IL MANDATO (INTER)COSTITUZIONALE DI TUTELA DELL'AMBIENTE E LA TRANSIZIONE ECOLOGICA*

di Franco Sicuro**

Sommario. 1. Il mandato costituzionale di tutela dell'ambiente come fondamento della transizione ecologica. – 2. Il mandato costituzionale di tutela dell'ambiente «nel prisma degli obblighi europei e internazionali». – 3. Programmare le transizioni «a fini sociali e ambientali». – 4. La «regressione» ecologica delle più recenti politiche europee. – 5. Il principio del divieto di arrecare un danno significativo all'ambiente (DNSH) come strumento di attuazione del dovere costituzionale di tutela dell'ambiente.

1. Il mandato costituzionale di tutela dell'ambiente come fondamento della transizione ecologica. Nell'intento di realizzare gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite senza rinnegare il paradigma della «competitività»[1], il *Green Deal* europeo[2] ha delineato «una nuova strategia di crescita sostenibile e inclusiva»[3], diretta a costruire «una società giusta e prospera, dotata di un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva», in grado di raggiungere la neutralità climatica e una «crescita economica (…) dissociata dall'uso delle risorse»[4].

Una programmazione[5] euro-nazionale, dunque, chiamata a coordinare un complesso processo di «transizioni» (ecologica, energetica, digitale, etc.) attraverso «un approccio sistemico e lungimirante all'ecosostenibilità»[6], che coinvolge il settore degli investimenti

---

* *Sottoposto a referaggio*.

** Dottore di ricerca in Diritto costituzionale – Università di Bari.

[1] Sottolinea la centralità della «sostenibilità competitiva» nelle numerose transizioni pianificate nell'ambito del *Green Deal*, D. Bevilacqua, *Lo scontro tra le transizioni interne al Green Deal e la pianificazione pubblica*, in *Riv. Quad. Dir. Amb.*, n. 1, 2025, 19.

[2] Annunciato dalla *Comunicazione* della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, «*Il Green Deal europeo*» (*COM(2019) 640 final*, dell'11 dicembre 2019). Per una visione d'insieme sul *Green Deal*, cfr., tra gli altri, D. Bevilacqua – E. Chiti, *Green Deal*, Bologna, 2024; D. Bevilacqua, *Il* green new deal, Milano, 2024; F. Fracchia, *Transizioni: il punto di vista del diritto amministrativo*, Napoli, 2024; G. Giraud, *Transizione ecologica. La finanza a servizio della nuova frontiera dell'economia*, Bologna, 2021.

[3] *Comunicazione* dell'11 dicembre 2019, cit., 2.

[4] *Comunicazione* dell'11 dicembre 2019, cit., 2.

[5] Un programma «per obiettivi», richiamando la ricostruzione fornita da M.S. Giannini, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1989, 292, destinato a realizzarsi concretamente attraverso successive misure legislative e amministrative nazionali. Sulle problematiche connesse alla pianificazione o programmazione (talora distinte nella ricostruzione dottrinale) si vedano, per tutti, A. Predieri, *Pianificazione e costituzione*, Milano, 1963; P. Saraceno, *Lo Stato e l'economia*, Roma, 1963; M.S. Giannini, *Pianificazione*, in *Enc. Dir.*, XXXIII, 1983; U. Pototschnig, *I pubblici servizi*, Padova, 2014.

[6] *Considerando* n. 7 del Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2020, che istituisce «un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili» (c.d. Regolamento tassonomia).

pubblici[7] e privati[8], oltre che l'esigenza di contrastare il cambiamento climatico[9] e la deforestazione[10]. Tutto ciò, nell'intento comune di ripristinare gli ecosistemi degradati[11] e ricondurre il «consumo di risorse nei limiti del pianeta»[12].

Attraverso le fonti e i programmi euro-nazionali di attuazione del *Green Deal*[13], l'Unione sembra(va), pertanto, intenzionata ad aumentare il "peso" delle problematiche ambientali nelle valutazioni politico-economico-sociali che confluiscono nel contestato lessema dello «sviluppo sostenibile»[14]. E tanto, sino al punto di lasciar presagire – attraverso l'attuazione del principio-criterio[15] del *Do No Significant Harm* (DNSH), ormai trasversale a piani e

[7] Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, istitutivo del «dispositivo per la ripresa e la resilienza». In esso sono specificati i «sei pilastri» attraverso cui l'UE deve assicurare la ripresa delle economie provate dalla pandemia da Covid-19 e migliorare la resilienza propria e degli Stati membri: *I)* transizione verde; *II)* trasformazione digitale; *III)* crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; *IV)* coesione sociale e territoriale; *V)* salute e resilienza economica, sociale e istituzionale; *VI)* politiche per la prossima generazione (art. 3).

[8] Il Regolamento tassonomia dà seguito al piano d'azione per finanziare la crescita sostenibile (*Comunicazione* della Commissione dell'8 marzo 2018), in cui l'istituzione di un sistema di classificazione unificato per le attività sostenibili è indicata come l'azione più importante ed urgente, al fine di evitare la frammentazione del mercato interno e un *vulnus* al principio di concorrenza.

[9] Regolamento (UE) 2021/1119, che «istituisce un quadro per la riduzione irreversibile e graduale delle emissioni antropogeniche di gas a effetto serra» (art. 1, § 1) con «l'obiettivo vincolante della neutralità climatica nell'Unione entro il 2050» (art. 1, § 2).

[10] Regolamento (UE) 2023/1115 del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 maggio 2023, relativo alla messa a disposizione nel mercato dell'Unione e all'esportazione dall'Unione di determinate materie prime e determinati prodotti associati alla deforestazione e al degrado forestale e che abroga il regolamento (UE) n. 995/2010.

[11] Sul punto, si veda il Regolamento (UE) 2024/1991 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2024, meglio noto come *Nature Restoration Law*, su cui si è provato a ragionare, *amplius*, in altra sede. Si veda, pertanto, se si vuole, F. Sicuro, *La* Nature Restoration Law *come parametro di attuazione del dovere costituzionale di tutela dell'ambiente*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 1, 2026, 1-36. Nella precedente *Strategia Europea per la Biodiversità 2030 – «Riportare la natura nelle nostre vite»* (*Comunicazione* della Commissione del 20 maggio 2020), si sottolinea che «il *Green deal* europeo, la Strategia di crescita dell'UE, sarà la bussola per la nostra ripresa, assicurando che l'economia sia al servizio delle persone e della società e restituisca alla natura più di quanto le sottrae».

[12] Nel Piano d'azione per l'economia circolare del 2020 («*Per un'Europa più pulita e più competitiva*») si specifica, infatti, che «l'UE deve accelerare la transizione verso un modello di crescita rigenerativo che restituisca al pianeta più di quanto prenda, adoperandosi a favore del mantenimento del consumo di risorse entro i limiti del pianeta, e dunque deve fare il possibile per ridurre la sua impronta dei consumi e raddoppiare la percentuale di utilizzo dei materiali circolari nel prossimo decennio».

[13] Si pensi al PNRR e alle sue «sei missioni»: *I)* Digitalizzazione, Innovazione, Competitività, Cultura; *II)* Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica; *III)* Infrastrutture per una Mobilità sostenibile; *IV)* Istruzione e Ricerca; *V)* Inclusione e Coesione; *VI)* Salute. Assai complessa, e qui soltanto riassumibile, è la ricostruzione della natura giuridica del Piano nazionale di ripresa e resilienza. Per alcuni, infatti, esso concreterebbe una sorta di indirizzo politico normativo, proiettato oltre la logica elettorale di breve periodo (così, A. Sciortino, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?*, in *Federalismi.it*, n. 18, 2021, 260 ss.); per altri, invece, rappresenterebbe una «vera e propria intromissione nella struttura politica, istituzionale e sociale dei Paesi che hanno richiesto l'assistenza finanziaria del *Recovery*, che potrebbe portare a una sorta di omologazione strutturale degli Stati membri (…)» (così, F. Salmoni, *Piano Marshall,* Recovery Fund *e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2021, 77 ss.). Una efficace visione di sintesi è proposta da N. Lupo, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2022 e Id., *Caratteristiche (e presupposti) del nuovo "metodo di governo" delineato dal* Next Generation EU, in *Diritto e Società*, n. 3, 2025, 557 ss.

[14] Nel dare attuazione all'art. 3, c. 3, TUE, l'art. 3-*quater* del D.lgs. n. 152 del 2006 (c.d. Codice dell'Ambiente), dispone il dovere dell'Amministrazione di garantire una «prioritaria considerazione», nella scelta comparativa di interessi pubblici e privati, «alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale» (c. 2).

[15] Ritiene che il DNSH sia un criterio la cui definizione sarebbe rimessa alla discrezionalità tecnica dell'Amministrazione, A. Bartolini, *Green Deal europeo e il c.d. principio DNSH*, in *Federalismi.it*, n. 15, 2024, spec. 56 ss. Come rileva M. Petrachi, *La tutela dell'ambiente nel prisma della transizione ecologica*, Torino, 2023, 56-57,

programmi finanziati con fondi europei[16] – la possibile sottrazione degli interessi ambientali a quelle operazioni di bilanciamento equiponderale[17] che, sovente, riducono l'ambiente a «*una* delle variabili di cui tener conto nelle scelte dei pubblici poteri, soprattutto a livello amministrativo»[18].

Di tanto, si proverà a ragionare sinteticamente attraverso la lente del «mandato» costituzionale di tutela dell'ambiente, recentemente forgiata dalla Corte costituzionale (sentenza n. 105 del 2024)[19] per risolvere[20] le questioni sollevate dall'adozione di un D.L. che consentiva la prosecuzione indefinita dell'attività di un polo industriale (quello di Priolo Gargallo) di «interesse strategico nazionale». Tutto ciò, peraltro, all'esito di un procedimento fondato su un'AIA rilasciata direttamente dal Governo nazionale e, dunque, financo meno garantista di quello avallato dalla sentenza n. 85 del 2013 sul caso Ilva[21].

l'attuazione del principio DNSH «vincola e conforma le politiche pubbliche, a monte, e quelle private, a valle; riduce, quindi, la discrezionalità del decisore pubblico che, a ogni livello, deve assicurare che l'intervento normativo sia sostenibile; assicura un livello di tutela ambientale uniforme all'interno dell'Unione, garantendo pure la regressione dei presidi di protezione».

[16] Si dice critica all'estensione del DNSH alle misure di attuazione e agli investimenti inclusi nei piani nazionali di ripresa e resilienza, M. Delsignore, *Il principio DNSH e la lotta al* greenwashing, in *Federalismi.it*, n. 27, 2024, 85, giacché, essendo il piano «sottoposto non solo all'approvazione della Commissione, (…) ma anche a un continuo e costante monitoraggio della Commissione medesima che verifica il progressivo raggiungimento degli obiettivi per elargire le somme previste», la valutazione DNSH «(a)ppare, perciò, fonte di ingiustificati e onerosi controlli».

[17] E tanto, nell'ottica più volte esplicitata dalla Corte costituzionale a partire dalla nota sentenza sul caso Ilva n. 85 del 2013, in cui la Consulta ha rimarcato l'«integrazione reciproca» dei «diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione», non essendo «possibile, pertanto, individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri».

[18] A. Moliterni, *Transizione ecologica, ordine economico e sistema amministrativo*, in *Rivista Diritti Comparati*, n. 2, 2022, 399-400.

[19] Adita in via incidentale nell'ambito di una complessa vicenda processuale in cui si contestava il funzionamento altamente inquinante del polo petrolchimico siracusano di Priolo Gargallo, la Corte costituzionale non ha sindacato nel merito il bilanciamento tra salute-ambiente ed economia-lavoro effettuato "in concreto" dal Governo con decreto inter-ministeriale, ritenendo peraltro legittimo il divieto, per l'autorità giurisdizionale, di rimettere in discussione il punto di equilibrio tra gli interessi in conflitto fissato a livello politico-governativo. Il che ha indotto il Gip rimettente (quello di Siracusa) a disapplicare il decreto ministeriale nonostante le misure adottate nell'ambito della procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale.

[20] Seppur, con una pronuncia dal dispositivo «sorprendentemente ridotto». In tal senso, R. Bin, *Il "caso Priolo": scelta politica vs. bilanciamento in concreto (in margine alla sent. 105/2024)*, in *ConsultaOnline*, 12 settembre 2024, 1058. «Schizofrenica» la definisce, invece, G. Vivoli, *L'eterna provvisorietà di misure straordinarie è (ed era) incostituzionale: la doppia chiave di lettura della sentenza n. 105/2024 sul c.d. "decreto Priolo" alla luce della riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 4, 2024, 20.

[21] In chiave critica sulla sentenza Ilva del 2013, si veda M. Pennasilico, *Ambiente e iniziativa economica: quale "bilanciamento"?*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 4, 2023, 6. Nello stesso senso, anche L. Ronchetti, *Ecocostituzionalismo. La sovranità popolare di fronte alla crisi ecologica*, Napoli, 2024, 66, ha rilevato che, «(i)n nome della dignità della persona, nel 2013 la Corte lascia fuori il vero bilanciamento, quello con gli artt. 41 e 42 Cost, operando viceversa una contrapposizione tra diritti sociali: diritto al lavoro, ridotto a strumento del diritto alla produzione, e diritto alla salute, sottoforma di ambiente salubre». Peraltro, un ulteriore filone processuale inerente alle vicende dell'ex Ilva ha condotto la Grande Sezione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea a censurare nuovamente (sentenza del 25 giugno 2024, causa C-626/22) le misure adottate a livello nazionale in materia di AIA, sottolineando l'obbligo per lo Stato italiano di incorporare, nei procedimenti di autorizzazione all'esercizio di attività produttiva inquinante, valutazioni sull'ambiente e sulla salute umana, cui consegue l'obbligo di procedere ad un riesame dell'AIA in tempi brevi allorché le autorità sanitarie richiedano di intervenire a causa dell'inaccettabilità del rischio cagionato dalle emissioni inquinanti. Da qui, dunque, la distanza da quanto argomentato dal Giudice delle leggi italiano (anche) nella sentenza Priolo (n. 105 del 2024), in cui la Corte è parsa rieditare il medesimo schema-Ilva a parametro di legittimità dell'operato del Governo, peraltro in presenza di un'AIA rilasciata direttamente dallo stesso Esecutivo e senza consentire agli organi giurisdizionali di sindacare il «punto di equilibrio» tra interessi confliggenti individuato dal solo Governo con decreto interministeriale.

È proprio nelle implicazioni socio-ordinamentali del «mandato di tutela dell'ambiente» che il processo euro-nazionale di transizione ecologica parrebbe, infatti, rinvenire le proprie «fondamenta» costituzionali. Ed è entro queste coordinate costituzionali che si muoveranno le brevi riflessioni che seguono.

2. Il mandato costituzionale di tutela dell'ambiente «nel prisma degli obblighi europei e internazionali». Il rinnovato articolo 9 della Carta repubblicana «consacra direttamente nel testo della Costituzione il mandato di tutela dell'ambiente, inteso come bene unitario, comprensivo delle sue specifiche declinazioni rappresentate dalla tutela della biodiversità e degli ecosistemi»[22]. Un mandato da cui discende il dovere delle «pubbliche autorità» di adoperarsi effettivamente «in vista» della «sua efficace difesa», al fine di garantire la salvaguardia di quell'insieme di relazioni ecosistemiche che «le generazioni attuali hanno un preciso dovere di preservare (…) integro» a favore di quelle «future», affinché le sue «varie matrici restino caratterizzate dalla ricchezza e diversità che lo connotano»[23].

Il «mutamento» dei «parametri costituzionali sulla base dei quali deve essere condotto lo scrutinio» di costituzionalità[24] disvela, dunque, le «chiare indicazioni del legislatore costituzionale» del 2022; «indicazioni» che devono essere «lette anche attraverso il prisma degli obblighi europei e internazionali in materia»[25]. L'«ambiente», oggetto e fine del «mandato di tutela», rivela infatti la sua natura di «patrimonio comune» irriducibile alla sola dimensione nazionale poiché inestricabilmente connesso alla salvaguardia di equilibri ecologici che non conoscono i rigidi confini amministrativi che delimitano il territorio degli Stati.

Il richiamo alla figura geometrica del «prisma» rivelerebbe, dunque, la dimensione sovra-nazionale del dovere di tutela dell'ambiente, nel cui alveo il «mandato» acquista significati

---

[22] Corte cost., sentenza n. 105 del 2024, *cons. in dir.* n. 5.1.2.

[23] Corte cost., sentenza n. 105 del 2024, *cons. in dir.* 5.1.2., in cui la Corte richiama le numerose pronunce – con cui intende porsi in continuità – che, anche prima della revisione dell'art. 9 Cost., avevano attribuito rilevanza giuridico-costituzionale agli interessi delle future generazioni (sent. n. 46 del 2021, n. 8 del *cons. in dir.*; sent. n. 237 del 2020, n. 2.1. del *cons. in dir.*; sent. n. 93 del 2017, n. 8.1. del *cons. in dir.*; sent. n. 22 del 2016, n. 6 del *cons. in dir.*; sent. n. 67 del 2013, n. 4 del *cons. in dir.*; sent. n. 142 del 2010, n. 2.2.2. del *cons. in dir.*; sent. n. 29 del 2010, n. 2.1. del *cons. in dir.*; sent. n. 246 del 2009, n. 9 del *cons. in dir.*; sentenza n. 419 del 1996, n. 3 del *cons. in dir.*).

[24] Corte cost., sentenza n. 105 del 2024, *cons. in dir.* n. 5.1.2. Carattere innovativo della revisione costituzionale del 2022 che, per vero, la Corte stessa parrebbe aver recentemente messo in discussione (sentenza n. 125 del 2025), mediante un'interpretazione che S. Bartole, *Interpretazioni e innovazioni dei limiti alla revisione costituzionale nella sent. n. 125/2025*, in *Quad. Cost.*, n. 4, 2025, 960, ha definito «riduttiva» e venata da un «atteggiamento ermeneutico» che «si avvicina alla dottrina dell'originalismo spesso praticata negli Stati Uniti da quanti ritengono che alla Costituzione si debbono attribuire i significati delle espressioni verbali del testo ricavabili dalla pratica ordinaria in atto al tempo dell'adozione di quella Costituzione». Attraverso un richiamo espresso alla sentenza Priolo, il Giudice delle leggi ha infatti sottolineato che la revisione del 2022 avrebbe «solo inserito "direttamente" nel testo della Costituzione un mandato di tutela ambientale che le preesisteva» (sentenza n. 125 del 2025, *cons. in dir.* n. 5.2.3). Sicché, pur avendo prodotto «effetti normativi tutt'altro che trascurabili (sia perché l'obbligazione di tutela ambientale è ormai desumibile direttamente dal testo costituzionale e non solo in via d'interpretazione sistematica, sia perché si fa ora esplicito riferimento alla tutela della biodiversità, degli ecosistemi, e degli animali)», la revisione costituzionale del 2022 non avrebbe avuto «alcuna incidenza su numero ed essenza dei principi costituzionali fondamentali (supremi)» (*cons. in dir.* n. 5.2.3). Il che, a dire il vero – è ancora S. Bartole, *op. ult. cit.*, 961, a rilevarlo – parrebbe rivelare «una concezione statica della Costituzione e delle interpretazioni dei principi in contraddizione con quanto l'esperienza storica ci ha insegnato a proposito della dinamicità che caratterizza la vita delle Costituzioni nel tempo. Se questa dottrina dovesse trovare accoglimento, non ci sarebbe più spazio per l'emergere di nuovi interessi individuali e collettivi nonché per la loro tutela o per il tramite di sole operazioni ermeneutiche o per l'eventuale formalizzazione di queste in aggiuntivi, testuali precetti di principio».

[25] Corte cost., sentenza n. 105 del 2024, *cons. in dir.* 5.1.2.

normativi sempre nuovi in relazione alla mutevolezza delle regole «multilivello»[26] poste a presidio dell'ambiente-clima (*ex* artt. 10, 11 e 117, comma 1, Cost.) e della loro interpretazione da parte delle Corti europee (Corte di Giustizia) e internazionali (si pensi alle sentenze della Corte Edu). Non a caso, nella sentenza che ha definito il caso Priolo (n. 105 del 2024), la Corte costituzionale parrebbe aver tratto l'evocativa immagine del «mandato di tutela» dalla giurisprudenza del Tribunale costituzionale tedesco, che, nel risolvere il caso *Neubauer*, ha più volte adoperato l'espressione «mandato di tutela ambientale previsto dalla Legge fondamentale» o «mandato climatico»[27], inserendo nel giudizio di bilanciamento in materia ambientale la valutazione dell'impatto delle decisioni attuali sulla garanzia intertemporale dei diritti[28]. Con ciò, a ben vedere, istituendo un fecondo legame interpretativo con il concetto di «mandato ecologico»[29] diffusosi nel *nuevo constitucionalismo* latino-americano, lì dove le prospettive ambientali incorporate nelle Carte costituzionali sono «basate su una visione integrata e unitaria di uomo e natura, intrinsecamente legata a una concezione della vita come rete di relazioni»[30].

Il dialogo – per quanto non sempre esplicito – tra Corti[31] in punto di definizione delle cause climatico-ambientali (anche attraverso il riferimento comune al concetto di «mandato di tutela») e la progressiva inclusione della protezione dell'ambiente in Carte e documenti materialmente costituzionali[32], sembra pertanto rivelare la natura «inter-costituzionale»[33] del

---

[26] Sulla tutela multilivello dell'ambiente, si veda, *amplius*, F. Gabriele, A.M. Nico (a cura di), *La tutela multilivello dell'ambiente*, Bari, 2005.

[27] Come si può, infatti, leggere nella suddetta pronuncia (consultata nella sua versione inglese), il Tribunale costituzionale tedesco fa discendere il mandato di tutela dell'ambiente («*the Basic Law's environmental protection mandate*», § 136) direttamente dall'art. 20a GG, al contempo individuato come fonte di un altrettanto rilevante «*climate action mandate*» (§ 199).

[28] Sul punto, cfr. F. Gallarati, *Il contenzioso climatico di tono costituzionale: studio comparato sull'invocazione delle costituzioni nazionali nei contenziosi climatici*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, n. 2, 2022, spec. 166; M. Carducci, *Libertà "climaticamente" condizionate e governo del tempo nella sentenza del BVerfG del 24 marzo 2021*, in *laCostituzione.info*, 3 maggio 2021.

[29] In particolare, cfr. A. Gudynas, *El mandato ecológico*, Quito, 2009.

[30] D. Amirante, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, Bologna, 2022, 24-25.

[31] Sul dialogo tra Corti, soprattutto multilivello, la bibliografia è praticamente sterminata, oltre che divisa tra chi – per tutti, G. Zagrebelsky, *Corti costituzionali e diritti universali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2, 2006, 297 ss., e Id., *La legge e la sua giustizia. Tre capitoli di giustizia costituzionale*, Bologna, 2008, 386 ss., si esprime in termini favorevoli all'espansione di tale orientamento giurisprudenziale; e chi – per tutti, M. Luciani, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Giur. cost.*, n. 2, 2006, 1643 ss. – evidenzia le criticità di un simile approccio dottrinale, giacché «il costituzionalismo multilivello» presenterebbe «una visione armonica dei rapporti tra le varie istanze decisionali che non corrisponde alla realtà e (auspicando un "dialogo" tra le Corti che non sempre è praticato e non sempre è possibile) occulta la dimensione dello scontro».

[32] Sul punto, cfr., ancora, D. Amirante, *Costituzionalismo ambientale*, op. cit. 258-259, il quale ha sottolineato la «sensazione di sollievo» per «una svolta culturale del nostro ordinamento giuridico, che inizia finalmente a prendere sul serio, probabilmente anche sotto la spinta di fattori esterni (*in primis* l'accelerazione *green* dell'Unione Europea), la questione ambientale non come patologia o trascurabile effetto collaterale dello sviluppo economico (inteso, purtroppo, ancora oggi, come crescita incontrollata), ma come aspetto centrale della quotidiana fisiologia della società contemporanea, un tema, quindi, centrale e ineludibile, anche per il diritto».

[33] Sull'inter-costituzionalità, intesa come attività di costante storicizzazione degli enunciati normativi non più limitata dall'ottica di un nazionalismo o patriottismo costituzionale, «in quanto la Costituzione e le altre Carte dei diritti (europee e internazionali) non sembrano potersi concepire come *documenti a geografia fissa*, aventi cioè un ben definito raggio territoriale di competenza entro il quale circoscrivere la tutela dei diritti, ma come Carte che "*si integrano, completandosi reciprocamente nell'interpretazione*"» (Corte cost., sent. n. 388 del 1999), cfr. A. Gusmai, *Il valore normativo dell'attività interpretativo-applicativa del giudice nello Stato (inter)costituzionale di diritto*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2014, 15. Sul punto, sembra doveroso rimarcare che la prospettiva inter-costituzionale è talora indicata dalla dottrina con l'espressione «interlivello»: si veda, tra i tanti, O. Chessa, *La tutela dei diritti oltre lo Stato. Fra "diritto*

«mandato di tutela» ambientale, in grado di limitare la discrezionalità dei decisori politici al cospetto di questioni che ledono diritti fondamentali della persona. Diritti tutelati da un «ordine intercostituzionale» alimentato dal principio di apertura di ogni Costituzione (in senso materiale) alle Carte dei diritti sovra e internazionali con cui essa deve integrarsi[34] (anche) attraverso l'interpretazione. E che, pertanto, delineano una complessa e articolata legalità inter-costituzionale, in cui la tutela dei diritti fondamentali della persona presuppone la solidale custodia degli equilibri ecologici che garantiscono la qualità dell'ambiente in cui essa vive e si realizza (art. 2, 9, 11, 117, comma 1, Cost.)[35].

In questa prospettiva, assai rilevanti appaiono le argomentazioni della Corte Edu nel caso *KlimaSeniorinnen* (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and others v Switzerland*, causa n. 53600/20)[36], espressamente richiamato dalla Consulta nella sentenza che ha definito il caso Priolo[37]. Ragionando intorno al dovere degli Stati di raggiungere la neutralità climatica nei «prossimi tre decenni», la Corte di Strasburgo ha sottolineato il loro «ridotto» («*reduced*») margine di apprezzamento in materia, giacché essi sarebbero liberi di definire il "come" ma non il "se" di un'azione positiva a tutela dell'ambiente-clima. Se è vero, infatti, che «l'intervento del giudice» non può «rimpiazzare o sostituire l'azione che compete al potere legislativo e al potere esecutivo», «in ogni caso, la democrazia non può essere ridotta alla volontà della maggioranza dell'elettorato e dei rappresentanti eletti, in spregio del principio del *rule of law*» (§ 412). In posizione complementare rispetto al processo democratico-rappresentativo, gli organi giusdicenti hanno pertanto il compito di assicurare i doverosi «*legal requirements*», intervenendo a tutela di diritti convenzionali compromessi dall'inerzia o dall'inadeguatezza delle politiche statali. E tanto, dal momento che, quando la discrezionalità politica incide sull'effettivo godimento dei diritti convenzionali, non si porrebbe più «soltanto una questione di politica, ma anche una questione di diritto che incide sull'interpretazione e sull'applicazione della Convenzione» (§ 450).

Esito, questo, per vero assai lontano dalle argomentazioni contenute nella sentenza costituzionale n. 105 del 2024, in cui la Corte costituzionale ha salvaguardato – ancora una volta – una declinazione assai ampia della discrezionalità legislativa[38] e un'interpretazione piuttosto rigida della separazione dei poteri che rischia di indebolire l'espressa gerarchia normativa sancita dalla revisione costituzionale del 2022[39]. E, con essa, l'effettivo

internazionale dei diritti umani" e "integrazione costituzionale europea", in Aa.Vv., *I diritti costituzionali*, I, a cura di R. Nania e P. Ridola, Torino, 2006, 229 ss.

[34] In tal senso, A. Ruggeri, *Sovranità dello Stato e sovranità sovranazionale, attraverso i diritti umani, e le prospettive di un diritto europeo "intercostituzionale"*, in *Dir. Pubbl. comp. ed eur.*, n. 2, 2001, 544 ss.

[35] Sul punto, si vedano le note e sempre attuali riflessioni H. Jonas (1979), *Il principio responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*, Torino, 1990, il quale sottolinea che un «un oggetto di ordine completamente nuovo, niente meno che l'intera biosfera del pianeta, è stato aggiunto al novero delle cose per cui dobbiamo essere responsabili, in quanto su di esso abbiamo potere (…). La natura come responsabilità umana è certamente una novità sulla quale la teoria etica deve riflettere».

[36] Attraverso tale pronuncia la Corte Edu ha riconosciuto l'obbligo positivo degli Stati di proteggere la vita privata e familiare (art. 8 Cedu) dagli effetti del cambiamento climatico, secondo uno schema – quello degli obblighi positivi – che rimonta proprio alla materia ambientale e alla necessità di prevenire gli effetti dannosi delle attività inquinanti (Corte Edu, 19 febbraio 1998, *Guerra e altri c. Italia*, § 58).

[37] Corte cost., sentenza n. 105 del 2024, *cons. in dir.* 5.3.2.

[38] Sul punto, cfr. M. Ruotolo, *La discrezionalità legislativa quale limite al sindacato della Corte costituzionale*, in ID. (a cura di), *Discrezionalità legislativa e sindacato della Corte costituzionale*, Napoli, 2025, 25. Sempre utile è, poi, la lettura di A. Pizzorusso, *Il controllo sull'uso della discrezionalità del legislatore*, in Aa. Vv., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, Milano, 1988, 71 ss.

[39] In tal senso, A. Gusmai, *Valori "tiranni", bilanciamenti instabili e tutela ambientale dopo la sentenza Priolo*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, n. 2, 2024, 404-405.

allineamento del dato politico-normativo, prodotto dalla maggioranza parlamentare, alla superiore legalità costituzionale.

3. Programmare le transizioni «a fini sociali e ambientali». Il «mandato di tutela» dell'ambiente sembra assumere concreta rilevanza giuridica in una duplice prospettiva deontica: quale necessario argine giuridico-costituzionale ad una discrezionalità legislativa (e amministrativa) che, non di rado, fuoriesce dall'alveo dei principi posti a tutela dell'ambiente-clima (art. 9 Cost.) e, al contempo, quale doveroso riferimento (anch'esso giuridico-costituzionale) per la comunità degli interpreti-applicatori. Il «mandato» consacrato direttamente nell'art. 9 Cost. non appare più, dunque, ancorato alla logica pre-giuridica dei valori[40] e alla sempre possibile mutevolezza della giurisprudenza costituzionale, ma, in quanto espressamente incluso tra i principi che definiscono i caratteri «fondamentali» della Repubblica (art. 9 Cost.), esso costituisce – sul piano giuridico-costituzionale – la condizione e il limite di esercizio delle libertà riconosciute nella Carta repubblicana[41].

Ed è proprio nella prospettiva dei doveri costituzionali[42] che il concetto di «mandato di tutela» ambientale parrebbe poter epistemologicamente sostenere la pianificazione nazionale «ibrida»[43] diretta a realizzare le politiche di «transizione» verso un'economia circolare e climaticamente neutra. E, per questa via, ricercare un assai complesso sincretismo tra ecologia e diritto[44], declinando in prospettiva sistemica le problematiche ambientali e quelle sociali[45], nel doveroso rispetto di quei «*planetary boundaries*»[46] non sempre adeguatamente

---

[40] Sul punto, M. Luciani, *Ogni cosa al suo posto. Restaurare l'ordine costituzionale dei poteri*, Milano, 2023, 103-104, ha fatto notare che «(s)otto la trama dei principi i valori ovviamente tralucono, ma restano semplicemente presupposti, non posti, dall'ordinamento positivo (è per questo che solo ellitticamente può dirsi che le contemporanee sono "costituzioni per valori")».

[41] Come ha infatti rilevato, A. Gusmai, *Valori "tiranni", bilanciamenti instabili*, op. cit., 402-403, i «*giudizi valoriali* (…) instaurano un rapporto dialettico assai infelice», giacché inverano «decisioni che interiorizzano non già bilanciamenti fra diritti, ma gerarchie variabili di valori ideologico-politici volta a volta definite dai rapporti di forza nei contesti storici di riferimento. Qui, il diritto, appare smarrire la sua funzione ordinatrice, la Costituzione sembra dismettere la sua superiorità gerarchica». Per scongiurare un simile risultato, con riferimento precipuo alle problematiche ambientali, l'A. propone, pertanto, di «riscoprire (e adeguare alla contemporaneità) un (…) concetto chiave della dottrina kelseniana, quello di *stufenbau*» (p. 404), ristabilendo (nei confronti dei giudizi valoriali del legislatore) la gerarchia normativa all'interno della legalità costituzionale. Legalità che, «con tutta evidenza, non può, pena la sua ineffettività, non essere retta da una stretta gerarchia di principi supremi non bilanciabili», tra cui «un posto preminente sembra spettare al principio ambientalista. Da porsi, oggi, anche sul piano formale *ex* artt. 9 e 41 Cost., quale fondamento di tutti i diritti e di tutte le libertà – a cominciare da quelle economiche – riconosciute dalla Costituzione repubblicana».

[42] Categoria, quest'ultima, su cui ha particolarmente insistito G. Lombardi, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967. Una rilettura del pensiero di Giorgio Lombardi è proposta da V. Tondi della Mura, *La frontiera aperta da Giorgio Lombardi nella sistematica dei doveri costituzionali: dall'idealismo mazziniano al personalismo costituzionale*, in *federalismi.it*, 2021.

[43] Pianificazione «plurale, ibrida ed eterogenea», come la definisce D. Bevilacqua, *Lo scontro tra le transizioni interne al Green Deal*, op. cit., 29.

[44] Sincretismo al centro del lavoro di F. Capra, U. Mattei, *Ecologia del diritto. Scienza, politica, beni comuni*, Sansepolcro, 2017, i quali sottolineano la necessità di «abbandonare il "meccanicismo del diritto" in favore di una "ecologia del diritto"».

[45] Come ha sottolineato M. Bookchin, *Per una società ecologica*, Milano, 2021, 22, «praticamente tutti i problemi ecologici sono problemi sociali». Ed invero, «forse uno dei più importanti contributi dati dall'ecologia sociale all'attuale dibattito ecologico è la constatazione che i problemi fondamentali che contrappongono la società alla natura nascono *all'interno* dello sviluppo sociale stesso, e non tra la società e la natura» (p. 28).

[46] Sul punto, inevitabile è il rinvio al lavoro di J. Rockström et al., *A Safe Operating Space for Humanity*, in *Nature*, n. 461, 2009. In versione italiana, particolarmente utile è la lettura di J. Rockström, *Grande mondo, piccolo pianeta. La prosperità entro i confini planetari*, Milano, 2015. Sulla teoria dei *planetary boundaries* la letteratura (soprattutto internazionale) è praticamente sterminata. Tra i tanti, si veda, dunque, V. Galaz et al., *Global Environmental*

ponderati nelle attività di attuazione dei «*sustainable development goals*»[47] «in relazione all'equità sociale»[48].

Pur se inserito all'interno di una legalità inter-costituzionale in cui, almeno per il momento, «(n)essuna Costituzione fissa un principio o un criterio di scarsità quale parametro della razionalità economica verso la natura e della sostenibilità secondo natura»[49], il «mandato di tutela» dell'ambiente sembra poter costituire l'elemento giuridico-costituzionale in grado di assicurare la coerente attuazione delle diverse «transizioni» che l'Italia è chiamata a realizzare nell'ambito della rinnovata programmazione pubblica euro-nazionale. Il *Green Deal* europeo impone, infatti, l'approvazione di piani e programmi ora generali (come il Piano per la transizione ecologica[50]), ora operativi (come il Piano Integrato per l'Energia e il Clima), talora intesi quali veri e propri atti di indirizzo politico (come il PNRR)[51], destinati peraltro ad essere approvati dalla Commissione europea (si pensi, da ultimo, ai piani nazionali di ripristino degli ecosistemi degradati).

Piani e programmi che, a loro volta, s'inseriscono in un quadro ordinamentale alquanto complesso, attraversato dal complicato intreccio tra piani di settore, piani paesistici, piani urbanistici, piani di bacino, etc., che, non di rado, genera un elevato contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni in relazione alla competenza su materie e interessi sempre più differenziati[52]. Il che, a ben vedere, rivelerebbe la necessità – nell'ottica dell'uniforme attuazione del suddetto «mandato di tutela» – di un intervento legislativo di sistema che

Governance and Planetary Buondaries: An Introduction, in *Ecological Economics*, n. 81, 2012; K. Brown, *Global Environmental Change II. Planetary Boundaries – A Safe Operating Space for Human Geographers?*, in *Progress in Human Geography*, vol. 41, Issue 1, 2017, 118 ss.; G. Chapron et al., *Bolster Legal Boundaries to Stay within Planetary Boundaries*, in *Nature Ecology & Evolution*, vol. 1, Issue 3, 2017.

[47] Sottolineano la necessità che le politiche di attuazione dei «SDGs» debbano essere impiantate «*on an understanding of the limits of ecosystems (and the planetary boundaries)*», L. Vasseur et al., *Complex Problems and Unchallenged Solutions: Bringing Ecosystem Governance to the forefront of the UN Sustainable Development Goals*, in *Ambio*, n. 46, 2017, 731.

[48] M. Monteduro, *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2018, 25.

[49] M. Carducci, *Costituzionalismo ambientale e leggi della natura*, in *Federalismi.it*, n. 12, 2025, 33.

[50] Approvato con delibera del Comitato per la transizione ecologica n. 1/2022. Il Comitato è oggi presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri ed è composto dai Ministri dell'ambiente e della sicurezza energetica, delle imprese e del made in Italy, dell'economia e delle finanze, delle infrastrutture e dei trasporti, del lavoro e delle politiche sociali, della sovranità alimentare e delle foreste.

[51] Secondo la ricostruzione di F. Bilancia, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del* Recovery and Resilience Facility*, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2022, 33-34.

[52] Una rilettura in chiave costituzionale del «governo del territorio» è proposta da A. Gusmai, *Il «governo del territorio». Premesse costituzionali allo studio dell'urbanistica*, Bari, 2024, il quale, ragionando sui riverberi ordinamentali del principio ambientalista (art. 9 Cost.), si chiede «se i tempi non siano ormai maturi per inserire in Costituzione un solo lemma, sostitutivo di quelli al momento presenti negli sgrammaticati commi dell'art. 117 Cost. (…), che annoveri il «*governo dell'ambiente*» quale unica competenza legislativa esclusiva spettante alla potestà dello Stato. E tanto, dal momento che la previsione di una riserva di legge statale relativa (nel senso che lascerebbe comunque alle autonomie territoriali la potestà regolamentare) consentirebbe forse di superare, in materia, l'attuale disordine normativo determinato dall'adozione della logica concorrente della potestà legislativa. Principale causa, questa, della frammentazione delle tutele giuridiche sull'unico, indivisibile, territorio della Repubblica» (p. 363). Frammentazione delle tutele che, invero, la possibile attuazione del regionalismo differenziato (art. 116, comma 3, Cost.), per come punteggiato dalla l. n. 86 del 2024 "riletta", in senso costituzionalmente orientato, dalla Consulta (sent. n. 192 del 2024), potrebbe invero financo aggravare. Sul punto, si è provato a ragionare *amplius* in altra sede. Sia, pertanto, consentito il rinvio a F. Sicuro, *Il «governo del territorio» e la differenziazione regionale: alla ricerca di una nozione unitaria di «governo del territorio»*, in *Diritti Regionali*, n. 2, 2025, 532 ss.

orienti e conformi l'esercizio pianificatorio di enti (statali, regionali, locali)[53] ciascuno chiamato a realizzare gli obiettivi europei di trasformazione ecosostenibile delle attività produttive e che, al contempo, istituzionalizzi i necessari legami (al momento labili, quando non del tutto assenti) tra i piani nazionali (PNIEC, PNACC, PNRR, etc.) di attuazione del *Green Deal*.

Se, invero, le fonti regolamentari europee non richiedono misure nazionali di recepimento e, anzi, determinano di per sé la disapplicazione di quelle nazionali (e regionali) eventualmente in contrasto, l'eterogeneità delle «transizioni» da realizzarsi attraverso una rinnovata programmazione euro-nazionale «a fini sociali e ambientali» (art. 41, comma 3, Cost.) parrebbe, infatti, esigere una legislazione nazionale di principi (un vero e proprio nuovo Codice dell'Ambiente[54]). Legislazione nazionale che, nel dare concreta attuazione al dovere costituzionale di tutela dell'ambiente, indirizzi e coordini l'attività economica, pubblica e privata (art. 41, comma 3, Cost.), e, al contempo, garantisca il «buon andamento e l'imparzialità» delle Amministrazioni (art. 97, comma 2, Cost.) che autorizzano la realizzazione di interventi di trasformazione dell'ambiente-territorio[55]. «Buon andamento» che, nella prospettiva euro-nazionale della sostenibilità[56] (artt. 2, 9, 41, 97, 117, comma 1, Cost.), sembrerebbe imporre alle pubbliche autorità il dovere di valutare, nella misura più ampia e approfondita possibile, l'impatto intergenerazionale delle attività che comportano l'utilizzo delle risorse naturali, in un contesto ordinamentale in cui – anche prima della revisione dell'art. 9 Cost. – è proprio il riferimento alla «sostenibilità del debito pubblico» (art. 97, comma 1, Cost.) e all'«equità intergenerazionale» che ha consentito alla Consulta di dichiarare illegittime misure che accollavano il disavanzo del debito pubblico in capo alle future generazioni (sentenza costituzionale n. 18 del 2019)[57]. Dovere che, invero, appare significativamente rafforzato proprio dalla costituzionalizzazione dell'interesse delle future

[53] Come ha fatto notare E. Chiti, *Il sistema amministrativo italiano alla prova del* Green Deal, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5, 2023, 574, appaiono «poco chiari (…) i rapporti tra i diversi piani, oltre che tra questi e gli altri strumenti di pianificazione nazionali e regionali, come quelli per la qualità dell'aria e per la transizione ecologica di cui si stanno dotando le regioni: si tratta di un limite non trascurabile, soprattutto rispetto al Piano per la transizione ecologica, che dovrebbe operare come strumento di raccordo». Questi «elementi di debolezza (…) in parte legati alla complessità dello strumento pianificatorio» rendono «opportuno avviare una riflessione sui correttivi possibili sul piano nazionale, il più urgente dei quali è il rafforzamento dell'organizzazione amministrativa responsabile della pianificazione, a partire da un rilancio del CITE come motore e guida dei vari processi».

[54] Basti pensare alla circostanza che, come rilevato da F. De Leonardis, *Lo Stato ecologico. Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato*, Torino, 2023, 258-259, nell'attuale Codice dell'Ambiente manchi un riferimento espresso a quel principio di integrazione «che può essere ritenuto il principio "cardine" della complessità dal momento che esso è quello che meglio esprime l'attenzione alle interconnessioni, alle relazioni reciproche, all'interdisciplinarietà, all'equilibrio e al mix delle soluzioni che contraddistingue il nuovo approccio sistemico».

[55] Il punto è sottolineato da D. Bevilacqua, *Lo scontro tra le transizioni interne al Green Deal*, op. cit., 39, il quale evidenzia che i piani di attuazione del *Green Deal* «incidono sia sull'attività economica – sia essa pubblica o privata – ai sensi dell'art. 41 Cost., sia su quella propriamente amministrativa, in ossequio all'art. 97 Cost., per garantire il buon andamento dell'amministrazione».

[56] Sulla dimensione costituzionale della «sostenibilità» si veda D. Porena, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2017.

[57] Nello specifico, la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, c. 714, della legge di stabilità del 2016 (l. n. 208 del 2015), come sostituito dall'art. 1, c. 434, l. n. 232 del 2016 (bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), giacché «(l)'equità intergenerazionale comporta (…) la necessità di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo». Sicché, di fronte «all'impossibilità di risanare strutturalmente l'ente in disavanzo, la procedura del dissesto non può essere procrastinata in modo irragionevole, dovendosi necessariamente porre una cesura con il passato così da consentire ai nuovi amministratori di svolgere il loro mandato senza gravose "eredità"» (Corte cost., sent. n. 18 del 2019, *cons. in dir.* n. 6).

generazioni nell'art. 9, comma 3, Cost., recentemente rilanciato dall'introduzione della «valutazione di impatto generazionale» (c.d. VIG) della produzione normativa (l. n. 167 del 2025)[58].

Nel tentativo di avviare un complicato processo di rifondazione della Repubblica «sull'ambiente»[59], la programmazione euro-nazionale «a fini sociali e ambientali» (artt. 9 e 41 Cost.) non sembra, poi, poter fare a meno di un'ampia ridefinizione dell'attuale organizzazione amministrativa, al fine di: *I)* dotare i Ministeri di dipartimenti ambientali atti a garantire un coordinamento effettivo delle politiche a tutela dell'ambiente-clima; *II)* istituire un'autorità (un'Agenzia nazionale) che si occupi concretamente del «danno ambientale» costituzionalizzato nell'art. 41, comma 2, Cost.; *III)* istituire un'Autorità amministrativa indipendente in materia ambientale (un vero e proprio Garante della Natura), soprattutto a fronte della possibile politicizzazione di quegli organi – come l'ISPRA[60] – istituzionalmente preposti a svolgere funzioni di controllo di tipo scientifico sulle determinazioni inerenti (tra le altre) alla tutela della biodiversità. Il tutto, peraltro, in un contesto in cui persistente appare la tendenza – legislativa e giurisprudenziale – ad interpretare in chiave «*lato sensu* "politica", anziché "tecnica"», la «natura delle valutazioni ambientali tipizzate»[61] (VIA, VAS e AIA), in concomitanza con la «moltiplicazione degli interessi»[62] che l'Amministrazione è chiamata a ponderare.

Nell'«era della recessione ecologica»[63], la definizione dell'«interesse della Nazione» (art. 67 Cost.) e di quello «pubblico» attraverso l'agire dell'Amministrazione impongono, infatti, un

[58] Con l. n. 167 del 2025 si è, infatti, introdotta una «valutazione di impatto generazionale» (c.d. VIG), quale «strumento informativo che consiste nell'analisi preventiva degli atti normativi del Governo, ad esclusione dei decreti-legge, in relazione agli effetti ambientali o sociali indotti da provvedimenti, ricadenti sui giovani e sulle generazioni future, con particolare attenzione all'equità intergenerazionale» (art. 4, c. 1). La VIG è effettuata nell'ambito dell'analisi di impatto della regolamentazione (c. 2) ed è, «in ogni caso, necessaria se l'atto normativo determina effetti significativi di tipo ambientale o sociale a carico dei giovani e delle generazioni future» (c. 3). È stato altresì istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, l'Osservatorio per l'impatto intergenerazionale al fine di monitorare l'effettiva promozione dell'equità intergenerazionale nella produzione normativa (art. 5), la cui organizzazione e funzionamento saranno disposti con d.P.C.M. e si muoveranno «nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica» (art. 5, c. 2 e 3).

[59] Sul punto, si veda A. Morrone, *Fondata sull'ambiente. Editoriale*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 4, 2022, 786, il quale auspica una rifondazione del Patto costituzionale «sull'ambiente», ossia «sull'obiettivo della rimozione delle condizioni materiali che possono portare all'estinzione di ogni forma di vita».

[60] Lo scorso dicembre, infatti, per la prima volta dalla sua fondazione, la presidenza dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca ambientale è stata affidata ad una figura politica (Alessandra Gallone, *ex* senatrice di Forza Italia). Il che, invero, appare poco conferente con le funzioni attribuite all'Istituto in materia di inquinamento, aree protette, tutela della biodiversità, cambiamenti climatici e rischio idrogeologico. Profili che imporrebbero, quanto più possibile, la scientificità ed imparzialità nella composizione dell'organo chiamato a svolgere sì rilevanti funzioni di controllo e consultive.

[61] M. Monteduro, *Le decisioni amministrative*, op. cit., 48, il quale, a tal proposito, cita la giurisprudenza amministrativa che persiste ad evidenziare i «profili particolarmente elevati di discrezionalità amministrativa» in tema di autorizzazioni ambientali, «che sottraggono al sindacato giurisdizionale le scelte effettuate dall'amministrazione che non siano manifestamente illogiche e incongrue» (Cons. Stato, Sez. IV, 27 marzo 2017, n. 1392). Sicché, «l'amministrazione, nel rendere il giudizio di valutazione ambientale, esercita un'amplissima discrezionalità che non si esaurisce in un mero giudizio tecnico, in quanto tale suscettibile di verificazione tout court sulla base di oggettivi criteri di misurazione» (Cons. Stato, Sez. V, 2 ottobre 2014, n. 4928).

[62] A rilevare la progressiva trasformazione della decisione discrezionale in «qualcosa di più complesso» rispetto ad una «ponderazione fra interessi pubblici canonizzati», ossia in qualcosa «che si avvicina alla scelta politica», è S. Cassese, *Varcare le frontiere*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3, 2023, 1056.

[63] Come ha infatti sottolineato M. Monteduro, *Le decisioni amministrative*, op. cit., 2-3, nell'«era della recessione ecologica» si impone un ripensamento del «paradigma dominante nella teoria delle decisioni amministrative,

ridimensionamento del paradigma tradizionale della discrezionalità politico-amministrativa, sindacabile dalle autorità giurisdizionali ben oltre il margine di autonomia sinora riconosciuto al Parlamento (dalla Consulta)[64] e alle Amministrazioni (dalla giurisprudenza amministrativa). Il che non vuol dire eliminare la libertà inscritta nella progettualità politica (artt. 1, 48, 49, 67 Cost.) e l'autonomia nella valutazione degli interessi da parte dell'Amministrazione, ma garantire che esse si esercitino effettivamente nei limiti della rinnovata gerarchia costituzionale, in cui il principio ambientalista è assurto a condizione di esercizio e limite delle attività economiche pubbliche e private (artt. 9 e 41 Cost.). Da qui, dunque, la centralità delle giurisdizioni nel garantire che i processi di transizione ecologica si svolgano nell'alveo del principio fondamentale di tutela dell'ambiente, senza esondare verso altri obiettivi di politica economica incompatibili con il dovere euro-nazionale di ripristinare gli ecosistemi degradati[65].

L'interesse pubblico-nazionale che si realizza attraverso il «buon andamento» della P.A. e la previa attività di programmazione a fini sociali e ambientali (art. 41, comma 3, Cost.) deve, dunque, contribuire ad impiantare nell'ordinamento un'idea di società (art. 4, comma 2, Cost.) in cui il «balzo prodigioso della potenza e della ricchezza»[66], alimentati dalle politiche neo-liberiste, viene corretto da un intervento pubblico che non dissocia gli obiettivi di ecosostenibilità dalla redistribuzione dei costi economico-sociali della «transizione». E, nel far ciò, si proietta nella dimensione intergenerazionale e solidale di custodia dell'ambiente[67],

---

con riferimento alla ricostruzione dei concetti-chiave di interesse pubblico (concepito come risultante concreta *ex post* che ripudia predeterminazione *a priori*) e di discrezionalità amministrativa (simmetricamente intesa come bilanciamento mobile e variabile di interessi non gerarchizzati *ex ante*), fin qui invalso». Paradigma che, invero, «finisce per legittimare una sequenza di parziali – ma, a lungo termine, nel loro complesso potenzialmente esiziali – recessioni dell'interesse all'integrità ecologica, e, dunque, un crescente disallineamento del dover essere giuridico dall'essere rappresentato dalla drammaticità dei dati forniti dalle scienze ambientali sull'accelerazione della crisi ecologica, inverando il paradosso della *tiranny of small decisions*».

[64] A commento della sentenza Priolo (n. 105 del 2024), M. Carducci, *Il duplice "mandato" ambientale tra costituzionalizzazione della preservazione intergenerazionale,* neminem laedere *preventivo e fattore tempo. Una prima lettura della sentenza della Corte costituzionale n. 105 del 13 giugno 2024*, in *DPCE On Line – Osservatorio OCA*, 2024, 3, ha infatti sottolineato che «gli artt. 9 e 41 riformati, introducono un "vincolo" diretto per tutte le autorità pubbliche e un "limite" altrettanto diretto per tutte le attività, sia pubbliche che private».

[65] Le giurisdizioni (costituzionale, amministrativa, civile e, eventualmente, europea) parrebbero poter svolgere un fondamentale ruolo di "guardiani" delle politiche che alimentano la transizione ecologica. Chi (Corte costituzionale) invalidando il dato politico-legislativo che appaia disallineato rispetto alla superiore legalità costituzionale, attraverso un'interpretazione più estesa dell'art. 9 Cost. in combinato con l'art. 41, commi 2 e 3, Cost.; chi (il giudice amministrativo) superando la tradizionale ampiezza riconosciuta alla discrezionalità amministrativa nei processi di Via e Vas e, financo, nella valutazione degli effetti ordinamentali del principio europeo di precauzione (art. 191, § 2, TFUE); chi, infine (giudice europeo, CGUE o Corte Edu, a seconda dell'oggetto del contendere), fornendo un'interpretazione rigorosa delle regole sovranazionali che pongono, in termini di doverosità, la ridefinizione ecologica delle attività economiche e di quelle di trasformazione del territorio. Pronunce che, soprattutto per quel che concerne le Corti europee, potrebbero concretamente indurre il legislatore nazionale a rimediare ad inerzie ed omissioni talvolta non puntualmente censurate dalla Consulta a causa di un'interpretazione piuttosto statica – e a tratti dogmatica – della teoria della separazione dei poteri. Sottolinea la rilevanza del ruolo delle giurisdizioni (talora speciali, in materia ambientale) nel garantire processi di transizione "giusta", L.M. PEPE, *La transizione ecologica e le corti speciali: riflessioni comparate tra Svezia e India*, in *DPCE Online*, sp-2, 2023, 705 ss.

[66] G. Ruffolo, *Il capitalismo ha i secoli contati*, Torino, 2008, 173, il quale, non senza enfasi, sottolinea che «(i)n un istante storico questo insignificante mammifero umano ha sottomesso le altre specie e sconvolto la natura».

[67] In tal senso, V. De Santis, *La Costituzione della transizione ecologica. Considerazioni intorno al novellato art. 41 della Costituzione*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n. 1, 2023, 4.

impiantata nel parametro costituzionale del «dovere» intertemporale di tutela (artt. 2, 9, 41, 97, 117, comma 1, Cost.)[68].
Il «mandato» costituzionale di custodia degli equilibri ecologici ridefinisce, dunque, in senso ecologico-sociale, lo stesso programma di trasformazione economico-sociale tratteggiato dall'art. 3, comma 2, Cost., restituendo dinamicità alla portata trasformativa (per vero, in essi già inscritta) degli articoli costituzionali dedicati alla proprietà e all'impresa (*in primis*, gli articoli 41, comma 3, Cost., e 42, comma 2, Cost.)[69]. Da qui, dunque, la necessità di uno Stato «coraggioso e visionario», che «investe in aree in cui il settore privato non investirebbe comunque nemmeno se avesse le risorse»[70], nel rispetto di una razionalità ecologico-sociale che, invece, nella materialità dei rapporti costituzionali – mortatianamente indirizzata dagli interessi «dominanti» – tende a polverizzarsi nella sovrapposizione crescente tra interesse pubblico e interesse privato (a livello politico-parlamentare) e nella «tirannia delle piccole decisioni»[71] (a livello politico-amministrativo).

4. La «regressione» ecologica delle più recenti politiche europee. Le difficoltà di impiantare, nei numerosi gangli ordinamentali, il dovere di tutela dell'ambiente veicolato dall'evocativa immagine del «mandato» costituzionale, sembra riposare in diverse ragioni di ordine politico-costituzionale: ora, nella debolezza del rinnovato progetto di trasformazione socio-economico-ambientale rispetto alle forze politiche chiamate ad attuarlo[72]; ora, nel mutamento degli equilibri politici che ne hanno sostenuto l'introduzione a livello europeo (prima) e costituzionale (poi), cui si aggiunge la difficoltà di utilizzare (sempre a livello euro-nazionale) il solo schema regolamentare quale strumento di trasformazione economico-sociale.
Da qui, il perdurante rischio di «evanescenza»[73] del diritto ambientale, di rilievo anche costituzionale, e il potenziale ridimensionamento della portata performativa del principio europeo di «non regressione»[74]. Non solo, infatti, l'Italia – come, invero, la stessa Unione Europea – sembra ben lontana dal realizzare una «transizione ecologica» effettiva, in grado

[68] Nella prospettiva dei doveri, F. Fracchia, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Il diritto dell'economia*, 2022, 231, ricavava, ben prima della revisione degli articoli 9 e 41 Cost., lo *status* costituzionale dell'ambiente dal dovere inderogabile di solidarietà (art. 2 Cost.).
[69] Com'è noto, il legame tra partecipazione «all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese» e programmazione a fini sociali, come strumento di realizzazione della prima, è stato particolarmente evidenziato da U. Pototschnig, *I pubblici servizi*, op. cit., 91. Sulla portata trasformatrice degli articoli sulla produzione economica e sulla proprietà, imprescindibile è la lettura – tra i tanti – di G.U. Rescigno, *Costituzione italiana e Stato borghese*, Roma, 1975; C. Lavagna, *Costituzione e socialismo*, Bologna, 1977; S. Rodotà, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna, 2024. Sull'art. 41 Cost., si vedano – anche qui, tra i tanti – A. Baldassarre, *Iniziativa economica privata*, in *Enc. dir.*, XXI, Milano, 1971, 596 ss.; M. Luciani, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, 1983; A. Pace, *Libertà di iniziativa economica*, in Id., *Problematica delle libertà costituzionali*, Padova, 1992.
[70] M. Mazzucato, *Lo Stato innovatore*, Roma-Bari, 2020, 38.
[71] Inevitabile, qui, il rinvio, per tutti, a W.E. Odum, *Environmental Degradation and the Tyranny of Small Decision*, in *BioScience*, vol. 32, Issue 9, 1982, 728-729.
[72] Su un piano più generale, M. Mazzucato, *Lo Stato innovatore*, op. cit., 196, ha fatto notare che «molti degli strumenti per fare tutto questo (la ridefinizione in senso verde dell'economia, n.d.r.) sono già in uso in tutto il mondo, ma se strategia, strumenti e tasse non mancano, la risorsa chiave che spesso scarseggia è la volontà politica».
[73] In tal senso, cfr. G. Di Plinio, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in *Federalismi.it – paper*, 1 luglio 2021, 5, il quale ha sottolineato che «l'ambiente e il diritto ambientale sono territorio evanescenti, "non luoghi"» dalla «natura incerta e ombrosa, imbottita ad arte» di «inquietanti futuri annunciati e di eteree promesse di improbabili Eden».
[74] La formulazione originaria del principio di non regressione si deve a M. Prieur, G. Sozzo (dir.), *La non régression en droit de l'environnement*, Bruxelles, 2012.

di ridurre l'utilizzo dei combustibili fossili in funzione del (pur formalmente) declamato obiettivo della neutralità climatica entro il 2050; ma gli stessi strumenti di pianificazione territoriale e programmazione economico-sociale in funzione ambientale faticano ad assicurare una «considerazione prioritaria» (art. 3-*quater*, comma 2, D.lgs. n. 152/2006) agli interessi ambientali, sovente sacrificati a favore della "ragionevole" prevalenza (si pensi proprio alle valutazioni sottese alla VIA e alla VAS) di equiordinati interessi economico-produttivi. Con quali conseguenze sulla tutela del patrimonio naturale della «Nazione» (art. 9 Cost.) è presto detto: è sufficiente, infatti, consultare (ormai) numerosi *Report* internazionali[75] ed europei per avvedersi della perdita irreversibile di biodiversità ed ecosistemi a causa dell'irresponsabile infrastrutturazione e utilizzazione umana[76].

Ancora lontana appare, dunque, la trasformazione dell'ambiente in «limite esterno rispetto al fattore economico», quale elemento che ne condiziona le attività e «lo sviluppo»[77]. Anche per fronteggiare gli effetti del conflitto russo-ucraino sull'approvvigionamento energetico[78] e reagire alle dilaganti proteste di alcuni settori produttivi in relazione alle più innovative misure europee a tutela di biodiversità ed ecosistemi[79], l'Unione sembra, anzi, avviata a ridimensionare i propri ambiziosi obiettivi di ripristino ecologico, in un contesto geopolitico[80] in cui si registra un'«inversione di tendenza dal *green* agli armamenti», icasticamente rappresentata dalla «facoltà per uno Stato membro di distrarre parte dei fondi PNRR dalle

[75] È sufficiente richiamare il sesto Report dell'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), del marzo 2023, per avvedersi dell'inefficacia delle politiche climatiche sinora implementate a livello inter ed euro-nazionale. Sulla distruzione di biodiversità ed ecosistemi, si vedano il *Global Assesment Report on Biodiversity and Ecosystem Services* dell'IPBES (*Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*), e il quinto *Global Biodiversity Outlook* nell'ambito della Convenzione sulla diversità biologica.

[76] Come si può leggere nel *Report* del WWF Italia «*Biodiversità fragile. Maneggiare con cura. Status, tendenze, minacce e soluzioni per un futuro nature-positive*», 2023, «in pochi decenni interi ecosistemi sono stati letteralmente cancellati dalla faccia della terra: ci rimane un misero 12,5% della foresta atlantica, abbiamo perso più del 50% delle barriere coralline e una vastissima porzione della foresta amazzonica (probabilmente il 20% se non di più) è stata distrutta. Anche nel vecchio continente i segnali di allarme sono ugualmente preoccupanti» (p. 2).

[77] R. Bifulco, *Nascita di un principio? La tormentata formazione del* Do Not Significant Harm, in A. Antonucci, S. Cavaliere, A. Davola, G. Luchena (a cura di), *Sostenibilità. Finanza Mercati Ambiente. Spunti di riflessione*, Atti del Convegno, Bari, 16-17 maggio 2024, Bari, 2025, 223.

[78] E tanto, sino al punto di includere «le attività produzione energetica da gas naturale e nucleare nella Tassonomia sulla finanza sostenibile, quali "attività di transizione"», secondo una linea di intervento che, tuttavia, non sembra aver «ricevuto riscontri positivi concordi, in primis da parte della Piattaforma sulla Finanza Sostenibile, organo tecnico che assiste l'esecutivo europeo nella formulazione dei criteri di vaglio tecnico». Per tali attività, infatti, «non solo non è dimostrato il rispetto del principio DNSH, ma sono altresì fissati criteri di vaglio tecnico la cui validità rimane incerta, anche alla luce dell'assenza di un'adeguata valutazione d'impatto effettuata per un lasso di tempo ragionevole». A rilevarlo è I. Costanzo, *Il principio "Do No Significant Harm" (DNSH) nel processo di transizione ecologica: un itinerario di riflessione*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, n. 4, 2023, 710-712.

[79] Il riferimento è, qui, alle proteste degli agricoltori e allevatori europei che, in concomitanza con le elezioni europee del 2024, hanno indotto – piuttosto frettolosamente – la Commissione a guida Von der Leyen a rivedere ampiamente gli originari progetti di ripristino della natura e di dismissione di sostanze tossiche nell'agricoltura. A ciò si aggiunga la critica del settore automobilistico all'utilizzo dell'elettrico e la contrazione dei profitti che ciò ha comportato soprattutto in Germania.

[80] Come ha fatto notare L. Cassetti, *L'effettiva implementazione del* Green Deal *europeo e le aspettative sulla protezione della natura e degli ecosistemi al cospetto delle sfide globali su competitività e sicurezza*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2025, 193, il «quadro odierno» di geopolitica internazionale «è ancora più complesso per via delle scelte economico-finanziarie messe in campo dalla attuale presidenza USA, scelte che influenzano inevitabilmente gli equilibri geopolitici mondiali e quindi impongono una nuova riflessione sugli imperativi e sulle priorità politiche in materia ambientale che l'Unione europea deve necessariamente ricalibrare».

finalità della transizione ecologica e digitale a quella del riarmo»[81] (art. 6 Reg. (UE) 2023/1525)[82].

La Commissione prima, e il Consiglio e il Parlamento poi, hanno infatti dapprima rinviato l'entrata in vigore del Regolamento europeo per fermare la deforestazione (EUDR), per poi avvallare il declassamento del lupo da specie «rigorosamente protetta» a «specie protetta»[83], consentendone la gestione più flessibile (*ex* art. 14 dir. Habitat) da parte degli Stati membri. A ciò si aggiunga la "controriforma" della PAC 2023-2027[84] e il "taglio netto" (del 23%) delle risorse da destinare alla politica agricola 2028-2034; il ridimensionamento degli obiettivi climatici (si pensi, su tutti, al possibile utilizzo del biometano per il settore automobilistico e per il trasporto su strada) e la sostanziale abrogazione del *Programma Life*; la previsione di un obiettivo di spesa ambientale del 35% senza, tuttavia, stabilire criteri vincolanti né *target* settoriali chiari; l'estensione senza limiti temporali delle autorizzazioni per l'immissione sul mercato di pesticidi, biocidi e additivi mangimistici[85]; e, non da ultimo, il ridimensionamento degli obblighi di trasparenza e responsabilità delle imprese per i danni ambientali cagionati nell'ambito delle attività produttive[86].

5. Il principio del divieto di arrecare un danno significativo all'ambiente (DNSH) come strumento di attuazione del dovere costituzionale di tutela dell'ambiente. In questo complicato scenario di (almeno parziale) «regressione» delle politiche ambientali[87], il principio ambientalista (art. 9 Cost.) parrebbe poter fungere da "controlimite" rispetto a normative europee che compromettano la più ampia attuazione del dovere costituzionale di tutela dell'ambiente-vita posto a fondamento della Carta repubblicana (artt. 2 e 9 Cost.). E tanto, soprattutto con riguardo al processo di riarmo europeo, giacché la revisione

[81] A. Guazzarotti, *Fluidità del soggetto neoliberale e integrazione europea ai tempi del "Rearm Europe"*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2025, spec. 79 ss.

[82] Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 luglio 2023, sul sostegno alla produzione di munizioni (C.d. Regolamento ASAP). Sul punto, si veda altresì il Regolamento (UE) 2023/2418 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 ottobre 2023, sull'istituzione di uno strumento per il rafforzamento dell'industria europea della difesa mediante appalti comuni (EDIRPA).

[83] Direttiva (UE) 2025/1237 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 giugno 2025, che modifica la Direttiva 92/43/CEE del Consiglio con riguardo alla protezione del *Canis lupus*, declassandola dall'Allegato IV (specie di interesse comunitario soggetta a «protezione rigorosa») all'Allegato V (specie di interesse comunitario che possono essere oggetto di piani di gestione). Il declassamento del lupo, piuttosto frettolosamente avvallato dalla Commissione, è stato recepito dall'ordinamento nazionale e, pertanto, pur in assenza di adeguate, continuative e coordinate misure di monitoraggio nazionale, necessarie a valutare concretamente lo stato di conservazione «soddisfacente» della specie, l'Italia si appresta a varare piani di abbattimento di esemplari di una specie che, da oltre cinquant'anni, risultava invece strettamente protetta a livello nazionale. E tanto, nel diffondersi di atti di bracconaggio che, a loro volta, parrebbero dover precauzionalmente indurre gli organi politico-rappresentativi a ponderare l'opportunità di varare i suddetti piani di gestione.

[84] Si è, infatti, abrogato l'obbligo di destinare il 4% dei seminativi alla natura, riducendo la tutela dei prati "stabili" anche all'interno dei siti Natura 2000 e la tutela degli impegni ambientali per le aziende agricole certificate in biologico.

[85] Per un più ampio inquadramento delle misure testé esplicitate nel testo è possibile consultare il sito del WWF Italia, raggiungibile al seguente *link*: *https://www.wwf.it/pandanews/ambiente/bilancio-2025-europa-green-black/*.

[86] È degli ultimi mesi la notizia dell'ulteriore rinvio dell'entrata in vigore della Direttiva (UE) 2024/1760 che ha stabilito norme sul dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità (c.d. *due diligence*). In particolare, la Direttiva sulla *due diligence* intendeva impiantare il principio *One Health* nelle modalità d'azione delle imprese di grandi dimensioni, chiamate ad adottare un piano d'azione in materia di prevenzione degli impatti negativi (effettivi o potenziali) sulla salute umana e ambientale e un piano di transizione verso un'economia circolare e climaticamente neutra.

[87] In cui «è proprio l'uso irrazionale delle libertà economiche a poter innescare la catastrofe di un annientamento su scala planetaria», Così, A. Gusmai, *Tra Eros e Thanatos: il diritto costituzionale "al fronte" delle guerre*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 3, 2025, 29.

dell'articolo 9 Cost. sembra non poter che ridondare nell'interpretazione dell'art. 11 Cost., irrobustendo il già evocativo riferimento costituzionale al «ripudio» della guerra quale strumento di risoluzione delle controversie internazionali e, *radicitus*, di distruzione delle relazioni ecosistemiche di cui è parte anche l'uomo[88].

Il deterioramento degli equilibri ecologici attestato dai principali *Report* nazionali e sovranazionali interroga, dunque, le consolidate categorie attraverso le quali il diritto «raggiunge» la «natura non umana»[89] e, soprattutto, quella «cornice teorica dell'equo, ragionevole e proporzionato bilanciamento tra interessi, che ammette la possibilità di recessione parziale dell'interesse ambientale al fine di renderlo compatibile con gli interessi economici e sociali in uno schema "transattivo" di reciproco temperamento»[90]. Schema dietro al quale, tuttavia, si cela la sistematica compromissione degli equilibri ecologici al cospetto delle libertà economiche, anche nel caso in cui – la transizione "verde" ne è un esempio significativo – l'ambiente sia inteso come *driver* della produzione economica[91].

In uno scenario in cui «la competizione per le risorse modellerà la politica internazionale del XXI secolo»[92], un ruolo assai più significativo potrebbe, dunque, essere svolto dal principio *Do No Significant Harm*, indirettamente richiamato nella *Comunicazione* della Commissione dell'11 dicembre 2019 e poi punteggiato negli articoli 9 e 17 del Regolamento tassonomia con riferimento agli investimenti ecosostenibili, di cui la Commissione è chiamata a determinare ed aggiornare i criteri di vaglio tecnico (art. 19) basati «su prove scientifiche irrefutabili e sul principio di precauzione sancito dall'articolo 191 TFUE» (art. 19, § 1, *lett. f)*)[93]. Criteri che, fissati in fonti regolamentari "delegate"[94], limitano significativamente l'incertezza applicativa del principio e la discrezionalità dell'Amministrazione nella valutazione di ecosostenibilità delle iniziative economiche[95].

Più ancora che nel Regolamento tassonomia[96] è, però, nell'art. 5 del Regolamento sul dispositivo (n. 241/2021) che il DNSH sembra rivelare la sua portata trasformativa non

---

[88] Con quali effetti sull'attuazione del principio *One Health* – fondamento delle politiche di transizione ecologica – è, purtroppo, assai facile immaginare, sol che si pensi ai devastanti effetti ecologico-sociali (su tutti pandemie e carestie) dei conflitti armati e alla devastazione irreversibile di ecosistemi e biodiversità. Sul punto, cfr. M. Rafaniello, *Il danno ambientale nel conflitto armato nello spazio post-sovietico: dal Nagorno Karabakh alla guerra in Ucraina*, in *DPCE online*, sp-1, 2024, spec. 423 ss. Da qui, dunque, la necessità sistemica di un'interpretazione ancor più restrittiva del «ripudio» della guerra e, di riflesso, una restrizione ancor più marcata delle possibilità per l'Italia di sostenere – anche attraverso l'invio di armi – la guerra formalmente difensiva di Stati parte di organizzazioni internazionali come la Nato.

[89] In tal senso, F. Viola, *Stato e natura*, Milano, 1995, 10, il quale sottolinea che «possiamo rifiutare l'*antropocentrismo*, ma non *il punto di vista antropologico*», per «il semplice fatto che siamo esseri umani e che il nostro pensare la natura è irrimediabilmente "umano"».

[90] M. Monteduro, *Le decisioni amministrative*, op. cit., 53.

[91] In tal senso, F. De Leonardis, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Dir. Amm.*, n. 4, 2021, 785.

[92] S. Kalantzakos, *Terre rare. La Cina e la geopolitica dei minerali strategici*, Milano, 2021, 3.

[93] I criteri devono essere periodicamente riesaminati dalla Commissione e, se del caso, modificati «in linea con gli sviluppi scientifici e tecnologici» (art. 19, § 5). Nel *Considerando* n. 40 del Regolamento tassonomia si specifica, poi, che «nel caso in cui la valutazione scientifica non permetta di determinare il rischio con sufficiente certezza, si dovrebbe applicare il principio di precauzione in conformità dell'articolo 191 TFUE».

[94] La Commissione ha successivamente definito i criteri di vaglio tecnico con il Regolamento (UE) 2021/2139 (c.d. «atto delegato Clima»); col Regolamento delegato (UE) 2021/2178 (c.d. «atto delegato Informativa»); col Regolamento delegato (UE) 2022/1214; col Regolamento delegato (UE) 2023/2485 e, infine, col Regolamento delegato (UE) 2023/2486 (c.d «atto delegato Ambiente»).

[95] Sottolinea tali aspetti I. Costanzo, *La valutazione di conformità al principio* Do No Significant Harm *(DNSH)*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5, 2023, 679.

[96] I sei obiettivi ambientali contemplati dal Regolamento tassonomia (art. 9), il cui rispetto determina la ecosostenibilità di un'attività economica (art. 3, § 1, *lett. b)*), sono: *I)* mitigazione dei cambiamenti climatici; *II)*

settoriale[97], giacché – incluso tra i c.d. principi orizzontali (art. 17) che devono essere rispettati nei Piani nazionali di ripresa e resilienza – esso consente di selezionare, ammettendole a finanziamento, «unicamente le misure che rispettino il principio "non arrecare un danno significativo"» (art. 5, § 2).

I piani e progetti finanziati attraverso i fondi europei (trasversalmente) a sostegno della transizione ecologica[98] devono, pertanto, essere conformi ai suddetti criteri di vaglio tecnico. Attraverso il legame con il principio di precauzione[99], il DNSH limita, dunque, le valutazioni di ragionevolezza e proporzionalità sinora inscritte nella valutazione degli interessi socio-economico-ambientali in sede di VIA e VAS[100], soltanto indirettamente richiamati per il tramite del concetto di "significatività" del danno ambientale[101].

La concettualizzazione di un ulteriore principio in materia ambientale troverebbe, perciò, giustificazione nella necessità di realizzare gli obiettivi della transizione ecologico-sociale senza incorrere in operazioni di monetarizzazione del «danno» ambientale (proprie del principio «chi inquina paga») o nella valorizzazione economica dei servizi ambientali[102]. Né, tantomeno, negli effetti "ecologicamente insostenibili" della discrezionalità politica che connota le procedure di VIA e VAS, non essendo più sufficiente considerare l'interesse ambientale come un interesse tra i tanti che intersecano i piani e programmi di trasformazione del territorio. Nonostante «significativi ambiti di sovrapposizione», la valutazione DNSH parrebbe, infatti, conservare una «propria autonomia funzionale»[103], da cui deriverebbe che

adattamento ai cambiamenti climatici; *III)* uso sostenibile e protezione delle acque e delle risorse marine; *IV)* transizione verso un'economia circolare; *V)* prevenzione e riduzione dell'inquinamento; *VI)* protezione e ripristino della biodiversità e degli ecosistemi. Se non realizza questi obiettivi ambientali, l'attività economica arreca un danno significativo all'ambiente (art. 17).

97 A rimarcare tale aspetto è G.M. Caruso, *Il principio* "do no significant harm"*: ambiguità, caratteri e implicazioni di un criterio positivizzato di sostenibilità ambientale*, in *La cittadinanza europea*, n. 2, 2022, 145, il quale sottolinea come, in forza del suddetto art. 5 del Regolamento sul dispositivo, il DNSH «si proietta in un contesto istituzionale in cui assurge a vero e proprio vincolo dalla portata tendenzialmente universale. In altri termini, così facendo, la disciplina introdotta dal Regolamento Tassonomia rileva come norma interposta che, definendo la portata del principio, è stata rievocata per introdurre un requisito in grado di condizionare trasversalmente la realizzazione di ogni misura prevista nel piano» (pp. 145-146).

98 Come ha infatti sottolineato F. Spera, *Da valutazione "non arrecare un danno significativo" a "principio DNSH": la codificazione di un nuovo principio europeo e l'impatto di una analisi trasversale rivolto al futuro*, in *Quaderni AISDUE*, n. 34, 2022, 741, «la valutazione si configura ormai quale paradigma essenziale per l'utilizzo di ogni risorsa finanziaria europea, dalla politica europea ad *InvestEU*». In effetti, il DNSH è stato esteso – in misura non sempre strettamente vincolante – al Fondo sociale per il clima, al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per la transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie loro applicabili. E tanto, in forza dell'art. 9, § 4, Regolamento (UE) 2021/1060, che stabilisce che «gli obiettivi dei fondi sono perseguiti in linea con l'obiettivo di promuovere lo sviluppo sostenibile di cui all'articolo 11 TFUE, tenendo conto degli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, dell'accordo di Parigi e del principio "non arrecare un danno significativo"».

99 Nell'art. 17 del Regolamento tassonomia il principio DNSH è, infatti, strettamente correlato con quello di precauzione: nel favorire investimenti sostenibili occorre, invero, «che sia assicurato il principio di precauzione teso a non arrecare danni significativi affinché non sia pregiudicato in maniera significativa né l'obiettivo ambientale né quello sociale».

100 Secondo F. De Leonardis, *Lo Stato ecologico*, op. cit., 262, «il principio DNSH (…), collegandosi allo specifico obiettivo ambientale della protezione e del ripristino della biodiversità e degli ecosistemi, comporta che il concetto di sviluppo sostenibile (in cui il sostantivo è lo sviluppo e l'aggettivo la sostenibilità) evolva verso quello della sostenibilità dello sviluppo (con inversione tra il sostantivo e l'aggettivo), in linea con la prospettiva della primazia ecologica che parte dalla considerazione del limite».

101 In tal senso, R. Rota, *Riflessioni sul principio* do no significant harm *per le valutazioni di ecosostenibilità: prolegomeni per un nuovo diritto climatico-ambientale*, in *Astrid Rassegna*, n. 10, 2021, 28.

102 Come sembra, invero, suggerire F. De Leonardis, *Lo Stato ecologico*, op. cit., 42.

103 G.M. Caruso, *Il principio* "do no significant harm", op. cit., 169

«la conformità delle attività con la legislazione ambientale non implica anche conformità al DNSH»[104].

Proprio la portata «ulteriore»[105] rispetto agli strumenti di autorizzazione ambientale attualmente vigenti e la rilevanza della sottesa valutazione di conformità in relazione alle misure finanziate attraverso il dispositivo sulla ripresa e resilienza, sembra, tuttavia, rafforzare la necessità di una legge nazionale di principi[106] che superi le incertezze applicative[107] del DNSH, fissando le modalità di controllo sinora rimesse alla responsabilità delle singole Amministrazioni[108]. Ciò che, soprattutto nelle Amministrazioni locali, comporta il serio rischio di inadeguatezza delle competenze necessarie per la valutazione di conformità al DNSH specificata dai criteri di vaglio fissati dalla Commissione[109].

In definitiva, il principio DNSH sembrerebbe rinvenire un diretto fondamento costituzionale nell'art. 41, comma 2, Cost.[110], e, a monte, nello stesso principio ambientalista (art. 9 Cost.) che funge da paradigma interpretativo dell'azione delle pubbliche autorità e degli operatori economici pubblici e privati (artt. 41 e 97 Cost.). Più ancora che del principio di integrazione, di cui sembra costituire la «consequenziale evoluzione, dettata dall'urgenza e dalla gravità della questione ambientale, (…)»[111], è proprio il DNSH a poter garantire, allora, la più coerente attuazione del «mandato» costituzionale di tutela dell'ambiente (art. 9 Cost.) nei diversi segmenti ordinamentali. Non solo nella misura in cui condiziona «*internamente* il concreto esercizio della discrezionalità amministrativa agli obiettivi della transizione ecologica»[112], ma poiché sottrae, in sede amministrativa, la tutela ambientale a valutazioni politiche – di discrezionalità pura – proprie, invece, delle procedure di VIA, rispetto alle quali rivela pertanto una portata espansiva, «vasta e pervasiva»[113].

---

[104] Tutto ciò, come ha fatto notare R. Bifulco, *Nascita di un principio?*, op. cit., 235, non può che «innalzare la tutela ambientale». Sicché, «la conformità alla legislazione ambientale diventa la regola minima mentre il DNSH diventa un requisito ulteriore».

[105] R. Bifulco, *op. et loc. ult. cit.*

[106] Evidenzia «la confusa situazione italiana» sull'applicazione del DNSH, tale da richiedere «una legge di recepimento e riordino dello stesso principio per garantire (…) la certezza del nostro diritto interno sulla corretta gestione dei finanziamenti dell'Ue, a partire da quelli del PNRR» (p. 101), U. Barelli, *L'applicazione del principio «non arrecare un danno significativo» (c.d. principio DNSH): problemi e prospettive*, in *Riv. Quad. Dir. Amb.*, n. 2, 2024, spec. 63 ss.

[107] Legate, soprattutto, alle indicazioni contenute nella Guida DNSH e alle circolari che, nel 2023 e nel 2024, ne hanno novato il contenuto.

[108] A rilevarlo è, diffusamente, G.M. Caruso, *Il principio* "do no significant harm", op. cit., 153-154.

[109] A sottolinearlo è I. Costanzo, *Il principio "Do No Significant Harm" (DNSH) nel processo di transizione ecologica*, op. cit., 723.

[110] Sul punto, è ancora R. Bifulco, *Nascita di un principio?*, op. cit., a sottolineare «l'indubbia 'assonanza' (mi esprimo volutamente in termini generici) tra il non arrecare un danno significativo all'ambiente e il danno di cui si ragiona all'interno dell'art. 41, c. 2, Cost. L'analogia potrebbe essere sviluppata in futuro dalla giurisprudenza nazionale, dando così addirittura rilievo costituzionale al principio». Mette in rilievo l'«esplicito aggancio costituzionale» del principio DNSH nell'art. 41 Cost. anche V. De Santis, *La Costituzione della transizione ecologica*, op. cit., 7-8.

[111] I. Costanzo, *Il principio "Do No Significant Harm" (DNSH) nel processo di transizione ecologica*, op. cit., 729, la quale fa notare che «la considerazione dell'interesse ambientale continua ad essere centrale e necessaria per le scelte politiche ed amministrative di sviluppo, ma è oggi ritenuta adeguata solo se si concretizza nell'effettiva assenza di danni significativi agli obiettivi ambientali, verificata attraverso parametri scientifici e tecnici misurabili e commensurabili. L'integrazione fra interessi è così "sbilanciata" a favore di quello ambientale, a discapito dello sviluppo con esso contrastante e con le diverse distanze di cui la comunità potrebbe essere portatrice».

[112] … «molto più intensamente di quanto non abbia potuto fare il principio di necessaria integrazione dell'interesse ambientale, (…)». Così, A. Moliterni, *Transizione ecologica,* op. cit., 448.

[113] Per ciò stesso «ottimale per la *governance* ambientale». Così, I. Costanzo, *La valutazione di conformità*, op. cit., 680.

Come il «dovere» costituzionale incorporato nell'idea di «mandato» può limitare la tradizionale libertà del mandato parlamentare[114] nelle questioni climatico-ambientali (artt. 9, 11, 67 Cost.), così il DNSH, se adeguatamente modulato in sede applicativa, pare poter costituire lo strumento più efficace per garantire la non compromissione (per quanto "significativa") degli interessi ambientali nelle operazioni di bilanciamento effettuate, a valle, dalle pubbliche Amministrazioni, soggette al sindacato delle autorità giurisdizionali chiamate a garantire l'attuazione effettiva dei processi di transizione ecologica.
È pertanto nell'intreccio tra dovere costituzionale di tutela dell'ambiente, principio di precauzione[115] e divieto di arrecare un danno significativo agli equilibri ecologici che la «transizione ecologica» è chiamata a realizzare un complicato, comunque doveroso, percorso di "rigenerazione" ecologico-sociale dei modelli di convivenza e produzione sinora imperanti a livello euro-nazionale. Ciò che, invero, sembra non poter prescindere da una «precomprensione culturale»[116] delle problematiche (climatico-)ambientali che è compito delle istituzioni repubblicane (a partire dalle università e dalle scuole, per non dire degli organi di indirizzo politico) veicolare nella «pubblica opinione», intesa come elemento politico-sostanziale dei complessivi equilibri democratico-costituzionali. E, per questa via, riscoprire una razionalità pianificatoria e programmatoria orientata dal paradigma della sostenibilità ecologico-sociale[117], cui conformare (sul modello del DNSH) le attività economiche e di gestione amministrativa del «fondamentale interesse nazionale» alla tutela dell'ambiente[118].
«Precomprensione culturale» delle problematiche ambientali che, in definitiva, sembra indispensabile acquisire e mantenere in capo agli organi dell'interpretazione-applicazione (Amministrazione e giurisdizioni)[119], quali "guardiani" – ciascuno nella rispettiva sfera di competenza – del progredire della transizione ecologica nell'alveo del «mandato di tutela» dell'ambiente consacrato nel rinnovato articolo 9 Cost.

Abstract. Il contributo si propone di analizzare le fondamenta costituzionali della transizione ecologica. È infatti il concetto di «mandato di tutela dell'ambiente», consacrato nel rinnovato articolo 9 Cost. (sentenza costituzionale n. 105 del 2024), ad orientare un'analisi che propone una rilettura in senso ecologico-sociale della programmazione euro-nazionale di attuazione del *Green Deal* europeo (art. 41, comma 2 e 3, Cost.) e del riferimento costituzionale al «buon

[114] Profilo, questo, su cui si è avuto modo di ragionare *amplius* in altra sede. Sia consentito, pertanto, il rinvio a F. Sicuro, *Il libero mandato nelle dinamiche rappresentative*, Bari, 2025.
[115] Sul punto, appare tuttavia doveroso rimarcare la tendenza della giurisprudenza amministrativa ad inserire anche il principio di precauzione nell'ottica del bilanciamento equiponderale. Secondo il Consiglio di Stato (Parere n. 02065 del 26 settembre 2017), il principio di precauzione vivrebbe, infatti, «in una dimensione prevalentemente assiologica (esso cioè non presuppone una precisa scelta di valori-fine) né opera in un'unica direzione (segnatamente, in quella dell'interdizione delle decisioni pubbliche "rischiose")». Esso, dunque, a detta del supremo consesso amministrativo, «non obbliga affatto alla scelta del "rischio zero"», imponendo «semmai (…) al decisore pubblico (legislatore o amministratore), in contesti determinati, di prediligere, tra le plurime ipotizzabili, la soluzione che renda possibile il bilanciamento tra la minimizzazione dei rischi e la massimizzazione dei vantaggi, attraverso l'individuazione sulla base di un test di proporzionalità, di una soglia di pericolo accettabile», accertata sulla base delle migliori evidenze scientifiche.
[116] Aspetto, questo, su cui ha particolarmente insistito A. Gusmai, *La tutela costituzionale dell'ambiente, tra valori (meta-positivi), interessi (mercificatori) e (assenza di) principi fondamentali*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna On Line*, n. 1, 2015, 154.
[117] Da questa prospettiva, l'utilizzo di un'avversativa («o») per legare (o disgiungere?) gli interessi ambientali a quelli sociali nella l. n. 167 del 2025, che ha introdotto la VIG, appare imprecisa e foriera di incertezze interpretative. Le questioni ambientali presuppongono, infatti, più ampie questioni sociali e non possono essere da queste disgiunte, a meno di non voler implementare strategie d'azione parziali e socialmente "insostenibili".
[118] Corte cost., sent. n. 125 del 2025, *cons. in dir.* n. 8.
[119] In tal senso, cfr. A. Gusmai, *La tutela costituzionale dell'ambiente*, op. cit., 27.

Issn 2421-0528

andamento» dell'azione amministrativa (art. 97, comma 2, Cost.).

Abstract. The paper aims to analyze the constitutional foundations of the ecological transition. The analysis is guided by the concept of an "environmental protection mandate", as enshrined in the revised Article 9 of the Italian Constitution (Constitutional Court, judgment no. 105 of 2024). In this way, the paper advances an ecological-social rereading of the Euro-national planning framework for the implementation of the European Green Deal (Article 41(2) and (3) of the Constitution), as well as of the related constitutional reference to the principle of good performance of the administration (Article 97(2) of the Italian Constitution).

Parole chiave. Tutela dell'ambiente – Principio DNSH – Programmazione a fini sociali e ambientali – Transizione ecologica – Mandato di tutela ambientale.

Key words. Environmental protection – DNSH principle – Social and environmental planning – Ecological transition – Environmental protection mandate.