

# **CORTE COSTITUZIONALE**

SERVIZIO STUDI

**Area di diritto comparato**

## **I DIRITTI DELLE FUTURE GENERAZIONI: AMBIENTE E SALUTE**

QUADERNO PREDISPOSTO IN OCCASIONE DEL IV INCONTRO  
QUADRILATERALE CON I TRIBUNALI COSTITUZIONALI DELLA SPAGNA,  
DEL PORTOGALLO E IL CONSIGLIO COSTITUZIONALE DELLA FRANCIA

22-24 GIUGNO 2023  
ROMA, PALAZZO DELLA CONSULTA

*a cura di P. Passaglia*

*con contributi di*

G. Delledonne

C. Guerrero Picó

giugno 2023



**I DIRITTI DELLE FUTURE GENERAZIONI:  
AMBIENTE E SALUTE**

QUADERNO PREDISPOSTO IN OCCASIONE DEL IV INCONTRO  
QUADRILATERALE CON I TRIBUNALI COSTITUZIONALI DELLA SPAGNA,  
DEL PORTOGALLO E IL CONSIGLIO COSTITUZIONALE DELLA FRANCIA

GIOVEDÌ 22 GIUGNO – SABATO 24 GIUGNO 2023  
ROMA, PALAZZO DELLA CONSULTA



## INDICE

### FRANCIA

1. Una prima sperimentazione .....	7
2. Le disposizioni di riferimento: la Carta dell'ambiente .....	8
3. La Carta dell'ambiente nella giurisprudenza del <i>Conseil constitutionnel</i> .....	9
4. La decisione n. 2022-843 DC del <i>Conseil constitutionnel</i> .....	11
5. Nuove proposte di riforma .....	14
6. Gli interventi legislativi in materia di economia circolare .....	16

### PORTOGALLO

1. Il diritto all'ambiente e il principio di solidarietà intergenerazionale nella Costituzione portoghese del 1976 .....	19
1.1. L'art. 66 della Costituzione .....	19
1.2. I riferimenti in altre disposizioni .....	21
2. La tutela indiretta dei diritti delle generazioni future e le proposte di revisione costituzionale .....	23
3. La <i>lei de bases do clima</i> del 2021 .....	25
4. Il contenzioso climatico: il caso <i>Duarte Agostinho e altri c. Portogallo e altri 32 Stati</i> .....	26

### SPAGNA

1. La tutela implicita dei diritti delle nuove generazioni nell'art. 45 della Costituzione del 1978 .....	29
2. La rinnovata attenzione del legislatore nei confronti del cambiamento climatico, della transizione ecologica giusta e della tutela del benessere delle nuove generazioni .....	31
2.1. Le leggi sul cambiamento climatico e sulla transizione ecologica giusta .....	32

2.1.1. <i>La giurisprudenza costituzionale</i> .....	34
2.1.2. <i>Il primo contenzioso climatico: lo stato della questione</i> .....	34
2.2. La legge n. 10/2023 sul benessere delle generazioni presenti e future delle Isole Baleari .....	35
<b>3. Verso l'ecocentrismo? Il riconoscimento dei diritti del Mar Menor ...</b>	<b>37</b>

# FRANCIA

di Giacomo Delledonne

## 1. Una prima sperimentazione

L'ordinamento francese si caratterizzò già negli anni Novanta dello scorso secolo per un tentativo sperimentale – e non particolarmente fortunato – di prendere in considerazione a livello istituzionale i diritti delle generazioni future. Sulla scia della Conferenza delle Nazioni unite sull'ambiente e lo sviluppo, svoltasi nel 1992 a Rio de Janeiro<sup>1</sup>, nel 1993 fu istituito presso il Presidente della Repubblica un organismo consultivo denominato Consiglio per i diritti delle generazioni future (*Conseil pour les droits des générations futures*). Il Consiglio si sarebbe occupato dell'«integrazione dell'ambiente nelle politiche pubbliche e della loro coerenza con gli obiettivi definiti in occasione della Conferenza»<sup>2</sup>. Ogni anno il Consiglio avrebbe elaborato e pubblicato una relazione accompagnata da raccomandazioni. Quanto agli aspetti organizzativi, il Consiglio era composto di nove membri, designati dal Presidente della Repubblica e scelti in ragione della loro competenza o del loro interesse per le questioni ambientali. Tre dei nove membri erano scelti fra le personalità proposte dalle associazioni ambientaliste riconosciute.

Nei suoi primi due anni di attività il Consiglio emise diversi pareri e presentò presso l'UNESCO un appello per i diritti delle generazioni future. Nel 1995 l'annuncio della ripresa degli esperimenti nucleari nel Pacifico meridionale provocò le dimissioni del presidente del Consiglio per i diritti delle generazioni future, il noto esploratore e oceanografo Jacques-Yves Cousteau. Dopo le dimissioni di Cousteau, che non fu sostituito, il Consiglio non si riunì più, per essere infine soppresso nel 2003<sup>3</sup>. Nelle fonti istitutive del Consiglio nazionale per lo sviluppo sostenibile (*Conseil national du développement durable*), l'organismo consultivo che ha assorbito buona parte delle funzioni in precedenza attribuite al Consiglio nazionale per i diritti delle generazioni future ed è stato poi

---

<sup>1</sup> Nella Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo figurava, infatti, l'impegno a realizzare il diritto allo sviluppo «in modo da soddisfare equamente le esigenze relative all'ambiente ed allo sviluppo delle generazioni presenti e future».

<sup>2</sup> Così l'art. 1 del *décret* n. 93-298 del 8 marzo 1993, che istituì il Consiglio per i diritti delle generazioni future, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000006081337>.

<sup>3</sup> Si veda il *décret* n. 2003-758 del 30 luglio 2003, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIARTI000006222074/2003-08-06/>.

affiancato da un Consiglio nazionale per la transizione ecologica (*Conseil national de la transition écologique*), i riferimenti al tema delle generazioni future sono assai meno valorizzati<sup>4</sup>.

## 2. Le disposizioni di riferimento: la Carta dell'ambiente

Si colloca nel primo decennio del secolo XXI un'innovazione normativa, introdotta al più alto livello del sistema delle fonti, che ha dato grande visibilità al tema dei diritti delle generazioni future. Come si dirà *infra*, però, è occorso più tempo perché si manifestassero pienamente le implicazioni della costituzionalizzazione di alcuni principi relativi alla tutela dell'ambiente.

La Carta dell'ambiente (*Charte de l'environnement*), elaborata nel 2004 e approvata sotto forma di legge costituzionale n. 2005-205 del 1° marzo 2005, evoca nel preambolo l'esigenza di assicurare uno sviluppo sostenibile. Da un lato, «l'uomo esercita un'influenza crescente sulle condizioni della vita e sulla propria evoluzione»; dall'altro, «il futuro e l'esistenza stessa dell'umanità sono indissociabili dal suo ambiente naturale». Conseguentemente, «le scelte destinate a rispondere alle necessità del presente non devono compromettere la capacità delle generazioni future e degli altri popoli di soddisfare i propri bisogni». All'interno dell'articolato, l'art. 1 riconosce a tutti «il diritto di vivere in un ambiente equilibrato e rispettoso della salute», mentre l'art. 6 è così formulato: «Le politiche pubbliche devono promuovere uno sviluppo sostenibile. A tal fine, esse coniugano la tutela e la valorizzazione dell'ambiente, lo sviluppo economico e il progresso sociale». L'adozione della Carta e la sua integrazione tra le fonti di rango costituzionale fecero seguito a un impegno assunto durante la campagna elettorale del 2002 da Jacques Chirac, Presidente della Repubblica uscente e poi riconfermato. Nelle intenzioni di Chirac, la Carta dell'ambiente avrebbe puntualizzato i diritti e i doveri riguardanti l'ambiente e le generazioni future, affermando cinque principi fondamentali: integrazione, precauzione, responsabilità ecologica, prevenzione e, infine, informazione e partecipazione<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> V., rispettivamente, il *décret* n. 2003-36 del 13 gennaio 2003, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000777069>, e il *décret* n. 2013-753 del 16 agosto 2013, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000027845749->

<sup>5</sup> Cfr. M. PRIEUR, *Promesses et réalisations de la Charte de l'environnement*, in *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 43, 2014, 7 s. Sul processo di elaborazione della Carta v. S. DJEMNI-WAGNER, *Droit(s) des générations futures*, Paris, Institut des études et de la recherche sur le droit et la justice, 2023, 34.

L'elaborazione della Carta fu però accolta dalla dottrina con un certo scetticismo, talvolta espresso con toni irrisori; questo per il carattere talvolta declamatorio delle disposizioni della Carta stessa, apparentemente poco idonee sia a creare situazioni giuridiche in capo ai consociati, sia a conformare le politiche pubbliche<sup>6</sup>. Questi timori – o speranze – furono rapidamente smentiti sul secondo versante: lo dimostrerebbe la *Grenelle dell'ambiente*, un ambizioso programma di riforme ambientali varate durante il mandato presidenziale di Nicolas Sarkozy (2007-2012) e rivolte a provocare un effetto di complessivo *inverdimento* (*verdissement*) delle politiche pubbliche.

### **3. La Carta dell'ambiente nella giurisprudenza del *Conseil constitutionnel***

A lungo, nella sua giurisprudenza, il *Conseil constitutionnel* ha ricostruito le esigenze ambientali qualificandole come obiettivo di interesse generale (*objectif d'intérêt général*), in quanto tale idoneo a limitare diritti e libertà costituzionalmente garantiti. Più solido, anche se ondivago, appare l'approccio alla tutela della salute pubblica, trattata ora alla stregua di un diritto, ora di un obiettivo di valore costituzionale (*objectif de valeur constitutionnelle*). Questi ultimi sono una categoria di cui il *Conseil* ha iniziato a servirsi negli anni Ottanta<sup>7</sup>: si tratta di «norme implicite che, secondo la ricostruzione più diffusa, sono il frutto di un'operazione “creativa” posta in essere dal *Conseil*, il quale le ricava direttamente dal sistema. Norme (implicite) cui il legislatore è vincolato: se questo sono gli *objectifs de valeur constitutionnelle*, appare difficile negare che si sia in presenza di una integrazione ulteriore del *bloc de constitutionnalité*»<sup>8</sup>.

Dopo l'entrata in vigore della Carta dell'ambiente, il *Conseil constitutionnel* ha rapidamente riconosciuto valore costituzionale ai diritti e ai doveri che questa riconosce agli artt. da 1 a 10; tali disposizioni, perciò, «si impongono ai poteri

---

<sup>6</sup> V. ancora M. PRIEUR, *Promesses et réalisations de la Charte de l'environnement*, cit., 8 s.

<sup>7</sup> Si veda la decisione n. 82-141 DC del 27 luglio 1982, Legge sulla comunicazione audiovisiva, cons. 5, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1982/82141DC.htm>.

<sup>8</sup> P. PASSAGLIA, *La Costituzione dinamica. Quinta repubblica e tradizione costituzionale francese*, Torino, Giappichelli, 2008, 207 s. V. inoltre F. LUCHAIRE, *Brèves remarques sur une création du Conseil constitutionnel: l'objectif de valeur constitutionnelle*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 64, 2005, 675 ss.; P. DE MONTALIVET, *Les objectifs de valeur constitutionnelle*, Paris, Dalloz, 2005; G. SUTTER, *Utilité et limites des objectifs de valeur constitutionnelle sur le plan contentieux*, in *Titre VII*, n. 8, 2022, 44 ss.

pubblici e alle autorità amministrative nei loro ambiti di competenza rispettivi»<sup>9</sup>. In una successiva decisione, però, i *Sages* hanno precisato che i sette commi di cui si compone il preambolo della Carta, pur avendo valore costituzionale, non danno luogo al riconoscimento di diritti o libertà costituzionali e, conseguentemente, non possono essere invocati nell'ambito di una *question prioritaire de constitutionnalité*<sup>10</sup>. In sostanza, ciò poteva dare luogo a una scissione fra il diritto di vivere in un ambiente equilibrato e rispettoso della salute (art. 1 della Carta) e la necessità che le scelte dei decisori pubblici non compromettessero gli interessi delle generazioni future (settimo comma del preambolo).

Muovendo proprio dal preambolo della Carta dell'ambiente, il *Conseil constitutionnel* nel 2020 ha individuato nella «protezione dell'ambiente, patrimonio comune degli esseri umani», un obiettivo di valore costituzionale<sup>11</sup>. Come si legge nel commento ufficiale allegato a quella decisione, il *Conseil constitutionnel* ha escluso che dal preambolo della Carta dell'ambiente si possano ricavare diritti o libertà costituzionalmente garantiti e suscettibili di essere invocati all'interno di una *question prioritaire de constitutionnalité*: «Ricavando dalle disposizioni del preambolo un obiettivo di valore costituzionale relativo alla protezione dell'ambiente, il *Conseil* si pone in linea con la propria giurisprudenza anteriore, poiché tali obiettivi di valore costituzionale non costituiscono, con qualche eccezione, diritti o libertà invocabili nell'ambito di una QPC. Si tratta invece di norme in base alle quali il legislatore può apportare restrizioni a tali diritti e libertà costituzionali»<sup>12</sup>. Un obiettivo di valore costituzionale, però, può senz'altro essere invocato come parametro in sede di controllo di costituzionalità preventivo. Inoltre, poiché l'ambiente è definito «patrimonio comune dell'umanità», il legislatore può tenere conto degli effetti che attività svolte in Francia possono avere fuori dei confini nazionali: «l'obiettivo di protezione dell'ambiente non si limita perciò alla protezione dell'ambiente nazionale. Ha una

---

<sup>9</sup> Decisione n. 2008-564 DC del 19 giugno 2008, Legge relativa agli organismi geneticamente modificati, cons. 18, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2008/2008564DC.htm>.

<sup>10</sup> Decisione n. 2014-394 QPC del 7 maggio 2014, *Société Casuca* [Coltivazioni al limite di proprietà private], cons. 5, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2014/2014394QPC.htm>.

<sup>11</sup> Decisione n. 2019-823 QPC del 31 gennaio 2020, *Union des industries de la protection des plantes* [Divieto, di produzione, stoccaggio e circolazione di alcuni prodotti fitofarmaceutici], par. 4, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2020/2019823QPC.htm>.

<sup>12</sup> Commento alla decisione n. 2019-823 QPC, p. 14, [https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank\\_mm/decisions/2019823qpc/2019823qpc\\_ccc.pdf](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2019823qpc/2019823qpc_ccc.pdf).

portata universale, da cui si deduce la possibilità per il legislatore di promuovere questa tutela dappertutto sul pianeta»<sup>13</sup>.

Nella stessa decisione, peraltro, il *Conseil* ha definito obiettivo di valore costituzionale anche la tutela della salute. Anche in questo caso si tratta di una novità, con cui «il *Conseil constitutionnel* conferma l'esistenza, accanto al principio fondamentale di tutela della salute, direttamente invocabile in sede di QPC, di un obiettivo di valore costituzionale, che abilita il legislatore ad agire in nome della tutela della salute, all'occorrenza pregiudicando altre esigenze costituzionali»<sup>14</sup>.

Nel frattempo – è opportuno precisarlo – il contenzioso climatico svoltosi dinanzi al giudice amministrativo, e che ha avuto i suoi momenti forti nei ricorsi presentati dal Comune e dal sindaco di Grande-Synthe<sup>15</sup> e poi nell'*affaire du siècle*<sup>16</sup>, ha visto una valorizzazione degli accordi internazionali e del diritto dell'Unione europea assai più che della Carta dell'ambiente.

#### **4. La decisione n. 2022-843 DC del *Conseil constitutionnel***

Nell'agosto 2022 deputati e senatori dei gruppi di sinistra hanno chiesto al *Conseil constitutionnel* di pronunciarsi sulla costituzionalità di varie disposizioni della legge recante misure urgenti per la protezione del potere di acquisto (*loi pouvoir d'achat*), da poco approvata dall'Assemblea nazionale e dal Senato successivamente all'intervento della Commissione mista paritetica. Il testo conteneva varie disposizioni di carattere straordinario, volte a fare fronte al brusco

---

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> *Conseil d'État*, sottosezioni VI e V riunite, n. 427301, 1° luglio 2021; n. 467982, 10 maggio 2023. Con la decisione del 1° luglio 2021 il *Conseil d'État* aveva ingiunto al Governo di assumere non più tardi del 31 marzo 2022 tutte le misure idonee a raggiungere entro il 2030 l'obiettivo di riduzione del 40 per cento delle emissioni di gas serra. Con la successiva decisione del 10 maggio 2023 i giudici del *Palais-Royal*, pur riconoscendo che nel frattempo il Governo aveva adottato nuove misure, hanno rilevato che non appare ancora garantito in maniera sufficientemente credibile il percorso di riduzione delle emissioni di gas serra. Di conseguenza, il *Conseil d'État* ha assegnato all'Esecutivo un nuovo termine, invitandolo a provvedere entro il 30 giugno 2024.

<sup>16</sup> *Tribunal administratif* di Parigi, nn. 1904967, 1904968, 1904972 e 1904976/4-1, 3 febbraio 2021; nn. 1904967, 1904968, 1904972 e 1904976/4-1, 14 ottobre 2021. Con la decisione del 14 ottobre 2021 il giudice amministrativo di primo grado ha ingiunto allo Stato francese di porre rimedio alle conseguenze della sua inazione in materia di lotta al cambiamento climatico, ordinando che il superamento del tetto alle emissioni di gas serra fosse oggetto di misure compensative entro il 31 dicembre 2022.

aumento del caro vita provocato dalla crisi inflazionistica e dalla crisi energetica. La legge, frutto di un’iniziativa governativa voluta con forza dal presidente della Repubblica Emmanuel Macron e significativamente rimaneggiata nel corso dell’esame parlamentare, è intervenuta su tre fronti: protezione del tenore di vita dei Francesi, protezione del consumatore e sovranità energetica.

Per i fini di questa ricerca, la decisione n. 2022-843 DC, con cui il *Conseil constitutionnel* ha rigettato gran parte delle censure formulate nei confronti della *loi pouvoir d’achat*<sup>17</sup>, risulta interessante soprattutto per i profili attinenti alla sovranità energetica<sup>18</sup>.

Da un lato, gli artt. 29 e 30 della *loi votée* prevedevano il ricorso a un rigassificatore galleggiante presso il porto di Le Havre, allo scopo di fronteggiare le difficoltà nell’approvvigionamento di gas. Tenuto conto delle difficoltà contingenti, le disposizioni contestate permettevano di derogare al diritto comune. Secondo i parlamentari ricorrenti, il legislatore, consentendo l’installazione di un rigassificatore galleggiante a Le Havre e ammettendo «deroghe numerose e sproporzionate alle regole ambientali»<sup>19</sup>, avrebbe autorizzato pregiudizi irreparabili all’ambiente. Il *Conseil constitutionnel* ha rigettato le censure dei parlamentari ricorrenti, formulando però una riserva interpretativa. Da un lato, la situazione di fatto chiama in causa «la tutela degli interessi fondamentali della Nazione, tra i quali figurano l’indipendenza della Nazione e gli elementi essenziali del suo potenziale economico»<sup>20</sup>. Queste esigenze, però, non possono essere perseguite senza tenere conto di altri condizionamenti, e proprio qui entra in gioco la riserva interpretativa del *Conseil*: «Dal preambolo della Carta dell’ambiente, però, si evince che la tutela dell’ambiente dev’essere perseguita non meno degli altri interessi fondamentali della Nazione, e le scelte destinate a soddisfare i bisogni del presente non debbono compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i loro propri bisogni. Perciò, a meno di violare

---

<sup>17</sup> Poi entrata in vigore come legge n. 2022-1158 del 16 agosto 2022, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000046186723>.

<sup>18</sup> Com’è stato osservato, «l’irruzione della Carta nella decisione del 12 agosto 2022 [...] è rivelatrice della penetrazione di considerazioni ambientali al di là degli oggetti classici della tutela della natura. In questa decisione, infatti, erano in gioco disposizioni relative alle modalità di produzione dell’energia» (M. FLEURY, M.-A. COHENDET, “*Work still in progress*”: *chronique de droit constitutionnel sur la Charte de l’environnement*, in *Revue juridique de l’environnement*, n. 47, 2022, 830).

<sup>19</sup> Decisione n. 2022-843 DC del 12 agosto 2022, Legge recante misure urgenti per la tutela del potere di acquisto, par. 7, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2022/2022843DC.htm>.

<sup>20</sup> Decisione n. 2022-843 DC, par. 11.

l'art. 1 della Carta dell'ambiente, queste disposizioni potrebbero trovare applicazioni soltanto nel caso di una grave minaccia per la sicurezza degli approvvigionamenti di gas»<sup>21</sup>. Come si legge nel commento ufficiale allegato alla decisione, questa riserva, che fa esplicito riferimento alla capacità delle generazioni future di soddisfare i loro bisogni, è formulata «in termini inediti»: «La riserva così formulata mira ad assicurare, tenuto conto dei pregiudizi all'ambiente che potrebbero derivare dall'installazione e dal mantenimento di un rigassificatore galleggiante, che l'applicazione delle disposizioni contestate abbia luogo solo in circostanze sufficientemente gravi, di cui spetterà all'autorità amministrativa competente fornire la prova. È il caso di osservare che è la prima volta che il *Conseil constitutionnel* formula una riserva sulla base dell'art. 1 della Carta dell'ambiente, definendo le esigenze che derivano dal diritto di vivere in un ambiente equilibrato e rispettoso della salute alla luce delle affermazioni contenute nel preambolo della Carta, avendo di mira, in particolare, la capacità delle generazioni future di soddisfare i loro propri bisogni»<sup>22</sup>.

Nella medesima decisione il *Conseil* ha formulato un'altra riserva interpretativa facendo leva su argomentazioni simili. L'art. 36 della legge impugnata consente di innalzare il tetto massimo di emissioni di gas serra applicabile agli impianti di produzione di elettricità a partire da combustibili fossili; anche in questo caso i ricorrenti hanno evocato la prospettiva di pregiudizi irreparabili per l'ambiente, con la conseguente violazione dell'art. 6 della Carta dell'ambiente. Nella decisione i *Sages* della rue de Montpensier hanno osservato che questa disposizione, dal contenuto indubbiamente pregiudizievole per l'ambiente, persegue lo scopo di limitare il rischio di guasti del sistema elettrico nazionale. Anche in questo caso, dunque, viene in rilievo la tutela di interessi fondamentali della Nazione. L'innalzamento del tetto massimo delle emissioni, però, può avere luogo «soltanto in caso di minaccia per la sicurezza degli approvvigionamenti di elettricità»: la tutela dell'ambiente merita di essere presa in considerazione non meno degli «altri interessi fondamentali della Nazione», e «le scelte destinate a rispondere ai bisogni del presente non devono compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i loro propri bisogni. Per questo, a pena di violazione dell'art. 1 della Carta dell'ambiente, queste disposizioni non

---

<sup>21</sup> Decisione n. 2022-843 DC, par. 22.

<sup>22</sup> Commento alla decisione n. 2022-843 DC, p. 20.

possono trovare applicazione se non nel caso di una *grave minaccia* per la sicurezza degli approvvigionamenti di elettricità»<sup>23</sup>.

Come già anticipato l'elemento inedito in questa decisione è la saldatura fra il diritto di vivere in un ambiente equilibrato e rispettoso della salute, enunciato all'art. 1 della Carta dell'ambiente, e i riferimenti alla necessità di un bilanciamento effettivo degli interessi in gioco e alla tutela delle generazioni future, evocate nei commi sesto e settimo del preambolo della Carta stessa<sup>24</sup>. Si tratta, in ogni caso, di riferimenti puramente interni, poiché il *Conseil constitutionnel*, che ha ripetutamente affermato di non essere *juge de la conventionnalité*<sup>25</sup>, non verifica il rispetto degli accordi internazionali ad opera del legislatore ordinario.

## 5. Nuove proposte di riforma

Come si è detto in precedenza, la traiettoria del Consiglio per i diritti delle generazioni future non fu particolarmente fortunata. Delle aspettative legate a quell'organo consultivo è però rimasta traccia nel dibattito successivo, in cui si è periodicamente riaffacciata l'idea di una Camera del futuro o di un Alto Consiglio del lungo periodo<sup>26</sup>. Questa proposta, però, si è affacciata anche nel discorso pronunciato dal presidente della Repubblica Emmanuel Macron dinanzi al Parlamento riunito in *Congrès*, all'inizio del suo primo mandato: «Il Consiglio economico, sociale e ambientale deve diventare la Camera del futuro (*Chambre du futur*), dove ciroleranno tutte le forze vive della Nazione. Per questo, oltre a ridurre il numero dei suoi membri di un terzo, dobbiamo rivedere da cima a fondo le regole della sua rappresentatività. Una volta definita quest'ultima, faremo di quest'assemblea il crocevia delle consultazioni pubbliche»<sup>27</sup>. Si tratta, come si vede, di una proposta relativamente vaga e che, per di più, non ha avuto seguito.

---

<sup>23</sup> Decisione n. 2022-843 DC, par. 22 (corsivo aggiunto).

<sup>24</sup> Cfr. M. CHARITÉ, *Un contrôle de constitutionnalité plus "vert" qu'hier et moins que demain?*, in *La Semaine juridique. Edition générale*, n. 36, 12 settembre 2022, 1612 ss.

<sup>25</sup> Decisione n. 74-54 DC del 15 gennaio 1975, Legge relativa all'interruzione volontaria della gravidanza, cons. 7, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1975/7454DC.htm>.

<sup>26</sup> Cfr. S. DJEMNI-WAGNER, *Droit(s) des générations futures*, cit., 37 s.

<sup>27</sup> Discorso di Emmanuel Macron dinanzi al Parlamento riunito in Congrès, 3 luglio 2017, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/07/03/discours-du-president-de-la-republique-devant-le-parlement-reuni-en-congres>.

Tra le proposte della Convenzione civica per il clima, istituita nell'ottobre 2019 su richiesta del primo ministro Édouard Philippe e attiva fino all'estate 2020, figura l'istituzione di una sorta di *ombudsman* specializzato, denominato Difensore dell'ambiente (*Défenseur de l'environnement*). Sulla scia di quelle proposte, il successivo primo ministro Jean Castex commissionò alla parlamentare Cécile Muschotti una relazione sulle possibilità dischiuse dall'istituzione di un difensore dell'ambiente *e delle generazioni future*.

Sebbene la relazione faccia esplicito riferimento alla questione del carattere necessariamente intertemporale della tutela dell'ambiente, le soluzioni prospettate rimangono relativamente generiche. Appartiene al medesimo filone la proposta di legge costituzionale presentata da alcuni deputati dei gruppi di sinistra nel corso della legislatura attualmente in corso: vi si propone l'inserimento nel testo della Costituzione di un nuovo titolo XI-ter, rubricato *Il Difensore dell'ambiente*<sup>28</sup>.

Da ultimo, è opportuno fare riferimento alla proposta di legge costituzionale, il cui *iter*, pur non essendosi concluso con l'entrata in vigore della riforma, è stato per buona parte parallelo a quello della legge costituzionale n. 1/2022 in Italia<sup>29</sup>. Il progetto di legge mirava ad aggiungere all'art. 1 della Costituzione del 1958 un terzo comma secondo cui la Repubblica «garantisce la preservazione dell'ambiente e della diversità biologica e contrasta il cambiamento climatico (*dérèglement climatique*)». Il testo del progetto, approvato senza modifiche dall'Assemblea nazionale, è stato poi significativamente rivisto dal Senato, la cui maggioranza di centro-destra, preoccupata per le possibili contraddizioni fra il nuovo terzo comma dell'art. 1 e la Carta dell'ambiente, ha cercato di minimizzare la portata innovativa della riforma. A fronte dell'assenza di un accordo fra i due rami del Parlamento – che sono dotati di eguali approvazioni in sede di esame dei progetti di revisione costituzionale –, il Primo ministro ha annunciato l'abbandono della riforma. Nelle intenzioni del Governo, obiettivo del progetto di legge costituzionale era portare l'ambiente «al centro di tutte le nostre politiche pubbliche. Tenuto conto dell'emergenza climatica, dell'emergenza ambientale, il Governo intende indicare ai poteri pubblici obblighi più forti di quelli che esistono

---

<sup>28</sup> XVI legislatura, proposta di legge costituzionale n. 608, rivolta a istituire un Difensore dell'ambiente, [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/textes/116b0608\\_proposition-loi](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/textes/116b0608_proposition-loi).

<sup>29</sup> XV legislatura, progetto di legge costituzionale n. 3787 ([https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b3787\\_projet-loi](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b3787_projet-loi)), che completa l'art. 1 della Costituzione e contiene disposizioni relative alla tutela dell'ambiente. Per sintetici riferimenti in italiano, cfr. A.-O. COZZI, *La modifica degli artt. 9 e 41 Cost. in tema di ambiente: spunti dal dibattito francese sulla Carta dell'ambiente del 2004 tra diritti e principi*, in *DPCE online*, 2021, 3407 e nt. 38.

attualmente»<sup>30</sup>. In pari tempo, si voleva avanzare rispetto non solo alla Carta dell'ambiente, ma anche alla decisione alla già citata decisione n. 2019-823 QPC del *Conseil constitutionnel*: «un obiettivo di valore costituzionale, a differenza di una regola costituzionale dotata di carattere imperativo, non comporta alcun obbligo di mezzi e necessita, per la sua attuazione, dell'intervento del legislatore. Un obiettivo di valore costituzionale non può neppure essere invocato a supporto di una *question prioritaire de constitutionnalité*. Il progetto di revisione costituzionale che vi sottoponiamo, facendo della tutela dell'ambiente e del contrasto al cambiamento climatico un autentico principio costituzionale, intende andare oltre i testi e la giurisprudenza attuali»<sup>31</sup>.

## 6. Gli interventi legislativi in materia di economia circolare

Il tema della solidarietà intergenerazionale, benché evocato meno frequentemente, informa di sé anche la discussione sull'economia circolare. Sul punto si è registrato un importante intervento del legislatore nel corso della XV legislatura (2017-2022). Come si legge nella relazione di accompagnamento governativa, il progetto di legge relativo alla lotta contro lo spreco e all'economia circolare propone «un equilibrio fra la responsabilità delle imprese, con l'allargamento del perimetro del principio “chi inquina paga”, e una miglior informazione dei consumatori, col rafforzamento degli strumenti messi a disposizione degli enti territoriali e dello Stato e con la creazione di valore economico e sociale sui territori. L'obiettivo, così, è di dare a ciascuno degli attori gli strumenti per agire in funzione delle loro capacità e con la massima efficacia per fare passare il nostro paese da un'economia lineare a un'economia circolare. [Il progetto di legge] si inserisce pienamente nell'attuazione della Carta dell'ambiente, in particolare degli articoli 6, 8 e 9 di quest'ultima».

La legge n. 2020-105 (*loi AGECE*)<sup>32</sup> contiene diverse misure che perseguono in vario modo l'obiettivo di ridurre gli sprechi e di favorire la transizione

---

<sup>30</sup> Audizione del guardasigilli e ministro della Giustizia, Éric Dupond-Moretti, dinanzi alla *Commission des lois* e alla *Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable* del Senato, 24 marzo 2021.

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> Legge n. 2020-105 del 10 febbraio 2020, relativa alla lotta contro lo spreco e all'economia circolare, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000041553759>.

all'economia circolare. Secondo informazioni governative<sup>33</sup>, alcune di queste misure hanno già iniziato a ricevere applicazione. Si possono allora citare: il divieto di numerosi prodotti di plastica monouso, di cui si prevede la rimozione dal commercio entro il 2040; la fine delle stoviglie usa e getta nei ristoranti per i pasti consumati sul posto, a vantaggio di stoviglie lavabili e riutilizzabili; la soppressione degli imballaggi di plastica per la frutta e la verdura che possono essere vendute sfuse; un nuovo modo di informare a proposito della raccolta differenziata per la maggior parte dei prodotti di uso quotidiano, allo scopo di favorire la semplificazione, dare una seconda vita ai prodotti usati e riciclare meglio; la generalizzazione della raccolta degli imballaggi di plastica nel contenitore giallo; un indice di riparabilità collocato sui prodotti elettronici, per informare meglio i consumatori e allungare la durata di vita di tali prodotti; l'introduzione dell'obbligo per i produttori di pubblicare *online* informazioni particolareggiate sulle caratteristiche ambientali dei prodotti e sulla tracciabilità geografica delle diverse fasi di produzione; il divieto di distruggere le rimanenze al di fuori del settore alimentare; l'introduzione di un *bonus* riparazione per gli apparecchi elettrici ed elettronici; l'introduzione della possibilità di depositare direttamente in negozio, in punti di raccolta specifici, i prodotti usati, che potranno essere destinati al reimpiego ovvero al riciclo.

---

<sup>33</sup> Disponibili all'indirizzo <https://www.ecologie.gouv.fr/trois-ans-loi-anti-gaspillage-economie-circulaire-des-transformations-loeuvre-et-venir-0>.



# PORTOGALLO

a cura di Carmen Guerrero Picó

## 1. Il diritto all'ambiente e il principio di solidarietà intergenerazionale nella Costituzione portoghese del 1976

### 1.1. L'art. 66 della Costituzione

La Costituzione della Repubblica portoghese del 1976 (nel prosieguo, CRP) è stata ritenuta visionaria<sup>1</sup> per quanto riguarda il riconoscimento del diritto fondamentale all'ambiente. L'art. 66 CRP, rubricato «[a]mbiente e qualità di vita» e sottoposto a revisione più volte<sup>2</sup>, attualmente così recita<sup>3</sup>:

“1. Tutti hanno il diritto a un ambiente di vita umano, sano ed ecologicamente equilibrato e hanno il dovere di difenderlo.

2. Per assicurare il diritto all'ambiente, nel quadro di uno sviluppo sostenibile, spetta allo Stato, per mezzo di propri organismi e con il coinvolgimento e la partecipazione dei cittadini:

a) prevenire e controllare l'inquinamento e i suoi effetti e le forme pregiudizievoli di erosione;

b) ordinare e promuovere l'ordinamento del territorio, mirando a una corretta localizzazione delle attività, a un equilibrato sviluppo socio-economico e alla valorizzazione del paesaggio;

c) istituire e sviluppare riserve e parchi naturali e di ricreazione, nonché classificare e proteggere paesaggi e luoghi, al fine di garantire la conservazione della natura e la preservazione del valore culturale di interesse storico o artistico;

---

<sup>1</sup> Di recente, v. il *Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*, David R. Boyd, on his visit to Portugal, del 04/01/2023, <https://spinternet.ohchr.org/Download.aspx?SymbolNo=A%2fHRC%2f52%2f33%2fAdd.1&Lang=en>.

<sup>2</sup> La disposizione è stata oggetto di successive revisioni costituzionali. V., per tutti, C. AMADO GOMES, *Constituição e ambiente: Errância e simbolismo*, in *Revista de Direito do Ambiente e Ordenamento do Território*, n. 13, 2006, <https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/288-132.pdf>.

<sup>3</sup> La traduzione delle disposizioni costituzionali riportate in queste pagine è tratta da R. ORRÙ, *La Costituzione del Portogallo (1996)*, in AAVV, *Codice delle Costituzioni*, vol. 1, Cedam, Padova, 2016, 259 ss.

d) promuovere lo sfruttamento razionale delle risorse naturali, salvaguardando le loro capacità di rinnovamento e la stabilità ecologica, nel rispetto del principio di solidarietà tra generazioni<sup>4</sup>;

e) promuovere, in collaborazione con le autarchie locali, la qualità ambientale delle popolazioni e della vita urbana, particolarmente sul piano architettonico e nella protezione delle zone storiche;

f) promuovere l'integrazione degli obiettivi ambientali nelle varie politiche di ambito settoriale;

g) promuovere l'educazione ambientale e il rispetto per i valori dell'ambiente;

h) assicurare che la politica fiscale renda compatibile lo sviluppo con la protezione dell'ambiente e la qualità della vita.

La CRP non definisce l'ambiente né la qualità di vita, e non vi è identità tra questi concetti<sup>5</sup>. Come evidenziato da GOMES CANOTILHO e MOREIRA, il costituente ha optato per una visione unitaria dei sistemi fisici, chimici e biologici e dei fattori economici, sociali e culturali, che si influenzano reciprocamente. Nonostante la dimensione antropocentrica dell'ambiente punti alla qualità di vita, questa deriva dall'intersezione di molteplici fattori nel meccanismo e nel funzionamento delle società umane, e si traduce principalmente in una situazione di benessere fisico, mentale, sociale e culturale, sul piano individuale, e in rapporti di solidarietà e di fraternità, sul piano collettivo.

L'approccio antropocentrico all'ambiente giustifica il riconoscimento del diritto costituzionale all'ambiente dell'art. 66, comma 1, CRP come un diritto fondamentale<sup>6-7</sup>.

---

<sup>4</sup> Il capoverso è stato introdotto dalla revisione costituzionale del 1997.

<sup>5</sup> Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO – V. MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3ª ed., Coimbra Editora, 1993, 346 ss.

<sup>6</sup> L'art. 66, comma 1, CRP è inserito nella Parte I del Titolo III, concernente i diritti sociali. L'art. 17 CRP prevede che il regime dei diritti, libertà e garanzie si applica ai diritti del titolo II e ai *diritti fondamentali di natura analoga* (enfasi aggiunta), tra cui – appunto – il diritto all'ambiente.

<sup>7</sup> Sul dibattito dottrinale sulla natura e sulle garanzie di questo diritto v., più di recente, V. PEREIRA DA SILVA, *O verde é uma das cores do Direito Constitucional*, in AAVV, *Direito do ambiente. Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Vasco Pereira da Silva*, Università di Lisbona, 2021, 18-47, [https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/e-book\\_homenagemprofyps\\_icjp\\_23jan2021.pdf](https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/e-book_homenagemprofyps_icjp_23jan2021.pdf).

Il Tribunale costituzionale, nell'*acórdão* n. 83/2022, del 26 gennaio<sup>8</sup>, sul risarcimento dei danni causati dal lupo iberico, ha dichiarato che il diritto all'ambiente tutela la biodiversità. Si ha quindi il dovere di promuovere un rapporto equilibrato, armonioso e, soprattutto, sostenibile tra la specie umana e il suo ambiente, messo in pericolo dal degrado della biodiversità. Nell'opinione concorrente alla sentenza, la giudice costituzionale Mariana Canotilho ha evidenziato come l'art. 66, comma 1, CRP sancisca un dovere, non solo per lo Stato, ma anche per tutti i cittadini. Una lettura della CRP alla luce delle attuali esigenze implica riconoscere l'efficacia orizzontale dei doveri di protezione dell'ambiente e di mantenimento dell'equilibrio ecologico.

## 1.2. I riferimenti in altre disposizioni

L'art. 66 CRP non esaurisce i riferimenti all'ambiente nella Legge fondamentale. Restando ancora nell'ambito dei diritti, può citarsi l'art. 64 CRP, sul diritto alla salute, secondo cui: «l. [t]utti hanno il diritto alla protezione della salute e il dovere di difenderla e di promuoverla. – 2. Il diritto alla protezione dalla salute è realizzato: [...] b) Tramite la creazione di condizioni economiche, sociali, culturali e *ambientali* che garantiscano, in particolare, la protezione dell'infanzia, della gioventù e della vecchiaia, mediante il miglioramento sistematico delle condizioni di vita e di lavoro, nonché per mezzo della promozione della cultura fisica e sportiva, scolastica e popolare e infine attraverso lo sviluppo dell'educazione sanitaria del popolo e di una pratica di vita salutare [...]» (enfasi aggiunta).

Inoltre, l'art. 52, comma 3, sul diritto di petizione e il diritto di azione popolare, dispone che «[è] conferito a tutti, personalmente o attraverso associazioni di difesa degli interessi in causa, il diritto di azione popolare nei casi e nei termini previsti dalla legge, incluso il diritto di richiedere per il soggetto o i soggetti lesi l'appropriato indennizzo, segnatamente al fine di: a) Promuovere la prevenzione, la cessazione o la repressione giudiziaria delle infrazioni contro la salute pubblica, i diritti dei consumatori, *la qualità della vita, la tutela dell'ambiente* e del patrimonio culturale [...]» (enfasi aggiunta).

---

<sup>8</sup> V. in particolare il FJ 2.5.1. alla pagina <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20220083.html>.

La disposizione, ritenuta una delle maggiori conquiste processuali per la difesa del diritto fondamentale all'ambiente<sup>9</sup>, è stata attuata dall'art 7 della legge n. 19/2014, del 14 aprile, su *as bases da política de ambiente*<sup>10</sup>, che così recita: «1. A tutti è riconosciuto il diritto alla tutela piena ed effettiva dei propri diritti e degli interessi protetti dalla legge in materia di ambiente. – 2. In particolare, questi diritti processuali includono: a) il diritto di azione per la difesa dei diritti soggettivi e degli interessi protetti dalla legge, nonché per l'esercizio del diritto di azione pubblica e popolare; b) il diritto di promuovere la prevenzione, la cessazione e la riparazione delle violazioni dei beni e dei valori ambientali nel modo più celere possibile; c) il diritto di esigere l'immediata cessazione dell'attività che ha causato una minaccia o un danno all'ambiente, nonché il ripristino della situazione precedente e il pagamento del relativo indennizzo, nei termini di legge».

D'altra parte, tralasciando le disposizioni sulle competenze, l'ambiente è menzionato in diverse disposizioni riguardanti i doveri dello Stato.

L'art. 9, paragrafo e), CRP annovera tra i compiti fondamentali dello Stato quelli di «proteggere e valorizzare il patrimonio culturale del popolo portoghese, difendere la natura e l'ambiente, preservare le risorse naturali e assicurare una corretta utilizzazione del territorio». L'art. 81 CRP, sui compiti prioritari dello Stato, prevede che «[s]petta prioritariamente allo Stato in ambito economico e sociale: a) Promuovere l'incremento del benessere sociale ed economico e della qualità di vita delle persone, in special modo di quelle meno favorite, nel quadro di una strategia di sviluppo sostenibile; [...] m) Adottare una politica nazionale dell'energia, con la salvaguardia delle risorse naturali e dell'equilibrio ecologico, promovendo, in questo ambito, la cooperazione internazionale [...]». E l'art. 90 CRP stabilisce che «[i] piani di sviluppo economico e sociale hanno come obiettivo di promuovere la crescita economica, lo sviluppo armonico e integrato di settori e regioni, la giusta ripartizione individuale e regionale del prodotto nazionale, il coordinamento della politica economica con le politiche sociale, educativa e culturale, la difesa del mondo rurale, la preservazione dell'equilibrio ecologico, la difesa dell'ambiente e la qualità della vita del popolo portoghese».

---

<sup>9</sup> Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO – V. MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, cit., 280 ss.

<sup>10</sup> La legge è reperibile *on line* alla pagina [https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=2091&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&so\\_miolo=](https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2091&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&so_miolo=).

## 2. La tutela indiretta dei diritti delle generazioni future e le proposte di revisione costituzionale

La dottrina ha rilevato che nonostante né il costituente né il potere costituito abbiano riconosciuto specificamente i diritti delle nuove generazioni, la CRP offre loro una tutela indiretta.

MIRANDA sottolinea che, malgrado i principali autori (PEREIRA DA SILVA, GOMES CANOTILHO, GARCIA, LEITÃO AMAR) accettino pacificamente di parlare del riconoscimento di doveri dei pubblici poteri verso le nuove generazioni, non c'è consenso sul riconoscimento *stricto sensu* dei diritti alle nuove generazioni<sup>11</sup>.

SANTOS BOTELHO segnala che l'opzione del costituente di non sancire costituzionalmente i diritti delle generazioni future non significa che questi siano stati esclusi in radice e che l'apertura verso il futuro si possa desumere dall'interpretazione sistematica delle disposizioni costituzionali riguardanti il principio di solidarietà intergenerazionale: l'art. 9, paragrafo *e*); l'art. 66, comma 2, paragrafi *c*), *d*), *f*) e *g*); e l'art. 81, paragrafi *a*) e *m*)<sup>12</sup>. Tuttavia, dopo aver analizzato la giurisprudenza costituzionale sul principio di solidarietà intergenerazionale, la stessa autrice ritiene marginali i riferimenti all'ambiente, rintracciando le dichiarazioni al riguardo più interessanti nella giurisprudenza sulle misure di *austerità* adottate durante la c.d. crisi del debito sovrano<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> V. J. MIRANDA, *O Meio Ambiente e a Constituição*, in *Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro*, n. 61, 2016, 137 ss.

<sup>12</sup> V. C. SANTOS BOTELHO, *A Tutela Constitucional das Gerações Futuras: Profilaxia Jurídica ou Saudades do Futuro?*, in J. PEREIRA DA SILVA – G. DE ALMEIDA RIBEIRO (coord.), *Justiça entre Gerações. Perspetivas Interdisciplinares*, Universidade Católica Editora, Lisbona, 2017, 195-197.

<sup>13</sup> Lo studio di SANTOS BOTELHO (*ibidem*) parte ricordando che, negli Anni Ottanta, il Tribunale costituzionale, nell'*acórdão* n. 85/1985 sui diritti del *nasciturus*, aveva dichiarato che «non ci sono diritti fondamentali senza soggetto». Successivamente si avrebbero avuto scarsi e – a suo avviso – poco rilevanti riferimenti alle generazioni future in pronunce sulla tutela del patrimonio ambientale (al punto che non ne propone citazioni). Ritiene invece degni di nota:

– la dichiarazione di *voto* della giudice costituzionale Maria Lúcia Amaral all'*acórdão* n. 353/2012, in cui, pronunciandosi sugli oneri finanziari, dichiara che, nonostante possa discutersi sulla portata e sul fondamento costituzionale del principio di giustizia intergenerazionale, in una Repubblica fondata sulla dignità della persona, la solidarietà tra i vivi non può escludere la solidarietà con coloro che ci saranno in un futuro;

– la dichiarazione di *voto* della giudice costituzionale Catarina Sarmiento e Castro all'*acórdão* n. 187/2013, che esclude che il Contributo Straordinario di Solidarietà possa essere giustificato dal dovere di solidarietà intergenerazionale perché si tratta di una misura meramente congiunturale;

L'eventuale riconoscimento dei diritti delle generazioni future è tornato di grande attualità con l'inizio di un nuovo procedimento di revisione costituzionale nell'autunno del 2022<sup>14</sup>.

La maggior parte delle proposte che potrebbero portare all'ottava revisione costituzionale (sei su otto)<sup>15</sup> sono favorevoli all'ampliamento dei contenuti del diritto all'ambiente oppure all'introduzione di nuovi diritti, come il diritto all'acqua potabile e per uso igienico e la tutela delle nuove generazioni di fronte al cambiamento climatico. Contengono disposizioni relative all'economia circolare, al benessere degli animali, alla promozione dell'utilizzo delle fonti di energia rinnovabili, all'accesso all'informazione ambientale e alla promozione della coesione e dell'equità intergenerazionale. Inoltre, si propone di elencare tra le competenze del pubblico ministero quelle a difesa dell'ambiente.

Il 7 giugno 2023, l'Assemblea della Repubblica portoghese ha deciso di prorogare i lavori della *Comissão Eventual para a Revisão Constitucional*<sup>16</sup> fino alla fine del 2023.

---

– la dichiarazione di *voto* della giudice costituzionale Maria Lúcia Amaral alla *acórdão* n. 754/2013, nella parte in cui afferma che non esiste una Costituzione che razionalmente elevi a principio guida dell'ordine pubblico l'irresponsabilità o l'indifferenza dell'attuale generazione nei confronti dell'autonomia delle generazioni future;

– l'*acórdão* n. 862/2013, che accoglie il coinvolgimento del principio di solidarietà intergenerazionale nelle novelle riguardanti le pensioni.

Pur ritenendo positiva l'evoluzione della giurisprudenza, l'autrice non può non notare che, per quanto riguarda la categorizzazione concettuale e normativa delle generazioni future, si conferma che queste non sono concepite come titolari di diritti soggettivi, e nemmeno di diritti in senso lato; il Tribunale costituzionale avrebbe quindi optato finora per un atteggiamento meno attivista e di mero riconoscimento della loro necessità di protezione.

<sup>14</sup> Il Partito socialista (al governo) e il *Partido Social Democrata* (il principale partito di opposizione) hanno aperto alla revisione dopo un'iniziativa del Gruppo parlamentare Chega che aveva suscitato forti reazioni contrarie, poiché recante misure quali la castrazione chimica, l'ergastolo, la rimozione di ogni riferimento al fascismo e alla rivoluzione socialista e il ridimensionamento dei limiti materiali alla revisione costituzionale (per non limitare l'intervento delle generazioni future). V. la segnalazione *L'Assemblea della Repubblica discuterà sull'ottava revisione costituzionale*, del 28/11/2022, [https://www.cortecostituzionale.it/documenti/segnalazioni\\_corrente/Segnalazioni\\_1669635065985.pdf](https://www.cortecostituzionale.it/documenti/segnalazioni_corrente/Segnalazioni_1669635065985.pdf).

<sup>15</sup> Quelle dei Gruppi parlamentari Bloco de Esquerda, del Partido Socialista, Livre, Partido Comunista Português, Partido Social Democrata e Representação Parlamentar.

<sup>16</sup> I lavori della commissione possono essere consultati alla pagina <https://www.parlamento.pt/sites/com/XVLeg/CERC/Paginas/default.aspx>.

### 3. La lei de bases do clima del 2021

La legge n. 98/2021, del 31 dicembre, che detta le linee guida della politica climatica<sup>17</sup>, ha riconosciuto l'esistenza di una situazione di emergenza climatica. Tale riconoscimento non costituisce la dichiarazione di uno stato emergenziale ai sensi di quanto previsto dall'art. 19 CRP, fermo restando che i motivi climatici potrebbero giustificare in futuro una simile dichiarazione (art. 2, comma 2).

La nuova legge, entrata in vigore il 1° febbraio 2022, è ritenuta essenziale per allineare le politiche portoghesi agli obiettivi dell'Accordo di Parigi e alla normativa eurounitaria<sup>18</sup>. Tra le altre misure, si prevede la riduzione dei gas serra di almeno il 55% entro il 2030, dal 65 al 75% entro il 2040 e del 90% entro il 2050.

L'art. 5 («diritto soggettivo all'equilibrio climatico») dispone che: «1. [t]utti hanno diritto all'equilibrio climatico, nei termini costituzionalmente e internazionalmente stabiliti. 2. Il diritto all'equilibrio climatico consiste in un diritto di difesa contro l'impatto dei cambiamenti climatici, nonché nel potere di esigere dagli enti pubblici e privati l'adempimento dei doveri e degli obblighi cui si trovano vincolati in materia climatica». L'art. 6 («diritti in materia climatica»), invece, così dispone: «1. [t]utti godono del diritto di intervenire e di partecipare ai procedimenti amministrativi relativi alla politica climatica, nei termini di legge. 2. È parimenti garantita la tutela piena ed effettiva dei diritti e degli interessi legalmente protetti in materia climatica, ivi inclusi, segnatamente: a) il diritto di azione per la difesa dei diritti soggettivi e degli interessi legalmente protetti e per l'esercizio dell'azione pubblica e dell'azione popolare; b) il diritto di promuovere la prevenzione, la cessazione e la riparazione dei rischi per l'equilibrio climatico; c) il diritto di chiedere la cessazione immediata dell'attività causante della minaccia o del danno all'equilibrio climatico».

---

<sup>17</sup> Il testo può essere consultato *on line* alla pagina [https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=3520&tabela=leis&so\\_miolo=](https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=3520&tabela=leis&so_miolo=).

V. anche T. DE MELO CARTAXO, *Lei de Bases do Clima: A Portuguese legal response to the biggest global challenge of our time*, in *Diritti comparati*, del 10/03/2022, <https://www.diritticomparati.it/lei-de-bases-do-clima-a-portuguese-legal-response-to-the-biggest-global-challenge-of-our-time/>; e M. GOUVEIA PEREIRA, *The Environment and Climate Change Law Review: Portugal*, del 30/01/2023, <https://thelawreviews.co.uk/title/the-environment-and-climate-change-law-review/portugal>.

<sup>18</sup> Nella relazione del 2022 (v. sopra nota 1) il Relatore Speciale ONU sui Diritti Umani e l'Ambiente faceva notare anche le molte procedure di infrazione per inadempimento della normativa ambientale eurounitaria.

A ulteriore dimostrazione dell'impegno assunto dal legislatore, l'art. 73 ha stabilito che l'Assemblea della Repubblica deve raggiungere la neutralità climatica entro il 2025.

#### **4. Il contenzioso climatico: il caso *Duarte Agostinho e altri c. Portogallo e altri 32 Stati***

Dal 2017 in Portogallo si sono verificati incendi particolarmente violenti e, nel 2020, sei giovani portoghesi di età compresa tra i dodici e i ventuno anni hanno denunciato dinanzi alla Corte EDU il Portogallo e altri trentadue Stati (tra cui, Francia, Italia e Spagna) per aver eluso le proprie obbligazioni climatiche di riduzione delle emissioni e per l'omessa considerazione della responsabilità – comune ma – differenziata, richiesta dagli accordi internazionali sul clima.

La causa, che segue il procedimento di urgenza<sup>19</sup>, sarà giudicata dalla Grande Camera<sup>20</sup>.

CARDUCCI<sup>21</sup> ha illustrato le peculiarità di questo caso rispetto al *People's Climate Case*, che era stato dichiarato inammissibile con la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 25 marzo 2021<sup>22</sup>. L'autore segnala che il ricorso *Duarte Agostinho e altri* è corredato da documenti scientifici, tesi a comprovare la mancata condivisione di responsabilità denunciata, attraverso la misurazione del contributo emissivo individuale degli Stati denunciati (dentro e fuori dei propri confini). Inoltre, i ricorrenti avrebbero identificato i parametri normativi internazionali di dettaglio, per vagliarne l'adempimento in buona fede attraverso rilevazioni scientifiche di identificazione delle provenienze emissive. Avrebbero poi insistito sulla situazione di «emergenza climatica» accertata dalla scienza, per rimarcare l'urgenza dell'istanza e il carattere planetario delle responsabilità comuni degli Stati. Il ricorso all'evidenza scientifica e

---

<sup>19</sup> V. il comunicato stampa <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-206535>.

<sup>20</sup> V. il comunicato stampa <https://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-7374717-10079435>.

<sup>21</sup> Cfr. M. CARDUCCI, *I giudici europei tra emergenza climatica e "conseguenzialismo"*, in *laCostituzione.info*, 08/04/2021, <https://www.lacostituzione.info/index.php/2021/04/08/i-giudici-europei-tra-emergenza-climatica-e-conseguenzialismo/>.

<sup>22</sup> La sentenza sulla causa C-565/19P (*Armando Carvalho e a. contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*) è reperibile *on line* alla pagina <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=it&td=ALL&num=C-565/19%20P>.

all'emergenza climatica risulterebbe così funzionale alla cognizione concreta dell'obbligazione solidale degli Stati nell'urgenza climatica.

Dopo l'approvazione della *lei de bases do clima* del 2021, l'associazione *Último Recurso* ha annunciato<sup>23</sup> l'intenzione di fare causa contro l'inazione dei pubblici poteri portoghesi rispetto alle esigenze di tutela dell'ambiente.

---

<sup>23</sup> Cfr. *Os tribunais são um caminho para justiça climática? Em Portugal, ainda não*, in *Público*, del 31/03/2023, <https://www.publico.pt/2023/03/31/azul/noticia/tribunais-sao-caminho-justica-climatica-portugal-nao-2044364>.



# SPAGNA

a cura di Carmen Guerrero Picó

## 1. La tutela implicita dei diritti delle nuove generazioni nell'art. 45 della Costituzione del 1978

L'art. 45 Cost. sancisce il diritto costituzionale all'ambiente. La disposizione, ispirata all'art. 66, comma 1, della Costituzione portoghese del 1976, così recita:

“1. Tutti hanno il diritto di godere di un ambiente idoneo allo sviluppo della persona, nonché il dovere di conservarlo.

2. I pubblici poteri vigilano sull'utilizzo razionale di tutte le risorse naturali, al fine di proteggere e migliorare la qualità di vita, [nonché di] difendere e ripristinare l'ambiente, appoggiandosi all'indispensabile solidarietà collettiva.

3. Per chiunque violi quanto disposto nel comma precedente, nei termini fissati dalla legge, si stabiliscono sanzioni penali oppure, se del caso, amministrative, nonché l'obbligo di riparare il danno causato”.

Inizialmente la dottrina maggioritaria ha interpretato restrittivamente il concetto di ambiente, limitandolo all'ambiente naturale (biosfera ed ecosistemi) poiché era il solo menzionato dall'art. 45 Cost. (e materie come l'urbanismo, l'abitazione ed il patrimonio artistico sono disciplinati da altre disposizioni costituzionali). Quest'orientamento è stato corretto dal Tribunale costituzionale che, con la STC 102/1995, del 26 giugno, ha dichiarato che la tutela costituzionale dell'ambiente non è circoscritta alle risorse naturali<sup>1</sup>, ma include gli elementi artificiali che circondano la vita umana. Il *plenum* ha quindi ammesso una concezione antropocentrica dell'ambiente quale «contenitore» di una vita umana dignitosa, un aspetto che era già stato messo in rilievo anche nei dibattiti

---

<sup>1</sup> «Nella Costituzione e in altri testi, il medio, l'ambiente o il medio ambiente (“environment”, “environnement”, “Umwelt”) è, in poche parole, l'ambiente vitale dell'uomo in un regime di armonia, che unisce ciò che è utile e ciò che è gradevole. In una scomposizione fattoriale analitica, comprende una serie di elementi o agenti geologici, climatici, chimici, biologici e sociali che circondano gli esseri viventi, e agiscono su di essi, nel bene e nel male, condizionandone l'esistenza, l'identità, lo sviluppo e, più di una volta, l'estinzione, la scomparsa o la consumazione. D'altra parte, l'ambiente è un concetto essenzialmente antropocentrico e relativo. Non c'è e non può esserci un'idea astratta, atemporale e utopica di ambiente, al di fuori dal tempo e dallo spazio. È sempre una concezione concreta, appartenente all'oggi e operante qui» (FJ 4, <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/2956>).

costituenti, dove spesso si ricollegava l'ambiente allo sviluppo della persona o della personalità, riconoscendo per di più la dimensione globale della questione<sup>2</sup>.

Si auspica che il Tribunale costituzionale, adito riguardo al riconoscimento dei diritti alla lacuna del Mar Menor (v. *infra* par. 4), possa pronunciarsi a breve sulla legittimità costituzionale dell'ecocentrismo, delimitando con maggiore concretezza la nozione di ambiente. D'altra parte, sarà interessante verificare se, con l'occasione, il massimo interprete costituzionale si pronuncerà sui diritti delle nuove generazioni. Negli ultimi anni, la dottrina<sup>3</sup> ha rilevato che il riferimento alla «solidarietà collettiva» dell'art. 45, comma 2, Cost. incorpora una variabile temporale che permette di qualificare i diritti ambientali come diritti di solidarietà verso le nuove generazioni.

Per quanto attiene alla natura giuridica del diritto all'ambiente e alle sue garanzie, in primo luogo, è necessario rilevare che l'art. 45 Cost. non è ubicato sistematicamente tra le disposizioni che sanciscono i diritti fondamentali, ma si annovera tra i principi che debbono orientare la politica sociale ed economica. Ai sensi dell'art. 53, comma 3, Cost., il riconoscimento, il rispetto e la protezione dei cc.dd. *principios rectores* ispirano la legislazione positiva, la pratica giudiziaria e l'azione dei pubblici poteri. Ciò non vuol dire che l'art. 45 Cost. sia una norma di natura programmatica<sup>4</sup>, né che l'ambiente possa essere ritenuto solo un bene giuridico di necessaria ponderazione. L'utilizzo nell'art. 45, comma 2, Cost. dei termini «i pubblici poteri vigilano» impone a questi un dovere di attuazione positiva che va oltre il dovere di informazione di cui parla l'art. 53, comma 3, Cost.

In secondo luogo, i *principios rectores* possono essere adottati dinanzi alla giurisdizione ordinaria soltanto in conformità con quanto disposto dalle leggi di attuazione. La tutela dell'ambiente rientra nell'ambito del ricorso contenzioso-amministrativo ordinario.

---

<sup>2</sup> Cfr. *Diario de Sesiones del Senado*, n. 46, del 30/08/1978, 2089 ss., [https://www.senado.es/legis0/publicaciones/pdf/S\\_1978\\_046.PDF](https://www.senado.es/legis0/publicaciones/pdf/S_1978_046.PDF).

<sup>3</sup> Cfr. F. LEÓN JIMÉNEZ, *¿Derechos ambientales de las generaciones futuras?*, in *Medio Ambiente & Derecho: Revista electrónica de derecho ambiental*, n. 18, 2009, <http://huespedes.cica.es/gimadus/18/05.html>; e B. SORO MATEO, *Reflexiones en torno a los derechos de las futuras generaciones*, in L. CHIEFFI – J.R. SALCEDO HERNÁNDEZ (dir.), *Questioni di inizio vita: Italia e Spagna: esperienze in dialogo*, Mimesis Edizioni, Milano, 2015, 109-118, <https://books.openedition.org/mimesis/1453?lang=es>.

<sup>4</sup> V., per tutte, la STC 233/2015, del 5 novembre, FJ 2, <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/24674>.

Nonostante il diritto, costituzionale ma non fondamentale, all'ambiente non sia suscettibile di tutela mediante il ricorso di *amparo*, la giurisprudenza costituzionale ha accolto taluni ricorsi di *amparo* che evidenziavano il «contenuto ambientale dei diritti fondamentali». Ad esempio, la STC 119/2001, del 24 maggio<sup>5</sup>, e la STC 150/2011, del 29 settembre<sup>6</sup>, riguardanti la passività dei pubblici poteri di fronte a problemi relativi a gas, fumi, cattivi odori e inquinamento acustico, hanno evidenziato il forte collegamento tra l'ambiente ed i diritti fondamentali all'intimità personale e familiare (art. 18, comma 1, Cost.), all'invulnerabilità del domicilio (art. 18, comma 2, Cost.), e all'integrità fisica e morale (art. 15 Cost.). La dottrina<sup>7</sup> ha rimarcato che la rilevanza dell'ambiente derivava dal fatto che i casi interessavano, non la qualità della vita, ma condizioni di vita ritenute basilari, ed erano valse alla Spagna precedenti condanne della Corte EDU.

## **2. La rinnovata attenzione del legislatore nei confronti del cambiamento climatico, della transizione ecologica giusta e della tutela del benessere delle nuove generazioni**

L'art. 149, comma 1, paragrafo 23, Cost. sancisce la competenza esclusiva dello Stato per emanare la legislazione *básica* di tutela dell'ambiente e riconosce il potere delle Comunità autonome di adottare norme aggiuntive di tutela. D'altro canto, l'art. 148, comma 1, paragrafo 9, Cost. prevede la competenza di gestione delle Comunità autonome in materia di tutela dell'ambiente.

La crisi finanziaria spagnola del 2008-2014 ha rallentato l'evoluzione del diritto ambientale (soprattutto a livello statale), ma nell'ultimo periodo si sono moltiplicate le iniziative legislative per contrastare il degrado ambientale e salvaguardare i diritti delle nuove generazioni, avanzando nella definizione di politiche che implementano obiettivi di sviluppo sostenibile in ambito sanitario<sup>8</sup>,

---

<sup>5</sup> V. <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/4415>.

<sup>6</sup> V. [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-16812](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-16812).

<sup>7</sup> V., per tutti, F. VELASCO CABALLERO, *Artículo 45*, in AAVV, *Comentarios a la Constitución Española*, vol. 1, BOE, TC, Wolters Kluwer, Madrid, 2018, 1366-1374, [https://www.boe.es/biblioteca\\_juridica/abrir\\_pdf.php?id=PUB-PB-2018-94\\_1](https://www.boe.es/biblioteca_juridica/abrir_pdf.php?id=PUB-PB-2018-94_1).

<sup>8</sup> Su questo tema, v. J. PERDOMO, *La perspectiva ambiental. Nuevo reto para las evaluaciones económicas de tecnologías sanitarias*, in *Asociación de Economía de la Salud (blog)*, del 23/06/2021, <https://www.aes.es/blog/2021/06/23/la-perspectiva-ambiental-nuevo-reto-para-las-evaluaciones-economicas-de-tecnologias-sanitarias/>.

economico e sociale. Queste politiche sono illustrate nel Piano nazionale per l'adattamento ai cambiamenti climatici (2021-2030)<sup>9</sup>, nel Piano strategico per la salute e l'ambiente (2022-2026)<sup>10</sup> nonché nel documento strategico «Spagna 2050»<sup>11</sup>. Di seguito si darà conto di alcune tra le più significative.

## 2.1. Le leggi sul cambiamento climatico e sulla transizione ecologica giusta

Le prime ad affrontare il problema del cambiamento climatico<sup>12</sup> sono state le Comunità autonome. Allo stato, contano su leggi già approvate la Catalogna (2017)<sup>13</sup>, l'Andalusia (2018)<sup>14</sup>, le Isole Baleari (2019)<sup>15</sup>, la Navarra (2022)<sup>16</sup> e le Isole Canarie (2022)<sup>17</sup>.

---

<sup>9</sup> Reperibile alla pagina <https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/impactos-vulnerabilidad-y-adaptacion/plan-nacional-adaptacion-cambio-climatico/default.aspx>.

<sup>10</sup> Reperibile alla pagina <https://www.sanidad.gob.es/ciudadanos/pesma/home.htm>.

<sup>11</sup> Reperibile alla pagina <https://futuros.gob.es/nuestro-trabajo/espana-2050>.

<sup>12</sup> Su questo tema, *ex pluribus*, J. F. ALENZA GARCÍA, *Una nueva ley para una nueva era (sobre la ley española de cambio climático y transición energética)*, in *Medio Ambiente & Derecho: Revista electrónica de derecho ambiental*, n. 38-39, 2021, 38-39, [https://huespedes.cica.es/gimadus/38-39/38-02-una\\_ley\\_para\\_una\\_nueva\\_era.html](https://huespedes.cica.es/gimadus/38-39/38-02-una_ley_para_una_nueva_era.html); A. EMBID IRUJO, *Legislar sobre el cambio climático*, in *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 48, 2021, <https://agudema.com/assets/files/cambio-climatico.PDF>; F. LÓPEZ RAMÓN, *Notas de la Ley de Cambio Climático*, in *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 114, 2021, <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2021/07/2021-07-19-Lopez-Ley-cambio-climatico.pdf>; M. MORA RUIZ, *La protección de la salud y la lucha contra el cambio climático en el nivel autonómico: Legislación básica de cambio climático y concurrencia de modelos como seña de identidad*, in *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 12 (2), 2021, <https://doi.org/10.17345/rcda3160>.

<sup>13</sup> Legge della Catalogna n. 16/2017, del 1° agosto, sul cambiamento climatico, <https://www.boe.es/eli/es-ct/l/2017/08/01/16/con>.

<sup>14</sup> Legge n. 8/2018, dell'8 ottobre, recante misure per fronteggiare il cambiamento climatico e per la transizione verso un nuovo modello energetico in Andalusia, <https://www.boe.es/eli/es-an/l/2018/10/08/8/con>.

<sup>15</sup> Legge delle Isole Baleari n. 10/2019, del 22 febbraio, sul cambiamento climatico e sulla transizione energetica, <https://www.boe.es/eli/es-ib/l/2019/02/22/10/con>.

<sup>16</sup> Legge *foral* della Navarra n. 4/2022, del 22 marzo, sul cambiamento climatico e sulla transizione energetica, <https://www.boe.es/eli/es-nc/lf/2022/03/22/4/con>.

<sup>17</sup> Legge n. 6/2022, del 27 dicembre, sul cambiamento climatico e sulla transizione energetica delle Isole Canarie <https://www.boe.es/eli/es-cn/l/2022/12/27/6/con>.

La legge n. 7/2021, del 20 maggio, disciplina a livello statale il cambiamento climatico e la transizione energetica<sup>18-19</sup>. Tra le altre misure, la legge si pone l'obiettivo di azzerare le emissioni nette di gas serra entro il 2050, in linea con gli impegni presi nell'ambito dell'Accordo di Parigi e nel rispetto della strategia sul clima della Commissione europea. Nel medio termine, entro il 2030, era prevista una riduzione delle emissioni di gas serra del 23% rispetto ai livelli del 1990, ma questo obiettivo è stato ritenuto «troppo modesto» dalle associazioni ambientaliste. Infatti, alcune di queste hanno adito il Tribunale supremo perché la giurisdizione possa rimediare all'inerzia dei poteri pubblici, sulla scia di quanto è avvenuto in altri paesi come Germania o Francia (v. *infra* par. 2.1.2.).

L'approccio del governo all'emergenza climatica e ambientale ha riguardato anche lo sviluppo di una strategia di «transizione climatica giusta», volta a tutelare anche i più vulnerabili (in Spagna e non solo), scommettendo sulla istruzione dei più giovani e sulla riduzione del divario di genere.

La legge n. 1/2023, del 20 febbraio, che disciplina la cooperazione per lo sviluppo sostenibile e la solidarietà globale<sup>20</sup>, è stata approvata con il voto favorevole di tutti i Gruppi parlamentari, tranne Vox. Tra i principi basilari elencati dall'art. 2, si trovano (i) la solidarietà con le persone in situazione sfavorevole e con le generazioni future nello sviluppo sostenibile, l'eradicazione della povertà, la coesione sociale e territoriale e la lotta alle disuguaglianze; e (ii) la preservazione del pianeta, del clima e della biodiversità, quale sostegno della vita umana. Tra le tre misure più rilevanti, si contano l'istituzione di un fondo di aiuto internazionale, e lo stanziamento dello 0,7% del prodotto interno lordo per l'aiuto ufficiale allo sviluppo (il 0,34% nella legge sul bilancio dello Stato del 2023)<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> V. <https://www.boe.es/eli/es/l/2021/05/20/7/con>.

<sup>19</sup> Per una raccolta digitale aggiornata delle fonti normative, v. le pagine curate dal Ministero per la transizione ecologica e la sfida demografica, <https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/legislacion/documentacion/normativa-y-textos-legales/default.aspx>; e dal Senato, [https://www.senado.es/web/conocersenado/biblioteca/dossieresareastematicas/detalledossier/index.html?id=DOSSIER\\_MAMBIENTE&parte=MAMBIENTE\\_LEG\\_ESTATAL](https://www.senado.es/web/conocersenado/biblioteca/dossieresareastematicas/detalledossier/index.html?id=DOSSIER_MAMBIENTE&parte=MAMBIENTE_LEG_ESTATAL).

<sup>20</sup> Reperibile *on line* alla pagina <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2023-4512>.

<sup>21</sup> Questo dovere, tuttavia, è vincolato alle disponibilità di ogni esercizio di bilancio.

### 2.1.1. La giurisprudenza costituzionale

Finora, il Tribunale costituzionale è stato chiamato a pronunciarsi su alcune questioni riguardanti la distribuzione delle competenze territoriali. La legge catalana del 2017 sul cambiamento climatico, ispirata all'Accordo di Parigi, si poneva obiettivi molto ambiziosi, allo scopo di ridurre le emissioni di gas serra e la vulnerabilità dinanzi al cambiamento climatico, agendo con misure di livello tributario e con la creazione di fondi. Con la STC 87/2019, del 20 giugno<sup>22</sup>, il Tribunale costituzionale ha accolto il ricorso principale presentato dal Presidente del Governo, che aveva denunciato l'invasione delle competenze dello Stato. Il *plenum* ha dichiarato che le Comunità autonome non possono decidere liberamente, isolatamente e individualmente se e come affrontare la transizione energetica e il *dies ad quem*. Solo lo Stato si trova nella posizione e ha gli strumenti per pianificare tale trasformazione (FJ 10)<sup>23</sup>.

La STC 90/2022, del 30 giugno<sup>24</sup>, ha giudicato il ricorso in via principale presentato dal governo della Galizia nei confronti dell'art. 20 e della disposizione abrogativa unica della legge dello Stato n. 7/2021, sul cambiamento climatico e sulla transizione energetica. La sentenza, che affronta unicamente la legittimità delle disposizioni sulle concessioni di occupazione del demanio pubblico, che omettevano ogni riferimento al regime delle proroghe, ha respinto il ricorso dichiarando che non si dava una violazione del principio di certezza del diritto perché il testo normativo colmava le lacune dell'ordinamento rinviando alle leggi sulle coste e alla normativa applicabile.

### 2.1.2. Il primo contenzioso climatico: lo stato della questione

Come è stato anticipato *supra* par. 1, il rimedio processuale ordinario per la difesa dell'ambiente è il ricorso contenzioso-amministrativo.

---

<sup>22</sup> La sentenza è reperibile *on line* alla pagina <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/25970>.

<sup>23</sup> Sugli sviluppi successivi alla sentenza, v. A. DE LA VARGA PASTOR, *La ley catalana de cambio climático tras la sentencia del Tribunal constitucional. Estudio de las repercusiones de la sentencia y su evolución legislativa*, in *Revista Catalana De Dret Ambiental*, 11(1), 2020, <https://doi.org/10.17345/rcda2837>.

<sup>24</sup> La sentenza può consultarsi alla pagina <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2022-12754>.

Gli artt. 22 e 23 della legge n. 27/2006, del 18 luglio, che disciplina i diritti di accesso all'informazione, di partecipazione politica e di accesso alla giustizia in materia di tutela dell'ambiente (in attuazione delle direttive 2003/4/CE e 2003/35/CE)<sup>25</sup>, riconoscono la legittimazione delle persone giuridiche senza scopo di lucro ad adire gli organi della giurisdizione contenzioso-amministrativa riguardo agli atti e alle omissioni imputabili alle autorità pubbliche che violino le disposizioni a tutela dell'ambiente.

Nel 2020, le associazioni Greenpeace España, Ecologistas en Acción-CODA e Oxfam Intermón hanno denunciato l'inattività del Governo spagnolo dinanzi alla *sala* contenzioso-amministrativa del Tribunale supremo<sup>26</sup>. Nel loro ricorso chiedevano che il Tribunale obbligasse l'Esecutivo ad approvare il Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC).

Dopo l'approvazione del PNIEC è stato presentato un secondo ricorso, denunciando l'inefficacia delle misure a fronte dell'emergenza climatica. Basandosi sui rapporti dell'Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), le associazioni ritenevano che l'obiettivo di riduzione delle emissioni per il 2030 dal 23% anziché del 55% fosse insufficiente.

La decisione del primo "contenzioso climatico" spagnolo è stata annunciata<sup>27</sup> per il 26 giugno 2023.

## **2.2. La legge n. 10/2023 sul benessere delle generazioni presenti e future delle Isole Baleari**

La Comunità delle Isole Baleari si è distinta negli ultimi anni per una particolare attenzione agli obiettivi di sviluppo sostenibile, ambientali, sociali ed economici<sup>28</sup>. Compiendo un ulteriore passo in questa direzione, è stata approvata

---

<sup>25</sup> Consultabile *on line* alla pagina <https://www.boe.es/eli/es/l/2006/07/18/27/con>.

<sup>26</sup> I documenti relativi alle cause *sub iudice* (in lingua spagnola) possono essere consultati alla pagina del Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, *Greenpeace et al v. Spain* (litigation cases): [https://climate-laws.org/geographies/spain/litigation\\_cases/greenpeace-et-al-v-spain](https://climate-laws.org/geographies/spain/litigation_cases/greenpeace-et-al-v-spain).

<sup>27</sup> V. *El primer litigio climático de la historia de España queda visto para sentencia*, del 24/04/2024, <https://coordinadoraongd.org/2023/04/el-primer-litigio-climatico-de-la-historia-de-espana-queda-visto-para-sentencia/>.

<sup>28</sup> La legge organica n. 1/2007, di riforma dello Statuto di autonomia delle Isole Baleari ha incluso esplicitamente lo sviluppo sostenibile tra i principi che reggono l'attività pubblica; questa Comunità autonoma è stata tra le prime ad approvare una legge sul cambiamento climatico e l'8

la legge n. 10/2023, del 5 aprile, riguardante il benessere delle generazioni presenti e future delle Isole Baleari, la prima di questo tipo in Spagna<sup>29</sup> e che trae origine da un'iniziativa legislativa popolare.

L'oggetto della legge è assicurare che l'operato delle istituzioni pubbliche garantisca il benessere ecologico, economico e sociale delle generazioni presenti e future delle Isole Baleari (art. 1), tenuto conto dell'esistenza di una crisi sistemica multidimensionale senza precedenti, che deve portare a una ridefinizione dei valori e delle priorità che regolano il rapporto tra l'uomo e l'ambiente naturale in prospettiva e con responsabilità intergenerazionale.

Ispirandosi ai principi della Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo, l'art. 3 della legge sancisce che le amministrazioni pubbliche delle Isole Baleari sono tenute a rispettare: il principio di sviluppo sostenibile; il principio di partecipazione della cittadinanza e di trasparenza; il principio di precauzione; il principio di prevenzione; il principio di dignità della vita; i principi di ecodipendenza e di interdipendenza; il principio di diversificazione; il principio del bene comune nonché il principio di non regressione degli *standard* di tutela raggiunti.

Gli obiettivi di benessere da raggiungere, elencati dall'art. 4, sono i seguenti:

1. La prosperità sociale collettiva, conseguenza di un sistema di produzione e di consumo sostenibile, socialmente e ambientalmente diversificato e a basse emissioni di carbonio, che utilizza le risorse naturali in modo efficiente e sostenibile. Questo sistema rafforza la formazione, l'innovazione e la qualificazione professionale.

2. La resilienza, intesa come il mantenimento e il miglioramento dell'ambiente naturale, con una biodiversità salutare e il mantenimento di ecosistemi funzionanti che sostengono l'equilibrio tra aspetti economici ed ecologici e la capacità di adattarsi ai cambiamenti.

3. La salute, intesa da una concezione integrale, multisettoriale e ampia basata sul benessere fisico, mentale e spirituale delle persone e sulle buone condizioni ambientali.

---

novembre 2019 il governo autonomico ha dichiarato l'emergenza climatica, insistendo sulla necessità di stabilire politiche reali e efficaci volte a contenere gli effetti del cambiamento climatico in linea con l'Accordo di Parigi.

<sup>29</sup> La legge può essere consultata *on line* alla pagina <https://www.caib.es/eboibfront/pdf/VisPdf?action=VisEnviament&idEnviament=672155&lang=es>.

4. L'uguaglianza, come garanzia che nessuna circostanza personale comporti una discriminazione nell'esercizio dei diritti inerenti allo sviluppo dei diversi progetti individuali e al raggiungimento di una vita dignitosa.

5. La coesione, intesa come coesione interna e rispetto reciproco in una società plurale, diversa ed equa.

6. La cultura, in seno a una società che promuove e tutela il proprio patrimonio naturale e culturale e rafforza il radicamento e il senso di appartenenza al territorio.

7. La responsabilità, intesa come la necessità di occuparsi e farsi carico delle ripercussioni delle proprie azioni sul resto del pianeta, cercando di contribuire positivamente al benessere globale.

Debbono rispettare gli anzidetti principi e obiettivi: i procedimenti normativi; i piani territoriali e piani regolatori settoriali; gli appalti di lavori pubblici di valore pari o superiore a 5.000.000 euro; i piani strategici di sovvenzione che contengono linee con un *budget* superiore a 1.000.000 euro; i progetti dichiarati di pubblica utilità o di interesse generale e i progetti industriali strategici o di interesse autonomico previsti dalle corrispondenti normativa settoriale (art. 5).

La Commissione per il benessere delle generazioni presenti e future delle Isole seguirà l'attuazione della legge e dovrà informare sui progetti normativi, in particolare su quelli relativi al bilancio. In caso di un suo parere negativo (motivato), l'organo interessato potrà presentare alternative per rimediare alle insufficienze individuate.

### **3. Verso l'ecocentrismo? Il riconoscimento dei diritti del Mar Menor**

Il Mar Menor, nel territorio della Comunità autonoma di Murcia, è la più grande laguna permanente di acqua salata d'Europa e subisce da anni un grave processo di degrado. Una lunga storia di abusi edilizi e l'inquinamento causato dagli allevamenti e dallo sfruttamento agricolo, hanno creato una situazione di vera emergenza, come ha evidenziato la grave moria di pesci nel 2021, che ha avuto una grande ripercussione internazionale. Come reazione, è stata presentata una proposta di legge di iniziativa popolare volta a riconoscere, per la prima volta in Europa, i diritti di un ecosistema, preservandolo per le generazioni future.

La legge n. 19/2022, del 30 settembre, per il riconoscimento della personalità giuridica della lacuna del Mar Menor e del suo bacino<sup>30</sup>, ha riscontrato un ampio consenso politico ed è stata approvata con i soli voti contrari del Gruppo parlamentare Vox.

L'art. 2 sancisce il diritto dell'ecosistema a esistere ed a evolversi naturalmente, e i diritti alla tutela, alla conservazione e a una riparazione, dopo eventuali danni, che ristabilisca la dinamica naturale e la resilienza. La rappresentanza ed il governo della lacuna è affidata alla *Tutoría del Mar Menor*, formata da tre organi: un comitato di rappresentanza (con rappresentanti delle pubbliche amministrazioni e dei cittadini), una commissione di monitoraggio e un comitato scientifico (art. 3). Si riconosce a qualsiasi persona fisica o giuridica la legittimazione ad agire a difesa (e per conto) dell'ecosistema dinanzi agli organi giurisdizionali e amministrativi (art. 6).

La dottrina maggioritaria, pur riconoscendo il forte valore simbolico della legge, nutre seri dubbi sull'efficacia<sup>31</sup> di questa tecnica innovativa e perfino sulla legittimità<sup>32-33</sup>, a prescindere dal carattere populista che taluno evidenzia. Tra le criticità segnalate vi sono: la violazione delle disposizioni costituzionale sulla distribuzione delle competenze tra lo Stato e le Comunità autonome; gravi difetti di tecnica legislativa e di compatibilità con altre norme interne e di diritto eurounitario; la mancata limitazione dei poteri (non ben definiti) degli organi che formano la *Tutoría del Mar Menor*; e l'omessa giustificazione del perché la connessione intrinseca tra la natura e la cultura o le consuetudini degli abitanti di

---

<sup>30</sup> Il testo è reperibile alla pagina <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-16019>.

<sup>31</sup> V., tra gli altri, B. SORO MATEO – S. ÁLVAREZ, *The Mar Menor Lagoon Enjoys Legal Standing: and now, what?*, in *VerfBlog*, 14/10/2022, <https://verfassungsblog.de/the-mar-menor-lagoon-in-spain-enjoys-legal-standing-and-now-what/>; M.C. FUCHS, *Rights of Nature Reach Europe: The Mar Menor Case in Spain in the Light of Latin American Precedents*, in *VerfBlog*, 24/02/2023, <https://verfassungsblog.de/rights-of-nature-reach-europe/>; e J. MÜHREL, *Towards European Rights of Nature: How the Mar Menor Case Lays the Basis for a New Legal Approach in Europe*, in *VerfBlog*, del 28/02/2023, <https://verfassungsblog.de/towards-european-rights-of-nature/>.

<sup>32</sup> Per tutti, v. B. LOZANO CUTANDA – A. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La declaración del Mar Menor y su cuenca como persona jurídica: un «embrollo jurídico»*, in *Diario La Ley*, n. 10163, del 04/11/2022, <https://diariolaley.laleynext.es/dll/2022/11/04/la-declaracion-del-mar-menor-y-su-cuenca-como-persona-juridica-un-embrollo-juridico>.

<sup>33</sup> Per una valutazione positiva, v. E. SALAZAR ORTUÑO – T. VICENTE GIMÉNEZ, *La iniciativa legislativa popular para el reconocimiento de personalidad jurídica y derechos propios al Mar Menor y su cuenca*, in *Revista Catalana De Dret Ambiental*, 13(1), 2022, <https://doi.org/10.17345/rcda3312>.

Murcia esigano necessariamente il riconoscimento della personalità giuridica della lacuna.

I deputati del Gruppo parlamentare Vox hanno presentato un ricorso in via principale avverso la nuova legge, denunciando l'asserita violazione, tra gli altri, del diritto di proprietà e della libertà d'impresa per le restrizioni che potranno imporsi alle aziende agricole. I ricorrenti hanno contestato anche il fondamento costituzionale dei cc.dd. diritti della natura<sup>34</sup>. Il ricorso è stato dichiarato ricevibile<sup>35</sup> il 7 febbraio 2023.

---

<sup>34</sup> Su questo tema, v. R. MARTÍNEZ DALMAU (dir.), *La lucha contra el cambio climático y el reconocimiento de los derechos de la naturaleza, sinergias de la cooperación mediterránea: Actas del congreso celebrado en la Universitat de València los días 29 y 30 de junio de 2022*, Pireo, Valencia, 2022, <https://pireoeditorial.com/wp-content/ebooks/A010.pdf>.

<sup>35</sup> Cfr. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2023-4130>.