

# I parametri della giustizia costituzionale in materia ambientale: comparazione tra Italia e Germania

di Alessandro Tacente

**Abstract:** *The parameters of constitutional justice in environmental matters: comparison between Italy and Germany* - The protection of the environment is a relevant issue in the global public debate. Both the Italian and German Constitutional Courts play significant roles in the development and application of principles aimed at ensuring adequate protection of the environment as an asset for future generations. This paper will examine and compare the parameters used by the respective constitutional Courts, also based on European legislation, and ask whether new instruments of protection are needed.

**Keywords:** Constitutional parameters; Constitutional justice; Environmental case law; Italy and Germany; Environmental protection

1311

## 1. Premessa

La tutela ambientale è ormai una questione di primaria importanza nel dibattito pubblico globale, ed è oggetto di specifiche disposizioni nella maggior parte delle Costituzioni dei Paesi europei.

Nell'ottobre 2022, l'Associazione internazionale di diritto costituzionale (*IACL*) si è riunita ad Ankara per rivedere l'approccio sui diritti umani e affrontare il tema della crisi ambientale e climatica in una prospettiva giuridica "eco-centrica"<sup>1</sup>, una delle linee evolutive del c.d. costituzionalismo ambientale<sup>2</sup>.

Sia la Corte costituzionale italiana che quella tedesca hanno da sempre svolto un ruolo significativo nello sviluppo e nell'applicazione dei principi<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> È ormai noto il movimento "*Fridays for future*" dell'attivista svedese *Greta Thunberg*, il cui obiettivo è protestare per chiedere ai governi di rispettare gli accordi di Parigi sulle riduzioni delle emissioni di *CO<sub>2</sub>*.

<sup>2</sup> Sul tema, D. Amirante, *Il costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, Bologna, 2022.

<sup>3</sup> S. Grassi, *La tutela dell'ambiente nelle fonti internazionali, europee ed interne*, in *Federalismi.it*, 5 giugno 2023, 6: "La necessità di ricorrere ai principi è un'esigenza necessaria nel diritto per l'ambiente, perché gli equilibri ambientali rifuggono da una predeterminazione definibile in norme generali ed astratte ed esigono il ricorso a criteri flessibili, che consentano di verificare l'efficacia dei risultati e la coerenza delle scelte con gli obiettivi di carattere generale indicati dai legislatori. Ed è qui che i giudici devono svolgere l'opera di integrazione del sistema normativo, che permette di ritenere come fonte del diritto per l'ambiente, anche la giurisprudenza delle Corti".

tesi a garantire una tutela adeguata dell'ambiente, quale bene per le generazioni future<sup>4</sup>.

Tali Corti riconoscono il diritto di ogni individuo a vivere in un ambiente sano come un diritto costituzionale, a tutela del quale gli Stati adottano misure efficaci per evitare pregiudizi all'ambiente.

In questa cornice, il presente lavoro si propone di esaminare e confrontare i parametri utilizzati dalle rispettive Corti costituzionali, anche alla luce della normativa europea.

Ci si domanda poi, in chiave comparata, come la tutela<sup>5</sup> del bene ambiente incida, in sede di bilanciamento con altri beni costituzionalmente rilevanti, nel giudizio di legittimità costituzionale.

## 2. L'ambiente nel Grundgesetz

In Germania, la tutela ambientale è stata costituzionalizzata con l'articolo 20a GG, introdotto con legge costituzionale del 1994, ed emendato con la legge per la modifica della Legge fondamentale del 26 luglio 2002<sup>6</sup>, la quale ha introdotto la tutela degli animali. Attualmente, la norma stabilisce che «Lo Stato tutela, assumendo con ciò la propria responsabilità anche nei confronti delle generazioni future, i fondamenti naturali della vita mediante l'esercizio del potere legislativo, nel quadro dell'ordinamento costituzionale, e dei poteri esecutivo e giudiziario, in conformità alla legge e al diritto». È interessante osservare come nella lingua tedesca l'espressione *Natürlichen Lebensgrundlagen* (basi naturali della vita) contenuta nell'art. 20a GG sia sinonimo di *Umwelt*, ambiente: tale espressione ricomprende, quindi, l'ambiente nella sua dimensione di bene vitale.

La dottrina discute se questo diritto possa essere configurato come fondamentale. In caso affermativo, l'ambiente godrebbe della tutela multilivello, che ne assicurerebbe la piena effettività innanzi alle varie Corti: Corte costituzionale, Corte di Giustizia dell'Unione europea e la Corte EDU.

A tale dubbio dottrinale, la giurisprudenza risponde negativamente poiché nella topografia costituzionale tedesca l'art. 20a GG non è collocato tra i diritti fondamentali (*Grundrechte*) ex artt. 1-19 GG, bensì configura un obiettivo dello Stato. L'*Umweltstaatsprinzip* (il principio dello Stato ambientale) ha contenuto precettivo, di carattere oggettivo, ed è un principio programmatico dello Stato e criterio orientativo dei poteri pubblici, da

---

<sup>4</sup> In generale, le Costituzioni possiedono una naturale e intrinseca tensione verso il futuro. Sul tema, R. Bifulco, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2013, 119-120.

<sup>5</sup> In relazione al tipo di tutela, si v. in part. Corte Cost. n. 164/2021, (*punto 9.3 del considerato in diritto*): «Il legislatore si è ispirato ad una logica incrementale delle tutele che è del tutto conforme al carattere primario del bene ambientale, collocato fra i principi fondamentali della Repubblica, all'art. 9 Cost.» (*in tal senso, Consulta, sent. n. 367 del 2007, n. 183 del 2006, n. 641 del 1987 e n. 151 del 1986*).

<sup>6</sup> Sull'iter di riforma dell'art. 20a GG, si veda, S. Rohn, R. Sannwald, *Die Ergebnisse der Gemeinsamen Verfassungskommission*, in *ZRP*, 1994, 65 ss.; R. Sannwald, *Die Reform des Grundgesetzes*, in *NJW*, 1994, 3313 ss.

immaginare come un “*trust planetario*”<sup>7</sup>: un ambiente sano come patrimonio segregato a beneficio delle future generazioni.

Come noto, in Germania la questione di legittimità costituzionale non può essere sollevata d’ufficio dal *Bundesverfassungsgericht*, ma deve essere introdotta da attori qualificati; si distingue tra giudizio in via incidentale e giudizio in via principale o, per usare la terminologia tedesca, tra il controllo concreto (*konkrete Normenkontrolle*) e il controllo astratto (*abstrakte Normenkontrolle*).

Vi è inoltre il ricorso costituzionale diretto, il *Verfassungsbeschwerde*<sup>8</sup> ex artt. 93, comma 1, n. 4a, GG e art. 90 comma 2 della legge sul Tribunale costituzionale tedesco, per azionare il quale il ricorrente deve dimostrare che una legge, o la sua futura applicazione, determina un pregiudizio grave e inevitabile, violando in modo immediato un diritto fondamentale.

Già prima dell’introduzione dell’art. 20a GG la giustizia costituzionale tedesca tutelava l’ambiente ricorrendo al concetto di “diritto al minimo ecologico di esistenza”<sup>9</sup> (*Recht auf das ökologische Existenzminimum*)<sup>10</sup>, secondo cui ogni individuo ha il diritto a un livello minimo di risorse ambientali necessarie per garantire una vita dignitosa e sostenibile, e al principio di precauzione<sup>11</sup>, inteso come strumento di gestione del rischio quando vi è incertezza scientifica circa la potenziale nocività di un’attività, sostanza o tecnologia per l’ambiente o la salute umana. Il principio di precauzione è nato per via pretoria come risposta alle istanze di tutela dei consociati e dei movimenti ecologisti in merito al fenomeno delle piogge acide<sup>12</sup> e dell’inquinamento atmosferico. Tale principio giurisprudenziale ha condotto ad una politica ambientale ispirata al *Vorsorgeprinzip*, ossia il principio del “preoccuparsi prima” di possibili danni irreparabili alla natura.

<sup>7</sup> E. Brown Weiss, *The Planetary Trust: Conservation and Intergenerational Equity*, in *Ecology*, LQ 1984, 499; si veda anche E. Brown Weiss, *In Fairness to Future Generations*, in *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, 1990, 37-38: “ogni generazione ha l’obbligo nei confronti delle generazioni successive di lasciare le risorse naturali e culturali del pianeta in condizioni non peggiori di quelle ricevute”; E. Weiss, “*Climatic Change, Intergenerational Equity, and International Law*”, in *9 Vt. J. Envtl. L.* 615 (2008).

<sup>8</sup> Sul tema, P. Häberle, *La Verfassungsbeschwerde nel sistema della giustizia costituzionale tedesca*, Milano, 2000; J. Luther, *La giustizia costituzionale nella Repubblica Federale di Germania*, in J. Luther, R. Romboli, R. Tarchi (cur.), *Esperienze. Usa, Canada, Svizzera, Austria, Germania, Francia*, vol. I, Torino, 2000, 159 ss.

<sup>9</sup> Si veda C. Calliess Das, “*Klimaurteil*” des Bundesverfassungsgerichts: “*Versubjektivierung*” des Art. 20a GG? in *Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR)*, n. 6/2021, 355-357; Per quanto riguarda il diritto fondamentale a un livello minimo di sussistenza ecologico citato dai ricorrenti del caso *Neubauer*, il *BVerfG* ritiene che tale diritto fondamentale possa essere azionabile in via autonoma, anche se nel caso di specie non trova applicazione a causa di un’interpretazione ristretta. Invece, si fa riferimento alla violazione dei diritti fondamentali alla vita, alla salute e alla proprietà.

<sup>10</sup> J. Luther, *Profili costituzionali della tutela dell’ambiente in Germania*, in *Giur. Cost.*, 1986, 2556 ss.

<sup>11</sup> A. Zei, *Principio di precauzione*, in *Digesto. Discipline giuspubblicistiche*, Roma, 2008, 688.

<sup>12</sup> H. M. Beyer, *Das Vorsorgeprinzip in der Umweltpolitik*, Ludwigsburg-Berlin, 1992, 29.

## 2.1 I parametri della giustizia costituzionale tedesca e il ruolo del Bundesverfassungsgericht

La Corte costituzionale federale tedesca ha svolto un ruolo cardine per la tutela dell'ambiente.

Una delle più importanti decisioni risale al 2016 (*Urteil 6 dicembre 2016 - BvR 2821/11*) in cui la Corte ha dichiarato incostituzionale la legge sull'energia nucleare del Paese, motivando che il diritto fondamentale alla vita e alla salute delle generazioni future richiede la protezione dell'ambiente da rischi significativi. Il *Bundesverfassungsgericht* ha posto l'accento sull'importanza di considerare gli effetti a lungo termine delle decisioni politico-legislative<sup>13</sup>, e ha stabilito un precedente significativo, in seguito ribadito dall'ordinanza del 29 settembre 2020, dichiarando il mancato adempimento da parte del legislatore federale del suo obbligo di rimediare alle violazioni costituzionali nel campo ambientale e del diritto dell'energia nucleare, già censurate nella sentenza del 6 dicembre 2016, nonostante la scadenza del termine ivi prefissato.

Già a partire dal 2002, il governo tedesco aveva varato una legge in cui si stabiliva la fine della produzione di energia nucleare (*Ausstieg*), in un arco temporale esteso (tra il 2020 e il 2025), per consentire ai proprietari delle centrali nucleari di convertire la loro attività economica, garantendo il dovuto risarcimento per la lesione del diritto di proprietà. In particolare, il Governo federale aveva indicato il 31 dicembre 2022 quale data entro cui le centrali dovevano essere definitivamente spente. Tale termine è stato prorogato al 15 aprile 2023, giorno in cui sono cessate le attività delle ultime tre centrali nucleari. Successivamente i giudici di Karlsruhe, con la sentenza del 6 dicembre 2016, relativa alla 16<sup>a</sup> modifica dell'*AtG*, hanno rilevato che la chiusura degli impianti aveva effettivamente violato i diritti di proprietà di alcuni dei soggetti coinvolti, sebbene non si trattasse di un vero e proprio esproprio. Secondo il Tribunale costituzionale i ricorsi erano quindi parzialmente fondati in quanto i ricorrenti, ossia i proprietari delle centrali nucleari chiuse, hanno dimostrato in giudizio la violazione del loro diritto di proprietà *ex art. 14* capoverso 1 GG, preso atto che successivamente nessuna legge era entrata in vigore per porre rimedio alla violazione dei diritti fondamentali.

Tale decisione è rilevante ai fini della presente disamina in quanto si ribadisce l'inconciliabilità del nucleare con la tutela dell'ambiente, poiché le risorse naturali sono limitate e vanno preservate.

Un altro fondamentale arresto si è avuto con la pronuncia del 24 marzo 2021<sup>14</sup> (c.d. caso *Neubauer*, la decisione prende il nome da una giovane

---

<sup>13</sup> *BVerfG*, Judgment of 6 December 2016 - 1 BvR 2821/11 par. 268: "The legislature must find a fair equilibrium and a balanced relationship between owner's interests that are worthy of protection and the public good (cf. *BVerfGE* 100, 226, 240), and in so doing, must maintain consistency with all other constitutional provisions. In particular, any determination of content and limits must comply with the principle of proportionality".

<sup>14</sup> M. Pignataro, *Il dovere di protezione del clima e i diritti delle generazioni future in una storica decisione tedesca*, in *EuBlog.eu*, 17 maggio 2021; R. Montaldo, *La neutralità climatica e la libertà di futuro* (*BVerfG*, 24 marzo 2021), in *Rivista Diritti Comparati*, 1 luglio 2021; M.T. Roerig, Tribunale costituzionale federale, ordinanza del 24 marzo

attivista ricorrente, *Luisa-Marie Neubauer*<sup>15</sup>), con cui il *Bundesverfassungsgericht* ha statuito che la legislazione in materia di protezione climatica, approvata dal Parlamento tedesco, non tutelasse in concreto le generazioni future, anche in considerazione degli obiettivi dell'*Agenda ONU 2030*. In tal senso, il *Bundesverfassungsgericht* ha attribuito all'art. 20a GG una dimensione internazionale, conferendo alla cooperazione tra Stati una funzione prioritaria per la tutela ambientale.

In particolare, si deduce come la Corte di *Karlsruhe* abbia correlato lo sviluppo sostenibile alla protezione dei diritti fondamentali, attribuendo rilevanza tanto al profilo inter-generazionale, ossia alle generazioni future, quanto a quello intra-generazionale, che attiene alla possibilità che giustizia ed equità operino in senso trasversale per la generazione presente, prescindendo dall'esercizio di giurisdizione. Seguendo la prospettiva di giustizia intergenerazionale, nella pronuncia viene cristallizzato il principio di proporzionalità nella distribuzione nel tempo degli sforzi di riduzione di agenti inquinanti, riconoscendo che "*Prima o poi in futuro, è verosimile che anche gravi restrizioni e perdite di libertà siano considerate proporzionate e giustificate dal diritto costituzionale al fine di prevenire il cambiamento climatico*".

La Corte, inoltre, ha reindirizzato lo scrutinio di proporzionalità verso la *Wesentlichkeitstheorie*<sup>16</sup>, ossia quella dottrina secondo cui le questioni essenziali di una disciplina giuridica devono essere regolate dalla legge parlamentare. Nel caso di specie, il *Bundesverfassungsgericht* ha utilizzato questa teoria per esaminare la legge sul clima del 2019, evidenziando che, affinché le norme siano proporzionate e rispettose dei diritti fondamentali, il Parlamento deve delineare chiaramente il contenuto, il fine e la portata dei poteri regolamentari delegati al governo, in particolare riguardo alla riduzione delle emissioni inquinanti. Pertanto, la mancanza di una traiettoria chiara e progressiva per la riduzione delle emissioni, tra il periodo antecedente e quello successivo al 2030, è stata considerata insufficiente e sproporzionata, incidendo negativamente sui diritti fondamentali dei cittadini.

Appare inoltre interessante l'analisi della Corte nei riguardi del *Bruntland Report*, un atto di *soft law*, ma di forte impatto in termini di

---

2021 (1 BvR 2656/18, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20), in merito alla tutela del clima e alla riduzione di emissioni di gas serra anche a garanzia delle libertà delle generazioni future, in Servizio studi della Corte costituzionale, 30 aprile 2021; M. Carducci, *Libertà "climaticamente" condizionate e governo del tempo nella sentenza del BVerfG del 24 marzo 2021*, in *LaCostituzione.info*, 3 maggio 2021; R. Bin, *La Corte tedesca e il diritto al clima. Una rivoluzione?* in *LaCostituzione.info*, 30 aprile 2021; R. Bifulco, *Perché la storica sentenza tedesca impone una riflessione sulla responsabilità intergenerazionale*, in *Luis Open*, 28 maggio 2021.

<sup>15</sup> *Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Beschluss des Ersten Senats*, 24 marzo 2021, 1 BvR 2656/18–1BvR78/20–1BvR96/20–1BvR288/20, pubblicata il 29 aprile 2021. Ai fini della presente analisi, si farà riferimento alla traduzione inglese disponibile all'indirizzo [www.bundesverfassungsgericht.de/e/rs20210324\\_1bvr265618en.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/e/rs20210324_1bvr265618en.html)

<sup>16</sup> Sulla *Wesentlichkeitstheorie* si veda Ph. Lassahn, *Rechtsprechung und Parlamentsgesetz*, Tübingen, 2017, 77 ss.; A. Di Martino, *Intertemporalità dei diritti e dintorni*, in *Diritti Comparati*, 2, 2023, 77 ss.

effettività, poiché esso per la prima volta definisce lo sviluppo sostenibile<sup>17</sup>, inteso come una dimostrazione di responsabilità in capo a ciascun individuo, affinché le ripercussioni derivanti dalle proprie azioni non si manifestino nei riguardi delle prossime generazioni. Questo principio ha inciso nel percorso argomentativo della Corte, che ha ritenuto l'atto parzialmente incostituzionale per carenza di adeguata programmazione del Governo e delle amministrazioni federali;<sup>18</sup> in quanto tipica della materia ambientale è l'intersezione tra l'analisi dei dati scientifici e la politica legislativa di settore.

Quanto poi ai diritti oggetto di tutela, si può notare come i ricorrenti abbiano invocato quali parametri principalmente il diritto alla vita e alla libertà sanciti dall'art. 2 GG, mentre il tentativo di configurare un diritto fondamentale all'ambiente sia stato respinto dal *Bundesverfassungsgericht* sulla scorta del costante orientamento giurisprudenziale secondo cui l'art. 20a GG non attribuisce diritti soggettivi<sup>19</sup>. Con riferimento a tale norma, la Corte costituzionale tedesca ha ritenuto che lo Stato tedesco debba tenere a mente le sue responsabilità nei riguardi delle generazioni future, allo scopo di proteggere le colonie naturali di animali ed il relativo ambiente. A tal fine, la Corte esprime il monito di ponderare adeguatamente l'utilizzo della riserva disponibile di *Co<sup>2</sup>* con interventi di transizione ecologica.

Accanto al caso *Neubauer*, ve n'è un altro di segno contrario, l'ordinanza *1 BvR 1565/21* del 18 gennaio 2022, di undici *Verfassungsbeschwerden* (o ordinanza *DUH*, dalla *ONG ambientalista tedesca Deutsche Umwelthilfe*). L'ordinanza, di pochi mesi successiva, *1 BvR 1565/21* pare però smentire la possibilità di consolidamento del menzionato indirizzo giurisprudenziale: negli undici ricorsi presentati contro i dieci *Länder*, i ricorrenti ritenevano la legislazione sul cambiamento climatico (e la mancanza di questa in alcuni Stati) lesiva dei loro futuri diritti, argomentando in modo analogo al caso *Neubauer*. La Corte costituzionale Federale ha tuttavia rigettato i ricorsi, motivando che a livello statale non sussiste alcun obbligo di rispettare un determinato *budget* di emissioni di gas serra, come nel caso della legge federale sul cambiamento climatico del 2019. Inoltre, la pronuncia è intervenuta chiarendo che la competenza<sup>20</sup> a regolamentare i *budget* di emissione è solo della Repubblica Federale Tedesca.

<sup>17</sup> Il concetto di sostenibilità proviene dalla Legge del 1975 sulla conservazione delle foreste e la promozione della silvicoltura (*Bundeswaldgesetz*).

<sup>18</sup> A livello federale, le agenzie che svolgono compiti ambientali sotto la supervisione del Ministero dell'ambiente sono: l'Agenzia federale dell'ambiente (*Umweltbundesamt*), l'Agenzia federale per la protezione della natura (*Bundesamt für Naturschutz*) e l'Agenzia federale per la protezione dalle radiazioni (*Bundesamt für Strahlenschutz*).

<sup>19</sup> F. Gallarati, *Tutela costituzionale dell'ambiente e cambiamento climatico: esperienze comparate e prospettive interne*, in *DPCE online*, 2022, 2, 1104 ss. (BVerfG, caso *Neubauer*, par. 112).

<sup>20</sup> L'art. 75GG richiama l'art. 72GG sulle competenze concorrenti: "nell'ambito della competenza legislativa concorrente, i *Länder* hanno il potere di legiferare solo fino a quando e nella misura in cui la Federazione non eserciti nei modi previsti dalla legge la propria competenza legislativa" e ricomprende: la caccia; la tutela della natura e del paesaggio (escluse le norme generali sulla tutela della natura e della protezione dell'ambiente marino); il regime delle acque.

Un primo dato che emerge da questa analisi sulla giustizia costituzionale tedesca in materia ambientale è che le menzionate pronunce sono state emesse a seguito di altrettanti giudizi azionati attraverso il ricorso diretto di costituzionalità; ciò in quanto tali contenziosi sorgono perlopiù in seguito a doglianze di movimenti ambientalisti ed ecologisti in materia di diritti fondamentali. Invero, nei casi analizzati, nonostante l'art. 20a GG rappresenti un parametro decisivo nell'analisi sulla intertemporalità dei diritti, non è il parametro principale invocato; lo sono, invece, la lesione dei diritti fondamentali alla vita e alla proprietà *ex artt. 2 e 14 GG*, ad opera del *Bundes-Klimaschutzgesetz* (legge federale sul clima)<sup>21</sup>.

Dalle pronunce esaminate, si può osservare che i parametri più utilizzati dal *Bundesverfassungsgericht* sono: il principio di protezione della dignità umana con cui la Corte ha chiarito che la protezione dell'ambiente è un imperativo costituzionale derivante dalla dignità umana, il cui parametro risiede nell'art. 1GG; il rispetto dell'ambiente collegato con la libertà personale e la vita, espresso nel parametro di cui all'*art. 2GG*, per evitarne future restrizioni.

Va sottolineato, ancora, che il *BVerfG* richiama spesso come parametri la normativa europea e gli accordi internazionali, in virtù del principio della statualità aperta (*offene Staatlichkeit*), secondo cui l'ordinamento costituzionale è aperto alla cooperazione internazionale.

L'innovazione che appare più significativa si è avuta sul piano dogmatico, con l'elaborazione della categoria dei "pre-effetti" nel caso *Neubauer*, simili alla garanzia intertemporale dei diritti di libertà.

Occorre però precisare la non coincidenza tra il concetto di "intertemporalità" e quello di "intergenerazionalità" dei diritti; il primo si concentra sulla coerenza e l'adattabilità dei diritti nel tempo per la stessa generazione, garantendo che i diritti siano applicabili e rispettati nonostante i cambiamenti; il secondo concerne la protezione e la garanzia dei diritti per le generazioni future, riconoscendo che le decisioni e le azioni di oggi devono considerare gli impatti a lungo termine.

Per ciò che riguarda i *pre-effetti* (*rectius* "effetti anticipati") consistono nelle conseguenze dannose che si prevede possano verificarsi sull'ambiente a seguito di determinate azioni o decisioni prima che queste vengano effettivamente attuate o completate. Essi rappresentano quindi una valutazione anticipata degli impatti ambientali allo scopo di promuovere una gestione responsabile delle risorse naturali, mitigando gli effetti negativi sull'ambiente. Questo concetto ha comportato uno slittamento, nel parametro costituzionale, dagli obblighi di protezione (*Schutzpflichten*) ai diritti di difesa<sup>22</sup> (*Abwehrrechte*), e la scelta di incentrare l'argomentazione sui diritti di difesa ha attribuito a questi ultimi un rinnovato rilievo.

Tra i parametri utilizzati dalla Corte, va infine menzionato il principio di equità intergenerazionale *ex art. 20a GG*, adoperato però come parametro

---

<sup>21</sup> E. Buono, C. Pizi, *La democrazia climatica tra climate change mitigation e climate change litigation. Spunti comparati per l'elaborazione di strumenti partecipativi*, in *DPCE online*, 2, 2023, 1953 ss.

<sup>22</sup> Si veda, A. Di Martino, *Intertemporalità dei diritti e dintorni: le scelte argomentative del Bundesverfassungsgericht nella sentenza sul clima e le interazioni con i processi democratici*, in *Rivista di Diritti Comparati*, 2, 2023, 88 ss.

*ad adiuvandum*, in quanto norma dal carattere precettivo debole. Questa norma, non enunciando diritti fondamentali, ma solo un obiettivo d'azione dello Stato (*Staatszielbestimmung*), esprime un principio meramente politico, vincolante per il legislatore (*Staatszielbestimmung oder Gesetzgebungsauftrag*), ma non produttivo di effetti diretti nei confronti del privato e quindi non azionabile dalle generazioni future; è quindi regola interpretativa e limite alla discrezionalità nell'esercizio dei poteri pubblici, sicché, per tale motivo non può parlarsi di "diritto fondamentale all'ambiente" (*Umweltgrundrecht*).

### 3. L'ambiente nella Costituzione italiana

La legge costituzionale n. 1/2022 ha modificato gli artt. 9 e 41 Cost.<sup>23</sup>, costituzionalizzando il diritto fondamentale alla tutela ambientale, peraltro già presente nella giurisprudenza costituzionale<sup>24</sup>.

Ciò che definisce l'oggetto della tutela giuridica degli interessi ambientali è la sua dimensione relazionale e sistemica. Infatti, nell'art. 9 Cost., il richiamo alla biodiversità, agli ecosistemi<sup>25</sup> ed al paesaggio descrive le componenti essenziali dell'ambiente, senza essere però esaustivo, in quanto il legislatore avrebbe potuto ricomprendere anche l'acqua, il clima e il sottosuolo. In questo modo ricade sulla giurisprudenza l'individuazione della specificità di ciascun valore, necessaria per giungere ad un bilanciamento orientato ad una logica crescente delle tutele. Il nuovo terzo comma dell'art. 9 Cost.<sup>26</sup> si configura come una revisione incrementale di un principio fondamentale già vigente nella giustizia costituzionale, nella legislazione europea e nella coscienza collettiva.

Prima di tale riforma, la giurisprudenza costituzionale ha tutelato ugualmente l'ambiente attraverso vari parametri costituzionali. Infatti, l'apertura del nostro ordinamento alle norme di diritto internazionale

---

<sup>23</sup> Sul tema, M. Cecchetti, *La revisione degli artt. 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2021, 3, 285-314. Si potrebbe ritenere che vi fosse già una tutela ambientale per le generazioni future, prima della legge Cost. 1/2022, ravvisando nella nozione di *popolo ex art. 1 Cost.*, una concezione intergenerazionale. Per altri versi, tale tutela potrebbe ancorarsi ai principi di solidarietà *ex art. 2 Cost.*; lo stesso discorso vale anche per l'art. 3 Cost. un principio di uguaglianza valido anche in dimensione intertemporale, inteso come equa distribuzione delle *chances* di libertà.

<sup>24</sup> Si veda, *Corte Cost. n. 407/2002 (punto 3.2 del considerato in diritto)*: "l'ambiente come valore trasversale costituzionalmente protetto, non identificabile in una materia circoscritta"; *Corte Cost. n. 210/2014 (8.2 del Considerato in diritto)*: "L'art. 9 Cost. sancisce quale principio fondamentale quello della tutela del paesaggio, inteso come morfologia del territorio, cioè l'ambiente nel suo aspetto visivo. In sostanza, il territorio, per i suoi contenuti ambientali e culturali, è di per sé un valore costituzionale".

<sup>25</sup> Sul significato dei termini «ecosistemi» e «biodiversità», all'interno dell'art. 9 Cost., G. Arconzo, *La tutela dei beni ambientali nella prospettiva intergenerazionale: il rilievo costituzionale dello sviluppo sostenibile alla luce della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Dir. econ.*, 2021, 163 ss.

<sup>26</sup> L'attuale art. 9, comma 3, Cost. recita così: "Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali."

generalmente riconosciute, mediante il principio dell'adattamento automatico, di cui all'art. 10, comma 1, Cost., nonché con il rilievo attribuito ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali ed europei, di cui all'art. 117, primo comma, Cost. ha permesso alla Corte costituzionale di ricostruire l'ambiente come valore costituzionale fondamentale, interpretando il principio personalista *ex* artt. 2 e 3 della Costituzione, alla luce dei principi sulla tutela del paesaggio.

Vi sono state alcune riforme che hanno segnato l'itinerario della costruzione della tutela del bene ambiente.<sup>27</sup> A partire dal d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, il c.d. *Codice dell'ambiente*<sup>28</sup>, è venuta attuandosi una disciplina sistematica ed organica a tutela dell'ambiente, in cui si dispone all'art. 3*bis* il richiamo a principi generali adottati in attuazione degli artt. 2, 3, 9, 32, 41, 42, 44, 117 commi 1 e 3 della Costituzione, oltre che agli obblighi internazionali e del diritto europeo. Del pari rilevante è la legge del 22 maggio 2015 n. 68 sui c.d. "*eco-reati*", che sanziona la compromissione e il deterioramento di acqua, aria, suolo e sottosuolo insieme ad ecosistemi, biodiversità, flora e fauna per salvaguardarne la comune fruibilità. Una legislazione ambientale armonica implica *standard* minimi<sup>29</sup> di comprensibilità e di non contraddizione con l'ordinamento interno ed internazionale, nonché con la giurisprudenza costituzionale.<sup>30</sup> La dottrina e la giurisprudenza costituzionale italiana recente hanno evidenziato come la nozione giuridica di ambiente sia complessa, poiché si configura come un'entità organica<sup>31</sup> in continua evoluzione tra le sue componenti (paesaggio, ecosistema, biodiversità), che richiede una tutela sistemica e coordinata con gli altri valori costituzionalmente protetti; l'ambiente in Costituzione è quindi inteso quale bene giuridico autonomo, composito<sup>32</sup> e trasversale.

### 3.1 I parametri della giustizia costituzionale italiana e il ruolo della Corte costituzionale

---

<sup>27</sup> Sul punto, S. Grassi, voce *Tutela dell'ambiente (dir. amm.)*, in *Enc. Dir., Annali*, vol. I, Milano, 2007, 1114 ss.; ID. *Ambiente e Costituzione*, in *RQDA*, 2017, 11 ss.; M. Del Signore, voce *Ambiente*, in *Enc. Dir., I tematici, Vol. III, Funzioni amministrative*, Milano, 2022, 46 ss.

<sup>28</sup> Il 7 novembre 2023 è stato firmato il decreto interministeriale che ha istituito la Commissione incaricata di riformare il Codice dell'Ambiente nel 2024.

<sup>29</sup> Corte cost. n. 288 del 2012 (*punto 5.2 del considerato in diritto*): "*Al fine di assicurare la conservazione dell'ambiente per la presente e le future generazioni, lo Stato pone limiti invalicabili di tutela, cui le Regioni devono adeguarsi, rimanendo libere di determinare, nell'esercizio delle proprie competenze, standard più elevati di quelli statali*".

<sup>30</sup> S. Sciarra, discorso tenuto durante il "*Circle of Presidents Climate Change as a Challenge for Constitutional Law and Constitutional Courts Berlin 4-5 May 2023 Climate Change, Democracy, and the Italian Constitution*".

<sup>31</sup> Tale concetto è stato ribadito dalla Consulta che ha definito l'ambiente come "entità organica e connessa a un interesse pubblico di valore costituzionale primario e assoluto" (*Corte Cost. n. 24/2022, punto 10.2 del Considerato in diritto*).

<sup>32</sup> *Ex aliis*, B. Caravita, L. Casseti, A. Morrone, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2016, p. 31: per "*tutela dell'ambiente si intende la tutela dell'equilibrio ecologico della biosfera e degli ecosistemi considerati*".

È risalente la decisione con cui il Giudice delle leggi ha riconosciuto che la salvaguardia dell'ambiente rappresenti un diritto fondamentale<sup>33</sup> della persona e interesse generale della collettività, che necessita di interventi improntati ad una visione unitaria per «*la conservazione, la razionale gestione e il miglioramento delle condizioni naturali, l'esistenza e la preservazione dei patrimoni terrestri e marini, ed in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni*» (Consulta, sentenza 18 maggio 1987, n. 210, punto 4.2 del diritto).

A partire da questa pronuncia, vi sono state varie tappe che hanno segnato il cammino della giurisprudenza costituzionale in materia ambientale<sup>34</sup>. Tra le pronunce più significative, la nota sentenza della Consulta n. 58 del 2018<sup>35</sup>, resa in giudizio in via incidentale, sul decreto ILVA<sup>36</sup> del 2015: il giudice *a quo* riteneva pregiudicato il principio di obbligatorietà dell'azione penale *ex art. 112 Cost.*, operante non solo nel potere-dovere di repressione dei reati, ma anche nella prevenzione dei medesimi, che si esplicava altresì nell'adozione di misure cautelari reali di carattere preventivo. La disciplina censurata consentiva il perpetuarsi di una situazione penalmente rilevante quanto meno *ex art. 437 c.p.* (“*Rimozione od omissione dolosa di cautele contro infortuni sul lavoro*”) e, in caso di incidenti, le ipotesi *ex artt. 589-590 del codice penale*. La Consulta, al riguardo, ha affermato come il bilanciamento debba rispondere a criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, così da non consentire né la prevalenza assoluta di uno dei valori coinvolti, né il sacrificio totale di alcuno di loro, in modo che sia sempre garantita una tutela sistemica di tutti gli interessi costituzionali implicati (cfr. *sent. nn. 63 del 2016, 264 del 2012*). Appare chiaro che il legislatore ha finito col privilegiare in modo eccessivo l'interesse alla prosecuzione dell'attività produttiva, trascurando le esigenze di diritti inviolabili legati alla tutela dell'ambiente salubre, cui deve ritenersi inscindibilmente connesso il diritto al lavoro in un ambiente sicuro e non pericoloso (i cui parametri risiedono negli artt. 4 e 35 Cost.)<sup>37</sup>. Il sacrificio di

<sup>33</sup> M. Piloni, *la tutela ambientale: nuova tutela dei diritti umani*, in *Ius in itinere*, 7 nov. 2022: “È necessario tutelare l'ambiente come diritto umano, in quanto direttamente legato alla tutela della salute e della vita, ma altresì per il rispetto delle capacità della natura e di quello che già offre alla società fortemente antropocentrica quale è la nostra”.

<sup>34</sup> Cfr. R. Bifulco, *Ambiente e cambiamento climatico nella costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, 2023, 3.

<sup>35</sup> È incostituzionale il decreto ILVA del 2015 che consentiva la prosecuzione dell'attività di impresa degli stabilimenti, in quanto di interesse strategico nazionale, nonostante il sequestro disposto dall'autorità giudiziaria per reati inerenti alla sicurezza dei lavoratori. La Corte costituzionale ha dichiarato illegittimi sia l'articolo 3 d.l. 4 luglio 2015, n. 92 (*Misure urgenti in materia di rifiuti e di AIA, nonché per l'esercizio dell'attività d'impresa di stabilimenti industriali di interesse nazionale*) sia gli articoli 1, comma 2, e 21-*octies* della legge 6 agosto 2015, n. 132.

<sup>36</sup> S. veda anche il caso ILVA alla CEDU: la sentenza *Cordella e altri c. Italia del 2019*. La Corte ha riscontrato la violazione degli artt. 8 e 13 CEDU, evidenziando come le autorità italiane non avevano saputo trovare un punto di incontro fra gli interessi dei cittadini alla qualità della vita e l'interesse alla prosecuzione delle attività produttive.

<sup>37</sup> Con la sentenza n. 58/2018, la Corte costituzionale tratta il tema dei vincoli all'iniziativa economica, affrontando la vicenda dell'*Ilva di Taranto*, dopo la sentenza n. 85 del 2013. Nella decisione vi è il bilanciamento tra iniziativa economica, lavoro, salute e ambiente, e viene evidenziato come non possa ritenersi precluso al legislatore di

tali valori fondamentali induce a ritenere che la normativa impugnata non rispettasse i limiti che la Costituzione impone all'attività d'impresa *ex art. 41* della Costituzione.

Ci si domanda pertanto cosa succederebbe se la questione di legittimità costituzionale sul *decreto ILVA* fosse proposta oggi, a seguito della riforma dell'art. 41 Cost., in quanto il bilanciamento non è più libero, ma funzionalizzato alla tutela ambientale *tout court*. Attualmente si intravedono passi in avanti per i futuri contenziosi costituzionali.

Inoltre, con la pronuncia n. 71 del 2020, la Consulta ha sottolineato che "la tutela paesaggistico-ambientale non è più una disciplina confinata nell'ambito nazionale<sup>38</sup>", soprattutto in considerazione della Convenzione europea del paesaggio (firmata il 19 luglio 2000 e ratificata con legge n. 14 del 2006), che apre ad una dimensione internazionale.

Si ricorda, poi, la sentenza n. 24 del 2022 (resa in sede di ricorso in via principale, promosso dalla Presidenza del Consiglio) su gran parte degli articoli della legge della Regione Sardegna 18 gennaio 2021, n. 1, con cui la Consulta ha statuito che l'ambiente e la pianificazione paesaggistica nelle regioni speciali o nelle province autonome, necessitano di una peculiare valutazione comparativa di contrapposti interessi, tra cui la salvaguardia del paesaggio e la tutela dell'iniziativa economica e dello sviluppo degli insediamenti turistici; paesaggio che deve essere salvaguardato nella sua dimensione ambientale, non tollerando interventi frammentari. Infine, in base al parametro dell'art. 117, co. 2, lett. s), Cost., spetta in via esclusiva allo Stato il compito di dettare una disciplina unitaria del bene ambiente; su tale parametro la Consulta ha ribadito che la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali non è soltanto una materia di competenza esclusiva dello Stato, ma anche un insieme di valori costituzionali, senza escludere che il perseguimento di tali obiettivi possa attuarsi anche attraverso l'esercizio delle competenze legislative concorrenti delle Regioni (*ex art. 117 comma 3 Cost.*), contribuendo così ad elevare il livello di tutela nell'ambito delle rispettive competenze legislative.<sup>39</sup>

In tal senso, un'altra pronuncia significativa è la sentenza n. 216 del 2022<sup>40</sup>, avente ad oggetto la legge regionale del Friuli Venezia Giulia sugli impianti eolici, (ad esito di un giudizio in via principale promosso dalla Presidenza Consiglio dei Ministri), in cui la Consulta afferma che lo sviluppo di energie rinnovabili è un interesse di cruciale rilievo rispetto all'obiettivo

---

intervenire per salvaguardare la continuità produttiva in settori strategici per l'economia nazionale.

<sup>38</sup> Corte Cost., sentenza 71 del 2020, punto 5.4 del ritenuto in fatto.

<sup>39</sup> *Ex plurimis*, Consulta, sentenze nn. 378 del 2007, 157 del 2011, 187 del 2011.

<sup>40</sup> In tale pronuncia la Corte bilancia la tutela paesaggistico-ambientale con l'art. 97 Cost. chiarendo che l'espressione contenuta nella legge regionale «*la realizzazione dell'impianto non compromette un bene paesaggistico alterando negativamente lo stato dell'assetto percettivo, creando un notevole disturbo della sua leggibilità*», conterrebbe un'indicazione indeterminata, conferendo alla P.A. una discrezionalità eccessiva, in violazione dei principi di buon andamento e imparzialità.

della tutela dell'ambiente, anche a beneficio delle future generazioni<sup>41</sup> (non richiama direttamente il parametro dell'art. 9, ma gli artt. 117, 41, 97 Cost.).

Dall'analisi svolta sulla giurisprudenza costituzionale, si può rilevare che la tutela dell'ambiente era garantita anche prima della riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione. Infatti, la Corte pur in assenza di espliciti riferimenti nel testo costituzionale al concetto di ambiente (fino alla revisione del 2001, in particolare il disposto dell'art. 117 Cost., con riferimento al riparto di competenze tra Stato e Regioni), ha gradualmente isolato la tutela degli interessi ambientali dagli altri parametri costituzionalmente rilevanti in tale materia, come l'art. 2, che tutela i diritti inviolabili e che costituzionalizza il canone solidaristico di buona fede; attraverso il parametro dell'art. 3 sull'uguaglianza formale e sostanziale; con l'art. 9 (*pre-riforma*), sulla salvaguardia del paesaggio; ma in special modo con l'art. 32 Cost.<sup>42</sup> sulla salute, anche nell'accezione di "ambiente salubre"; in tal modo, si è giunti ad una visione unitaria dell'ambiente come oggetto autonomo di tutela da parte dell'ordinamento costituzionale, adeguandosi all'elaborazione giurisprudenziale della Corte di Giustizia (*ex plurimis*, cfr. *CGUE 7 febbraio 1985, C240/83; 20 settembre 1988, C302/86*).

Al fine di garantire una tutela ambientale effettiva e adeguata, occorre tuttavia tenere in considerazione che il ruolo delle Corti costituzionali europee viene rafforzato quando si adottano *standard* analoghi di tutela. In tal senso, la condivisione<sup>43</sup> delle esperienze in termini comparativi<sup>44</sup> può offrire proficui spunti di riflessione sulle tecniche deliberative e sui criteri da adottare nel bilanciamento dei diritti, per rispondere alle nuove istanze di giustizia, apprestando una tutela unitaria, e perciò armonica, nei Paesi europei.

#### 4. Incidenza della normativa europea sui parametri

---

<sup>41</sup> Il tema delle future generazioni è presente anche nella pronuncia della Consulta n. 119/2023, (*10.1 del considerato in diritto*) in cui chiarisce che "L'esigenza, sottesa alla disciplina degli usi civici, di preservare profili dell'ambiente e del paesaggio, a beneficio di interessi generali che si protendono anche verso le generazioni future di cui all'art. 9 Cost., evoca una finalità idonea a plasmare la proprietà privata, al fine di renderla coerente con la funzione sociale".

<sup>42</sup> Già con la sentenza n. 127/1990 (*punto 2 del cons. in diritto*) la Consulta affermava che il limite d'inquinamento non potesse superare quello "rappresentato dalla tollerabilità per la tutela della salute umana e dell'ambiente in cui l'uomo vive: tutela affidata al principio fondamentale ex art. 32 Cost., cui lo stesso art. 41, secondo comma, si richiama"; Corte cost. 184/1986 (*punto 12 del cons. in diritto*), riconosce la tutelabilità di tutti i diritti che sostanziano la persona, secondo il disposto dell'art. 32 Cost. che integra l'art. 2043 cc., completandone il precetto primario; ed è applicabile per la tutela ambientale e giustiziabile anche in via preventiva.

<sup>43</sup> Come è accaduto a Roma al Palazzo della Consulta 24 giugno 2023 sul tema: "I Diritti delle future generazioni: ambiente e salute" Un impegno condiviso dalle Corti costituzionali di Italia, Francia, Spagna e Portogallo.

<sup>44</sup> Sul tema, G. Cordini, *Diritto ambientale comparato*, in P. Dell'Anno, E. Picozza (cur.), *Trattato di diritto dell'ambiente*, I, Padova, 2012.

Come noto, l'ambiente è una materia di competenza concorrente dell'UE ex art. 4 TFUE lett. e), e ciò si riflette in un dialogo aperto tra Corti nazionali ed europea.

La normativa unionale, come interpretata dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea (CGUE), integra i parametri di riferimento delle Corti costituzionali degli Stati membri, svolgendo un ruolo cruciale nel garantire una tutela effettiva del bene ambiente. Essa ha ribadito, a più riprese, l'importanza di politiche legislative rispondenti ai dati scientifici, secondo il disposto dell'art. 114 TFUE §5<sup>45</sup>.

Un esempio è fornito da una recente pronuncia della Corte di Giustizia in materia di inquinamento dell'aria (CGUE, sez. VI, 29 giugno 2023, *Sentenza C-220/22 Commissione contro Portogallo*) che ha utilizzato come parametro la direttiva UE 2008/50 (qualità aria ed ambiente) ed in particolare gli artt. 1<sup>46</sup>, 13 e 23, esprimendo un monito sulla tutela ambientale adeguata.

La legislazione europea in materia ambientale<sup>47</sup>, nonché la giurisprudenza CGUE (si veda CGUE, sent. 10-5-1995, C-422/92, *Commissione c. Germania*, sui rifiuti tossici) hanno contribuito in modo significativo a fornire principi dirimenti per le questioni di costituzionalità degli Stati membri, nonché un nuovo modo di fare economia, ossia la c.d. *Circular Economy*<sup>48</sup>.

Già a partire dal preambolo del Trattato sull'Unione europea, si indica l'obiettivo di promuovere il progresso economico e sociale dei popoli europei anche facendo riferimento al rafforzamento della "protezione dell'ambiente"; il principio espresso dal parametro dell'art. 3, n. 3 TUE, indica, inoltre il perseguimento di "un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente".

<sup>45</sup> Art. 114 TFUE §5: "Inoltre, fatto salvo il par. 4, allorché, dopo l'adozione di una misura di armonizzazione da parte del Parlamento UE e del Consiglio, da parte del Consiglio o da parte della Commissione, uno Stato membro ritenga necessario introdurre disposizioni nazionali fondate su nuove prove scientifiche inerenti alla protezione dell'ambiente o dell'ambiente di lavoro, giustificate da un problema di uno Stato membro insorto dopo l'adozione della misura di armonizzazione, esso notifica le disposizioni alla Commissione precisando i motivi dell'introduzione delle stesse".

<sup>46</sup> L'art. 1 nei punti da 1 a 3 recita: "La presente direttiva istituisce misure volte a 1) definire e stabilire obiettivi di qualità dell'aria ambiente al fine di evitare, prevenire o ridurre gli effetti nocivi per la salute umana e per l'ambiente nel suo complesso; 2) valutare la qualità dell'aria ambiente negli Stati membri sulla base di metodi e criteri comuni; 3) ottenere informazioni sulla qualità dell'aria ambiente per contribuire alla lotta contro l'inquinamento dell'aria e gli effetti nocivi e per monitorare le tendenze a lungo termine e i miglioramenti ottenuti con l'applicazione delle misure nazionali e UE".

<sup>47</sup> La direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente elenca una serie di violazioni ambientali che sono punibili come reati in tutti i paesi dell'UE. (competenza penale indiretta). Ai sensi della normativa, i paesi UE devono applicare sanzioni penali efficaci, proporzionate e dissuasive in presenza di un reato ambientale.

<sup>48</sup> Quello della *Circular Economy* è un paradigma che prende le mosse dall'osservazione dei sistemi viventi, fondati sull'evoluzione e rigenerazione, nella convinzione dell'insostenibilità di una crescita illimitata e indifferente al fattore dell'esaurimento delle risorse. Sono quattro le direttive che compongono il pacchetto *Circular Economy*: la n. 851/2018/UE (cd. "direttiva rifiuti"), la n. 852/2018/UE (cd. "direttiva imballaggi"), la n. 850/2018/UE (cd. "direttiva discariche"), la n. 849/2018/UE (cd. "direttiva veicoli, pile e RAEE").

Il 29 luglio 2021 è entrata in vigore la legge europea sul clima (*Regolamento UE 30 giugno 2021, n. 1119*) che stabilisce l'obiettivo vincolante della neutralità climatica nell'Unione entro il 2050.

Nei casi di *environmental litigation* la CGUE utilizza l'art. 191 TFUE (*ex art. 174 TCE*) come parametro di riferimento, in cui emerge il legame dell'ambiente con la salute e il corretto utilizzo delle risorse. In tale norma si enucleano poi i principi<sup>49</sup> fondanti della materia ambientale quali la precauzione<sup>50</sup>, la prevenzione, il principio di correzione in via prioritaria alla fonte dei danni causati all'ambiente, nonché il principio "chi inquina paga"<sup>51</sup> che costituiscono il presupposto e il corollario dello sviluppo eco-sostenibile. Secondo il citato principio del *polluter pays*, chi inquina o causa danni ambientali deve essere responsabile per i costi e il ripristino dell'ambiente. Nel terzo paragrafo dell'art. 191 TFUE, emerge poi l'inscindibilità della materia ambientale dall'analisi dei dati scientifici<sup>52</sup>, nonché vantaggi ed oneri che possono derivare da azioni od omissioni degli Stati.

Grazie al processo di integrazione europea, il principio di precauzione<sup>53</sup> è stato gradualmente recepito negli ordinamenti nazionali degli Stati Membri, sebbene con declinazioni diverse, a causa delle differenti tradizioni giuridiche e dei diversi strumenti di garanzia consolidati negli ordinamenti nazionali, in una logica di prevenzione.

La giurisprudenza si avvale inoltre del principio di integrazione<sup>54</sup>: la tutela dell'ambiente deve essere integrata in tutte le politiche e le attività dell'UE. Collegato a tale principio è lo sviluppo sostenibile, *ex art. 37 Carta di Nizza*, secondo cui "un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile"; nonché gli artt. 3 par. 3 TUE 3 e l'art. 21 lett. d) e lett. f) TUE e art. 11 TFUE, il cui scopo è contribuire all'elaborazione di misure internazionali volte a preservare e migliorare la qualità dell'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali mondiali, al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile. Tali principi si

---

<sup>49</sup> Sul tema, F. Ferraro, *I grandi principi del diritto dell'Unione europea in materia ambientale*, in *DPCE online*, sp. 2, 2023, 41-56.

<sup>50</sup> Sul punto, s. v., A. Zei, *Principio di precauzione*, op. cit., 670-695.

<sup>51</sup> L'art. 192 TFUE par. 5 "Fatto salvo il principio «chi inquina paga», qualora una misura basata sul paragrafo 1 implichi costi ritenuti sproporzionati per le pubbliche autorità di uno Stato membro, tale misura prevede disposizioni appropriate in forma di deroghe temporanee e/o sostegno finanziario del Fondo di coesione istituito in conformità dell'articolo 177".

<sup>52</sup> Una riflessione concerne l'uso dei doveri di protezione da parte della Corte costituzionale, perché in tal caso si esporrebbe poi alla critica di utilizzare i risultati scientifici come base per le proprie decisioni, senza che gli elementi di valutazione dei calcoli scientifici siano democraticamente legittimati.

<sup>53</sup> Sul tema, si veda, A. Zei, *Principio di precauzione, programma, regola, metodo*, in R. Bifulco, A. D'Aloia (cur.), *Un diritto per il futuro*, Napoli, 2008, 675.

<sup>54</sup> Il principio pretorio di integrazione consiste nell'assicurare che gli aspetti ambientali vengano tenuti in adeguata considerazione nel momento in cui le altre politiche sono concepite e realizzate. Ad es., la CGUE (*sent. 13 marzo 2001, in causa C-379/98*) ha ritenuto conforme al Trattato una normativa tedesca che obbligava le imprese private ad acquistare l'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili a prezzi minimi superiori al valore economico reale di tale tipo di energia.

integrano con quelli generali di sussidiarietà, proporzionalità e leale cooperazione.

Gli obiettivi europei in materia ambientale sono stati delineati in modo dettagliato nella Comunicazione della Commissione *sull'European Green Deal* n. 640 del 2019 e nella Comunicazione riguardante la biodiversità per il 2030. Lo stesso *Next Generation EU* (e di conseguenza il *PNRR*<sup>55</sup>) può essere considerato un ulteriore tassello che mira alla transizione ecologica, legando la sostenibilità economico-finanziaria a quella ambientale.

Oltre a ciò, il 17 giugno 2024 è stato approvato (nonostante il voto contrario dell'Italia) il primo regolamento europeo per il ripristino della natura e degli ecosistemi, il c.d. *Nature Restoration Law*. Si tratta di un regolamento che rende obbligo normativo la protezione della natura e il ripristino degli 20% degli *habitat* terrestri e marini in tutti gli Stati membri entro il 2030, arrivando a proteggere la totalità degli ecosistemi bisognosi di ripristino entro il 2050.

La normativa europea di settore amplia quindi il novero dei parametri utilizzati dalle Corti costituzionali<sup>56</sup> degli Stati membri fornendo una tutela ambientale più estesa: in particolare, l'UE ha riconosciuto l'importanza di adottare misure preventive e precauzionali<sup>57</sup> per evitare responsabilità da *environmental harm* e *health harm*. Infine, la CGUE promuove il principio di cooperazione ambientale, ossia il bisogno di cooperazione tra gli Stati membri dell'UE per affrontare le sfide ambientali transfrontaliere, nonché la necessità di armonizzare le legislazioni ambientali (*art. 114 par. 4 TFUE*).

## 5. Alcune riflessioni finali

---

<sup>55</sup> Gli interventi previsti dai *PNRR* nazionali non devono arrecare nessun danno significativo all'ambiente secondo il principio del "Do No Significant Harm" (*DNSH*), ed è condizione essenziale per poter accedere a questi finanziamenti.

<sup>56</sup> *Ex plurimis*, Consulta n. 28 del 2010 (*punto 6 del considerato in diritto*), in cui la Corte cost. ammette, in forza di un'interpretazione conforme, che, dalle norme e dalla giurisprudenza UE emergono con chiarezza le nozioni di "rifiuto" e di "sottoprodotto", sulle quali non residuano margini di incertezza, cosicché "il parametro interposto, rispetto agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., può considerarsi sufficientemente definito nei suoi contenuti, ai fini del controllo di costituzionalità". Su questa base, alla luce delle direttive UE, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 183, comma 1, lettera n), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Codice dell'ambiente).

<sup>57</sup> A livello internazionale il primo riconoscimento del principio di precauzione risale alla Carta mondiale della natura adottata dall'Assemblea generale ONU il 28 ottobre del 1982. Nel 1992, il principio di precauzione venne inserito nell'art. 15 della Dichiarazione di Rio de Janeiro, la quale stabilisce che "per proteggere l'ambiente si devono applicare misure di precauzione da parte degli Stati secondo la loro capacità. Ove vi siano minacce di danno serio o irreversibile, l'assenza di certezze scientifiche non deve essere usata come ragione per impedire che si adottino misure di prevenzione della degradazione ambientale". (Sul tema, E. Mariotti, M. Iannantuoni, *Il Nuovo diritto ambientale*, Roma, 2009, 59 ss.)

Le riforme<sup>58</sup> in materia ambientale e le recenti pronunce delle Corti costituzionali<sup>59</sup>, come anche delle Corti di legittimità<sup>60</sup>, esprimono un segnale per i futuri procedimenti giudiziari nel campo della tutela dell'ambiente, promuovendo nuove dimensioni di solidarietà.

Le pronunce dei Paesi esaminati ci consegnano l'espressione "vincoli intergenerazionali" da porre in relazione alla tutela ambientale, nell'esercizio del potere legislativo, esecutivo e giudiziario.

Le sentenze italiane (anche di merito)<sup>61</sup>, considerando l'ambiente nella sua accezione più sistemica (ambiente, ecosistema e biodiversità), forniscono una nuova articolazione alla tutela ambientale, come bene autonomo, composito e trasversale.

Una prima considerazione critica, in chiave comparata, concerne la questione del riparto di competenza legislativa che spesso (perlopiù in Italia) prevale sulla tutela effettiva ed unitaria del bene ambiente, dimostrando che

---

<sup>58</sup>Il Consiglio dei ministri del 4 giugno 2024, ha approvato un disegno di legge recante "Misure per la semplificazione normativa e il miglioramento della qualità della normazione e deleghe al Governo per la semplificazione, il riordino e il riassetto in determinate materie". In particolare, il ddl prevede l'inserimento della valutazione di impatto generazionale (VIG), ossia l'analisi preventiva dei disegni di legge del Governo in relazione agli effetti ambientali o sociali ricadenti sui giovani e sulle generazioni future. La VIG costituirà quindi uno strumento normativo riguardante l'equità intergenerazionale degli effetti ambientali o sociali.

<sup>59</sup>Con la sentenza n. 105/2024, depositata il 13 giugno 2024, la Consulta, alla luce degli artt. 9, 32 e 41 comma 2 Cost., ha ritenuto illegittima la mancata previsione nell'art. 104-bis, co. 1-bis., quinto periodo, delle norme di attuazione del codice di procedura penale, come introdotto dal DL 5 gennaio 2023, n. 2, di un termine non superiore ai trentasei mesi per l'operatività delle "misure di bilanciamento" che il Governo, in caso di sequestro di impianti necessari ad assicurare la continuità produttiva di stabilimenti di interesse strategico nazionale, può adottare al fine di tutelare gli interessi economici nazionali e la salvaguardia dell'occupazione; si legge (nel punto 5.2 del cons. in diritto): "Peculiare è, altresì, la prospettiva di tutela oggi indicata dal legislatore costituzionale, che non solo rinvia agli interessi dei singoli e della collettività nel momento presente, ma si estende anche agli interessi delle future generazioni: e dunque di persone ancora non venute ad esistenza, ma nei cui confronti le generazioni attuali hanno un preciso dovere di preservare le condizioni perché esse pure possano godere di un patrimonio ambientale il più possibile integro, e le cui varie matrici restino caratterizzate dalla ricchezza e diversità che lo connotano".

<sup>60</sup>Anche la giurisprudenza di legittimità ha tracciato delle linee guida importanti in materia ambientale; ad es. la pronuncia del C.d.S., VI sez., n. 8167/2022 offre degli spunti interessanti in tema di principio europeo di integrazione ambientale ex art. 11 TFUE, ai fini della decisione giudiziale sulla scelta pubblica; ha affermato il superamento del bilanciamento libero dopo la riforma dell'art. 41 Cost., ai fini della tutela sistemica dei diritti e degli interessi in gioco; ha riaffermato l'indifferibilità della transizione ecologica.

<sup>61</sup>Il Tribunale di Roma si è recentemente espresso sul caso "giudizio universale" (Trib. Roma, sez. II, sent. 26 febbraio 2024 n. 35542), la prima *climate litigation* in Italia, che vede un gruppo di oltre 200 ricorrenti intentare causa allo Stato per denunciare l'inazione nell'affrontare la lotta al riscaldamento globale, lamentando la violazione degli artt. 2043 cc. e 2051 cc; degli artt. 2 e 32 Cost., nonché della normativa europea ed internazionale. È inoltre interessante osservare che nell'atto di citazione si richiama il *Klima-Beschlus*.

tale tutela è ancora in fase embrionale<sup>62</sup>. Lo conferma anche l'ordinanza (*Beschluss*) del 27 settembre 2022, con cui il *BVerfG* ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del §10, co. 1, secondo periodo, della legge sui beni forestali della Turingia (*Thüringer Waldgesetzes*). Tale disposizione prevedeva un divieto assoluto di mutamenti di destinazione d'uso del suolo boschivo finalizzati alla realizzazione di impianti eolici in tali aree. Secondo il Tribunale una simile limitazione del diritto di proprietà garantito dalla Legge fondamentale (art. 14, co. 1) non risultava giustificata dal momento che la disposizione di legge in questione è stata adottata al di fuori della competenza legislativa del Land, violando la potestà legislativa della Federazione.

Nell'esperienza italiana, i giudizi di costituzionalità sono promossi sia col ricorso in via incidentale che col ricorso diretto, anche se non vi sono ancora state pronunce che hanno avuto una risonanza fuori dai confini nazionali; a tal proposito, parte della dottrina sostiene che per una "*Neubauer italiana*" bisognerà aspettare<sup>63</sup>, stante l'assenza nel nostro ordinamento sia di un'azione diretta di costituzionalità da parte dei cittadini che di una legge in materia climatico-ambientale.

Inoltre, alla luce dei dati disponibili, sembrerebbe l'art. 20a GG, nonostante sia il riferimento in ambito ambientale, sia utilizzato più come parametro *ad adiuvandum* (anche se significativo) che come parametro principale nelle istanze devolute al *BVerfG*. Ciò si deve al fatto che tali tipi di giudizi sono perlopiù azionati con i ricorsi diretti di costituzionalità, in cui si fanno valere le violazioni di diritti fondamentali, tra cui l'art. 20a GG non è annoverato. In Italia, invece, per ciò che concerne il parametro del novellato art. 9 Cost., i tempi potrebbero non essere maturi per un primo bilancio a seguito della riforma operata dalla legge costituzionale n. 1 del 2022.

Dall'analisi svolta, emerge che nella cultura costituzionale italiana la salvaguardia dell'ambiente è concepita da un punto di vista personalista<sup>64</sup>, ossia come bene per l'uomo; tale prospettiva si traduce in un principio antropocentrico, tipicamente occidentale<sup>65</sup>, anche se occorre dare

---

<sup>62</sup> La nuova distribuzione di competenze legislative non ha dotato la Federazione tedesca di un titolo unitario di competenza «*Tutela dell'ambiente*» (per dissenso dei *Länder*); parziale ulteriore estensione delle competenze federali; i *Länder* mantengono il potere di adottare legislazione differenziata in determinate materie, in mancanza di un titolo unitario di competenza federale per la tutela dell'ambiente e la codificazione del diritto ambientale.

<sup>63</sup> F. Gallarati, *Tutela costituzionale dell'ambiente e cambiamento climatico: esperienze comparate e prospettive interne*, in *DPCE online*, 2, 2022, 1110: "La possibilità di una *Neubauer italiana* appare, per il momento remota. In primo luogo, va ricordato che la sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco è stata pronunciata nell'ambito di un'azione diretta di costituzionalità. Si tratta di un rimedio che non è presente nel nostro ordinamento; bisogna poi aggiungere che l'Italia, a differenza della Germania, non si è ancora dotata di una legge sul clima che stabilisca gli strumenti ed obiettivi nazionali di riduzione delle emissioni".

<sup>64</sup> Sul tema, sia consentito il rinvio a J. Luther, *Antropocentrismo ed ecocentrismo nel diritto dell'ambiente: profili tedeschi ed italiani*, in *Pol. dir.*, 1989.

<sup>65</sup> Diversamente dalla concezione eco-centrica dove l'ambiente è un soggetto di diritto autonomo. Un esempio è offerto dall'art. 71 della Costituzione dell'Ecuador dove si parla di *Pachamama* (Madre Terra).

atto di alcune tendenze evolutive<sup>66</sup>. In questo senso, è interessante riflettere sul rapporto individuo-comunità cristallizzato dalla Consulta, già con la sentenza 18 maggio 1987, n. 210 (punto 4.5 del cons. in diritto), dove l'ambiente è considerato "diritto fondamentale della persona e interesse generale della collettività". Similmente, anche in Germania, la tutela ambientale ha una dimensione antropocentrica<sup>67</sup>; in particolare, a partire dalla legge del 1990 sulla responsabilità per danno ambientale<sup>68</sup> si prevede una dimensione comunitaria e globale<sup>69</sup> del danno tale per cui «l'inquinamento colpisce tutti coloro che vengono costretti a vivere in una situazione di degrado ambientale»<sup>70</sup>.

Invero, vi sono varie questioni che devono essere affrontate e condivise dalle Corti costituzionali.

In primo luogo, sarebbe opportuno continuare a lavorare sul livello di consapevolezza pubblica<sup>71</sup> che potrebbe incoraggiare la proposizione dei contenziosi costituzionali, anche se non necessariamente col ricorso diretto, come in Germania. A questo scopo, si potrebbe prevedere l'inclusione di organismi intermedi in funzione di rappresentanti dei vari interessi.

È opportuno, in tal senso, riprendere le considerazioni svolte dalla Presidente emerita Silvana Sciarra: "Si prevede che anche gli attori non statali assumano un ruolo attivo nel diritto ambientale, per facilitare l'attuazione degli obblighi assunti a livello internazionale. Un punto su cui riflettere è la centralità dei dati scientifici nel giudizio costituzionale, dove le Corti si trovano ad affrontare drammatiche sfide contemporanee"<sup>72</sup>.

In Italia, con una riforma audace, si potrebbe pensare di prendere spunto dall'attività del *Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung* (Comitato consultivo parlamentare per lo sviluppo sostenibile), per fornire una riflessione "future-oriented", non solo per i Parlamenti, ma anche per le

---

<sup>66</sup> L'ambiente come valore costituzionalmente protetto e come "entità organica complessa": con la sentenza n. 378 del 2007 la Corte costituzionale italiana fuoriesce da una visuale esclusivamente antropocentrica.

<sup>67</sup> Sul punto, si veda E. Buono, *Costituzionalismo ambientale europeo e doveri di solidarietà. Italia e Germania nell'Antropocene*, in *DPCE online*, 2, 2023, 474-475.

<sup>68</sup> Nel 1990: prima legge tedesca sulla responsabilità civile per danni all'ambiente (*Umwelthaftungsgesetz*) mantiene lo schema tradizionale di tipicità degli illeciti ambientali: a) introduce regime di responsabilità più severo a carico degli operatori che esercitano attività pericolose per danni da inquinamento; b) non si arriva a responsabilità oggettiva per l'esercizio di attività pericolose; c) non si riconosce ancora risarcibilità delle risorse ambientali.

<sup>69</sup> Tale approccio si riscontra nel caso *Neubauer* dove si parte dal presupposto che la tutela del clima può essere realizzata efficacemente solo a livello internazionale. Il *BVerfG* assegna dunque al proprio controllo di costituzionalità un ruolo subordinato, che riguarda l'esecuzione degli obblighi internazionali assunti e le loro conseguenze sui diritti di libertà.

<sup>70</sup> Per questo, «ciascuno è leso individualmente in quanto l'ambiente è una condizione di vita della persona». C.M. Bianca, *Diritto Civile – la responsabilità*, Milano, 2021.

<sup>71</sup> Secondo un importante studio, gli italiani sono primi al mondo, insieme ai britannici, per livello di consapevolezza climatica: *University of Oxford, People's Climate Vote*, 2021, <https://www.undp.org/publications/peoples-climate-vote>

<sup>72</sup> *Circle of Presidents Climate Change as a Challenge for Constitutional Law and Constitutional Courts*, Berlin 4-5 May 2023 *Climate Change, Democracy, and the Italian Constitution*.

Corti costituzionali. Le Corti dovrebbero essere rafforzate nella loro capacità di invitare i legislatori ad agire, ad esempio utilizzando maggiormente lo strumento delle sentenze monito, in modo da ottenere risultati costruttivi e colmare i vuoti legislativi.

Oggi più che mai, nei giudizi sottoposti alle Corti costituzionali è necessario applicare i parametri costituzionali in materia ambientale in prospettiva intergenerazionale, interpretando le nuove istanze di tutela<sup>73</sup> e bilanciando al meglio tale bene con gli altri interessi costituzionalmente protetti, attraverso il *test* di proporzionalità e ragionevolezza.

Alessandro Tacente  
Dipartimento GEPLI  
Università Lumsa di Roma  
[a.tacente.dottorati@lumsa.it](mailto:a.tacente.dottorati@lumsa.it)

---

<sup>73</sup> Come il tema della neutralità climatica: la Corte EDU, nella pronuncia del 9 aprile 2024, nel caso “*Anziane per il clima*” (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland*, Application no. 53600/20), ha condannato la Svizzera per aver violato l’art. 8 (Diritto al rispetto della vita privata e familiare) e l’art. 6 (Diritto a un equo processo) della Convenzione, a causa dell’insufficiente azione del governo svizzero nel mitigare gli impatti dei cambiamenti climatici, come previsto dall’Accordo di Parigi del 2015 (*Cop21*). A tal proposito, la dottrina si continua ad interrogare sul tema dello *judicial transplant* delle sentenze della Corte EDU negli ordinamenti nazionali.

