



VELLETRI 2030 – UN'IDEA DI SVILUPPO SOSTENIBILE



La Costituzione e lo sviluppo sostenibile

Casa delle Culture e della Musica – Venerdì 14 Ottobre, 2022

Patrizio Ivo D'Andrea

P.I. D'Andrea - Costituzione e Sviluppo
sostenibile



Sommario

- 1) Sviluppo sostenibile nei testi giuridici;
- 2) La Costituzione;
- 3) Il diritto primario dell'Unione europea;
- 4) La giurisprudenza costituzionale in materia di sviluppo sostenibile;
- 5) Ambiente come «valore», ambiente come «diritto»: il percorso della giurisprudenza prima della legge costituzionale n. 1 del 2022;
- 6) Il problema delle «generazioni future»
- 7) Greenwashing costituzionale?



1.- Sviluppo sostenibile nei testi giuridici

Rapporto della Commissione mondiale su ambiente e sviluppo del 1987 (c.d. Rapporto Brundtland):

1. *«sustainable development is a process of change in which the exploitation of resources, the direction of investments, the orientation of technological development; and institutional change are all in harmony and enhance both current and future potential to meet human needs and aspirations».*
2. Humanity has the ability to make development sustainable to ensure that it meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.
3. Dichiarazione di Rio sull'Ambiente e lo Sviluppo della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo. Principio n. 3: *«Il diritto allo sviluppo deve essere realizzato in modo da soddisfare equamente le esigenze relative all'ambiente ed allo sviluppo delle generazioni presenti e future».*



Segue...

Dichiarazione di Rio sull'Ambiente e lo Sviluppo della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo.

1. Principio n. 3: *«Il diritto allo sviluppo deve essere realizzato in modo da soddisfare equamente le esigenze relative all'ambiente ed allo sviluppo delle generazioni presenti e future».*
2. Principio 5: «Tutti gli Stati e tutti i popoli coopereranno al compito essenziale di eliminare la povertà, come requisito indispensabile per lo sviluppo sostenibile, al fine di ridurre le disparità tra i tenori di vita e soddisfare meglio i bisogni della maggioranza delle popolazioni del mondo».



2.- La Costituzione repubblicana del 1948

Art. 9.

La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica.

Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.

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
(1)

(1) Comma introdotto dall'art. 1 della l. cost. n. 1 del 2022



Segue: l'intrapresa economica privata

Art. 41

L'iniziativa economica privata è libera.

Non può svolgersi in contrasto con la utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana (2).

La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali (2).

(2) Comma così modificato dall'art. 2 della l. cost. n. 1 del 2022



Segue: il riparto di competenze tra Stato e Regioni

Art. 117

La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: [...]

m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; [...]

s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: [...] ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; [...] protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; [...] produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; [...] valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; [...]



3.- L'Unione europea

Preambolo del Trattato sull'Unione europea

[...]

DETERMINATI a promuovere il progresso economico e sociale dei loro popoli, **tenendo conto del principio dello sviluppo sostenibile** nel contesto della realizzazione del mercato interno e del rafforzamento della coesione e della protezione dell'ambiente, nonché ad attuare politiche volte a garantire che i progressi compiuti sulla via dell'integrazione economica si accompagnino a paralleli progressi in altri settori, [...]



Segue: da Amsterdam a Lisbona

Art. 3 del Trattato sull'U.E.

L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico.

L'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore. Essa promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri. Essa rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo.

Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini. Contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite.



Segue: la Carta di Nizza

Art. 37 della Carta dei Diritti fondamentali dell'U.E.

Tutela dell'ambiente

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.



Segue: le politiche ambientali

Art. 11 Trattato sul Funzionamento dell'U.E.

Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile.



Segue: l'integrazione delle politiche

Art. 191 Trattato sul Funzionamento dell'U.E.

1. La politica dell'Unione in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi:
 - salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente,
 - protezione della salute umana,
 - utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali,
 - promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici.
2. La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio «chi inquina paga». In tale contesto, le misure di armonizzazione rispondenti ad esigenze di protezione dell'ambiente comportano, nei casi opportuni, una clausola di salvaguardia che autorizza gli Stati membri a prendere, per motivi ambientali di natura non economica, misure provvisorie soggette ad una procedura di controllo dell'Unione.



Segue...

Art. 191 Trattato sul Funzionamento dell'U.E.

3. Nel predisporre la sua politica in materia ambientale l'Unione tiene conto:

- dei dati scientifici e tecnici disponibili,
- delle condizioni dell'ambiente nelle varie regioni dell'Unione,
- dei vantaggi e degli oneri che possono derivare dall'azione o dall'assenza di azione,
- dello sviluppo socioeconomico dell'Unione nel suo insieme e dello sviluppo equilibrato delle sue singole regioni.

4. Nell'ambito delle rispettive competenze, l'Unione e gli Stati membri collaborano con i paesi terzi e con le competenti organizzazioni internazionali. Le modalità della cooperazione dell'Unione possono formare oggetto di accordi tra questa ed i terzi interessati.

Il comma precedente non pregiudica la competenza degli Stati membri a negoziare nelle sedi internazionali e a concludere accordi internazionali.



4.- La giurisprudenza costituzionale

Lo sviluppo sostenibile

1) Il rispetto della pianificazione paesaggistica:

il piano paesaggistico regionale costituisce uno strumento di ricognizione del territorio oggetto di pianificazione non solo ai fini della salvaguardia e valorizzazione dei beni paesaggistici, ma anche nell'ottica dello sviluppo sostenibile e dell'uso consapevole del suolo, in modo da poter consentire l'individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio (Corte cost., sent. n. 187 del 2022; v. anche sentt. nn. 45 e 24 del 2022; 257, 219, 216 e 74 del 2021, 86 del 2019, n. 172 del 2018).



Segue: gli appalti pubblici

Lo sviluppo sostenibile

Esigenze [...] – anche [...] non collegate all'epidemia in atto, ma riconducibili al più ampio tema dell'uso “strategico” dei contratti pubblici per la realizzazione di obiettivi sociali, oltre che di tutela ambientale e di sviluppo sostenibile, ulteriori rispetto alle finalità proprie dei contratti stessi – sono state effettivamente considerate dal legislatore statale, in attuazione di scopi enunciati dalle stesse direttive europee in materia di appalti (Corte cost., sent. n. 4 del 2022).



Segue: lo sfruttamento delle risorse naturali

Lo sviluppo sostenibile

Nella materia «pesca» è riscontrabile la sussistenza di una generale promozione della funzione di razionalizzazione del sistema ittico in ragione dei principi di sviluppo sostenibile e di pesca responsabile, al fine di coniugare le attività economiche di settore con la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi (Corte cost., sent. n. 81 del 2007).



Segue: la produzione di energia da FER

Lo sviluppo sostenibile

Il sistema di sostegno alle fonti di energia rinnovabile è funzionale al raggiungimento di una pluralità di obiettivi, tra i quali la tutela dell'ambiente e la realizzazione di meccanismi di risparmio ed efficienza energetica diffusi a tutti i livelli, che consentono di conseguire lo sviluppo sostenibile della società con un minore impiego di energia, così soddisfacendo le esigenze delle generazioni attuali senza compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future.

(Corte cost., sent. n. 236 del 2020; v. anche sent. n. 148 del 2019).



5.- Ambiente come «valore» e come «diritto»

I lavori dell'Assemblea costituente

- Commissione dei 75: *«I monumenti artistici, storici e naturali del Paese costituiscono patrimonio nazionale in qualsiasi parte del territorio della Repubblica e sono sotto la protezione dello Stato»;*
- Emendamento in assemblea: *«Il patrimonio storico e artistico della Nazione è sotto la tutela dello Stato»,*
- Coordinamento del testo: la parola «Stato» è sostituita da «Repubblica».



Segue: l'ambiente salubre

Cass. civ., Sez. Un., sent. 6 ottobre 1979, n. 5172:

la protezione della salute assiste l'uomo non (solo) in quanto considerato in una sua astratta quanto improbabile separatezza, ma in quanto partecipe delle varie comunità - familiare, abitativa, di lavoro, di studio ed altre - nelle quali si svolge la sua personalità. Accentuandosi il carattere di inerenza alla persona e di socialità del bene protetto, si rende manifesto che la protezione non si limita all'incolumità fisica dell'uomo, supposto immobile nell'isolamento della sua abitazione o solitario nei suoi occasionali spostamenti e così fatto specifico bersaglio di azioni aggressive, ma è diretta ad assicurare all'uno la sua effettiva partecipazione mediante presenza e frequentazione fisica, alle dette comunità senza che ciò costituisca pericolo per la sua salute. La protezione si estende cioè alla vita associata dell'uomo nei luoghi delle varie aggregazioni nelle quali questa si articola, e, in ragione della sua effettività, alla preservazione, in quei luoghi delle condizioni indispensabili o anche soltanto propizie alla sua salute: essa assume in tal modo un contenuto di socialità e di sicurezza, per cui il diritto alla salute, piuttosto (o oltre) che come mero diritto alla vita e all'incolumità fisica, si configura come diritto all'ambiente salubre.



Segue: le potenzialità normative dell'art. 9 Cost. e la lettura congiunta con l'art. 32 Cost.

- il **patrimonio** paesaggistico e **ambientale** costituisce **eminente valore** cui la Costituzione ha conferito spiccato rilievo (art. 9, secondo comma), imponendo alla Repubblica - a livello di tutti i soggetti che vi operano e nell'ambito delle rispettive competenze istituzionali - di perseguirne il fine precipuo di tutela (Corte cost., sent. n. 167 del 1987);



Segue: la sent. Corte cost., n. 210 del 1987

- Va riconosciuto lo sforzo in atto di dare un riconoscimento specifico alla salvaguardia dell'ambiente come diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività e di creare istituti giuridici per la sua protezione.
- Si tende, cioè, ad una concezione unitaria del bene ambientale comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali.
- Esso comprende la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale ed in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni.
- Ne deriva la repressione del danno ambientale cioè del pregiudizio arrecato, da qualsiasi attività volontaria o colposa, alla persona, agli animali, alle piante e alle risorse naturali (acqua, aria, suolo, mare), che costituisce offesa al diritto che vanta ogni cittadino individualmente e collettivamente.



Segue: Il dialogo tra Italia e UE nella sent. Corte cost., n. 210 del 1987

- Trattasi di valori che in sostanza la Costituzione prevede e garantisce (artt. 9 e 32 Cost.), alla stregua dei quali, le norme di previsione abbisognano di una sempre più moderna interpretazione.
- E la direttiva comunitaria impegna lo Stato in maniera rilevante ad una considerazione coordinata dell'ambiente, alla esecuzione tempestiva e corretta degli impegni assunti e all'apprestamento delle misure opportune, necessarie ed indispensabili.



Segue: il diritto costituzionale dell'ambiente

- Riconoscimento del valore "ambiente",
- Principio di prevenzione,
- Principio di precauzione,
- Fondamento dell'informazione ambientale,
- Principio dell'internalizzazione dei costi o "chi inquina paga»;
- Corresponsabilità, sussidiarietà e complementarietà della prospettiva ambientale nelle politiche pubbliche



Segue: *pros & cons* dell'intervento riformatore

- Diritto pretorio
- Precarietà
- Frammentarietà
- incompletezza
- Intervento sui princìpi fondamentali;
- Intervento di facciata
- Svilimento del testo costituzionale e del percorso della giurisprudenza e della dottrina



6. Il problema delle generazioni future

- Dove nasce il problema: il diritto del bilancio e i vincoli alla spesa della generazione presente;
- Diritti delle generazioni future o doveri della generazione presente?
- Le difficoltà tecnico-giuridiche tra bilanciamento ed entificazione;
- La presunzione di interpretare il futuro e l'abbandono della costruzione del futuro;
- Il problema dell'«impersonale»: l'«individuale» e l'«eguale».



7.- Conclusioni

- Una «revisione bilancio» o una «revisione programma»?
- Pianificazione e programmazione;
- Facili proclami e difficili politiche.