitati.

### 3. Il percorso del diritto ambientale: ricordando alcuni precursori con qualche annotazione biografica

Come è noto tra la fine degli anni '60 e l'inizio degli anni '70 del Secolo scorso anche la dottrina giuridica italiana ebbe ad accostarsi, sia pure con qualche cautela e per interessi di settore, ai problemi dell'ambiente. Fecero da apripista alcuni illustri Autori. Ne voglio citare, in questa sede, alcuni che mi hanno idealmente accompagnato nella mia riflessione successiva: Alberto PREDIERI per i Suoi studi in tema di paesaggio e di urbanistica<sup>7</sup> e Umberto POTOTSCHNIG per gli studi in tema di difesa del suolo<sup>8</sup> e di acque a cui fornirono un contributo importante anche diversi Suoi allievi della Scuola di Pavia<sup>9</sup>. Se pure settoriali e confinati all'esplorazione di specifici aspetti della disciplina ambientale, quei contributi furono importanti e vale la pena di ricordarli in questa sede. È ben noto che nei primi anni '70 Massimo Severo GIANNINI, dedicando attenzione al significato e ai fondamenti del diritto dell'ambiente, tracciava un primo inquadramento della materia e proponeva una lettura che, per molto tempo, ha orientato gli studi e fornito la chiave interpretativa per un ordinato confronto dei diversi profili che s'intersecano negli studi di diritto ambientale<sup>10</sup>. Un segnale che mostra il progressivo consolidarsi di questa tematica viene offerto dalle voci enciclopediche<sup>11</sup>.

---

riportato gli istituti internazionali per il clima hanno individuato l'estate del 2022 come la più calda di sempre]; 4) gli effetti del riscaldamento globale sono già visibili in tutto il pianeta: nell'acidificazione degli oceani, nello scioglimento dei ghiacci artici e nel conseguente innalzamento del livello del mare (19 cm. dal 1900 al 2010) e nella minor resa dei raccolti in molte regioni; 5) senza un'azione coordinata per ridurre le emissioni di diossido di carbonio, le temperature aumenteranno nei prossimi decenni ed entro la fine di questo secolo potrebbero essere di cinque gradi superiori ai livelli preindustriali; 6) per contrastare la tendenza, i paesi dovranno ridurre a zero le emissioni entro il 2100. Per i successivi sviluppi si v. A. PISANO', *Il diritto al clima. Il ruolo dei diritti nei contenziosi climatici europei*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2022.

<sup>6</sup> Cfr.: U.N., IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change, AR6, Climate Change 2022, Impacts, Adaptation and Vulnerability.

<sup>7</sup>A. PREDIERI, *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Giuffrè, Milano 1969; Id., *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, Firenze 1969 pagg. 382 e sgg.

<sup>8</sup> U. POTOTSCHNIG, *Livelli di governo e riordino delle funzioni nel bacino interregionale*, in *Regioni*, 1980 pagg. 105 e sgg. Le regioni per la difesa del suolo, in *Archivio Giuridico*, 1982, pagg. 603 e sgg.

<sup>9</sup> Cfr. M. COLUCCI, F.C. RAMPULLA, A. ROBECCI MAJNARDI, *piani e provvedimenti nel passaggio dall'amministrazione al governo delle acque*, in *Riv. Trim. di Diritto Pubblico*, 1974, IV, pagg. 1284 e sgg.; F. C. RAMPULLA, A. ROBECCI MAJNARDI, A. TRAVI, *Uso del territorio e vincolo idrogeologico*, Giuffrè, Milano 1981

<sup>10</sup>Cfr.: M. S. GIANNINI, *Ambiente: saggio sui suoi diversi aspetti giuridici*, in *Riv. Trim. di Diritto Pubblico*, 1973, pagg. 15 e sgg.; Id., *Primi rilievi sulle nozioni di gestione dell'ambiente e del territorio*, ivi, 1975, pagg. 479 e sgg.

Tutti questi studiosi che hanno offerto contributi importanti per delineare un quadro sistematico della problematica giuridica posta dall'emergere della "questione ambientale" avevano anche una solida base di concretezza che è essenziale negli studi amministrativi per cui il loro apporto mi sembra, sia per il metodo, sia per i contenuti, determinante. È in quel momento, la seconda metà degli anni '70 peraltro, che anche il sottoscritto, proprio facendo tesoro di queste letture, si accostava alla tematica ambientale. L'occasione per un approfondimento, qualche anno dopo, mi era offerta da Angelo GRISOLI che, con una temerarietà a cui non era alieno, mi invitò (e dubito che fosse disposto ad accettare un rifiuto) a partecipare come relatore ad un congresso internazionale dell'Associazione Henri Capitant che si svolse a Parigi e Bordeaux<sup>12</sup>. Mi resi subito conto, in quel contesto, quanto fosse utile considerare l'azione che la Comunità Europea andava costruendo con il primo programma d'azione in materia ambientale e con i conseguenti atti giuridici (in particolare le prime direttive ambientali)<sup>13</sup>. In parallelo, in alcuni Paesi, la tematica ambientale assumeva un interesse pubblico che aveva indotto i legislatori costituenti ad affrontare questo tema nel dibattito volto ad individuare l'asse portante del loro rinnovato impegno costituente. Non è un caso, pertanto che la Grecia, il Portogallo e la Spagna, negli anni '70 (come è stato ricordato da alcuni relatori) con il ritorno al costituzionalismo liberale e democratico, disegnando il quadro dei principi da inserire nei rispettivi testi costituzionali, avessero a tener conto della "questione ambientale". Non fu certamente estranea in quel dibattito, l'attenzione che, in sede internazionale, sia per iniziativa di alcune prestigiose associazioni ambientaliste, sia per il proporsi di condizioni che facevano intravedere un possibile degrado della qualità della vita, veniva ormai costantemente riservata anche alle problematiche ambientali e alle condizioni dello sviluppo<sup>14</sup>. È, sostanzialmente, questa ancora grezza configurazione del diritto dell'ambiente ad essere considerata e discussa dal costituzionalismo ambientale delle origini.

#### 4. Il costituzionalismo ambientale

Nel costituzionalismo ambientale, in un primo momento, la protezione dell'ambiente, di regola, è stata considerata in rapporto ai soggetti, per la

---

<sup>11</sup>Si v. E. CAPACCIOLI e F. DAL PIAZ, voce Ambiente (tutela dell'). *Parte generale e diritto amministrativo*, in *Novissimo Digesto Italiano, Appendice*, Torino UTET, 1980, I, pagg. 257 e sgg.; G. PERICU, voce Ambiente (tutela dell' nel diritto amministrativo) in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Utet, Torino, 1987, I, pagg.; G. CORDINI, Ambiente (tutela dell nel diritto delle comunità europee) *ivi*, pagg. 193 e sgg.; P. FOIS, Ambiente (tutela dell' nel diritto internazionale, pagg. 209 e sgg.

<sup>12</sup> Si può v. la relazione G. CORDINI, *Rapport interdisciplinaire*, in AA.VV., *Travaux de l'Association Henri Capitant, La protection de l'environnement (Journées Françaises)*, Tome XXVII, Dalloz, Paris 1976, pagg. 439 e sgg.

<sup>13</sup>Cfr. P. BIANCHI e . CORDINI, *Comunità europea e protezione dell'ambiente*, Cedam, Padova 1983.

<sup>14</sup>Si v. S. MARCHISIO, *Il diritto internazionale dell'ambiente*, in G. CORDINI, P. FOIS, S. MARCHISIO, *Diritto ambientale. Profili internazionali, europei e comparati*, Giappichelli, 3a Ediz., Torino 2017, pagg. 1 e sgg.

classica via dell'affermazione dei diritti e dell'imposizione dei doveri<sup>15</sup>. 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 cautele, in presenza di potenziali pericoli per l'uomo e per l'ambiente<sup>16</sup>. Nel definire i fondamenti costituzionali in tema di ambiente, gli ordinamenti statali di molti Paesi, all'indomani delle Conferenze internazionali globali (da Stoccolma 1972 a Johannesburg 2004 e Rio 1992 e 2012) hanno accolto, talora senza elaborazioni originali, le espressioni semantiche e le formule (sovente compromissorie) enunciate nel corso dei lavori e riassunte, in particolare, nelle dichiarazioni finali. In altro contesto notavo che, in questo caso, non si dovrebbe richiamare il metodo comparato in quanto si tratterebbe di una mera recezione di derivazione eteronoma<sup>17</sup>. Il costituzionalismo liberaldemocratico, che caratterizza gli ordinamenti giuridici di tutti gli Stati dell'Unione Europea e dell'Occidente industrializzato, ha proposto come esigenza non eludibile quella di assicurare ai cittadini un adeguato livello di "benessere" individuale, da un lato mettendo in essere politiche fiscali e indirizzi economico-sociali volti ad una redistribuzione della ricchezza prodotta nel Paese e dall'altro orientando le politiche pubbliche in senso sociale per attribuire effettività a queste politiche<sup>18</sup>. Variano, naturalmente, le misure concrete che si adottano nei diversi Stati e i livelli di "benessere" che possono essere effettivamente garantiti a ciascheduno. L'affermazione costituzionale di principio, in effetti, non impedisce una modulazione degli

---

<sup>15</sup>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 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; M. CECCHETTI, L. RONCHETTI E. BRUTI LIBERATI (a cura di), *Tutela dell'ambiente. Diritti e politiche*, Editoriale Scientifica, Napoli 2021.

<sup>16</sup>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 (coord.), *Derecho comparado del medio ambiente y de los espacios naturales protegidos*, Comares, Granada, 2000.

<sup>17</sup> Cfr. G. CORDINI, *Diritto ambientale comparato*, in P. DELL'ANNO e E. PICOZZA, *Trattato di diritto dell'ambiente*, I, Cedam, Padova 2012, pag.124

<sup>18</sup>Cfr. D. LAW & M. VERSTEEG, *The Evolution and Ideology of Global Constitutionalism*, in *California Law Review*, 2011, pagg. 1163 e sgg.; L.J. R. MAY & E. DALY, *Environmental Constitutionalism*, Cambridge University Press, 2015; K.WEIS, *Environmental constitutionalism: Aspiration or transformation?*, in *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 16, 2018, pagg. 836 e sgg.

interventi in ragione delle condizioni economico-sociali e degli equilibri finanziari che contraddistinguono ciascun Paese<sup>19</sup>. Ciò nondimeno si può affermare, con fondamento, che l'ideologia liberaldemocratica, anche nel suo versante costituzionalistico, fonda le radici nell'idea di progresso umano esteso a tutti i consociati. In aderenza a questa configurazione è stato acutamente osservato che, negli ordinamenti costituzionali della nostra epoca, la "qualità della vita" che si vuole assicurare ad ogni cittadino richiede anche il rispetto dell'ambiente, condizione che si pone quale modo di essere e misura dei diritti, al pari di un altro valore costituzionale universale, quale il principio di eguaglianza<sup>20</sup>. Il "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 individuali e collettivi. Come si è avuto modo di osservare i legislatori costituzionali di vari Paesi hanno mostrato sensibilità a favore della protezione del patrimonio ambientale e per la tutela dei beni che lo compongono, consapevoli dei rischi di depauperamento, d'intensivo sfruttamento e d'indebita appropriazione che possono minacciare queste risorse. Di conseguenza sembra vivida la consapevolezza dell'importanza di tenere in conto le implicazioni inter-generazionali<sup>21</sup>. Il costituente contemporaneo ha inteso fare riferimento alle future generazioni in quanto consapevole dell'esigenza di rafforzare un limite che possa evitare ai contemporanei di agire "privando o spogliando" la loro posterità, come dichiarava l'estensore della dichiarazione virginiana del 1776.

Un passaggio successivo, che è stato oggetto dell'intenso confronto intellettuale svoltosi nel corso del nostro incontro, ha messo in evidenza il ruolo decisivo che è assegnato ai contemporanei in una fase non solo storica ma, soprattutto geologica, che impone di considerare la responsabilità di ciascuno e comporta sia l'esigenza di prestare attenzione per i diritti delle future generazioni, sia la consapevolezza che dai comportamenti collettivi deriva la possibilità o meno di salvaguardare gli equilibri che assicurano la continuità della vita sul nostro Pianeta. In tal senso la "crisi ambientale" dovrebbe essere considerata non tanto in relazione all'esigenza di ripristinare un equilibrio o di non compromettere del tutto gli obiettivi di benessere bensì avendo ben presenti i rischi globali che mettono in causa le stesse condizioni di vita e il futuro dell'uman genere<sup>22</sup>. Il confronto

---

<sup>19</sup>Rinvio alle relazioni e agli interventi della seconda sessione del Convegno, ora in questi Atti.

<sup>20</sup>In tal senso cfr.: G. LOMBARDI, *Prefazione* a B. INGHIRAMI, L. PARENTI, A. RAFFAELE, M. RAGONA, L. SERROTTI, P. SPINOSA, *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. Si v. anche 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. 261 e sgg.

<sup>21</sup>Cfr.: L. CUOCOLO, *Dallo Stato liberale allo "Stato ambientale". La protezione dell'ambiente nel diritto costituzionale comparato*, in DPCE online, 2022, pagg. 1071 e sgg.

<sup>22</sup>È stato fatto ampio riferimento al concetto di "antropocene" per indicare un'epoca geologica nella quale l'ambiente terrestre, nell'insieme delle sue caratteristiche, è condizionato, su scala tanto locale quanto globale, dagli effetti prodotti dall'azione umana, con specifico riferimento alle conseguenze climatiche che interessano l'intero Pianeta. L'espressione "antropocene" è stata coniata dal chimico Paul Jozef Crutzen,

comparato dei diversi e talora conflittuali fondamenti ideali sui quali si reggono le istituzioni civili può riuscire utile per la ricerca di soluzioni che, se pure correlate ad un fine comune di salvaguardia ambientale, devono potersi adattare ai differenti modi di pensare e ai diversi sistemi istituzionali e ai multiformi contesti politici del nostro tempo.

Nel corso dei lavori è stato, in varie occasioni, rilevato come i riferimenti costituzionali alla sostenibilità e alle future generazioni possono offrire un orientamento a cui il legislatore ordinario ed il giudice devono prestare attenzione nel dettare le regole e nel risolvere il contenzioso ambientale<sup>23</sup>. Del pari una efficace tutela ambientale coinvolge anche le iniziative private in tutte le articolazioni sociali in cui si esplicano. In tal senso si può parlare di una responsabilità dei contemporanei tanto per le conseguenze delle loro azioni nel tempo presente quanto per gli effetti che potranno interessare anche le generazioni future. Gli strumenti della partecipazione sociale, dell'accesso all'informazione, dell'aggregazione associativa, dell'intervento garantito nei procedimenti (tanto di quelli strutturati come la valutazione d'impatto ambientale e la valutazione ambientale strategica quanto di quelli che sono previsti in altri contesti d'interesse ambientale) sono tutti volti ad estendere le possibilità d'intervento dei cittadini nell'attuazione delle politiche ambientali a tutti i livelli del governo territoriale<sup>24</sup>. Questi strumenti sono essenziali in quanto non vi può essere assunzione di responsabilità senza poter conoscere e condividere le scelte.

## 5. Parafrasando uno studio classico relativo ai diritti: l'ambiente come "eta' dei doveri"

I legislatori non hanno trascurato di considerare anche il versante dei doveri. Ciò non di meno sarebbe importante rafforzare questa consapevolezza soggettiva e comunitaria estendendo l'educazione ambientale ad ogni ambito della formazione per rafforzare il senso civico del cittadino, prescindendo dalla sanzione giuridica<sup>25</sup>. La propensione a considerare il

---

Premio Nobel per la chimica del 1995. Per i profili giuridici che se ne possono trarre si v. D. AMIRANTE e S. BAGNI (eds) , *Environmental Constitutionalism in the Anthropocene: Values, Principles and Actions*, Routledge, London 2022; D. AMIRANTE, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, Il Mulino, Bologna 2022 nonché la relazione di D. AMIRANTE, *Metodo comparativo, ambiente e dinamiche costituzionali*, in questi Atti, *passim*

<sup>23</sup>Si v., ad esempio, C. SARTORETTI, *La via europea al costituzionalismo ambientale e il formante legislativo costituzionale*, in questi Atti.

<sup>24</sup> Cfr. R. LOUVIN, *Democrazia ambientale e accesso alla giustizia*, in questi Atti nonché S. BALDIN, *Costituzionalismo ambientale e tutela multilivello dell'ambiente*, in questi Atti.

<sup>25</sup> In un incontro che il Presidente della Repubblica, nel dicembre scorso, ha concesso alla delegazione ICEF (International Court of the Environment Foundation, di cui è magna pars il Presidente on. Della Cassazione Amedeo Postiglione) ebbi modo di osservare che mentre l'Università ha oramai avviato, da tempo, molti corsi e offerto altre importanti occasioni di formazione nelle diverse aree scientifiche collegate all'ambiente (un esempio è fornito anche dal dottorato che ha sede proprio in questa Università Vanvitelli, a Caserta) i programmi che orientano i precedenti livelli della formazione scolastica sono ancora carenti per cui l'educazione ambientale meriterebbe

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 quelle aree geografiche (America del Sud, Africa ed Asia)<sup>26</sup> dove il vincolo comune assume caratteri particolari e riscuote consenso tra le popolazioni trovando espressione nell'organizzazione sociale dei villaggi. In tal caso le comunità non rappresentano solo un dato antropologico interessante ma consentono di comprendere meglio quale sia il fondamento per più severe e articolate discipline costituzionali a difesa del patrimonio naturale<sup>27</sup>. I dibattiti e le conclusioni dei vertici internazionali svoltisi a Stoccolma, Johannesburg e Rio de Janeiro forse potrebbero essere meglio compresi mediante una lettura che tenesse conto dei contributi offerti dalla comparazione tra sistemi giuridici diversi mediante il confronto delle radici culturali, sociali e religiose che li contraddistinguono e la ricostruzione accurata dei loro rispettivi svolgimenti storici. 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 lo sviluppo senza misurare tutte le conseguenze in termini di responsabilità verso le generazioni future, come è stato argomentato in alcuni contributi offerti alla nostra riflessione comune. La fiducia estrema nell'onnipotenza dell'uomo, nelle società avanzate dell'Occidente, venne riassunta con le espressioni "sviluppo", "benessere" e "progresso". Il legislatore, perciò, per lungo tempo sembra avere fatto esclusivo affidamento nella possibilità di conservare un equilibrio tra progresso e qualità delle condizioni di vita sul pianeta. Per gli ordinamenti costituzionali democratici questa propensione trova un temperamento costituzionale negli articoli che fanno riferimento alla formula "qualità della vita umana" per tracciare un confine tra sviluppo e sostenibilità ambientale. La salvaguardia dell'ambiente terrestre, perciò, per ogni pubblico potere così come per ciascun essere umano che abita il Globo terrestre, dovrebbe essere concepita come un dovere essenziale per assicurare all'essere umano una posterità, indipendentemente dalla sua condizione soggettiva. Di conseguenza le indicazioni offerte dai legislatori mi sembra che siano destinate a configurare, circoscrivere, determinare e rendere efficaci i doveri in capo ad ogni singolo componente della comunità. Ciò ci riconduce all'origine del dibattito ed offre spunti per altre iniziative ed occasioni di confronto.

---

un'attenzione speciale in quanto può costituire un passaggio decisivo nella formazione dei giovani.

<sup>26</sup> Si può v., ad esempio, C. PETTERUTI, *La costituzionalizzazione della tutela dell'ambiente nell'Asia meridionale. L'ambiente come diritto fondamentale nella Costituzione post coloniale indiana e pakistana*, in questi Atti; G. FONTANELLA, *La costituzionalizzazione dei principi dell'ambiente: dalla Charte de l'Environnement francese alle esperienze africane*, in Questi Atti.

<sup>27</sup> Come esempio si può v. la Costituzione dell'Ecuador del 2008 che già nel Preambolo fa riferimento a: "*Una forma nuova di convivenza civile, nella diversità e in armonia con la natura, per raggiungere il buon vivere, il sumak kawsay*" mentre nel Capitolo Secondo elenca i "diritti del *buen vivir* e i diritti *de la naturaleza*". Cfr. la relazione di Michele CARDUCCI, *Il costituzionalismo ecologico*, in questi Atti.

## 6. Il rischio globale e la guerra: quali conseguenze per le politiche ambientali e per l'Unione Europea?

Come è noto il principio 24 della Dichiarazione Finale della Conferenza delle Nazioni Unite di Rio de Janeiro del 1992, con una certa preveggenza, riconosceva: “La guerra esercita un’azione intrinsecamente ***distruttiva sullo sviluppo sostenibile***. Gli Stati rispetteranno il diritto internazionale relativo alla protezione dell’ambiente in tempi di conflitto armato”. Nel confronto con la realtà del conflitto determinato dall’invasione dell’Ukraina da parte delle forze armate della Russia è difficile riscontrare il rispetto di queste dichiarazioni che, in quel momento, sembravano riscuotere un ampio consenso. Al contrario si sono alzati i toni fino a pronunciare delle minacce apocalittiche. L’incontro odierno non ha trascurato di considerare questo scenario, particolarmente drammatico per la perdita di vite umane ma anche per gli effetti diretti sull’ambiente e le ripercussioni a medio e lungo periodo sulle politiche energetiche ed ambientali a livello globale. Dovremmo interrogarci sulle ragioni per le quali uomini che hanno responsabilità di governo, in questo scorcio del XXI secolo, in seguito ad incomprensioni, a non sanate divergenze ideologiche, a veri o presunti interessi strategici, assecondano i peggiori e primordiali istinti agendo secondo presunte logiche di potenza e scegliendo lo scontro armato anziché il dialogo e il confronto diplomatico. La guerra in Ucraina, ove ci si affidi ad una prima impressione, sembrerebbe avere rafforzato, in Europa, l’idea di una maggiore coesione politica e per la difesa comune. Riesce evidente, tuttavia, che lo scontro armato in atto dimostra chiaramente che la guida e l’iniziativa nell’organizzare, orientare e definire la risposta politica e di sostegno militare all’Ukraina, in quanto Paese aggredito dalla Russia è prevalentemente orientata e organizzata dagli Stati Uniti, sia direttamente che avvalendosi degli organismi dirigenti e dell’organizzazione territoriale europea dell’Alleanza Atlantica. Di conseguenza il conflitto scatenato dall’aggressione russa investe direttamente il ruolo politico dell’Europa e comporta di considerare la sua effettiva coesione, con inevitabili conseguenze per gli indirizzi della politica europea in settori fondamentali come quello dell’energia, dello sviluppo e dell’ambiente. In tal senso si può rilevare come la guerra in Ucraina abbia prodotto, in prima istanza, non tanto il rafforzamento dell’Europa comune bensì il consolidamento dell’Alleanza Atlantica attorno all’asse Stati Uniti-Europa. Si tratta di un aspetto che meriterebbe, in altra sede, un esame approfondito. Mi sembra, in effetti, che sia stato ulteriormente esteso il ruolo assegnato ad un organismo che, in origine, doveva sostenere e promuovere esclusivamente un indirizzo strategico difensivo utile a conservare la pace nel continente europeo. A questa Alleanza, in seguito agli eventi bellici, ora, chiedono di aderire altri Paesi europei che avevano perseguito un indirizzo politico fondato sulla neutralità rispetto ad ogni schieramento e non avevano aderito ad un’impostazione costituzionale che contemplasse questa possibilità come, ad esempio, la Finlandia e la Svezia<sup>28</sup>. In questo contesto non è dato di

---

<sup>28</sup>A tale proposito mi sembrano sensate alcune delle indicazioni espresse dall’intellettuale francese d’origine polacca Marek Halter in una lettera pubblica indirizzata al Presidente della Russia Vladimir Putin (lettera pubblicata nel testo

approfondire l'analisi<sup>29</sup>. Per quanto concerne le sole prospettive relative alla sostenibilità e all'ambiente mi è sufficiente avanzare qualche dubbio circa l'effettiva determinazione e la conseguente capacità delle attuali oligarchie europee di realizzare un'Unione continentale politica nella quale il fragile e articolato "governo europeo" e i singoli Stati che aderiscono all'Unione siano in grado di prospettare, in autonomia e con un adeguato grado d'indipendenza, un indirizzo politico comune che consideri la politica ambientale europea prioritaria e meritevole di essere sostenuta dalle necessarie risorse finanziarie, che sono ingenti. L'idea dell'Europa federale condivisa a Ventotene, alla luce degli eventi in corso, sembra, tuttora, astratta e lontana. Per le considerazioni svolte e per quanto ascoltato nel corso di questo incontro ritengo quanto mai opportuna l'idea di dedicare, il prossimo anno, un apposito seminario dell'Associazione a questi temi relativi alla "guerra".

## 7. Concludendo

Per tenere aperto il dialogo con le più giovani generazioni, considerando che ancora svolgo lezioni e approfitto volentieri di altre occasioni d'incontro con gli studenti per tesi, seminari o anche semplici consigli di percorso ho considerato utile qualche incursione nei "social". In una di tali circostanze ho annotato un aforisma che mi ha colpito. Ivi si riferiva a una considerazione del Capo Sioux GERONIMO: "Quando avrete abbattuto l'ultimo albero, quando avrete pescato l'ultimo pesce, quando avrete inquinato l'ultimo fiume allora vi accorgete che il denaro accumulato non si può mangiare". Sorprende accorgersi come, in una civiltà che la modernità ha fatto quasi scomparire e reso marginale vi fosse una certa consapevolezza che le nostre generazioni tanto tecnologiche e dotate di sofisticati strumenti per la conoscenza forse non hanno ancora del tutto acquisito.

Giovanni Cordini  
Professore Emerito dell'Università degli Studi di Pavia

---

tradotto in italiano dal quotidiano *La Stampa* il 4 giugno 2022). In questo messaggio lo scrittore francese invita il Presidente russo a non cadere in una trappola con il risultato di indebolire l'Europa come forza politica ed economica indipendente a favore di una politica americana che sceglie, per gli Stati Uniti, d'incarnare il ruolo di "Grande Fratello", unico modello a fronte dei sistemi autoritari che regnano sul quaranta per cento della popolazione mondiale.

<sup>29</sup> Per qualche altro svolgimento rinvio ad una recente riflessione: G. CORDINI, *Crisi di regime, crisi costituzionali e crisi sanitarie: appunti introduttivi e brevi considerazioni*, in D. CASTELLANO (a cura di), *Problemi e difficoltà del costituzionalismo*, ESI, Napoli 2023, pagg.45 e sgg.

