

PER UNA NEXT GENERATION EU ECOLOGICA: PROFILI DI DIRITTO COSTITUZIONALE

Marilisa D'Amico

I ottobre 2021



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO
ITALIANO E SOVRANAZIONALE

La nozione di ambiente nel sistema nazionale e sovranazionale dei diritti

a) La prospettiva nazionale

- La Costituzione non contiene un riferimento espresso alla nozione di «ambiente», con la sola eccezione di quanto previsto a norma **dell'art. 117, comma 2, lett. s)**, che lo ricomprende nel novero delle materie di competenza esclusiva statale
- Negli anni la Corte costituzionale è comunque giunta a riconoscere l'ambiente come «**valore costituzionalmente protetto e garantito**», in forza di una interpretazione evolutiva degli **artt. 9 e 32 Cost.**

Il diritto all'**ambiente salubre** (Art. 32 Cost.)

- L'**art. 32 Cost.**, che riconosce il diritto alla salute come «diritto fondamentale» e «interesse della collettività», ha permesso alla Corte costituzionale di giungere al riconoscimento del diritto all'ambiente come diritto fondamentale della persona umana a vivere in una ambiente salubre
- Nella **sentenza n. 641 del 1987** la Corte costituzionale ha affermato che: «[l]'ambiente è protetto come elemento determinativo della qualità della vita [e che l]a sua protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime l'esigenza di un habitat naturale nel quale l'uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini, secondo valori largamente sentiti»

Diritto all'ambiente salubre e antropocentrismo

Il diritto all'ambiente inteso come diritto dell'individuo a un ambiente salubre poggia su una visione **antropocentrica**:

- l'individuo è il beneficiario della tutela giuridica, non l'ambiente che non costituisce un bene giuridico a sé stante
- l'ambiente è tutelato solo in via indiretta, per quanto necessario a tutelare diritti e interessi della persona umana nella forma di un diritto al c.d. «ambiente salubre»
- nella dimensione antropocentrica, l'ambiente è collegato al diritto alla salute di cui all'art. 32 Cost.



La tutela del **paesaggio** (Art. 9 Cost.)

- Il valore costituzionale dell'ambiente poggia però anche sull'**art. 9 Cost.**, che prevede in capo alla Repubblica un obbligo di **tutela del paesaggio** (oltre che del patrimonio storico e artistico della Nazione)
- La Corte costituzionale ha aderito ad una configurazione del paesaggio come «forma del territorio e dell'ambiente» (sent. n. 196/2004), la cui tutela va quindi intesa «nel senso lato della tutela ecologica» (Cfr. sent. n. 430 del 1990) e della «conservazione dell'ambiente» (Cfr. sent. 391/1989)



Verso l'abbandono della visione antropocentrica

La giurisprudenza costituzionale più recente sembra aver maturato una concezione diversa di ambiente, che si avvicina ad una **visione ecocentrica** e che riconosce l'ambiente come bene giuridico oggetto di autonoma tutela giuridica

(Cfr. Corte cost., n. 201 del 2016 e n.198 del 2018)



- le logiche tradizionali della ricostruzione della rilevanza dell'ambiente in termini di situazioni giuridiche soggettive stanno perdendo centralità nel ragionamento giuridico
- l'ambiente diviene un valore fondamentale dell'ordinamento e non più soltanto un bene strumentale al benessere della persona umana
- il diritto all'ambiente sta assumendo una propria autonomia

La riforma costituzionale dell'art. 9 Cost.

- L'Assemblea del Senato della Repubblica, lo scorso 9 giugno 2021, ha approvato in prima lettura un testo di revisione costituzionale intitolato «**Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente**»

N.B. Attualmente, numerosi ordinamenti europei hanno scelto di assicurare una tutela esplicita in Costituzione alla materia ambientale, riconoscendo l'ambiente come bene costituzionale in sè: Finlandia, Belgio, Grecia, Portogallo, Spagna, Francia, Germania, Paesi Bassi e Norvegia





La formulazione dell'art. 9 Cost. potrebbe divenire:

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

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

Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali».



La formulazione dell'art. 41 Cost. potrebbe divenire:

«L'iniziativa economica privata è libera.

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

La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali **e ambientali»**

La nozione di ambiente nel sistema nazionale e sovranazionale dei diritti

a) La prospettiva sovranazionale

- Il diritto dell'**Unione Europea**
- Il Sistema del **Consiglio d'Europa** e la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (**CEDU**)
- Le **Nazioni Unite** e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (**SDGs**)



La tutela dell'ambiente nel **diritto UE**: una politica, un obiettivo

- **Art. 3 TUE**: «L'Unione (...) si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa basato (...) su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente»
- **Art. 11 TFUE**: «Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile»
- **Art. 191 TFUE**: obiettivi della politica dell'UE in materia ambientale
- **Art. 37 della Carta dei Diritti Fondamentali**: «un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile»



Il «Green Deal Europeo» (11 dicembre 2019)

è un insieme di iniziative politiche proposte dalla Commissione europea con l'obiettivo generale di raggiungere la **neutralità climatica** in Europa entro il 2050



- Rendere più ambiziosi gli obiettivi dell'UE in materia di clima per il 2030 e il 2050;
- Garantire l'approvvigionamento di energia pulita, economica e sicura;
- Mobilitare l'industria per un'economia pulita e circolare;
- Costruire e ristrutturare in modo efficiente sotto il profilo energetico;
- Obiettivo "inquinamento zero" per un ambiente privo di sostanze tossiche;
- Preservare e ripristinare gli ecosistemi e la biodiversità;
- "Dal produttore al consumatore" (un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente)
- Accelerare la transizione verso una mobilità sostenibile.





Il Piano di investimenti e il meccanismo per una transazione giusta:

- sostegno mirato alle regioni più colpite nell'intento di mobilitare almeno 100 miliardi di € nel periodo 2021-2027, attenuando così l'impatto socioeconomico della transizione
- tre fonti principali di finanziamento: 1) il Fondo per una transazione giusta; 2) un sistema specifico nell'ambito di InvestEU avente lo scopo di attrarre investimenti privati nelle regioni interessate; 3) uno strumento di prestito per il settore pubblico in collaborazione con la Banca europea per gli investimenti, sostenuto dal bilancio dell'UE, che dovrebbe mobilitare investimenti compresi tra 25 e 30 miliardi di euro

N.B. il 30% del bilancio pluriennale dell'UE (2021-2028) e dello strumento unico dell'UE NextGenerationEU (NGEU) per la ripresa dalla pandemia di Covid-19 è stato destinato al Green Deal

E, ancora, il **Patto europeo per il clima:**
coinvolgere i cittadini per creare un'Europa più verde
(9 dicembre 2020)

- invita persone, comunità e organizzazioni a partecipare all'azione per il clima e a costruire un'Europa più verde
- offre alle persone di ogni estrazione sociale uno spazio per comunicare e per sviluppare e attuare collettivamente soluzioni per il clima
- lancia un invito rivolto a ogni persona e organizzazione affinché diventino ambasciatori del patto per il clima, dando così l'esempio e coinvolgendo le proprie comunità nell'azione per il clima
- vuole contribuire a diffondere informazioni scientificamente fondate sull'azione per il clima e fornire consigli pratici per le nostre scelte quotidiane
- incoraggerà l'assunzione di impegni individuali e collettivi nell'ambito dell'azione per il clima, contribuendo a incentivare sostegno e partecipazione
- prevede l'organizzazione di un evento annuale sul Patto per il clima riunirà tutti i partecipanti per condividere esperienze e conoscenze

Il Regolamento (UE) 2021/1119 (Normativa europea sul clima), pubblicato il 9 luglio 2021 sulla Gazzetta Ufficiale dell'UE

- obiettivo della **neutralità climatica** in tutta l'Unione europea entro il **2050**
- riduzione per il **2030** delle emissioni nette di gas a effetto serra di almeno il **55%** rispetto ai livelli del 1990



«Fit for 55 package»

Il 14 luglio 2021, la Commissione Europea ha presentato un pacchetto di proposte legislative per dare concreta attuazione alla strategia di crescita del Green Deal europeo che investe tutti gli aspetti della transazione verde

La **Risoluzione del Parlamento europeo** del 19 maggio 2021, sugli effetti dei cambiamenti climatici sui diritti umani e il ruolo dei difensori dell'ambiente in tale ambito

In evidenza:

- La connessione tra il degrado ambientale e la violazione di diritti umani sostanziali (es. diritto alla vita)
- La connessione tra politiche commerciali poco rispettose dell'ambiente e reati nei confronti di particolari categorie di soggetti, quali i difensori climatici
- L'esigenza che sia avviata una cooperazione attiva con la Corte penale internazionale al fine di riconoscere "l'ecocidio" come reato internazionale



La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la tutela dell'ambiente



- Nella Convenzione europea manca un espresso riferimento al diritto all'ambiente
- La Corte EDU ha tuttavia in più occasioni ancorato la protezione dell'ambiente **all'art. 8 CEDU** ancorandola al diritto alla vita privata e familiare → ambiente come diritto a vivere in un ambiente sano (N.B. concezione antropocentrica!)
- Un fondamento normativo per il riconoscimento di un diritto all'ambiente potrebbe inoltre ravvisarsi **nell'art. 2 CEDU** sul diritto alla vita, ma sempre secondo una prospettiva che pone l'individuo al centro

Art. 8 CEDU e ambiente: qualche **caso emblematico** di violazione



- Corte EDU, *Lopez Ostra c. Spain* → la ricorrente viveva nei pressi di un impianto per il trattamento degli scarti da concerie e lamentava l'inazione delle autorità pubbliche avverso le emissioni di gas e odori provenienti dal suddetto impianto.
- Corte EDU, *Fadeyeva c. Russia* → la ricorrente lamentava di aver subito danni per aver vissuto vicino ad un importante centro siderurgico
- Corte EDU, *Cordella & Others c. Italy* → i 180 ricorrenti, che vivevano a Taranto e nelle aree limitrofe, lamentavano i danni all'ambiente e alla salute cagionati dalle emissioni nocive della nota acciaieria Ilva

Il sistema delle Nazioni Unite: tra sostenibilità e contrasto al cambiamento climatico

- Gli SDGs fissati dalle Nazioni Unite nell'Agenda 2030 traducono la nozione di sostenibilità, che intreccia i tre pillars: ambiente, società ed economia
- L'ambiente è obiettivo **trasversale** rispetto ai diversi goals



L'ambiente come obiettivo trasversale dei Sustainable Development Goals

- Goal 8.4: migliorare, entro il 2030, l'efficienza globale nel **consumo** e nella **produzione di risorse** e tentare di scollegare la crescita economica dalla degradazione ambientale, conformemente al Quadro decennale di programmi relativi alla produzione e al consumo sostenibile, con i paesi più sviluppati in prima linea
- Goal 11: città e comunità **sostenibili**
- Goal 12: consumo e produzione **responsabili**
- Goal 13: **agire per il clima**
- Goal 14: la vita **sott'acqua**
- Goal 15: la vita **sulla terra**



Le prossime sfide: dal cambiamento climatico al c.d. «rifugiato climatico»

La stretta connessione
sussistente tra tutela
dell'ambiente e tutela dei diritti
umani sta emergendo anche
rispetto ai fenomeni migratori



Il caso *Ioane Teitiota c. Nuova Zelanda*: il caso riguardava la denuncia del sig. Teitiota, proveniente dall'atollo Tarawa, situato nell'Oceano Pacifico, e richiedente asilo a causa degli effetti del cambiamento climatico. Il parere del Comitato per i diritti Umani, con una decisione "storica", ha riconosciuto che il rimpatrio forzato di una persona in un luogo in cui la sua vita sarebbe a rischio a causa degli effetti negativi del cambiamento climatico può violare il diritto alla vita. I cambiamenti climatici, infatti, hanno effetti determinanti che possono innescare l'obbligo di non-refoulement quando la vita di un soggetto che lascia il proprio paese per ragioni ambientali è minacciata dal degrado e dai disastri ambientali.

Di nuovo nella dimensione nazionale: l'approccio del **PNRR**

Le sei Missioni del Piano:

1. digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo;
2. **rivoluzione verde e transizione ecologica;**
3. infrastrutture per una mobilità sostenibile;
4. istruzione e ricerca;
5. inclusione e coesione;
6. Salute



- Il totale destinato alla missione «rivoluzione verde e transazione ecologica» è di **ben € 59,46 mld**, ossia il **31,05%** dell'importo totale del PNRR
- La tutela dell'ambiente è inoltre un **obiettivo trasversale**, da perseguirsi anche nell'ambito di altre missioni, quale quella «infrastrutture per una mobilità sostenibile» e «digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo»

PER UNA NEXT GENERATION EU ECOLOGICA: PROFILI DI DIRITTO COSTITUZIONALE

Marilisa D'Amico
marilisa.damico@unimi.it



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO
ITALIANO E SOVRANAZIONALE