

Fabrizio Fracchia, Scilla Vernile

# Lo sviluppo sostenibile oltre il diritto ambientale

(doi: 10.1443/105909)

Le Regioni (ISSN 0391-7576)

Fascicolo 1-2, gennaio-febbraio 2022

**Ente di afferenza:**

*Università di Torino (unito)*

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

**Licenza d'uso**

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

# *Lo sviluppo sostenibile oltre il diritto ambientale*

di FABRIZIO FRACCHIA, SCILLA VERNILE

*Sommario:* 1. Le origini del principio dello sviluppo sostenibile. - 2. La solidarietà intergenerazionale e intragenerazionale. - 3. L'ambiente come oggetto di «doveri» nella prospettiva solidaristica dello sviluppo sostenibile. - 4. L'introduzione del principio dello sviluppo sostenibile nell'ordinamento italiano. - 5. Il recepimento del principio dello sviluppo sostenibile a livello regionale. - 6. Lo sviluppo sostenibile oltre il diritto ambientale.

## *1. Le origini del principio dello sviluppo sostenibile*

L'idea che le risorse naturali non siano infinite e debbano essere utilizzate in misura razionale e oculata ha fatto la sua comparsa già sul finire del XIX secolo<sup>1</sup>. Tuttavia, il tema dell'insostenibilità di politiche di sviluppo noncuranti degli effetti delle azioni umane sull'ambiente si è affacciato in maniera significativa nel dibattito pubblico e nei consessi scientifici e politici internazionali soprattutto dalla

*\* Il contributo è frutto di una riflessione comune. Tuttavia, i parr. 1, 2 e 5 sono stati curati da Scilla Vernile, mentre i parr. 3, 4 e 6 da Fabrizio Fracchia.*

<sup>1</sup> Nel 1893, gli Stati Uniti, dando vita a uno dei primi tentativi di protezione dell'ambiente (nella specie di quello faunistico) oltre i confini nazionali, manifestarono l'esigenza di introdurre limiti alla pesca indiscriminata delle foche nel Mare di Bering da parte, soprattutto, dei pescatori britannici. Il tribunale arbitrale, chiamato a dirimere la questione sorta tra Stati Uniti e Gran Bretagna, pure escludendo che gli Stati Uniti potessero impedire ai pescatori britannici di pescare le foche in acque non rientranti nel mare territoriale, favorì l'elaborazione di un regolamento di pesca, stipulato tra le due nazioni, finalizzato a promuovere la pesca controllata delle foche, al fine di evitarne l'estinzione. Cfr. *Bering Fur Seal Arbitration (Stati Uniti c. Gran Bretagna)*, decisione del 15 agosto 1893; M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, *La tutela internazionale dell'ambiente*, in U. DRAETTA, M. FUMAGALLI MERAVIGLIA (a cura di), *Il diritto delle organizzazioni internazionali, Parte speciale*, III ed., Milano, Giuffrè, 2011, 164.

seconda metà del XX secolo, anche grazie alle attività del Club di Roma, associazione volontaria fondata nel 1968, a seguito di una riunione informale presso l'Accademia Nazionale dei Lincei organizzata da Aurelio Peccei, a cui prese parte un gruppo internazionale di trenta scienziati, economisti, sociologi, industriali e funzionari di Stato.

È al Club di Roma che si devono importanti attività di sensibilizzazione sul tema della scarsità delle risorse naturali, specialmente tramite la diffusione del Rapporto del 1972 *The Limits to Growth*<sup>2</sup>, risultato della ricerca affidata a un gruppo di esperti, in collaborazione con il Massachusetts Institute of Technology (MIT), al fine di monitorare, nel lungo periodo, cinque grandezze: popolazione, capitale industriale, produzione di alimenti, consumo di risorse naturali e inquinamento. Muovendo dalla constatazione che il pianeta, in quanto sistema chiuso, non è in grado di sopportare una crescita esponenziale di tali grandezze, il Rapporto si soffermava, da un lato, sulla necessità di considerare la scarsità delle risorse naturali e, quindi, di limitarne lo sfruttamento incontrollato, dall'altro lato, sull'importanza di contenere la quantità di rifiuti prodotta.

Lo studio mirava a dimostrare l'opportunità di un ripensamento delle modalità di sfruttamento delle risorse, per un uso più controllato e consapevole, compatibile con i tempi di rigenerazione delle stesse<sup>3</sup>. L'introduzione di limiti all'utilizzo incontrollato delle risorse dovrebbe essere sempre affiancata, infatti, dall'attività di ricerca di fonti alternative, ovvero di tecniche e tecnologie più efficienti per un uso più razionale delle risorse disponibili.

Se tali studi hanno contribuito a porre le basi per l'elaborazione del concetto di sviluppo sostenibile, una vera e propria definizione del principio si è avuta, però, solamente nel 1987, con la pubblicazione, da parte della Commissione Mondiale per l'Ambiente e lo Sviluppo, istituita nel 1983 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, del rapporto *Our Common Future*, noto come Rapporto Brundtland dal nome del Presidente della Commissione<sup>4</sup>.

Nel documento, vero e proprio manifesto del pensiero sviluppatosi in quegli anni con riguardo all'urgenza di ridurre l'impatto

<sup>2</sup> D.H. MEADOWS *et al.*, *The Limits to Growth*, New York, Universe Books, 1972.

<sup>3</sup> H. DALY, *Oltre la crescita. L'economia dello sviluppo sostenibile*, Torino, Einaudi, 2001.

<sup>4</sup> Il Presidente della Commissione, composta dai rappresentanti di ventuno paesi, era l'allora Primo Ministro norvegese, Gro Harlem Brundtland.

dell'attività umana sull'ambiente, ancorché tenendo conto delle esigenze di sviluppo e crescita, si definiva lo «sviluppo sostenibile»<sup>5</sup> come «development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs». Iniziano ad assumere crescente importanza due concetti: quello di «bisogni» e quello di «limiti». I primi sono intesi come l'insieme delle necessità e delle esigenze delle generazioni presenti contrapposte a quelle delle generazioni che verranno; i limiti considerati lo «strumento» indispensabile per preservare la disponibilità di capitale naturale in modo da assicurare lo sviluppo sia delle generazioni attuali sia di quelle future.

Il Rapporto, oltre a contenere la definizione di sviluppo sostenibile, dettava anche le linee guida da seguire per favorire la promozione di un modello di crescita più rispettoso dell'ambiente circostante e più attento ai diritti e alle aspettative delle generazioni future<sup>6</sup>. Segnatamente, il documento poneva in evidenza la necessità di ridurre l'emissione di sostanze inquinanti in misura compatibile con la capacità di carico della terra e di assicurare un utilizzo delle risorse più equo e oculato, tale da non provocarne un esaurimento anticipato e irrimediabile. A tal fine, si incentivava la ricerca scientifica per l'elaborazione di sistemi innovativi capaci di ridurre le emissioni inquinanti e, al contempo, di sfruttare in maniera più efficiente le risorse, anche promuovendo un'effettiva cooperazione tra Stati, alla luce della complessità e della globalità dei fenomeni ambientali, non «controllabili» dai singoli paesi a livello locale.

D'altro canto, il principio delle responsabilità comuni, ma differenziate in base all'impatto ambientale di ciascuno Stato<sup>7</sup>, è stato espressamente sancito nella Dichiarazione di Rio de Janeiro del giu-

<sup>5</sup> Sulla definizione di sviluppo sostenibile, sia consentito rinviare a F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2010, spec. 2.

<sup>6</sup> R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, Franco Angeli, 2008; R. BIFULCO, A. D'ALOIA, *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, Jovene, 2008.

<sup>7</sup> Ai sensi del Principio 7, «Gli Stati coopereranno in uno spirito di partnership globale per conservare, tutelare e ripristinare la salute e l'integrità dell'ecosistema terrestre. In considerazione del differente contributo al degrado ambientale globale, gli Stati hanno responsabilità comuni ma differenziate. I paesi sviluppati riconoscono la responsabilità che incombe loro nel perseguimento internazionale dello sviluppo sostenibile date le pressioni che le loro società esercitano sull'ambiente globale e le tecnologie e risorse finanziarie di cui dispongono».

gno 1992<sup>8</sup>, adottata all'esito di una Conferenza che ha visto la partecipazione di centottantatré Stati e diverse organizzazioni non governative (ONG) e che ha rappresentato un passaggio cruciale per l'ideazione di un programma d'azione comune volto a promuovere un modello di sviluppo sostenibile.

La Dichiarazione sull'ambiente e lo sviluppo di Rio, confermando e valorizzando ulteriormente i principi già elaborati nel corso della Conferenza di Stoccolma del 1972<sup>9</sup>, affrontava le problematiche ambientali con un approccio più pratico, conducendo alla predisposizione di un programma d'azione con l'obiettivo dello sviluppo sostenibile, Agenda 21, contenente le azioni da intraprendere a livello mondiale, nazionale e locale dall'Organizzazione delle Nazioni Unite, dai governi e dalle amministrazioni del XXI secolo<sup>10</sup>. Tra le strategie da attuare si prevedeva, inoltre, un maggiore coinvolgimento del pubblico<sup>11</sup>, favorendo la partecipazione e la diffusione di informazioni<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> La traduzione ufficiale in italiano della dichiarazione è reperibile al sito internet [www.isprambiente.gov.it](http://www.isprambiente.gov.it).

<sup>9</sup> Si legge, infatti, nella Premessa della Dichiarazione di Rio che i principi che seguono sono proclamati «Riaffermando la Dichiarazione della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente adottata a Stoccolma il 16 giugno 1972 e nell'intento di continuare la costruzione iniziata con essa, Allo scopo di instaurare una nuova ed equa partnership globale, attraverso la creazione di nuovi livelli di cooperazione tra gli Stati, i settori chiave della società ed i popoli, Operando in direzione di accordi internazionali che rispettino gli interessi di tutti e tutelino l'integrità del sistema globale dell'ambiente e dello sviluppo, Riconoscendo la natura integrale ed interdipendente della Terra, la nostra casa».

<sup>10</sup> P. SOAVE, *Lo sviluppo sostenibile nella prospettiva dell'Agenda 21 – Il programma d'azione lanciato alla conferenza di Rio de Janeiro*, in *Riv. giur. ambiente* 1993, 761.

<sup>11</sup> Tema sempre attuale: si pensi al crescente utilizzo dell'istituto dell'inchiesta pubblica, disciplinata dall'art. 24-bis, d.lgs. 152/2006. Sul tema, cfr. G. PIZZANELLI, *L'inchiesta pubblica nel procedimento di valutazione ambientale tra normativa statale e regionale. La necessità di regolare le modalità di consultazione del pubblico e le prospettive della partecipazione digitale. Analisi di un caso*, in *Riv. giur. urb.*, n. 1/2021, 119; E. FREDIANI, *Dibattito pubblico, inchiesta pubblica e valutazioni ambientali: una «relazione» problematica*, in *Dir. amm.*, n. 2/2020, 399; M. SPINOZZI, *L'inchiesta pubblica (quanto e come le decisioni amministrative e le politiche di partecipazione in materia ambientale conducono all'emersione degli interessi «deboli» e da questi sono orientate)*, in *federalismi.it*, n. 12/2010; V. MOLASCHI, *Le arene deliberative. Contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018.

<sup>12</sup> È ben noto, infatti, il Principio 10 della Dichiarazione di Rio, ai sensi del quale «Il modo migliore di trattare le questioni ambientali è quello di assicurare la partecipazione di tutti i cittadini interessati, ai diversi livelli. Al livello nazionale,

Tuttavia, già a partire dai lavori preparatori era emerso uno dei principali ostacoli a una politica ambientale comune, ossia la netta «frattura» tra il Nord e il Sud del mondo<sup>13</sup> e la necessità di non trascurare, insieme all'equità intergenerazionale, l'equità intragenerazionale<sup>14</sup>.

L'obiettivo, allora, non è arrestare lo sviluppo, ma, anzi, è quello di salvaguardarlo e assicurarlo nel tempo, sia promuovendo una maggiore equità tra le diverse aree del mondo, sia consentendo alle generazioni future di godere delle medesime opportunità di cui dispongono le generazioni presenti per soddisfare i propri bisogni.

Analoghe considerazioni furono svolte in occasione del vertice di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile del 2002<sup>15</sup>. Ciò che si ricava dal percorso «internazionale» così segnato è che la crescita non deve essere ostacolata, ma gestita, ossia perseguita compatibilmente con le esigenze di tutela ambientale e con il diritto di tutti i popoli del mondo, anche futuri, di contare sulle risorse naturali per la propria sopravvivenza e per il proprio sviluppo. Emerge un profilo marca-

ciascun individuo avrà adeguato accesso alle informazioni concernenti l'ambiente in possesso delle pubbliche autorità, comprese le informazioni relative alle sostanze ed attività pericolose nelle comunità, ed avrà la possibilità di partecipare ai processi decisionali. Gli Stati faciliteranno ed incoraggeranno la sensibilizzazione e la partecipazione del pubblico rendendo ampiamente disponibili le informazioni. Sarà assicurato un accesso effettivo ai procedimenti giudiziari ed amministrativi, compresi i mezzi di ricorso e di indennizzo».

<sup>13</sup> Invero, già nel corso dei lavori della Conferenza di Stoccolma sull'ambiente umano del 16 giugno 1972, nel porre l'accento sull'assenza di confini geografici delle questioni ambientali e sulla conseguente necessità di una stretta collaborazione tra Stati, era emersa la complessità della contrapposizione tra paesi ricchi e paesi poveri, non legata esclusivamente a fattori economici, ma anche a ragioni di carattere sociale, culturale e politico. Sul punto, si v. V. PEPE, *Lo sviluppo sostenibile tra diritto internazionale e diritto interno*, in *Riv. giur. ambiente*, n. 2/2002, 209.

<sup>14</sup> *Ibidem*: «l'equità si deve intendere riferita all'accesso alle risorse naturali. Per quanto riguarda le generazioni, l'equità è chiamata a garantire che le generazioni future possano godere, al pari di quelle presenti, di un ampio patrimonio naturale e culturale. Il concetto di equità deve essere inteso non solo come equa ripartizione dei benefici, bensì assunzione di responsabilità comuni ma differenziate tra gli Stati, derogando ai principi tradizionali di eguaglianza e reciprocità che sono stati sempre alla base dei rapporti internazionali. Da ciò deriva che per il perseguimento internazionale dello sviluppo sostenibile, sugli Stati industrializzati incombono obbligazioni maggiori rispetto a quelle dei paesi in via di sviluppo».

<sup>15</sup> A. FODELLA, *Il vertice di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile*, in *Riv. giur. ambiente*, n. 2/2003, 385; E. ROZO ACUNA (a cura di), *Profili di diritto ambientale da Rio de Janeiro a Johannesburg*, Torino, Giappichelli, 2004; R.J. ARAUJO, *Rio+10 and the World Summit on Sustainable Development: Why Human Beings Are at the Center of Concerns*, in *Geo. J.L. & Pub. Pol'y*, n. 2/2004, 210.

tamente antropocentrico: la conservazione delle risorse naturali è un presupposto irrinunciabile affinché lo sviluppo umano non si arresti<sup>16</sup>.

## 2. *La solidarietà intergenerazionale e intragenerazionale*

Alla base del principio dello sviluppo sostenibile, si è detto, vi è l'esigenza di garantire alle popolazioni che verranno le stesse opportunità di quelle attuali, ossia di promuovere l'equità intergenerazionale, che muove dall'assunto della indispensabilità dell'ambiente e delle sue risorse per il progresso dell'umanità e pretende che la società operi considerando una scala temporale diversa da quella comunemente utilizzata in economia, predisponendo una programmazione di lungo periodo, che valuti l'impatto delle attività delle generazioni attuali sul benessere di quelle future.

Tanto l'approccio «difensivo», in favore della conservazione delle risorse e delle potenzialità ambientali, quanto l'approccio «costruttivo», che promuove tecniche produttive più «pulite», dalle quali derivi un maggiore risparmio, ad esempio, energetico o in termini di consumo di materie, trovano il loro fondamento nella necessità di superare i confini non soltanto spaziali, ma anche temporali, ponendo mente ai bisogni degli uomini non quali individui attualmente presenti sulla terra e immediati fruitori delle risorse, ma quali soggetti appartenenti a una specie, il genere umano, che va salvaguardata nella sua interezza.

Si impone il rispetto di un principio intertemporale che si riferisce al presente, al passato e al futuro, perché il patrimonio ambientale è costituito dall'insieme delle riserve e dei depositi naturali che si sono accumulati nel corso degli anni e rappresenta, allo stesso tempo, l'eredità che deve essere lasciata ai posteri<sup>17</sup>. Ogni generazione prende in prestito il patrimonio naturale dalla generazione suc-

<sup>16</sup> Sia consentito rinviare a F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile* cit., 116: «la protezione dell'ambiente è soltanto l'apparente oggetto immediato del dovere etico (ma anche della disciplina giuridica di settore), posto che la vera e ultima finalità è quella di garantire la sopravvivenza della specie umana».

<sup>17</sup> *Ibid.*, 105: «L'«altro» che merita rispetto, cioè, diviene non solo l'ambiente, ma anche chi ancora non è nato; mentre la prima prospettiva dilata soprattutto (ma non unicamente) la dimensione spaziale/oggettiva, la seconda si volge invece in particolare a quella temporale/soggettiva».

cessiva, con un obbligo implicito di restituirlo nelle medesime condizioni in cui è stato trovato.

Al contempo, il profilo solidaristico che, come meglio si dirà, si ricava nettamente dalla prospettiva intergenerazionale non può che valere, ancor prima, all'interno della stessa generazione temporalmente intesa, tra le diverse aree del mondo. Non è un caso che gli atti internazionali già richiamati<sup>18</sup>, ma anche il diritto europeo, nell'orientare l'azione dell'Unione, insieme alle esigenze di carattere più propriamente ambientale, collochino valori democratici condivisi di più ampio respiro, tutti sorretti da ragioni di equità sostanziale e giustizia sociale.

Il TUE, all'art. 3, par. 3, chiarisce che l'Unione si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa e combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociale, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra generazioni e la tutela dei diritti del minore. Ancora, al successivo par. 5, si legge che, nelle relazioni con il resto del mondo, l'Unione contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco dei popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani.

Le esigenze di equità intragenerazionale, specialmente a tutela delle popolazioni più «deboli», sono rimarcate ulteriormente nell'art. 21 TUE, in materia di azione esterna dell'UE. Ai sensi della richiamata disposizione, l'Unione europea persegue, tra l'altro, l'obiettivo di favorire lo sviluppo sostenibile dei paesi in via di sviluppo sul piano economico, sociale e ambientale, per eliminare la povertà, contribuire all'elaborazione di misure internazionali volte a preservare e migliorare la qualità dell'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali mondiali per assicurare lo sviluppo sostenibile.

Peraltro, se le disposizioni richiamate mirano a orientare in generale l'azione dell'Unione europea, ciò vale ancora di più in materia ambientale. L'ambiente rappresenta, infatti, un fattore vitale per le popolazioni più vulnerabili, in quanto fonte principale dei loro stessi mezzi

<sup>18</sup> In particolare, da ultimo, l'Agenda 2030 volge particolare attenzione al tema delle disuguaglianze, sottolineando la necessità di un approccio equilibrato e inclusivo che consenta di superare le disuguaglianze economiche, ambientali e sociali. Più in generale, l'Agenda 2030, come molti degli atti internazionali che l'hanno preceduta, promuove l'affermazione di valori democratici condivisi ben più ampi della tutela dell'ambiente.



di sussistenza, costituiti perlopiù da risorse naturali<sup>19</sup>. Senza trascurare che sono proprio le popolazioni più povere ad essere le più minacciate dai fenomeni ambientali (inondazioni, siccità, attacchi di parassiti a colture), avendo, al contempo, minore capacità di adattamento.

D'altro canto, la minore disponibilità di strumenti di mitigazione e adattamento si fonda su ragioni economiche, ma anche «culturali»: si è al riguardo sostenuto che maggiore è il benessere economico, maggiore è l'attenzione e la pretesa a un ambiente sano<sup>20</sup>. A ogni buon conto, a conferma di quanto meglio si dirà in ordine al sostrato solidaristico dei doveri ambientali, va evidenziata non soltanto la esigenza di considerare gli interessi delle generazioni che verranno, ma anche quella di elaborare strategie ambientali che promuovano una crescita sostenibile alla luce delle differenze tra Nord e Sud del mondo e di quelle presenti all'interno dei diversi Stati, tenendo conto delle disuguaglianze economiche, ambientali e sociali del proprio territorio<sup>21</sup>.

Peraltro, specialmente il «nuovo» approccio europeo alle questioni ambientali sembra metterne in luce le potenzialità in termini di «opportunità» piuttosto che di «limiti»<sup>22</sup>. La tutela dell'ambiente di-

<sup>19</sup> M. MORETTINI, *Tutela dell'ambiente e lotta alla povertà. Iniziative comunitarie in materia di cooperazione allo sviluppo*, in *Riv. giur. ambiente*, n. 2/2003, 427.

<sup>20</sup> A fronte di un aumento della produttività vi sarebbe, infatti, innanzitutto un «effetto scala», con un iniziale aumento dell'inquinamento e del deterioramento ambientale, cui seguirebbe, tuttavia, un maggiore reddito e una più ampia richiesta in favore di un ambiente pulito. Ciò comporterebbe il c.d. «effetto tecnologico», ossia la ricerca, da parte delle imprese interessate, di soluzioni tecnologiche innovative in grado di ridurre l'impatto inquinante. L'ulteriore benessere porterebbe allora a un «effetto di consumo», con una scelta in favore di prodotti meno inquinanti. L'effetto tecnologico, combinato con quello «di consumo», porterebbe gradualmente al superamento dell'«effetto scala». Su tali studi, v. S. NESPOR, *La globalizzazione danneggia l'ambiente?*, in *Riv. giur. ambiente*, n. 1/2002, 1.

<sup>21</sup> Anche in Italia si può replicare la distinzione «globale» tra Nord e Sud, essendo le Regioni meridionali quelle per le quali occorre promuovere un più rapido sviluppo, pur sempre nell'ottica della sostenibilità. Cfr. A. ROMEO, *Sviluppo economico e disuguaglianze territoriali: il divario nord-sud nell'Italia del nuovo millennio*, in *Dir. amm.*, n. 4/2020, 807.

<sup>22</sup> Il riferimento va, in particolare, al Green Deal, adottato con la Comunicazione della Commissione dell'11 dicembre 2019. Cfr. E. BRUTI LIBERATI, *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*, in *Dir. pubbl.*, n. 2/2021, 415; F. DE LEONARDIS, *Il diritto dell'economia circolare e l'art. 41 Cost.*, in *RQDA*, n. 1/2020. Se si vuole, S. VERNILE, *L'ambiente come «opportunità». Una riflessione sul contributo alla tutela ambientale da parte del «secondo» e del «quarto» settore tra greenwashing, economia circolare e nudge regulation*, in *Dir. economia*, n. 3/2022, p. 11.

viene essa stessa uno strumento per conseguire, al contempo, obiettivi di inclusione e superamento della povertà<sup>23</sup>.

### 3. *L'ambiente come oggetto di «doveri» nella prospettiva solidaristica dello sviluppo sostenibile*

Il principio dello sviluppo sostenibile, ormai riconosciuto anche dalla nostra Carta costituzionale<sup>24</sup>, trova un immediato aggancio nell'art. 2 Cost., ai sensi del quale «la Repubblica richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà». La prospettiva solidaristica, che ben si ricava dalla imposizione di limiti all'uso delle risorse naturali che il principio dello sviluppo sostenibile implica a tutela delle esigenze di sviluppo delle generazioni che verranno, si rivela «rivoluzionaria», capace di «ribaltare» il rapporto tra uomo e natura, di porre al centro la necessità di inibire l'uso incontrollato delle risorse ambientali in ragione della finitezza dell'ambiente che va preservato per la stessa sopravvivenza del genere umano<sup>25</sup>.

Il principio dello sviluppo sostenibile e il dovere di equità intergenerazionale (e, come si è detto, intragenerazionale) ad esso sotteso consentono, infatti, di ripensare la qualificazione giuridica di ambiente, a lungo prospettata in termini di diritto soggettivo, specialmente alla luce dell'interpretazione della Corte di Cassazione, che, almeno antecedentemente all'introduzione della materia ambiente in Costituzione per opera della l. cost. 3/2001 (ancorché ai fini del ri-

<sup>23</sup> Sulla rilevanza giuridica della povertà per il diritto amministrativo, B.G. MATTARELLA, *Il problema della povertà nel diritto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/2012, 359.

<sup>24</sup> Sulla riforma costituzionale v. *infra*, par. 4.

<sup>25</sup> In una prospettiva di sintesi, ci si permette di rinviare a F. FRACCHIA, *L'ambiente nella prospettiva giuridica*, in F. CUTURI (a cura di), *La natura come soggetto di diritti*, Firenze, Editpress, 2020, 159 ss. V. poi ID., *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Diritto dell'economia* 2002, 215 ss.; ID., *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *RQDA*, n. 0/2010; ID., *Amministrazione, ambiente e dovere: Stati Uniti e Italia a confronto*, in D. DE CAROLIS, A. POLICE (a cura di), *Atti del primo colloquio di diritto dell'ambiente*, Teramo, 29-30 aprile 2005, Milano, Giuffrè, 2005, 119 ss.; ID., *The Legal Definition of Environment: From Right to Duty*, in *ICFAI Journal of Environmental Law (IJEL)*, April, 2006, 17 ss.; ID., *La tutela dell'ambiente come dovere di solidarietà*, in *Diritto dell'economia* 2009, 491 ss. Alcune delle considerazioni presenti in questi lavori sono riprese e sviluppate nel corso del testo.

parto di funzioni legislative tra Stato e Regioni), ha ricostruito la tutela dell'ambiente a partire dall'art. 32 Cost<sup>26</sup>.

Invero, la ricostruzione in termini di diritto soggettivo, pur se utile al fine di attribuire rilievo giuridico alle esigenze di tutela ambientale in un tempo in cui anche la normativa in materia era piuttosto scarna, non appare più idonea in considerazione dell'emancipazione dell'interesse ambientale e dell'evoluzione della relativa disciplina verso una più immediata protezione della natura in quanto tale (e non – o quantomeno non soltanto – per gli effetti in termini di salute), ancorché sempre con fini antropocentrici, di conservazione dell'ambiente quale risorsa imprescindibile per assicurare la sopravvivenza della specie umana<sup>27</sup>.

La ricostruzione della nozione giuridica di ambiente in termini di diritto soggettivo è messa in discussione proprio dal principio dello sviluppo sostenibile che, nel porre al centro il concetto di «limite», poiché le risorse disponibili possono essere utilizzate a condizione che non si comprometta il diritto delle generazioni future di avvalersi di altrettante risorse, fa venire meno l'idoneità del diritto soggettivo ad essere, almeno teoricamente, pienamente tutelabile. Il principio dello sviluppo sostenibile, infatti, impone inevitabilmente limiti all'utilizzo delle risorse ambientali, confermando piuttosto l'esistenza di doveri, sia negativi, di «non fare», sia positivi, adoperandosi per scongiurare pregiudizi.

Porre l'accento sul dovere delle generazioni attuali di agire (o non agire) per evitare che si producano danni all'ambiente, così da promuoverne la conservazione in favore delle generazioni future, piuttosto che riconoscere alle prime un diritto, consente di superare quelle criticità con cui l'approccio «tradizionale» inevitabilmente si scontra. Alcun diritto effettivo o comunque tutelabile a un ambiente salubre può essere riconosciuto nei confronti della stessa natura, con le sue manifestazioni spesso pericolose per l'uomo<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Si v. in particolare Sezioni Unite civili, 1463/1979, in *Riv. dir. proc.* 1979. Sul versante costituzionale, si v. Corte cost. 210/1987 e 641/1987, in *Foro it.* 1988, I, 329 e in *Riv. giur. ambiente* 1988, 93.

<sup>27</sup> Ancora F. FRACCHIA, *Principi di diritto ambientale e sviluppo sostenibile*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Padova, CEDAM, 2012, 576.

<sup>28</sup> Sicuramente l'uomo non vanta diritti nei confronti della natura «che aggredisce»: anche rispetto ai disastri ambientali, al più si configurano doveri e responsabilità. Sul punto, cfr. ancora F. FRACCHIA, *Principi di diritto ambientale e sviluppo sostenibile cit.*, 574.

E, a ben guardare, la prospettiva del dovere sembra supportata altresì dal regime giuridico dell'ambiente, caratterizzato più da limiti che da libertà<sup>29</sup>. Al di là delle disposizioni che riconoscono un'utilità in qualche modo strumentale<sup>30</sup> (si pensi, ad esempio, ai tre «pilastri» della tutela ambientale individuati dalla Convenzione di Aarhus del 1998<sup>31</sup>: diritto d'accesso alle informazioni ambientali<sup>32</sup>, diritto di partecipazione ai processi decisionali e diritto di ricorrere alla giustizia in materia ambientale) e tralasciando altresì i c.d. *market based tools*, che trovano il loro fondamento su dinamiche di convenienza economica (ma che non smarriscono comunque del tutto un fine solidaristico), gli strumenti di tutela ambientale sono definiti di *command and control*, evidenziandone in maniera immediata il carattere autoritativo<sup>33</sup>.

Per limitarsi alle disposizioni nazionali in materia ambientale e, in un ambito più circoscritto, al TU ambiente, si evince immediatamente che l'ambiente è oggetto di doveri, piuttosto che di diritti. Si tratta, invero, di tutte previsioni che impongono limiti o comunque condizioni all'esercizio di attività aventi potenziali effetti negativi sull'ambiente. D'altronde, gli stessi principi ambientali, che costituiscono il sostrato della disciplina dell'ambiente, implicano doveri (ridurre i danni, in via prioritaria, alla fonte, agire in via preventiva,

<sup>29</sup> F. PATRONI GRIFFI, *Contributo al dibattito sul giudice amministrativo come risorsa*, in *Questione giustizia*, n. 1/2021: si tratta di settori in grande sviluppo negli ultimi decenni, proprio per l'ampliarsi dell'intermediazione amministrativa in questi campi, che ha trasformato in profondità, intrinsecamente, il potere pubblico nella società e, conseguentemente, il ruolo del giudice amministrativo: da un giudice garante delle libertà e dei diritti che ne costituivano espressione nei confronti del potere, in un'ottica sostanzialmente liberale, a un giudice che garantisce, in più, il «diritto a prestazioni amministrative» da parte dei pubblici poteri in uno Stato sociale.

<sup>30</sup> Ancora F. FRACCHIA, *Principi di diritto ambientale e sviluppo sostenibile* cit., 573.

<sup>31</sup> Ai sensi dell'art. 1 della Convenzione, ratificata dall'Italia nel 2001, «al fine di contribuire a proteggere il diritto di ciascuno, nelle generazioni presenti e future, a vivere in un ambiente consono ad assicurare la salute e il benessere, ciascuna parte garantisce il diritto di accesso alle informazioni, la partecipazione al processo decisionale e l'accesso alla giustizia in materia di ambiente, in conformità con le disposizioni della presente Convenzione».

<sup>32</sup> Sia consentito rinviare a S. VERNILE, *La circolazione delle informazioni nel processo di «responsabilizzazione ambientale»*, in *Dir. econom.*, n. 3/2019, 321.

<sup>33</sup> M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2007.

pagare le conseguenze degli inquinamenti prodotti, agire in via precauzionale in caso di incertezza scientifica)<sup>34</sup>.

La proposta teorica è, dunque, nel senso di una necessaria evoluzione dall'antropocentrismo del diritto (soggettivo) all'antropocentrismo del dovere, anche al fine di superare le criticità della prospettiva del diritto, inidonea a spiegare la presenza di altre situazioni soggettive<sup>35</sup> e la impossibilità di avanzare pretese giuridiche nei confronti della natura<sup>36</sup>. Se ci si sposta sul piano dei doveri, invece, si giustificano i vincoli giuridici di protezione posti dal diritto positivo in capo alle generazioni attuali, nonostante si tratti di misure volte a garantire la conservazione delle risorse naturali in favore di generazioni ancora non venute a esistenza.

La natura è tutelata come riflesso di specifici e concreti doveri di solidarietà e di protezione gravanti in capo a coloro che vivono qui e ora, puntualmente disciplinati dalla legge. Va al riguardo precisato che non sembra possa prescindersi da una previsione di legge, ai sensi dell'art. 23 Cost.<sup>37</sup>: in assenza di una norma specifica, non si può configurare una generale funzionalizzazione dei comportamenti umani – che rischia soprattutto di incidere sulla libertà di iniziativa economica – in vista della tutela dell'ambiente<sup>38</sup>. Considerazioni in

<sup>34</sup> F. FRACCHIA, *Principi di diritto ambientale e sviluppo sostenibile* cit., 577.

<sup>35</sup> Altre situazioni attive (interessi diffusi e collettivi), infatti, sono da sempre correlate all'ambiente: non si saprebbe dove collocarle delimitando la materia in ragione del criterio del diritto.

<sup>36</sup> La teoria dei diritti, d'altronde, non riesce a spiegare nemmeno la ragione dell'esistenza di disposizioni in favore di soggetti non umani (natura in senso stretto, animali), se non configurando dei diritti che faticano però a trovare effettivo riconoscimento, scontrandosi con la necessità di ascrivere una creazione culturale (quale è il diritto), pensato per l'uomo (e dallo stesso costruito), a entità non umane, finendosi così per ricercare sempre chi possa rappresentare gli elementi non umani, quanto meno in giudizio: con il che il problema viene solo spostato in avanti e in qualche modo reso meno evidente. Questioni del tutto simili sorgono parlando di diritti delle generazioni future.

<sup>37</sup> In questo senso, la previsione, contenuta nell'art. 3-ter, d.lgs. 152/2006, di un dovere di protezione ambientale in capo a tutti i soggetti, compresi quelli privati, non pare immediatamente applicabile. In generale, sulla necessità dell'intervento legislativo per la fissazione dei doveri inderogabili in capo ai privati *ex art. 2, Cost.*, v. ad esempio Corte cost., 3 dicembre 1993, n. 426.

<sup>38</sup> Sulle potenzialità del comma terzo dell'art. 41 Cost. a fini di tutela ambientale, cfr. F. DE LEONARDIS, *Il diritto dell'economia circolare* cit.; A. MOLITERNI, *La sfida ambientale e il ruolo dei pubblici poteri in campo economico*, in *RQDA*, 2, 2020. Cfr. anche Corte cost., sent. 196/1998 sulla questione di costituzionalità circa il divieto, stabilito con legge della Regione Friuli-Venezia Giulia, di smaltire nel territorio regionale rifiuti provenienti da altre Regioni. Secondo la Corte, la legge regionale

parte diverse possono svolgersi con riguardo all'attività amministrativa, che sarebbe direttamente assoggettata al dovere di solidarietà ricavabile dall'art. 2 Cost., anche in sede di adozione di scelte amministrative potenzialmente incidenti sull'ambiente.

In altri termini, se il comma 1 dell'art. 3-*quater*, d.lgs. 152/2006 (che sarà oltre analizzato) nella parte in cui dispone che «ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile», non pare sufficiente – in virtù del principio, sancito dall'art. 23 Cost., della *interpositio legislatoris* – per porre limiti ad attività, perlopiù espressione della libertà di iniziativa economica, in assenza di puntuali disposizioni in tal senso, il comma 2, che, come meglio si dirà nel prossimo paragrafo, è rivolto alle pubbliche amministrazioni, non potrebbe che essere considerato come immediatamente capace di incidere sull'azione amministrativa, orientandola verso la necessaria considerazione delle esigenze delle generazioni che verranno, a ulteriore conferma della prospettiva di doverosità sottesa al principio dello sviluppo sostenibile.

Ad ogni modo, l'affermazione della responsabilità delle generazioni presenti verso le generazioni future mira a consentire lo sviluppo della persona umana nella sua proiezione temporale, nonché in quella spaziale, richiamando, ancora una volta, i doveri di solidarietà che sembrano insistere anche a favore delle generazioni attuali, per l'impossibilità di trascurare le differenze tra le diverse aree del mondo. Qui il discorso si sposta sui doveri degli Stati più che dei singoli, sebbene anche in tal caso si possa talora parlare di veri e propri doveri, se si pensa agli impegni sempre più vincolanti: un esempio recente è fornito dalla c.d. legge europea sul clima, il Regolamento 2021/1119/UE, adottato dall'Unione europea anche sulla spinta di quanto concordato, a livello internazionale, con l'accordo di Parigi<sup>39</sup>.

non contrasta con la libertà di iniziativa economica tutelata dall'art. 41 Cost., perché la norma consente «l'apposizione di limiti al suo esercizio a condizione che essi corrispondano all'utilità sociale, nel cui ambito sicuramente rientrano gli interessi alla tutela della *salute e dell'ambiente*». A tal proposito, si ricordi, come sarà più ampiamente osservato, che la l. cost. 1/2022, tra l'altro, ha modificato l'art. 41, comma 3, Cost., introducendo espressamente gli interessi di carattere ambientale tra quelli cui può essere indirizzata l'attività economica.

<sup>39</sup> S. NESPOR, *La lunga marcia per un accordo globale sul clima: dal Protocollo di Kyoto all'accordo di Parigi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/2016, 81. Tuttavia, l'ultima Conferenza delle Parti (COP 26), svoltasi nel 2021 a Glasgow, sembra avere fatto dei passi indietro, anziché in avanti, specialmente con riguardo all'uso del carbone

#### 4. *L'introduzione del principio dello sviluppo sostenibile nell'ordinamento italiano*

Il legislatore italiano ha recepito espressamente il principio dello sviluppo sostenibile con il decreto correttivo 16 gennaio 2008, n. 4, con cui ha aggiornato il Codice dell'ambiente (d.lgs. 152/2006), introducendo, tra l'altro, l'art. 3-*quater*<sup>40</sup> nella Parte I, insieme agli altri principi generali che governano la gestione dell'ambiente e che assumono «quasi» rango costituzionale, come chiarito dal Consiglio di Stato in sede consultiva. Con il parere n. 3838 del 5 novembre 2007, reso sullo schema del decreto correttivo del 2008, il Supremo Consesso amministrativo ha chiarito, infatti, che i principi elencati nella parte prima del Codice dell'ambiente «costituiscono principi generali in tema di tutela dell'ambiente, adottati in attuazione degli articoli 2, 3, 9, 32, 41, 42, 44 e 117, commi 1 e 3, della Costituzione e nel rispetto del Trattato dell'Unione europea».

A proposito del valore «quasi» costituzionale di tali principi, occorre ricordare che il 9 marzo 2022 è entrata in vigore la legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, recante «Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente». Tra le previsioni, merita un cenno innanzitutto quella volta a emendare l'art. 9 Cost., mediante l'introduzione di un comma finale in cui si dispone che «[la Repubblica] 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».

(si parla, infatti, di graduale riduzione (*phasedown*) e non di graduale eliminazione (*phaseout*) e perché, rispetto al tema della neutralità climatica, non si riproduce esattamente l'impegno assunto dall'Unione europea, avendo optato per un più generico *mid-century* rispetto al più puntuale «2050»).

<sup>40</sup> Sia consentito rinviare ancora a F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile* cit. V. altresì G. CORDINI, *Lo sviluppo sostenibile per l'ambiente alla luce del diritto pubblico comparato*, in P. FOIS (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2007, 503 ss.; C. VIDETTA, *Lo sviluppo sostenibile dal diritto internazionale al diritto interno*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente, I – Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, a cura di R. FERRARA, C.E. GALLO, Milano, Giuffrè, 2014, 221 ss. e, anche con accenni critici, E. SCOTTI, *Poteri pubblici, sviluppo sostenibile ed economia circolare*, in *Il dir. economia*, n. 1/2019, 495, nonché R. BIFULCO, E. SCOTTI, *Equità ambientale e sviluppo sostenibile: spunti per una riflessione a partire dall'esperienza dell'environmental justice*, in AA.VV., *Ambiente, energia, alimentazione, modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*, Firenze, Cesifin, 2016, 169 ss.

In disparte il dibattito sul carattere di riforma bilancio o riforma programma<sup>41</sup>, la novella introduce il principio dello sviluppo sostenibile nella nostra Carta costituzionale, ancorché non menzionandolo esplicitamente, ma riferendosi al fulcro del principio, l'equità intergenerazionale, che diviene in tal modo un valore costituzionalmente riconosciuto<sup>42</sup>.

La l. cost. 1/2022 interviene, inoltre, sull'art. 41. In particolare, ai sensi dell'art. 2, «all'articolo 41 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni: a) al secondo comma, dopo la parola: “danno” sono inserite le seguenti: “alla salute, all'ambiente”; b) al terzo comma sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: “e ambientali”»<sup>43</sup>.

Tornando, però, all'art. 3-*quater*, d.lgs. 152/2006, espressamente dedicato al principio dello sviluppo sostenibile, occorre ricordare che è suddiviso in quattro commi, tutti di particolare importanza. Seguendo l'ordine dato dal legislatore, ai sensi del comma 1, «Ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice

<sup>41</sup> G. SILVESTRI, *Spunti di riflessione sulla tipologia e sui limiti della revisione costituzionale*, in *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, II, Milano, Giuffrè, 1987, 1187 ss.; F. DE LEONARDIS, *La riforma «bilancio» dell'art. 9 Cost. e la riforma «programma» dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in *ApertaContrada* 2022.

<sup>42</sup> Cfr. F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in «negativo»*, in *Dir. economia*, n. 1/2022, 15; ID., Audizione presso la 1<sup>o</sup> Commissione Permanente del Senato della Repubblica «Affari Costituzionali, Affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, Ordinamento Generale dello Stato e della Pubblica amministrazione»: d.d.l. cost. 83 e conn. (Tutela costituzionale dell'ambiente), del 23 settembre 2020, reperibile al link <[https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento\\_evento\\_procedura\\_commissione/files/000/199/101/Prof.\\_FRACCHIA.pdf](https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/199/101/Prof._FRACCHIA.pdf)>; M. D'AMICO, Commissione Affari Costituzionali, Senato della Repubblica, Audizione sui disegni di legge costituzionale nn. 83 e connessi (14 novembre 2019), in [www.senato.it](http://www.senato.it); AA.VV., *Ambiente e Costituzione: appunti sulla riforma in itinere*, in *federalismi.it*, n. 16, 30 giugno 2021; G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2021, 640; M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, ivi, 3, 2021, 285. Più in generale, sull'opportunità dell'introduzione in Costituzione dell'interesse delle generazioni future, P. MANTINI, *Per una nozione costituzionalmente rilevante di ambiente*, in *Riv. giur. ambiente*, n. 2/2006, 207.

<sup>43</sup> L'art. 3 della l. cost. 1/2022 prevede, infine, che «1. La legge dello Stato che disciplina i modi e le forme di tutela degli animali, di cui all'articolo 9 della Costituzione, come modificato dall'articolo 1 della presente legge costituzionale, si applica alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano nei limiti delle competenze legislative ad esse riconosciute dai rispettivi statuti».



deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future». La disposizione, quindi, introduce nel TU ambiente il principio dello sviluppo sostenibile definendolo come lo sviluppo capace di garantire un equilibrato soddisfacimento delle esigenze delle generazioni del presente e delle generazioni che verranno.

Più nel dettaglio, secondo l'inciso iniziale, ogni attività umana rientrante nell'ambito di azione del Codice dell'ambiente deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, a dimostrazione della particolare estensione del principio, idoneo a incidere su «ogni attività umana», sebbene, come anticipato, il principio della prefissione legislativa dei doveri di solidarietà implichi la necessità di una puntuale disposizione normativa per l'imposizione di specifici doveri<sup>44</sup>.

Il secondo comma, invece, si rivolge alle pubbliche amministrazioni. Ai sensi della richiamata disposizione, «Anche l'attività della pubblica amministrazione deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile, per cui nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale<sup>45</sup> devono essere oggetto di prioritaria considerazione».

Le scelte discrezionali cui fa riferimento il legislatore riguardano la comparazione degli interessi, con un chiaro riferimento alla discrezionalità c.d. «pura» (e non a quella tecnica), e, nell'ambito delle stesse, si chiede di attribuire «prioritaria considerazione» all'interesse ambientale e del patrimonio culturale. La disposizione sembra così riconoscere agli interessi concernenti l'ambiente e il patrimonio culturale un valore particolarmente rilevante, appunto prioritario. Tuttavia, ciò non sembra tradursi – né potrebbe – nel riconoscimento

<sup>44</sup> Un indizio a favore della «tipizzazione» dei doveri emerge dalla lettera della norma che fa riferimento a «ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice»; rilevante, con riferimento all'attività economica, potrà essere, in futuro, la produzione normativa a valle dell'art. 41 Cost.

<sup>45</sup> Un profilo problematico attiene al riferimento al patrimonio culturale, atteso che la legge delega non consentiva di intervenire su questo aspetto. Secondo P. DELL'ANNO, *Elementi di diritto dell'ambiente*, Padova, CEDAM, 2008, 7, si avrebbe al riguardo un eccesso di delega, atteso che la l. 308/2004 concerneva soltanto alcuni settori ambientali e non già i beni culturali. Il rapporto tra sostenibilità e patrimonio culturale è enfatizzato anche dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

di una posizione di necessaria prevalenza sugli altri interessi oggetto di ponderazione. Quantomeno, però, sembra derivare dalla norma in esame un aggravio motivazionale per l'amministrazione, specialmente ove dovesse ritenere prevalenti esigenze diverse da quelle ambientali o connesse al patrimonio culturale.

Peraltro, non si può non paventare il rischio che ciò incida, almeno in parte, anche sul rapporto tra competenze diverse. Un esempio in tal senso si ricava dall'esame di una fattispecie in cui il giudice amministrativo ha avuto modo di chiarire che è legittimo il diniego espresso da un Comune per un intervento edilizio consistente in una nuova costruzione in quanto contrario alle previsioni del PTCP che «impinge scelte di discrezionalità amministrativa che, con riguardo agli aspetti di carattere ambientale e paesaggistico, sono espressione del potere di cura e gestione del territorio, la cui tutela è stata affidata dalla l.r. n. 12 del 2005 alla Regione e alle Province; tali scelte si sovrappongono agli interessi di carattere urbanistico la cui tutela è principalmente affidata ai Comuni». In altri termini, secondo il Collegio, «è in capo alla Provincia il potere di introdurre, in sede di PTCP, previsioni che incidono sulla capacità edificatoria dei suoli, nel senso di rendere oltremodo gravosa (*rectius*, vietata) ogni possibilità di edificazione di aree, ove anche esse aventi una destinazione economico-produttiva in virtù della pianificazione urbanistica comunale (utilizzo edificatoria che corrisponde, sostanzialmente, al bene finale della vita anelato dall'appellante), quando tali divieti si impongano per il raggiungimento dell'obiettivo di contenimento del consumo di suolo<sup>46</sup>. Tale finalità (contenimento del consumo del suolo) ha una valenza trasversale e, pertanto, impinge anche le scelte urbanistiche del Comune che non possono porsi con esso in contrasto ma solo in rapporto di miglioramento»<sup>47</sup>. Ciò trova conferma

<sup>46</sup> Secondo G. PAGLIARI, *Governo del territorio e consumo del suolo. Riflessioni sulle prospettive della pianificazione urbanistica*, in *Riv. giur. edilizia*, n. 5/2020, 325, «il passaggio imposto dalla filosofia del consumo di suolo zero, infatti, comporterà un vero “cambio di libro” e non un semplice “voltar pagina”». Portata alle estreme conseguenze, la nuova «filosofia» alla base del governo del territorio farà sì che non si possa più mirare a regimentare l'utilizzo del territorio non urbanizzato, in favore della promozione di uno sviluppo urbanistico essenzialmente fondato sul recupero e la riattualizzazione funzionale dell'esistente. Cfr. anche P. URBANI, *L'urbanistica: oltre il culto dei piani*, in *Riv. giur. edilizia*, n. 6/2017, 367; C. VIDETTA, *Interessi pubblici e governo del territorio: l'«ambiente» come motore della trasformazione*, ivi, n. 4/2016, 393; G. CARTEI, *Il problema giuridico del consumo del suolo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 6/2014, 1261.

<sup>47</sup> Cons. Stato, sez. IV, 22 giugno 2021, n. 4791.

espressa nella previsione dell'art. 18, comma 2, della l.r. Lombardia n. 12 del 2005, applicabile alla fattispecie e, secondo il giudice, ispirata appunto al principio dello sviluppo sostenibile, che stabilisce che hanno efficacia prescrittiva e prevalente sugli atti del PGT, tra le altre, le previsioni del PTCP in materia di tutela dei beni ambientali e paesaggistici in attuazione dell'art. 77 (coordinamento della pianificazione paesaggistica con altri strumenti di pianificazione). Le ragioni di carattere ambientale e paesaggistico, la cui valutazione, secondo il paradigma normativo di riferimento, spetta alla Provincia, «superano» le scelte di carattere urbanistico del Comune<sup>48</sup>.

Ulteriore «conseguenza» della «prevalenza» accordata dal legislatore all'interesse ambientale parrebbe riguardare altresì i rapporti tra amministrazione e privato. Quest'ultimo, infatti, sembrerebbe maggiormente «responsabilizzato» nella fase di individuazione delle soluzioni più idonee per ridurre l'impatto negativo di un'attività sull'ambiente<sup>49</sup>.

Tornando al contenuto dell'art. 3-*quater*, i commi successivi prevedono rispettivamente che «Data la complessità delle relazioni e delle interferenze tra natura e attività umane, il principio dello sviluppo sostenibile deve consentire di individuare un equilibrato rapporto, nell'ambito delle risorse ereditate, tra quelle da risparmiare e quelle da trasmettere, affinché nell'ambito delle dinamiche della produzione e del consumo<sup>50</sup> si inserisca altresì il principio di solidarietà

<sup>48</sup> Sull'intreccio delle competenze amministrative e degli strumenti di pianificazione, cfr. P. CHIRULLI, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, in *Dir. amm.*, n. 1/2015, 50.

<sup>49</sup> TAR Lazio, Roma, sez. III, 17 marzo 2021, n. 3239, in cui si chiarisce che «stante la necessaria prevalenza dell'interesse ambientale e dell'interesse alla salute della collettività, rispetto a quello di natura economico-imprenditoriale di cui è portatrice la società ricorrente, non convincono le deduzioni della Wizz Air che allega, in termini generici e non conferenti, presunte omissioni istruttorie del Ministero resistente che non avrebbe preso in considerazione misure di contenimento alternative e meno penalizzanti per la ricorrente. Poiché la società ricorrente, non solo non dimostra, ma neanche indica, i diversi ed alternativi dispositivi che avrebbero potuto condurre concretamente ad una attuazione meno penalizzante per essa e poiché, in ogni caso, si verte intorno ad un novero ben limitato di misure adottabili, la censura appare generica e non concludente».

<sup>50</sup> Si può intravedere qui un richiamo alle idee alla base del nuovo paradigma dell'economia circolare: V. il «pacchetto» del 2 dicembre 2015, *L'anello mancante: piano d'azione europea sull'economia circolare* e il «pacchetto» *L'economia circolare*, approvato dal Parlamento europeo nella seduta del 14 marzo 2017. In dottrina, v. F. DE LEONARDIS, *Economia circolare: saggio sui suoi diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare*, *Dir. Amm* 2017, 163-207; ID. (a cura di), *Studi in tema di economia circolare*, Macerata, EUM, 2017.

per salvaguardare e per migliorare la qualità dell'ambiente anche futuro» e che «La risoluzione delle questioni che involgono aspetti ambientali deve essere cercata e trovata nella prospettiva di garanzia dello sviluppo sostenibile, in modo da salvaguardare il corretto funzionamento e l'evoluzione degli ecosistemi naturali dalle modificazioni negative che possono essere prodotte dalle attività umane».

Il terzo comma si riferisce, dunque, espressamente ai doveri di solidarietà, confermando l'aggancio del principio dello sviluppo sostenibile all'art. 2 Cost. Il quarto e ultimo comma, invece, richiama la necessità di assicurare altresì la resilienza dei sistemi. Sembra affiancarsi allora alla prospettiva antropocentrica prima evidenziata anche una visione ecocentrica, più attenta alla conservazione della biodiversità e a riconoscere valore intrinseco all'ambiente, per non alterare la resilienza degli ecosistemi, alla luce della loro natura né lineare né stabile<sup>51</sup>. Sennonché, anche tale previsione, a ben guardare, riconduce nuovamente a profili antropocentrici, a dimostrazione forse dell'idea secondo la quale le politiche ambientali non riescono (e forse non possono) mai «sganciarsi» da considerazioni di convenienza per l'uomo<sup>52</sup>.

<sup>51</sup> Cfr. R. AGNOLETTO, *Natura e ambiente nella prospettiva della biodiversità*, in *Foro amm.*, n. 7/2018, 1377. Anche a livello europeo, la biodiversità è considerata un valore indubbiamente da preservare. In particolare, nel maggio 2020, la Commissione ha adottato la sua proposta di strategia dell'UE per il 2030 al fine di riportare la biodiversità in Europa su un percorso di ripresa, con conseguenti benefici per le persone, il clima e il pianeta, promuovendo il rafforzamento delle zone protette in Europa, il ripristino degli ecosistemi degradati attraverso il potenziamento dell'agricoltura biologica, la riduzione dell'uso e della nocività dei pesticidi e, infine, il rimboschimento. Tali obiettivi sono stati approvati con le Conclusioni sulla biodiversità adottate dal Consiglio «Ambiente» nell'ottobre 2020, ribadendo la necessità di integrare tali obiettivi in altri settori, come l'agricoltura, la pesca e la silvicoltura.

<sup>52</sup> Punto di vista definito da R. FERRARA, *Etica, ambiente e diritto: il punto di vista del giurista*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, I cit., 19, spec. 42, «forse “cinico” e pessimista (o semplicemente realistico, francamente) che porta a pensare che ogni miglior politica di protezione dell'ambiente deve risolversi (anche) in una serie di ricadute e conseguenze apprezzabili sul piano economico, ossia nella produzione di profitti che possono essere conseguiti da particolari stakeholder e, al limite, da un'intera collettività organizzata». In tal senso, anche F. FRACCHIA, Audizione presso la 1<sup>o</sup> Commissione Permanente del Senato della Repubblica «Affari Costituzionali, Affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, Ordinamento Generale dello Stato e della Pubblica amministrazione»: d.d.l. cost. 83 e conn. (Tutela costituzionale dell'ambiente) cit., in cui si chiarisce che «l'antropocentrismo, con buona pace della retorica dei diritti della natura, è l'unica chiave di lettura ragionevolmente e seriamente utilizzabile nel settore giuridico, soprattutto con la finalità di proteggere davvero la natura».

### 5. *Il recepimento del principio dello sviluppo sostenibile a livello regionale*

Se nel paragrafo precedente ci si è soffermati sul piano nazionale e, in particolare, su come il principio dello sviluppo sostenibile sia, almeno dal 2008, un principio generale dell'azione amministrativa, come confermato dal TU ambiente, e da ultimo «accolto», ancorché non esplicitamente, anche nel testo costituzionale, qui si intende verificare se e come le Regioni hanno valorizzato la portata di un principio che si è detto rivoluzionario.

Anticipatamente rispetto all'intervento sul testo costituzionale, alcune Regioni hanno ritenuto di introdurre all'interno degli statuti regionali, talvolta, espressamente il principio dello sviluppo sostenibile, talaltra, comunque, un riferimento ai doveri di solidarietà in favore delle generazioni future che, si è detto, sottendono al principio in esame<sup>53</sup>.

Tra le Regioni che hanno inteso riconoscere espressamente il valore dello sviluppo sostenibile e la dovuta attenzione ai bisogni delle generazioni che verranno vi è innanzitutto la Regione Toscana che, con la legge statutaria n. 4 del 15 gennaio 2019, significativamente rubricata «Disposizioni in materia di sviluppo sostenibile ed economia circolare. Modifiche agli articoli 3 e 4 dello Statuto», ha introdotto all'art. 3 dello Statuto, dedicato ai principi generali, il comma 3-*bis*, ai sensi del quale «La Regione promuove le condizioni per uno sviluppo sostenibile per la soddisfazione dei bisogni della generazione presente e la salvaguardia della vita delle generazioni future». Emerge dalla disposizione regionale la prospettiva antropocentrica e solidale già richiamata, a favore delle generazioni attuali e di quelle che verranno. Con la modifica statutaria, la Regione Toscana ha inserito il principio dello sviluppo sostenibile tra i «Principi generali», confermandone la valenza anche oltre la materia strettamente ambientale. Così anche la Regione Molise che, all'art. 2 «Principi fondamentali», comma 1, afferma che «La Regione si fonda sui valori della democrazia repubblicana, dei diritti dell'uomo e dello sviluppo sostenibile».

<sup>53</sup> Del resto, anche rispetto alla più «tradizionale» materia «ambiente», alcune Regioni, con i loro statuti, hanno «anticipato» il riferimento alla tutela ambientale ben prima che la materia fosse introdotta all'interno del testo costituzionale con la riforma del Titolo V del 2001. Cfr. M. DELSIGNORE, *La tutela o le tutele pubbliche dell'ambiente? Una risposta negli scritti di Amorth*, in *Dir. amm.*, n. 2/2021, 313.

Le esigenze di sostenibilità sono collocate in una dimensione più precipuamente ambientale nello Statuto della Regione Emilia-Romagna che, all'articolo 3, dedicato alle politiche ambientali, oltre a chiarire che gli interventi della Regione in materia sono volti ad assicurare le migliori condizioni di vita, la salute delle persone e la tutela dell'ecosistema, anche per le generazioni future, promuove «regole e politiche positive per un mercato coerente con uno sviluppo sostenibile», tramite adeguate politiche di incentivi e disincentivi. La Regione Emilia-Romagna sembra porre in evidenza soprattutto il carattere «conciliativo» ed equilibratore dello sviluppo sostenibile, che, come più volte ribadito, non intende ostacolare la crescita, ma adattarla a modelli più compatibili con un paradigma di sostenibilità.

Approccio analogo è quello dello Statuto della Regione Basilicata che, all'art. 10, comma 2, dispone che «La Regione opera per lo sviluppo economico e sociale, persegue una crescita sostenibile e inclusiva, garantisce la sicurezza della persona e della comunità regionale». Anche gli strumenti di cui si avvale la Regione devono concorrere al raggiungimento di tali obiettivi, come lo stesso Statuto chiarisce per il Piano Strategico regionale, volto a delineare una visione di sviluppo della Regione di medio-lungo periodo, che, tra l'altro, «analizza le dinamiche degli interessi individuati, per renderli più coerenti con i principi dello sviluppo sostenibile». Dal medesimo testo, si ricava altresì la prospettiva di solidarietà intragenerazionale – o anche spaziale – cui si è fatto riferimento nel paragrafo 3, congiuntamente alla proiezione temporale. Ai sensi dell'art. 69 dello Statuto, «La Regione agisce per realizzare la perequazione a favore dei territori con minore capacità fiscale e per promuovere lo sviluppo economico sostenibile e la coesione territoriale e sociale al fine di rimuovere gli squilibri economici e sociali».

Emerge dall'esame svolto una prospettiva nettamente antropocentrica, con considerazioni riferite prevalentemente ad aspetti economici e sociali. È il caso anche dello Statuto della Regione Calabria che, all'art. 2, comma 2, lett. n), chiarisce che tra gli obiettivi regionali vi è «la programmazione e la concertazione dell'attività economica per indirizzarla e coordinarla ad uno sviluppo sostenibile della Regione». Ciò in linea con la natura degli statuti regionali, che dettano i principi e le regole che costituiscono i valori cui la singola Regione si ispira per promuovere lo sviluppo della persona all'interno di quello specifico territorio.

Non a caso, lo Statuto della Regione Umbria, dopo aver affermato all'art. 2, significativamente rubricato «Identità e valori», che la Regione assume come valore fondamentale della propria identità, anche da trasmettere alle generazioni future, tra l'altro, la qualità del

proprio ambiente, chiarisce all'art. 11 che «La Regione riconosce l'ambiente, il paesaggio e il patrimonio culturale quali beni essenziali della collettività e ne assume la valorizzazione ed il miglioramento come obiettivi fondamentali della propria politica, per uno sviluppo equilibrato e sostenibile». Ancora, al successivo art. 11-*bis*, dispone che «La Regione tutela le risorse naturali, anche a garanzia delle generazioni future».

Nello stesso senso, anche lo Statuto della Regione Puglia che, all'art. 10, affida alla legge regionale il compito di individuare «i sistemi di garanzia della sicurezza alimentare e della salvaguardia delle risorse idriche e naturali, agendo responsabilmente nei confronti delle generazioni future».

Si tratta, a ben guardare, di veri e propri doveri e responsabilità che devono essere assunti dall'ente regionale per soddisfare i bisogni della collettività senza compromettere quelli delle generazioni future, come ben chiarito dal Preambolo dello Statuto della Regione Marche, ai sensi del quale «Il Consiglio regionale – Assemblea legislativa delle Marche si impegna a garantire livelli di partecipazione politica e condizioni di vita adeguate ai bisogni della comunità, assumendo responsabilità e doveri anche nei confronti delle generazioni future».

L'impegno in favore delle generazioni future trova conferma nell'art. 5, comma 2, ai sensi del quale «La Regione promuove la salvaguardia, la valorizzazione e la fruizione dell'ambiente, del paesaggio e della natura, quale sistema su cui convergono azioni umane e processi naturali, assumendoli quali beni strategici per le generazioni future». Lo Statuto della Regione Marche mette bene in luce, dunque, la prospettiva solidaristica. Il precedente art. 4 dispone, infatti, tra l'altro, che la Regione «Promuove un modello di sviluppo socialmente equo, territorialmente equilibrato, ecologicamente sostenibile e solidale, ispirandosi al metodo della programmazione». Lo sviluppo deve essere perseguito tenendo conto degli interessi di tutti, di modo che sia sostenibile ed equilibrato con riguardo tanto agli aspetti più prettamente sociali quanto a quelli ambientali.

Così anche l'art. 5 dello Statuto della Regione Piemonte, ai sensi del quale la Regione «agisce responsabilmente nei confronti delle generazioni future» e «concorre all'ampliamento delle attività economiche, nel rispetto dell'ambiente e secondo i principi dell'economia sostenibile», e l'art. 2 dello Statuto della Regione Liguria, al cui comma 2, lett. *i*), si legge che la Regione «opera per salvaguardare e valorizzare il patrimonio paesaggistico ed ambientale della Liguria e promuove lo sviluppo sostenibile».

Una maggiore attenzione al profilo ecologico in senso stretto si intravede, invece, nello Statuto della Regione Campania. Si legge, all'art. 7, che «La Regione garantisce e sostiene la libertà e l'attività di impresa in conformità sia alla Costituzione, sia al diritto comunitario e sia alla legislazione statale secondo le regole dello sviluppo ecologicamente sostenibile, come definito nei protocolli internazionali».

Anche la Regione Lazio sembra accogliere la medesima prospettiva, chiarendo, all'art. 8 del proprio Statuto, che «La Regione persegue l'obiettivo dello sviluppo economico e del miglioramento della qualità della vita della popolazione secondo criteri di compatibilità ecologica e di agricoltura sostenibile, attenendosi alle effettive esigenze e vocazioni dei territori e delle rispettive comunità».

Una visuale più ecocentrica, sempre però muovendo dall'assunto per il quale un ambiente integro e salubre costituisce un presupposto irrinunciabile per la sopravvivenza umana, pare emergere dallo Statuto della Regione Lombardia. Ai sensi dell'art. 2, comma 4, lett. k), tra le competenze della Regione rientrano la tutela dell'ambiente e la preservazione delle risorse naturali, la protezione della biodiversità e la promozione del rispetto per gli animali, nonché la cura della salubrità dell'aria e dell'acqua, il tutto anche a garanzia delle generazioni future<sup>54</sup>.

Analogamente, la Regione Abruzzo, all'art. 9, comma 1, dello Statuto, conferma l'impegno della Regione a proteggere e valorizzare il paesaggio, le bellezze naturali, l'ambiente, la biodiversità e le risorse genetiche autoctone, l'assetto del territorio e il patrimonio rurale e montano, per garantirne a tutti la fruizione. La Regione, inoltre, «fa sì che le fonti di energia, le risorse e i beni naturali siano tutelati e rispettati; promuove l'integrazione dell'uomo nel territorio; promuove e garantisce la cultura, il rispetto ed il riconoscimento dei diritti degli animali, come previsti dalle convenzioni internazionali e dalla normativa comunitaria<sup>55</sup>; assicura il carattere pubblico dell'acqua, quale bene comune dell'umanità, appartenente a tutti gli organismi viventi, anche a garanzia delle generazioni future».

La responsabilità degli enti regionali nei confronti delle generazioni attuali e future, impegnandosi a conservare e salvaguardare le

<sup>54</sup> Lo Statuto della Regione Lombardia ha anticipato, dunque, la riforma costituzionale anche rispetto alla tutela degli animali. La l. cost. 1/2022 ha introdotto, infatti, all'art. 9 Cost., un riferimento espresso alla tutela degli animali, rinviando alla legge il compito di definirne modi e forme.

<sup>55</sup> Valgono per lo Statuto della Regione Abruzzo le stesse considerazioni espresse nella nota precedente.



risorse naturali a tutela della stessa sopravvivenza umana, emerge ancora dallo Statuto della Regione Veneto. All'art. 6 si sottolinea l'orientamento di tutti gli obiettivi della Regione al rispetto del principio di responsabilità nei confronti delle generazioni future e, in questo senso, con riguardo alle politiche più propriamente ambientali, la Regione opera per assicurare la conservazione e il risanamento dell'ambiente, attraverso un governo del territorio volto a tutelare l'aria, la terra, l'acqua, la flora e la fauna quali beni e risorse comuni.

Alla luce dell'analisi, ancorché rapida, degli statuti regionali, si evince con nettezza la pervasività del principio dello sviluppo sostenibile e la consapevolezza acquisita anche a livello regionale della necessità di assumere condotte compatibili con la conservazione delle risorse ambientali per preservare la stessa sopravvivenza umana. In questo senso, si auspica che anche le Regioni i cui statuti non paiono contenere riferimenti espliciti alle esigenze di sostenibilità e tutela delle generazioni future<sup>56</sup>, sulla scia della riforma costituzionale appena varata, introducano tali riferimenti per l'importanza di un riconoscimento espresso dei valori di solidarietà intergenerazionale.

Ad ogni modo, per quanto l'inserimento del principio dello sviluppo sostenibile all'interno dei testi statutari abbia un'importanza, anche simbolica, assai rilevante, il contributo delle Regioni al perseguimento concreto degli obiettivi di sostenibilità non si esaurisce con un mero richiamo nello statuto. L'economia del presente contributo non consente di approfondire l'esame delle disposizioni legislative regionali che contribuiscono a dare attuazione al principio e delle azioni puntualmente intraprese dai diversi enti regionali per promuovere lo sviluppo sostenibile<sup>57</sup>. Tuttavia, meritano un cenno

<sup>56</sup> Il riferimento va a Friuli-Venezia Giulia, Sicilia, Sardegna, Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta.

<sup>57</sup> Si pensi, a mero titolo esemplificativo, alla legge della Regione Toscana n. 65 del 10 novembre 2014, in materia di Governo del territorio, che, all'art. 1, comma 1, chiarisce che «La presente legge detta le norme per il governo del territorio al fine di garantire lo sviluppo sostenibile delle attività rispetto alle trasformazioni territoriali da esse indotte anche evitando il nuovo consumo di suolo, la salvaguardia e la valorizzazione del patrimonio territoriale inteso come bene comune e l'uguaglianza di diritti all'uso e al godimento del bene stesso, nel rispetto delle esigenze legate alla migliore qualità della vita delle generazioni presenti e future». Analogamente, la Regione Lombardia, con la legge 11 marzo 2005, n. 12, sempre in materia di governo del territorio, dispone, all'art. 1, comma 3, che la Regione, «provvede: a) alla definizione di indirizzi di pianificazione atti a garantire processi di sviluppo sostenibili» e, all'art. 2, comma 3, della legge regionale in oggetto prevede che «I piani si uniformano al criterio della sostenibilità, intesa come la garanzia di uguale possibilità di crescita del benessere dei cittadini e di salvaguardia dei diritti delle future genera-

quantomeno le Strategie regionali e delle Province autonome per lo sviluppo sostenibile, adottate per contribuire al raggiungimento degli obiettivi fissati con la Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile<sup>58</sup>, elaborata al fine di individuare le misure più adatte per perseguire le finalità e gli obiettivi posti dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite<sup>59</sup>.

Le strategie regionali, in particolare, si articolano in tre ambiti di azione: *governance*, coinvolgimento della società civile (anche tramite la creazione dei *fora* regionali e provinciali)<sup>60</sup> e definizione e monitoraggio della strategia, tramite un puntuale sistema di rendicontazione. Al loro interno sono definite le priorità regionali e provinciali e sono indicati le azioni e gli strumenti cui ricorrere in vista del conseguimento degli obiettivi prefissati, con specifico riguardo al contributo di ciascuna delle Regioni e delle Province autonome al perseguimento degli obiettivi nazionali.

## 6. *Lo sviluppo sostenibile oltre il diritto ambientale*

Come emerso dalle considerazioni svolte anche a proposito del recepimento regionale del principio dello sviluppo sostenibile, il concetto di sostenibilità, che il principio in esame racchiude, si va sempre più emancipando dal diritto dell'ambiente per divenire un para-

zioni». Su queste e su altre disposizioni regionali volte a dare attuazione al principio dello sviluppo sostenibile, cfr. M. ANTONIOLI, *Sviluppo sostenibile e giudice amministrativo tra tutela ambientale e governo del territorio*, in *Riv. giur. dir. pubbl. com.*, n. 2/2019, 201.

<sup>58</sup> La Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (SNSvS), approvata con Delibera del CIPE, n. 108, del 22 dicembre 2017, si articola in cinque macroaree: persone, pianeta, prosperità, pace e partnership (c.d. «5P»).

<sup>59</sup> Programma d'azione sottoscritto da 193 paesi appartenenti all'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) nel 2015, costituito da 17 obiettivi articolati in 169 target. Cfr., C. GIANNINI, *La costruzione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. Questione ambientale e nuove economie urbane nella politica di coesione*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, n. 2-3/2021, 701.

<sup>60</sup> Ad esempio, si legge nella Indagine sul processo di definizione delle Strategie regionali per lo sviluppo sostenibile del marzo 2020, pubblicata sul sito istituzionale del MITE, che alla costituzione del Forum per lo sviluppo sostenibile «in presenza» è stata spesso affiancata una versione virtuale del forum, nonché l'organizzazione di attività quali laboratori, seminari, eventi, tavoli di lavoro per favorire la comunicazione e diffusione di materiale informativo, con il coinvolgimento di soggetti sia pubblici che privati (scuole, università, rappresentanze sindacali, ordini professionali, associazioni di categoria, ecc.).

metro applicabile a settori diversi, anche non immediatamente collegati con la tutela dell'ambiente.

Il concetto di sviluppo sostenibile manifesta una tendenza ad estendersi e a ricomprendere al suo interno valori democratici condivisi, più ampi della sola tutela ambientale. Ciò trova conferma, peraltro, nella riconduzione al concetto di sviluppo sostenibile, in aggiunta alle tre «e» (*equity, economy, environment*), della quarta «e» (*education*)<sup>61</sup>. Ancora, la Convenzione Unesco sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali (ratificata con l. 19 febbraio 2007, n. 19) chiarisce che «la protezione, la promozione e la conservazione della diversità culturale sono una condizione essenziale per uno sviluppo sostenibile a beneficio delle generazioni presenti e future», a dimostrazione che lo sviluppo sostenibile non è soltanto un principio di carattere ambientale, ma un paradigma estendibile e applicabile anche ad altri settori<sup>62</sup>. Si pensi anche al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che estende il principio della sostenibilità al patrimonio culturale (come del resto già fa il d.lgs. 152/2006) e paesaggistico.

A ben guardare, il paradigma della sostenibilità è stato ormai esteso, anche dal diritto positivo, a diversi ambiti: si pensi al tema del pareggio dei bilanci e dei conti pubblici (v. artt. 81, 97 e 119 Cost.), anch'esso funzionale a una maggiore tutela delle generazioni future<sup>63</sup>. Da qui l'interpretazione del principio dello sviluppo sostenibile alla stregua di un paradigma di doveri verso le generazioni future<sup>64</sup>, che pone in evidenza i profili di responsabilità e solidarietà e che conferma che la prospettiva dell'ambiente quale oggetto di un dovere, piuttosto che di un diritto, è maggiormente promettente e certamente meno illusoria.

D'altro canto, quando si pensa alle crisi economico-finanziarie, alla questione dei conti pubblici (ma anche ai temi dell'immigrazione), si rinvergono molti caratteri tipici dei grandi problemi ambientali: incertezza scientifica, impossibilità di delimitare i danni

<sup>61</sup> *Declaration on Education and Research for Sustainable and Responsible Development*, siglata a Torino, in data 19 maggio 2009, a conclusione del c.d. G8 University Summit.

<sup>62</sup> Cfr. V. PEPE, *La tutela della biodiversità naturale e culturale: il ruolo dell'UNESCO*, in *Riv. giur. ambiente*, n. 1/2007, 33.

<sup>63</sup> G. PESCE, *La sostenibilità del debito pubblico della pubblica amministrazione nella nuova costituzione finanziaria dello Stato*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 2/2015, 531.

<sup>64</sup> Sulla questione, in generale, v. R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future* cit.; R. BIFULCO, A. D'ALOIA, *Un diritto per il futuro* cit.

all'interno di confini specifici, pluralità di aggressori e di vittime, carattere globale delle sfide da affrontare, asimmetrie informative, intreccio con l'etica, sovrapposizioni di competenze, e così via.

Il tema ambientale è solamente uno, ancorché particolarmente complesso, dei diversi problemi che i decisori pubblici sono chiamati ad affrontare. Il paradigma dello sviluppo sostenibile, dunque, con le sue implicazioni in termini di impegno e responsabilità nei confronti delle generazioni che verranno, può essere applicato anche alle altre grandi questioni della modernità, di cui l'ambiente rappresenta un esempio indubbiamente particolarmente emblematico.

Dal punto di vista sistematico, si insiste dunque nella proposta di passare dal diritto dell'ambiente al «diritto dello sviluppo sostenibile», anche valorizzando ed estendendo i principi ambientali<sup>65</sup> (chi inquina paga<sup>66</sup>, precauzione<sup>67</sup>, prevenzione, ma anche gli «emergenti»

<sup>65</sup> Sui principi ambientali, senza pretesa di esaustività, S. GRASSI, *Principi costituzionali e comunitari per la tutela dell'ambiente*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, II, Milano, Giuffrè, 1996, 907 ss.; B. CARAVITA *Costituzione, principi costituzionali e tecniche di normazione per la tutela dell'ambiente*, in S. GRASSI, M. CECCHETTI, A. ANDRONIO (a cura di), *Ambiente e diritto*, I, Firenze, Olschki, 1999, 181 ss.; M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2000; G. DI PLINIO, P. FIMIANI, *Principi di diritto ambientale*, Milano, Giuffrè, 2002; P. DELL'ANNO, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Padova, CEDAM, 2004; M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente* cit.; F. GIAMPIETRO, *I principi ambientali nel d.lgs. n. 152/06: dal T.U. al Codice dell'ambiente ovvero le prediche inutili?*, in *Ambiente e sviluppo*, n. 6/2008; G. CORDINI, *Principi costituzionali in tema di ambiente e giurisprudenza della Corte Costituzionale italiana*, in *Riv. giur. ambiente*, n. 5/2009, 611 ss.

<sup>66</sup> Sul principio chi inquina paga, v. L. BUTTI, *L'ordinamento italiano ed il principio «chi inquina paga»*, in *Riv. giur. amb.* 1990, 411 ss.; M. MELI, *Il principio comunitario «chi inquina paga»*, Milano, Giuffrè, 1996; M. GESTRI, voce *Ambiente (diritto internazionale)*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, 214 ss. V. poi R. FERRARA, *I principi comunitari della tutela dell'ambiente*, in *Dir. amm.* 2005, 509 ss.

<sup>67</sup> In dottrina, *ex multis*, v. T. SCOVAZZI, *Sul principio di precauzione nel diritto internazionale dell'ambiente*, in *Riv. dir. intern.* 1992, 699 ss.; D. AMIRANTE, *Il principio precauzionale tra scienza e diritto. Profili introduttivi*, in *Dir. gest. amb.* 2001, 16 ss.; F. MERUSI, *Dal fatto incerto alla precauzione: la legge sull'elettrosmog*, in *Foro amm.* 2001, 221 ss.; G. MANFREDI, *Note sull'attuazione del principio di precauzione in diritto pubblico*, in *Dir. pubbl.*, n. 3/2004, 1075 ss.; F. TRIMARCHI, *Principio di precauzione e «qualità dell'azione amministrativa»*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.* 2005, 1673 ss.; F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Milano, Giuffrè, 2005; L. BUTTI, *Principio di precauzione, Codice dell'ambiente e giurisprudenza delle Corti comunitarie e della Corte Costituzionale*, in *Riv. giur. ambiente*, n. 6/2006, 809; M. ANTONIOLI, *Precauzionalità, gestione del rischio e azione amministrativa*, in *Riv. It. dir. pubbl. comunit.* 2007, 51 ss.; A. ZEI, *Principio di precauzione*,

principi di non regressione e di resilienza<sup>68</sup>) – con i dovuti accorgimenti – agli altri grandi problemi della società attuale e della globalizzazione, specialmente ove intercettino le responsabilità intergenerazionali.

L'attenzione agli interessi delle generazioni future si fa sempre più rilevante nei periodi di crisi, quando devono essere adottate strategie di «recupero» di lungo termine. In questo senso, tanto la crisi ambientale, più «ordinaria», ma non certo meno urgente (si pensi agli effetti del cambiamento climatico ormai comunemente percepibili), tanto quella sanitaria, dovuta in particolare alla diffusione del virus COVID-19, hanno fortemente riacceso (anche nella semantica propria del sistema politico e nei relativi prodotti comunicativi) il dibattito sulle generazioni che verranno e, di conseguenza, sui doveri e le responsabilità che incombono su quelle presenti.

in *Dig. disc. pubbl.*, Agg. 2008, III, 670, 673 ss.; V. MOLASCHI, *Livelli di protezione ambientale e tutela precauzionale differenziata: una riflessione alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in F. FRACCHIA, M. OCCHIENA (a cura di), *Climate change. La risposta del diritto*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2010, 67 ss.; I.M. MARINO, *Aspetti propedeutici del principio giuridico di precauzione*, in *Studi in onore di Alberto Romano*, vol. III, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011, 2177 ss.; M. CECCHETTI, *Principio di precauzione e produzione pubblica del diritto. La funzione normativa di fronte alle sfide del «governo» dell'incertezza scientifica*, in G. GUERRA, A. MURATORIO, E. PARIOTTI, M. PICCINNI, D. RUGGIU (a cura di), *Forme di responsabilità, regolazione e nanotecnologie*, Bologna, Il Mulino, 2011, 121 ss.; G. MANFREDI, *Cambiamenti climatici e principio di precauzione*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 1/2011; F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione*, in F. SAITTA, M. RENNA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2012, 413 ss.; S. COGNETTI, *Potere amministrativo e principio di precauzione fra discrezionalità tecnica e discrezionalità pura*, in AA. VV., *Percorsi di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2014, 127 ss.; S. SPUNTARELLI, *Normatività del principio di precauzione nel processo decisionale dell'amministrazione e legittimazione procedurale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2014; M. RENNA, *Le misure amministrative di enforcement del principio di precauzione per la tutela dell'ambiente*, in *Jus*, n. 1/2016, 1 ss.; M. ALLENA, *Il principio di precauzione: tutela anticipata v. legalità-prevedibilità dell'azione amministrativa*, in *Dir. economia* 2016, 411 ss.; N. OLIVETTI RASON, *Il principio di precauzione tra sicurezza e libertà*, in *Liber amicorum* per Vittorio Domenichelli, Bari, Cacucci Editore, 2018, 341 ss.; S. COGNETTI, *Precauzione nell'applicazione del principio di precauzione*, in *Scritti in memoria di Giuseppe Abbamonte*, tomo I, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2019, 387 ss.

<sup>68</sup> V. i lavori pubblicati nel 2013 sulla Rivista *Ecology and Society (Law and Social-Ecological Resilience, Part I: Contributions from Resilience 2011, Issue 2; Law and Social-Ecological Resilience, Part II, Contributions from Law for Social-Ecological Resilience Symposium Stockholm, Sweden, 2010, Issue 3)*. Cfr. anche M. MONTEDURO, *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, in *AIC*, n. 2/2018, 44 ss.

Le esigenze di tutela delle generazioni future, che «subiscono» le conseguenze delle decisioni strategiche adottate dalle generazioni attuali, emergono con tutta evidenza sia dagli impegni che l'Unione europea ha inteso assumere specificatamente in materia ambientale, sia con le misure adottate per fare fronte alla crisi sanitaria. Tanto il Green Deal<sup>69</sup>, quanto il piano Next Generation UE, emanato nel 2020 per promuovere la ripresa dalla pandemia, e, a livello nazionale, il PNRR<sup>70</sup>, rendono ancora più nitida la necessità di considerare, nell'ambito delle grandi scelte strategiche che saranno adottate, anche le esigenze delle generazioni future, attualmente non rappresentate, ma che, inevitabilmente, sopportano le conseguenze delle scelte di oggi.

La transizione ecologica, che costituisce uno degli assi strategici del PNRR<sup>71</sup>, insieme alla digitalizzazione e all'innovazione e all'inclusione sociale, è alla base del nuovo modello economico e sociale di sviluppo. Il paradigma della sostenibilità, elaborato inizialmente nell'ambito dei consessi più propriamente volti ad affrontare tematiche ambientali, dunque, diviene un parametro estendibile anche ad altre aree particolarmente significative per lo sviluppo.

D'altronde, il settore ambientale si è da sempre caratterizzato per fungere da «luogo» di sperimentazione ed elaborazione di principi che si sono poi emancipati dalla tutela ambientale (si pensi, a titolo esemplificativo, al principio di sussidiarietà, originariamente introdotto dall'Atto Unico europeo con riferimento alla sola materia ambientale, ma anche al principio di precauzione, esteso anche ai settori della sanità<sup>72</sup>, della lotta alla corruzione o della tutela della privacy; ancora, si pensi al tema degli appalti verdi<sup>73</sup> che, in forza del principio di integrazione, consentono di introdurre all'in-

<sup>69</sup> V. nota 22.

<sup>70</sup> V. Atti del Convegno AIPDA 28 aprile 2021, *Next generation EU: proposte per il Piano Nazionale di ripresa e resilienza*, in <http://www.aipda.it/wp-content/uploads/2021/07/Atti-del-Convegno-AIPDA-Next-Generation.pdf>.

<sup>71</sup> La Missione 2 è significativamente rubricata «Rivoluzione Verde e Transizione ecologica» con un'assegnazione di risorse per 59,46 miliardi di euro, cui si aggiungono 1,31 miliardi di euro del REACT-EU e 9,16 del Fondo complementare, per un totale di 69,93 miliardi. Cfr. A. DI FILIPPO, *Le pubbliche amministrazioni di fronte alla sfida della transizione ecologica*, in *AziendItalia*, n. 11/2021, 1855.

<sup>72</sup> A. BARONE, *Il diritto del rischio*, Milano, Giuffrè, 2006. Sul diverso atteggiamento serbato da USA ed Europa nei confronti dei rischi, v. C.R. SUNSTEIN, *Il diritto della paura*, trad. di U. IZZO, Bologna, Il Mulino, 2010, 26 ss.

<sup>73</sup> Sia consentito rinviare a F. FRACCHIA, S. VERNILE, *I contratti pubblici come strumento dello sviluppo ambientale*, in *RQDA*, n. 2/2020.

terno dei contratti pubblici clausole di carattere ambientale, ma anche sociale<sup>74</sup>). Ciò non può che valere anche per il principio dello sviluppo sostenibile, principio cardine della tutela ambientale, ma anche paradigma di carattere più generale che, richiamando i doveri imprescindibili di solidarietà e responsabilità, si presta a un'applicazione più estesa, per tutte le sfide che coinvolgono gli interessi delle generazioni future.

**Fabrizio Fracchia, Scilla Vernile, *Sustainable development beyond environmental law***

The paper analyzes the principle of sustainable development by investigating its foundation in the intertemporal and spatial perspective of intergenerational and intragenerational solidarity. After having reconstructed the origins of the principle with a reference to the Brundtland Report and to the main international acts which contain a reference to sustainable development, the essay focuses on the introduction of the principle within the national legal system (with the recent constitutional reform and, even before that, with the Environmental Code) and in the regional statutes, also in order to evaluate how the concept of sustainability that the principle in question encompasses is increasingly emancipating from environmental law to become a parameter applicable to different sectors, even if not immediately connected with environmental protection.

*Keywords:* sustainable development, solidarity, environmental duties.

<sup>74</sup> Si v., da ultimo, il Decreto Semplificazioni-*bis* (d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla l. 29 luglio 2021, n. 108), che, all'art. 47, comma 1, dispone che «Per perseguire le finalità relative alle pari opportunità, generazionali e di genere e per promuovere l'inclusione lavorativa delle persone disabili, in relazione alle procedure afferenti agli investimenti pubblici finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste dal Regolamento (UE) 2021/240 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 febbraio 2021 e dal Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, nonché dal PNC, si applicano le disposizioni seguenti», ampliando in tal modo l'utilizzo strategico dei contratti pubblici, oggi espressamente previsto anche per fronteggiare le disuguaglianze di genere. Sull'opportunità di considerare la parità di genere un interesse immanente all'ordinamento anche sull'esempio degli appalti integrati da clausole sociali, sia consentito rinviare a S. VERNILE, *Equilibri di genere nelle pubbliche amministrazioni, nelle società pubbliche e nei collegi professionali*, in F. ASTONE, F. MANGANARO, R. ROLLI E F. SAIITA (a cura di), *Nuove forme di tutela degli equilibri di genere*, Padova, CEDAM, 2016, 89.

Fabrizio Fracchia, Università Commerciale «Luigi Bocconi» di Milano, Dipartimento di Studi Giuridici «Angelo Sraffa», Via Roentgen 1, 20136, Milano, [fabrizio.fracchia@unibocconi.it](mailto:fabrizio.fracchia@unibocconi.it).

Scilla Vernile, Università degli Studi di Milano-Bicocca, Dipartimento di Giurisprudenza, Piazza dell'Ateneo Nuovo 1, 20126 Milano, [scilla.vernile@unimib.it](mailto:scilla.vernile@unimib.it).



