

LO SVILUPPO SOSTENIBILE NELLA COSTITUZIONE

(Intervento del prof. Giulio Prosperetti, Giudice della Corte costituzionale)

Già dagli artt. 2 e 32 della Costituzione, prima della legge Cost. n. 1 del 2022, si poteva ricavare il precetto secondo cui gli uomini devono essere tutelati nel contesto in cui vivono e l'ambiente è proprio ciò che costituisce tale contesto.

Dall'art. 2 Cost., che garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, si ricava anche la solidarietà sociale come valore comunitario: cioè una società coesa sul piano sociale legata da un rapporto solidale. Questo principio è in linea con quanto più recentemente stabilito dall'Accordo di Parigi del dicembre 2015 (in attuazione della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, UNFCCC, Rio-1992) dove lo sviluppo sostenibile è correlato agli sforzi volti ad eliminare la povertà.

Anche dall'art. 32 della Costituzione che tutela la salute come diritto fondamentale, si può ricavare la correlazione tra salute e ambiente: una società sana, infatti, costituisce un valore sociale non potendo una collettività sana esistere in un ambiente degradato.

Entrambi questi articoli hanno come soggetto la Repubblica che, come specifica l'art. 114 Cost., è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato, pertanto tutti gli enti che compongono la Repubblica sono chiamati all'attuazione dei principi costituzionali.

La riforma dell'art. 9 della Costituzione viene ad ampliare quella tutela del paesaggio sulla quale la Corte costituzionale aveva costruito la protezione dell'ambiente. L'aggiunta del terzo comma dove si specifica la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi viene a dare una prospettiva dinamica a tale tutela che viene garantita non solo per le attuali contingenze, ma anche nell'interesse delle future generazioni.

Viene pertanto tutelato non solo un ambiente dato, ma, il riferimento alle future generazioni, proietta in una dimensione futura, la protezione non meramente contingente, ma sistemica, come tale capace di migliorare la vivibilità del pianeta.

L'ambiente e l'ecosistema sono attualmente materie di competenza esclusiva dello Stato, ma la giurisprudenza della Corte costituzionale ha riconosciuto il potere delle Regioni di legiferare in senso migliorativo rispetto alle previsioni statali a tutela dell'ambiente.

L'art. 116, terzo comma, della Costituzione in tema di autonomia differenziata delle Regioni consente che proprio la materia ambientale possa divenire competenza esclusiva delle Regioni.

Di particolare importanza è l'introduzione del concetto di ambiente nel secondo e terzo comma dell'art. 41 della Costituzione, dove l'utilità sociale dell'attività economica non è più solo correlata al danno alla salute e alla dignità umana, ma anche all'ambiente. Inoltre, l'attività economica pubblica e privata non è più soltanto coordinata a fini sociali, ma anche ambientali.

Il collegamento dei controlli opportuni affinché l'attività economica sia indirizzata a fini sociali e a fini ambientali è ancora una volta in linea con la lotta alla povertà come previsto dal ricordato Accordo di Parigi.

Con la riforma della Costituzione italiana, diventano otto le costituzioni europee che prevedono una responsabilità verso le generazioni future. La Costituzione tedesca prevede la responsabilità verso le generazioni future per la garanzia delle fondamentali condizioni di vita.

Secondo la Costituzione francese, lo sviluppo sostenibile non deve compromettere la capacità delle generazioni future e degli altri popoli di dare risposta ai loro specifici bisogni.

La Costituzione di Lussemburgo prevede che bisogna operare per stabilire un equilibrio sostenibile tra conservazione della natura e le esigenze delle generazioni presenti e future.

La Costituzione di Malta si prefigge la protezione dell'ambiente e delle sue risorse a beneficio delle generazioni presenti e future.

Quella della Polonia prevede politiche che garantiscono la sicurezza ecologica delle generazioni attuali e future.

Il Portogallo prevede nella propria Costituzione la salvaguardia della capacità di rinnovamento delle risorse naturali ai fini della solidarietà intergenerazionale.

E, infine, anche il Belgio tutela costituzionalmente gli obiettivi di sviluppo socio-economico e ambientale tenendo conto della solidarietà tra le generazioni.

Nel marzo 2021, il Tribunale costituzionale federale tedesco ha giudicato incostituzionale la legge sul cambiamento climatico perché non salvaguardava a sufficienza le libertà fondamentali delle generazioni future, e rimandava a dopo il 2030 gli interventi più significativi di riduzione delle emissioni di anidride carbonica per il raggiungimento del contenimento di tali emissioni nel 2050.

Anche la Corte olandese nel 2019 aveva imposto al governo la riduzione delle emissioni di CO₂.

Davanti alla corte di Strasburgo pende un ricorso che sarà presto deciso per la violazione degli artt. 2 e 8 della Convenzione, proposto da un gruppo di ricorrenti portoghesi di età compresa tra i 9 e 21 anni per danni derivanti dalle emissioni di gas serra. Sono stati chiamati in causa 33 stati membri

del Consiglio di Europa, e in opposizione oltre agli Stati citati, si è costituita anche la Commissione europea in difesa dei paesi membri della Unione Europea.

Anche al Tribunale di Roma pende una causa intentata da 17 minori e 162 maggiorenni contro la Repubblica italiana in analoga materia.

Ma chi è che nel nostro ordinamento può oggi legittimamente proporre cause a difesa dell'ambiente nell'interesse delle future generazioni?

Si discute molto sulla portata di questo riferimento alle future generazioni e si è arrivati ad ipotizzare un diritto al risarcimento dei posteri nei confronti di quelle autorità che abbiano colpevolmente proseguito nell'inquinamento.

Ma a mio avviso l'interesse delle future generazioni non ha una portata tecnico-giuridica nel senso della giustiziabilità da parte delle future generazioni (che, a ben vedere, potrebbero in ipotesi solo chiedere il risarcimento dei danni), ma rappresenta un obiettivo per l'oggi con riferimento ad un futuro che non può essere nemmeno circoscritto da un punto di vista nazionale e geografico, trattandosi di un'emergenza globale non frazionabile.

Il futuro può essere tutelato sul piano legale essenzialmente da soggetti istituzionalmente proiettati alla tutela delle generazioni future e il Consiglio di Stato ha fissato i criteri per definire la legittimazione ad agire a tutela del bene ambientale.

La titolarità ad esperire azioni a tutela delle generazioni future può essere riconosciuta solo in capo ai comitati e associazioni che abbiano questo specifico compito.

Ma non è sufficiente una previsione statutaria che qualifichi espressamente l'obiettivo di protezione come compito istituzionale dell'ente, infatti questo deve avere caratteristiche tali da poter dimostrare la propria consistenza organizzativa: una adeguata rappresentatività, uno stabile collegamento con il territorio ove svolge l'attività di tutela degli interessi collettivi; inoltre, l'associazione o il comitato non devono essere stati costituiti per l'occasione, al solo fine di impugnare i singoli atti dell'amministrazione.

Oggi il Testo Unico dell'ambiente specifica che la titolarità dell'azione risarcitoria del danno ambientale spetta al ministero dell'ambiente. E questa previsione è conforme a quanto previsto dall'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione che assegna allo Stato la competenza esclusiva in materia ambientale.

Residua invece alla competenza della Corte dei conti la refusione dei costi per il ripristino del danno ambientale causato da una pubblica amministrazione.

È ipotizzabile che, al giudizio della Corte costituzionale, accedano conflitti tra Regioni, si pensi al possibile inquinamento di fiumi che attraversano Regioni diverse ovvero, analogamente, a inquinamento dell'aria trasportata dai venti in un'altra Regione.

Lo stesso problema si pone fra gli Stati, si pensi alle piogge acide che hanno devastato le foreste della Scandinavia causate dall'inquinamento dell'atmosfera da parte della Russia.

Tra i Paesi aderenti all'Unione europea, è possibile che il conflitto fra Stati sia deciso dalla Corte europea di Lussemburgo.

La giustizia ambientale è già una realtà e nel mondo sono diverse migliaia le cause per il risarcimento di danni ambientali, ma anche quelle di giovani che, in quanto future generazioni, si rivolgono ai Tribunali per avere tutela.

Tra le tematiche di più immediata evidenza riferite al danno ambientale e alle future generazioni può senz'altro individuarsi in Italia il consumo di suolo che viene stimato in 20.000 ettari l'anno, vale a dire in 2 metri quadri al secondo.

Nei confronti di tale problema si potrà agire nei confronti di atti regionali, ma anche di licenze comunali che autorizzano nuove lottizzazioni laddove invece non si provvede a restaurare interi comparti edilizi in abbandono, che potrebbero soddisfare le stesse esigenze abitative, risparmiando il territorio.

Altro problema è quello della costruzione di centrali nucleari, di cui oggi si ricomincia a parlare.

E qui il riferimento alle future generazioni può essere individuato negli alti costi di smantellamento delle strutture, che dopo quaranta o cinquanta anni dovranno essere affrontati dalle future generazioni, con costi molto superiori a quelli di costruzione delle stesse sopportati dalla generazione attuale.

A mio avviso, la Corte costituzionale può ricoprire un ruolo decisivo nell'attuazione di programmi tesi allo sviluppo sostenibile. Com'è noto, le sentenze della Corte costituzionale possono riguardare anche fattispecie di incostituzionalità sopravvenute, in quanto la Corte ha giurisdizione su tutte le norme dell'ordinamento, anche su quelle addirittura antecedenti alla sua costituzione.

Ora, vi è una enorme congerie di norme ambientali a tutela dell'acqua, dell'aria, dei boschi e, in generale di tutti i beni naturali, degli ecosistemi e della biodiversità, nonché di norme a protezione del territorio, tutte potenzialmente incidenti sugli interessi delle future generazioni; ebbene, la Corte potrebbe via via dichiarare l'incostituzionalità della legislazione vigente nelle suddette materie laddove non siano sufficientemente protettive degli interessi delle future generazioni.

Si tratterebbe di un'ipotesi di sentenze additive che potrebbero dichiarare l'incostituzionalità delle norme nella parte in cui risultino lesive degli interessi delle future generazioni.

Naturalmente, la Corte costituzionale adotta le sue sentenze nella logica del bilanciamento, sicché anche l'ambiente non può essere considerato un valore tiranno, ma deve essere valutato innanzitutto in riferimento alla tutela delle persone, e questo sempre secondo il principio stabilito dai trattati internazionali che vede nello sviluppo sostenibile la responsabilità sociale e il superamento della povertà.

In proposito può ricordarsi la sentenza della Corte costituzionale n. 85 del 2013 sul caso ILVA dove il decreto-legge n. 207 del 2012, convertito nella legge n. 231 del 2012, che autorizzava la continuazione dell'attività di impresa, nonostante il sequestro della magistratura, sul presupposto dell'interesse strategico nazionale alla produzione di acciaio e della salvaguardia dei livelli occupazionali.

La Corte dichiarò non fondata la questione di legittimità costituzionale della norma sul presupposto che venivano imposte all'ILVA nuove condizioni di tutela ambientale, sicché la norma, sottoposta al giudizio della Corte, fu dichiarata ispirata alla finalità di attuare un "non irragionevole bilanciamento" tra il principio della tutela della salute e quello dell'occupazione e comunque anche in parte dedicata alla tutela della salute.

* * *

In conclusione, il rapporto Asvis propone al legislatore la valutazione *ex ante* dello sviluppo sostenibile e dell'impatto ambientale.

Questo può sostanziarsi nella proposta di integrare in senso ambientalista il disposto dell'art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, inserendo negli obiettivi della AIR (analisi di impatto della regolazione) anche quello di dover imporre alle amministrazioni, nel corso dell'istruttoria normativa, la valutazione dell'impatto ambientale risultante dalle opzioni di intervento dell'attività dei cittadini e delle imprese nonché dell'organizzazione e funzionamento delle pubbliche amministrazioni.

La stessa legge con la VIR (verifica di impatto regolatorio) prevede il monitoraggio del raggiungimento della finalità regolatoria e dovrà essere riferita anche agli aspetti dello sviluppo sostenibile, per cui ogni futura legge dovrebbe poter essere seguita da informazioni sulla sua efficacia e sull'impatto concretamente prodotto sulla realtà ambientale.

Sarà il diritto più che la politica a guardare al futuro, giacché difficilmente l'opinione pubblica e, conseguentemente, i suoi rappresentanti riusciranno a distrarre lo sguardo dall'urgenza dei problemi dell'oggi e proprio la giurisprudenza della Corte costituzionale potrà tutelare lo sviluppo

sostenibile sviluppando un bilanciamento tra concezioni antropocentriche ed ecocentriche, imponendo al Legislatore di guardare al futuro e non alle mere contingenze del presente, così che l'esplicito richiamo all'interesse delle future generazioni diverrà ora un parametro sostanziale di legittimità costituzionale volto a considerare gli effetti di lungo periodo delle normative sottoposte allo scrutinio della Corte.