



14 LUGLIO 2021

# Città, benessere e salute: le implicazioni giuridiche

di Giordana Strazza

Assegnista di ricerca in Diritto amministrativo  
Università degli Studi della Basilicata



# Città, benessere e salute: le implicazioni giuridiche\*

di **Giordana Strazza**

Assegnista di ricerca in Diritto amministrativo  
Università degli Studi della Basilicata

**Abstract [It]:** Il primo scorcio del XXI secolo si è contraddistinto per alcuni eventi che svelano la necessità di un cambio di paradigma tempestivo e concreto rispetto al tema della crescita. La pandemia in atto ne è esempio lampante e rende ancora più evidente l'esigenza di soffermarsi sul rapporto tra città, benessere e salute. La questione assume, infatti, particolare rilievo giuridico, se non altro perché tra le funzioni principali dei pubblici poteri vi è quella di garantire il benessere dei cittadini. Ciò nonostante, la ricerca sul benessere ha rivestito un ruolo centrale tra gli economisti e tra i filosofi, ma – per certi aspetti – risulta ancora limitata sul piano giuridico, con particolare riferimento al diritto urbanistico e dell'edilizia. Lo scopo del contributo è, dunque, quello di inquadrare in chiave giuridica la definizione di benessere e le correlazioni con il diritto alla salute e il contesto urbano.

**Abstract [En]:** The beginning of the 21<sup>st</sup> century was marked by events that yielded the necessity of a timely and effective paradigm shift regarding the issue of economic growth. The current pandemic is an evident example of the above and it emphasizes the need to focus the attention on the relationships between city, well-being and health. The matter has wide-ranging implications under a juridical standpoint, given that one of the most important duties of public authorities is to assure citizens well-being. However, even though research on well-being had a key role for economists and philosophers, nowadays it is still limited in the legal field, especially in town planning. Therefore, the aim of this article is to study from a purely legal standpoint the notion of well-being and its relationships to the right to health and the urban context.

**Parole chiave:** benessere; città; salute; diritto urbanistico

**Keywords:** well-being; city; health; town planning

**Sommario:** 1. Premessa. 2. La definizione giuridica di benessere: il legame con il diritto alla salute (e non solo). 3. Il benessere equo e sostenibile... 4. ...nel quadro dei diritti fondamentali. 5. Conclusioni: il nesso (giuridico) tra città e benessere.

## 1. Premessa

Il primo scorcio del XXI secolo si è contraddistinto per alcuni eventi (o “segnali”) che svelano la necessità di un cambio di paradigma tempestivo e concreto rispetto al tema della crescita.

La pandemia in atto (che trascina con sé molteplici e gravi crisi, di natura non solo economica, ma anche sociale e sanitaria) ne è esempio lampante e rende ancora più evidente l'esigenza di soffermarsi sul rapporto tra città, benessere e salute.

La questione assume particolare rilievo giuridico, se non altro perché tra le funzioni principali dei pubblici poteri vi è quella di garantire il benessere dei cittadini.

---

\* Articolo sottoposto a referaggio. Il contributo è una versione aggiornata della relazione tenuta in occasione del convegno nazionale AIDU, “Ripensare la città e il suo diritto”, Padova, 1°-2 ottobre 2020.

Del resto, alle pubbliche Amministrazioni compete non solo l'attività autoritativa, ma anche quella di prestazione<sup>1</sup>, strumentale alla c.d. garanzia del benessere e che si concretizza nell'erogazione di servizi<sup>2</sup>. Ciò nonostante, la ricerca sul benessere ha rivestito un ruolo centrale tra gli economisti<sup>3</sup> (oltre che in ambito filosofico<sup>4</sup>), ma – per certi aspetti – risulta ancora limitata sul piano giuridico, con particolare riferimento al diritto urbanistico e dell'edilizia.

---

<sup>1</sup> Come evidenziato dalla dottrina francese (si v. L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, 1927, IX ss., in contrapposizione con M. HAUROU, *Principes de droit public*, 1910, 484 ss.) e italiana (tra gli altri, G. MIELE, *Pubblica funzione e servizio pubblico*, in *Arch. giur.*, 1933, 122 ss.), nel XX secolo, la “*leistungsverwaltung*” si affianca alla “*eingriffsverwaltung*” (secondo la distinzione coniata da E. FORSTHOFF, *Die Verwaltung als Leistungsträger*, Stuttgart: Kohlhammer, 1938).

<sup>2</sup> Si veda, in particolare, G. ROSSI, *Principi di diritto amministrativo*, Torino, 2017, 270-271. Nel novero di tali attività si distingue tra i servizi sociali (come la sanità, l'istruzione e l'assistenza sociale) e quelli economici (come i trasporti, le poste e la comunicazione). In argomento, si v. S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, I, Milano, 2003, con riferimento alla parte dedicata alle “funzioni del benessere”. Del resto, per F. CAMMEO, *Corso di diritto amministrativo*, 1914-1918, ed. rist. (a cura di) G. MIELE, Padova, 1960, 1, il diritto amministrativo è “quel complesso di norme che disciplina i rapporti fra cittadini e Stato (...) per il raggiungimento dei suoi scopi, d'ordine, civiltà o benessere sociale”.

<sup>3</sup> Si considerino, ad esempio, gli studi sull'Economia del benessere o il dibattito scientifico internazionale sui limiti del Prodotto Interno Lordo (PIL) come indicatore unico per misurare il benessere, che è un concetto multifattoriale e, dunque, irriducibile alla sola dimensione economica. Sul punto, si v., in particolare, J.E. STIGLITZ. A.K. SEN, J.P. FITOUSSI, *Report of the commission on the measurement, of economic performance et social progress*, Paris, 2009. Negli ultimi anni, proprio sulla base della ricerca condotta da J.E STIGLITZ. A.K. SEN, J.P. FITOUSSI, in ambito internazionale e nazionale sono stati predisposti nuovi indicatori di benessere. Circa dieci anni fa, l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) ha avviato il progetto denominato “*Better Life*”, nell'ambito del quale è stato pubblicato il “*Compendium of OECD well-being indicators*”; nel 2015, invece, l'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) ha approvato l'Agenda ONU 2030 (su cui si v. *infra*, par. 4) e i diciassette Obiettivi di sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Goals - SDGs*) che si sostanziano in centosessantanove *Targets*. Rispetto a tali parametri, ogni Paese è valutato periodicamente in sede ONU e dalle opinioni pubbliche nazionali e internazionali. Alcuni degli indicatori individuati dalle Nazioni Unite non sono rilevanti “in alcuni contesti nazionali più sviluppati. Per questa ragione i singoli paesi sono liberi di integrare la lista definita a livello sovranazionale”. Così il Dossier del Senato della Repubblica, *Il benessere equo e sostenibile*, Roma, 2018, 29. Nel 2016, nel solco dell'Agenda 2030, la Commissione europea ha adottato una comunicazione dal titolo “Le prossime tappe per un futuro europeo sostenibile” che evidenzia le principali politiche dell'U.e. per ciascuno dei diciassette obiettivi e, successivamente, ha messo a punto una serie di indicatori dello sviluppo sostenibile dell'U.e. In ambito nazionale, da alcuni anni è stato avviato il progetto sul Benessere Equo Sostenibile (BES), tramite un'iniziativa congiunta del CNEL e dell'ISTAT. L'Italia è, peraltro, il primo Paese che, tramite il collegamento degli indicatori BES alla programmazione economica e di bilancio, attribuisce a essi un ruolo nell'attuazione e nel monitoraggio delle politiche pubbliche. L'art. 14 della legge 4 agosto 2016, n. 163, di riforma della legge di contabilità (legge 31 dicembre 2009, n. 169), ha introdotto tali indicatori come strumento di programmazione economica nel nostro ordinamento. Al contempo, per l'attuazione dell'Agenda 2030, il 22 dicembre 2017, il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) ha approvato la Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile-SNSvS, nella quale sono definite le linee direttrici delle politiche economiche, sociali e ambientali finalizzate a raggiungere gli *SDGs* entro il 2030. A tale fine, con il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, datato 16 ottobre 2017, sono stati individuati gli indicatori di benessere equo e sostenibile proposti dal Comitato istituito a tale scopo.

<sup>4</sup> Si pensi all'εὐδαιμονία dell'*Etica Nicomachea* di Aristotele. Tale concetto è alla base delle più importanti teorie motivazionali e sul benessere psicofisico del ventunesimo secolo (si v., a titolo esemplificativo, C.D. RYFF, *Happiness is everything, or is it? Explorations of the meaning of psychological well-being*, in *Journal of Personality and Social Psychology*, 57, 1989, 1069 ss.; A.S. WATERMAN, *Two conceptions of happiness: Contrasts of personal expressiveness (eudaimonia) and hedonic enjoyment*, *ivi*, 64(4), 678 ss.; R.M. RYAN, E.L. DECI, *On happiness and human potentials: a review of research on hedonic and eudaimonic well-being*, in *Annual Review of Psychology*, 52, 2001, 141 ss. Secondo L. BRUNI, *L'economia, la felicità e gli altri*, Roma, 2009, la teoria aristotelica è affine a quella del citato premio Nobel A.K. SEN, che lega il “*well being*” (benessere) alle “*capabilities*” (essere in grado di compiere attività) e al “*fulfillment*” (riuscire nell'intento e, quindi, sentirsi soddisfatti).

In questo particolare frangente, in cui il destino della città risulta legato “a filo doppio” a una diversa concezione/gestione dello spazio urbano, in funzione della difesa dei diritti individuali (e collettivi), sembra opportuno, dunque, approfondire le implicazioni giuridiche intercorrenti tra città, benessere e salute.

## **2. La definizione giuridica di benessere (e il legame con il diritto alla salute)**

La nozione di benessere, riferita all'individuo e alla società, è polisemica e con una connotazione ontologicamente soggettiva/relativa.

Per tale ragione, definire il benessere in chiave giuridica risulta piuttosto complesso.

Ad ogni modo, un primo riconoscimento giuridico è individuabile già nell'art. 25 della Dichiarazione dei diritti universali dell'Uomo, approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948, ai sensi del quale ognuno “ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia (...)”<sup>5</sup>.

In tale occasione, dunque, si è evidenziato che il benessere deve essere garantito tanto quanto la salute: i due concetti sono stati accostati, posti sullo stesso piano e, quindi, ritenuti meritevoli di pari tutela, ma non assimilati.

Nello stesso anno, l'atto di costituzione dell'Organizzazione mondiale della sanità<sup>6</sup>, sottoscritto anche dall'Italia, ha definito, invece, la salute proprio come “uno stato di completo benessere fisico, mentale e sociale”.

L'equiparazione del benessere alla salute è, quindi, totale, al punto che le due nozioni finiscono per identificarsi.

In realtà, la definizione ampia di salute elaborata dall'OMS è stata oggetto di critiche<sup>7</sup>, perché ritenuta indeterminata e impossibile da perseguire.

Occorre considerare, però, che i redattori dello statuto erano per lo più politici e diplomatici, che, all'indomani della seconda guerra mondiale, erano ottimisti sulle sorti dell'umanità in termini di pace, di progresso e, per l'appunto, di salute.

---

<sup>5</sup> Tale documento costituisce lo strumento di attuazione della Carta delle Nazioni Unite, firmata a San Francisco il 26 giugno 1945, che – tra l'altro – all'art. 55, evoca tra gli obiettivi dell'Organizzazione quello “di creare le condizioni di stabilità e di benessere che sono necessarie per avere rapporti pacifici ed amichevoli fra le Nazioni”.

<sup>6</sup> Si tratta dell'Agenzia delle Nazioni Unite specializzata per le questioni sanitarie.

<sup>7</sup> C. SAUVAT, *Réflexions sur le droit à la santé*, Aix-en-Provence, 2004, 15 ss.

Ad ogni modo, nonostante, nel 1978, la Dichiarazione di Alma Ata abbia ridimensionato tale definizione<sup>8</sup>, nel 1986, a Ottawa, in occasione della prima conferenza internazionale sulla promozione della salute<sup>9</sup>, quest'ultima, nella sua concezione olistica, ha visto rinnovato il suo legame con il benessere.

Del resto, la stessa Costituzione italiana qualifica la salute come diritto fondamentale<sup>10</sup> (l'unico a ricevere questa definizione nella Carta costituzionale) dell'individuo tutelato dalla Repubblica<sup>11</sup> e, al contempo, come interesse della collettività (art. 32 Cost.)<sup>12</sup>.

Sulla scelta del Costituente di considerare espressamente il diritto alla salute come "fondamentale", oltre alla stretta connessione che intercorre tra quest'ultimo e il bene vita, sembrerebbe aver influito, infatti, anche la concezione democratica secondo cui il benessere dell'individuo è misura di quello della comunità di appartenenza, per cui la tutela del primo è anche "termometro" delle condizioni del secondo<sup>13</sup>.

---

<sup>8</sup> In tale circostanza, il programma del Nuovo Ordine Sanitario Internazionale dell'OMS aveva lo scopo di "dare a tutti i popoli del mondo, da qui all'anno 2000, un livello di salute che permetta loro di condurre una vita socialmente ed economicamente produttiva".

<sup>9</sup> Nella "Carta sulla promozione della salute", adottata in tale sede, "La promozione della salute è il processo che conferisce alle popolazioni i mezzi per assicurare un maggior controllo sul loro livello di salute e migliorarlo. Questo modo di procedere deriva da un concetto che definisce la salute come la misura in cui un gruppo o un individuo possono, da un lato, realizzare le proprie ambizioni e soddisfare i propri bisogni e dall'altro, evolversi con l'ambiente o adattarsi a questo. La salute è dunque percepita come risorsa della vita quotidiana e non come il fine della vita: è un concetto positivo che mette in valore le risorse sociali e individuali, come le capacità fisiche. Così, la promozione della salute non è legata soltanto al settore sanitario: supera gli stili di vita per mirare al benessere".

<sup>10</sup> Il bene della salute è tutelato, infatti, "non solo come interesse della collettività, ma anche e soprattutto come diritto fondamentale dell'individuo" (Corte cost., 18 luglio 1991, n. 356, in *Foro. it.*, 1991, 2967, con nota di G. DE MARZIO, *Pregiudizio della capacità lavorativa generica: danno da lucro cessante o danno alla salute?*), che richiede una tutela piena ed esaustiva (Corte cost., 22 giugno 1990, n. 307 e Id., 16 ottobre 1990, n. 455), in quanto "diritto primario e assoluto, pienamente operante anche nei rapporti tra privati" (tra le altre, Corte cost., 7 maggio 1991, n. 202).

<sup>11</sup> Su cui si v., tra gli altri, F. PERGOLESI, *Tutela costituzionale della salute*, in *Corriere amministrativo*, 1961; C. Mortati, *La tutela della salute nella Costituzione italiana*, in *Riv. infortuni e malattie professionali*, 1961, I, 1, ora in *Raccolta di scritti*, Milano, 1972, 433 ss.; L. CARLASSARE, *L'articolo 32 Costituzione e il suo significato*, in R. ALESSI (a cura di), *L'amministrazione sanitaria italiana*, Vicenza, Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione, 1967, 105 ss.; D. VINCENZI AMATO, *Articolo 32, 2° co.*, in *Comm. Costituzione*, Bologna-Roma, 1976, 175 ss.; M. BESSONE, E. ROPPO, *Diritto soggettivo alla salute, applicabilità diretta dell'art. 32 Cost. ed evoluzione della giurisprudenza*, in *Politica del diritto*, 1974; ID., *Garanzia costituzionale del diritto alla salute e orientamenti della giurisprudenza di merito*, in *Giur. it.*, IV, 1975; M. LUCIANI, *Il diritto costituzionale alla salute*, in *Dir. e soc.*, 1980, 769 ss.; M. COCCONI, *Il diritto alla tutela della salute*, Padova, 1998; B. PEZZINI, *Il diritto alla salute: profili costituzionali*, 1983, I, 21 ss.; B. CARAVITA, *La disciplina costituzionale della salute*, in *Diritto e società*, 1984; D. MORANA, *La salute nella Costituzione italiana. Profili sistematici*, Milano, 2002; C. D'ARRIGO, *Salute (diritto alla)*, in *Enc. del dir.*, Milano, 2001, 1013; M. CARTABIA, *La giurisprudenza costituzionale relativa al secondo comma dell'art. 32 cost.*, in *Quad. Cost.*, 2012.

<sup>12</sup> A tale riguardo, G. ARENA, *Interesse generale e bene comune*, in *Labsus.org*, 1° novembre 2011, ha evidenziato che "Il pieno sviluppo della persona non è (...) un obiettivo "egoistico", così come non lo è l'obiettivo di cui all'art. 32 Costituzione di garantire a tutti la salute considerata non soltanto un "fondamentale diritto dell'individuo" ma anche un "interesse della collettività". Infatti, così come è nell'interesse generale vivere in una comunità di persone in buona salute, altrettanto lo è consentire a tutti di poter sviluppare pienamente le proprie capacità ("raggiungere la propria perfezione", secondo la definizione di bene comune data dal Concilio), in quanto una comunità di persone pienamente realizzate è una comunità in cui tutti vivono meglio".

<sup>13</sup> Si v. anche B. PEZZINI, *Diritto alla salute e diritto all'assistenza tra tensione all'uniformità e logiche della differenziazione*, in R. BALDUZZI, G. DE GASPARE (a cura di), *Sanità e assistenza a confronto dopo la riforma del titolo V*, Milano, 2002.

In questa accezione, la salute è diritto basilare dell'individuo (dunque di ogni essere umano) e, contestualmente, dell'insieme di individui che compongono la comunità di riferimento.

A questa dimensione “superindividuale” – o, se si preferisce, “multi-individuale” – della salute corrispondono sia il diritto all'integrità psico-fisica, strettamente connesso alla più generale tutela della libertà personale (art. 13 Cost.), sia il diritto all'assistenza sanitaria, espressione dello Stato sociale e della conseguente costituzionalizzazione dei diritti sociali (art. 38 Cost.)<sup>14</sup>, la cui titolarità spetta a tutti, come ulteriormente confermato dall'art. 10 Cost. e dal richiamo ivi previsto alle norme e trattati internazionali<sup>15</sup>. Pare opportuno evidenziare, inoltre, che la salute, quale componente funzionale alla realizzazione personale (art. 2 Cost.) trova nella clausola generale e mobile dei diritti della personalità un ulteriore fondamento, con la precisazione che, nel novero di questi ultimi, le Sezioni Unite della Cassazione non hanno ricompreso il diritto alla felicità<sup>16</sup>.

Resta fermo che la salute non contribuisce solo allo sviluppo della persona umana, ma anche alla realizzazione del diritto – costituzionalmente tutelato – a un'esistenza degna (art. 3, co. 1 Cost.)<sup>17</sup>.

L'aspetto solidaristico della tutela della salute emerge tramite la garanzia di “cure gratuite agli indigenti” (evocativo dei doveri di cui all'art. 3, co. 2, Cost.), con la specificazione che – proprio per il termine con

---

<sup>14</sup> M. OLIVETTI, *Appunti per una mappa concettuale del diritto alla salute nello Stato italiano*, in *Medic. Metodologia didattica e innovazione clinica*, 3, 2004.

<sup>15</sup> Da ultimo, si v. A. PAPA, *La tutela multilivello della salute nello spazio europeo*, in *Federalismi.it*, 4, 2018, 85.

<sup>16</sup> La Cass., Sez. Un., 11 novembre 2008, nn. 26972-26975 (tra i numerosi commenti, si rinvia, in particolare, a F. GAZZONI, *Il danno esistenziale, cacciato, come meritava, dalla porta, rientrerà dalla finestra*, in *Dir. fam. pers.*, 2009, I, 73; F.D. BUSNELLI, *Le sezioni unite e il danno non patrimoniale*, in *Riv. dir. civ.*, 2009, II, 97; G. CASSANO, *Danno non patrimoniale ed esistenziale: primissime note critiche a Cassazione civile, Sezioni Unite, 11 novembre 2008, n. 26972*, in *Giur. it.*, 2009, 259; C. CASTRONOVO, *Danno esistenziale: il lungo addio*, in *Danno resp.*, 2009, 5; C. SCOGNAMIGLIO, *Il sistema del danno non patrimoniale dopo le Sezioni Unite*, in *Resp. civ. e prev.*, 2009, 261) che si è pronunciata sulla perimetrazione del danno non patrimoniale, ha affermato l'irrisarcibilità di “diritti del tutto immaginari, come il diritto alla qualità della vita, allo stato di benessere, alla serenità: in definitiva il diritto ad essere felici”. Pare opportuno evidenziare, però, che il benessere – proprio per il legame con il diritto alla salute fin qui rimarcato – non sembra potersi identificare nel (o ridursi al) diritto a essere felici, ossia a una componente “meramente” esistenziale. Occorre ricordare, inoltre, che il diritto alla felicità è contenuto nella Dichiarazione di Indipendenza americana, adottata il 4 luglio del 1776, di cui è stato sostenuto “*forse a ragione – il mito di una diretta ascendenza filangieriana*”. Così A. GIANNOLA, *Filangieri, Gaetano*, in *Il Contributo italiano alla storia del Pensiero – Economia*, Roma, 2012, secondo il quale il metodo operativo di G. Filangieri ha “*lo scopo di realizzare, caso per caso, nazione per nazione, un razionale – diremmo oggi ‘ottimale’ – progresso incrementale verso la «felicità»*”.

<sup>17</sup> Sul diritto a un “fine vita” degno si v. la Corte cost., 22 novembre 2019, n. 242, con nota, tra gli altri, di A. RUGGERI, *Rimosso senza indugio il limite della discrezionalità del legislatore, la Consulta dà alla luce la preannunciata regolazione del suicidio assistito (a prima lettura di Corte cost. n. 242 del 2019)*, in *Giustizia Insieme*, 2019; C. CUPELLI, *Il Parlamento decide di non decidere e la Corte costituzionale risponde a se stessa. La sentenza n. 242 del 2019 e il caso Cappato*, in *Sistema Penale*, 2019; M. D'AMICO, *Il “fine vita” davanti alla Corte costituzionale fra profili processuali, principi penali e dilemmi etici (Considerazioni a margine della sent. n. 242 del 2019)*, in *Osservatorio AIC*, 2019; G. BATTISTELLA, *Il diritto all'assistenza medica a morire tra l'intervento «costituzionalmente obbligato» del Giudice delle leggi e la discrezionalità del Parlamento Spunti di riflessione sul seguito legislativo, ivi*; L. POLI, *La sentenza n. 242 del 2019 della Corte costituzionale alla luce della giurisprudenza di Strasburgo, ivi*; O. CARAMASCHI, *La Corte costituzionale apre al diritto all'assistenza nel morire in attesa dell'intervento del legislatore (a margine della sent. n. 242 del 2019)*, *ivi*, 2020; R. PESCATORE, *Caso Cappato-Antoniani: analisi di un nuovo modulo monitorio, ivi*; M. ROMANO, *Aiuto al suicidio, rifiuto o rinuncia a trattamenti sanitari, eutanasia (sulle recenti pronunce della Corte costituzionale)*, in *Sistema Penale*, 2020.



cui il Costituente ha individuato i destinatari delle prestazioni sanitarie da garantire gratuitamente – esse spettano non solo ai cittadini, ma a chiunque versi in condizioni di indigenza sul territorio nazionale.

La salvaguardia di tale diritto impegna “la Repubblica” che, secondo l’art. 114, co. 1 Cost., per come novellato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, è “costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato”.

A seguito della riforma del Titolo V<sup>18</sup>, peraltro, la salute è materia affidata alla legislazione concorrente dello Stato e delle Regioni, anche se già nella precedente formulazione l’“assistenza sanitaria ed ospedaliera” era pur sempre di competenza legislativa concorrente.

In questo modo, la tutela del diritto alla salute non solo è multidirezionale, ma anche policentrica.

Dalla lettura sistematica del citato art. 32 con le altre norme della Costituzione<sup>19</sup> emerge, dunque, “un assetto equilibrato ed elastico, ma non indeterminato, delle relazioni tra persona e comunità, tra libertà di cura e pretesa a concrete prestazioni”<sup>20</sup>, ritenuto sintomatico della “presbiopia”<sup>21</sup> costituzionale, perché espressione di “messaggio rivolto al presente e immissione di stimoli alle generazioni successive”<sup>22</sup>.

Nella nostra Costituzione, quindi, la salute ha un “valore primario”, che racchiude – come in un “prisma” – molteplici situazioni soggettive, di libertà e di prestazione sociale, di carattere positivo e negativo, di natura “individuale” e non.

Le dimensioni e le articolazioni del diritto alla salute hanno avuto modo di evolversi, nel tempo, anche per l’assenza di una sua definizione puntuale all’interno della Costituzione.

A tale riguardo, occorre evidenziare che se, da un lato, la Carta costituzionale non contiene il concetto di salute, dall’altro, l’Italia, sottoscrivendo l’atto di Costituzione dell’OMS, ne ha condiviso la definizione, in modo anche formalmente esplicito.

La conferma è nella giurisprudenza successiva che ha sottolineato che, in linea con quanto affermato dall’OMS, la salute non è semplice assenza di malattia, ma “completo benessere fisico e psichico”<sup>23</sup>.

---

<sup>18</sup> Ossia della già menzionata legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

<sup>19</sup> Si consideri il rapporto – già citato – con gli art. 2, 3 e 13, ma anche con l’art. 9 (come verrà approfondito *infra*). Parte della dottrina (A. SIMONCINI, E. LONGO, *Commento all’art. 32*, in *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006) ha ritenuto che l’art. 32 Cost. costituisca un “moltiplicatore” delle libertà costituzionali, se riferito al “diritto dell’individuo”, e, invece, un limite ad altre libertà, se considerato nella prospettiva dell’“interesse della collettività” (si consideri, ad esempio, il rapporto tra l’art. 32 e art. 41, Cost, che sancisce la libertà di iniziativa economica chiarendo che “non può recar danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana”).

<sup>20</sup> R. BALDUZZI, *Diritto alla vita e diritto alla salute: convergenze parallele?*, in C. MIRABELLI (a cura di), *La Costituzione repubblicana*, vol. II, Milano, 2011.

<sup>21</sup> Secondo l’accezione utilizzata da E. CHELI, *Il problema storico della Costituente*, in *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna, 1978.

<sup>22</sup> R. BALDUZZI, *Diritto alla vita e diritto alla salute*, cit.

<sup>23</sup> Cass., Sez. Un., 1° agosto 2006, n. 17461, in *Giur. civ.*, 2007, 3, 624 e in *Dir. e giust.*, 2006, 39, 18, con nota di DI MARZIO; Cons. Stato, comm. spec., parere 31 luglio 2018, n. 1991. Si veda anche l’art. 2, co. 1, lett. o), d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 (“Attuazione dell’articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro”).

L'accezione della salute, per come ricostruita in via giurisprudenziale, diventa determinante per comprendere la latitudine del diritto e, specularmente, le azioni, le prestazioni, gli interventi esigibili da parte dei pubblici poteri.

Nel momento in cui si afferma che la salute non è riducibile all'insussistenza della malattia e, dunque, non è definibile solo in negativo, l'area del bisogno da garantire giuridicamente si amplia, oltre la prevenzione e la cura, e include anche i fattori di contesto che, in positivo, contribuiscono al raggiungimento del benessere.

La dimensione olistica della salute arricchisce, quindi, il relativo diritto di ulteriori contenuti e incrementa i doveri di tutela.

Resta fermo che la complessità strutturale dell'art. 32 Cost.<sup>24</sup> non lo ha reso esente da critiche in sede di Assemblea costituente<sup>25</sup> e la dimensione "individuale" del diritto alla salute ha potuto dispiegare con pienezza i propri effetti su tutto il sistema normativo solo a partire dagli anni Settanta del Novecento<sup>26</sup>.

Proprio in quel decennio, inoltre, la connessione tra l'art. 32 e l'art. 9 Cost. è diventata sempre più netta e pervasiva, anche perchè sia la dottrina<sup>27</sup> sia la giurisprudenza<sup>28</sup> hanno iniziato a considerare il diritto a un ambiente salubre<sup>29</sup> come premessa necessaria per rendere effettivo il diritto alla salute<sup>30</sup>.

La salubrità dell'ambiente costituisce, infatti, *condicio sine qua non* per garantire il benessere psico-fisico individuale e collettivo.<sup>31</sup>

La salute dell'uomo presuppone, dunque, un'attenzione non solo all'ambiente interno (biologico, genetico), ma anche a quello esterno, che lo circonda (e su cui incide la stessa azione antropica).

---

<sup>24</sup> In tal senso B. PEZZINI, *Il diritto alla salute*, cit., 25 e D. MORANA, *La salute nella Costituzione italiana*, cit., 1 ss.

<sup>25</sup> Si pensi alle posizioni critiche sull'art. 32 espresse dai costituenti Francesco Saverio Nitti e Fiorentino Sullo, su cui si v. la ricostruzione di A. SIMONCINI, E. LONGO, *Art. 32*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. 1, 2006.

<sup>26</sup> M. OLIVETTI, *Appunti per una mappa concettuale del diritto alla salute nello Stato italiano*, cit.

<sup>27</sup> Si v., in particolare, A. PREDIERI, *Aspetti della legislazione vigente in materia di gestione del territorio e delle risorse e prospettive di riforma*, Relazione al Convegno di Firenze 1974, in Regione Toscana, Atti del Convegno "Politica regionale dell'ambiente", Firenze, 1975; Id., *Paesaggio* (voce), vol. XXXI., in *Enc. dir.*, Milano, 1981.

<sup>28</sup> Si fa riferimento, innanzitutto, alla sentenza della Cass., Sez. Un., 6 ottobre 1979, n. 5172, in *Giur.it.*, 1980, I, 859, con nota di S. PATTI, *Diritto all'ambiente e tutela della persona*. Si v. anche Corte cost., 28 maggio 1987, n. 210 e Id., 40 dicembre 1987, n. 641, in *Giur. cost.* 1987, 3788 ss.; in *Riv. giur. ambiente*, 1988, 93 ss.; in *Foro it.*, I, 1988, 1057 ss., con nota di G. PONZANELLI, *Corte costituzionale e responsabilità civile; rilievi di un privatista*.

<sup>29</sup> Sul diritto all'ambiente salubre, si v. B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2005; F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Dir. ec.*, 2002, 215 ss.; R. FERRARA, *L'ordinamento della sanità*, Torino 2007, 53 ss.; S. GRASSI, *Tutela dell'ambiente (diritto amministrativo)*, in *Enc. del dir.*, Annali, I, Milano 2007.

<sup>30</sup> Sul nesso intercorrente tra tutela della salute e tutela dell'ambiente si vedano B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, cit.; G.D. COMPORTE, *Tutela dell'ambiente e tutela della salute*, in *Riv. giur. amb.*, n. 2/1990, p. 196; M. LUCIANI, *Il diritto costituzionale alla salute*, in *Dir. e soc.*, 1980, 769 ss. e la legge istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale (legge n. 833 del 1978) che, sulla scorta di una nozione di diritto alla salute comprensiva del diritto ad un ambiente salubre, ha indicato fra gli obiettivi del SSN la salvaguardia della salubrità e dell'igiene dell'ambiente di vita e di lavoro, degli alimenti e delle bevande, dei prodotti ed avanzi di origine animale per le implicazioni che attengono alla salute dell'uomo.

<sup>31</sup> L. MEZZETTI, *La Costituzione dell'ambiente*, in ID. (a cura di), *Manuale di diritto dell'ambiente*, Padova, 117.



Affiora la consapevolezza della necessità di un approccio “integrato” per la salute dell’uomo, reso imprescindibile dalla dipendenza di quest’ultima rispetto alla salubrità dell’ambiente in cui ogni individuo si trova.

Non è un caso che questo legame emerga anche nella stessa definizione di ambiente<sup>32</sup> proposta dall’OMS (quale “insieme degli elementi fisici, chimici, biologici e sociali che esercitano una influenza apprezzabile sulla salute e il benessere degli individui e delle collettività”)<sup>33</sup>.

Del resto, già nel 1972, l’articolo di apertura della Dichiarazione delle Nazioni Unite sull’ambiente umano, adottata nell’ambito della Conferenza di Stoccolma, stabiliva che “L’uomo ha un diritto fondamentale alla libertà, all’uguaglianza e a condizioni di vita soddisfacenti, in un ambiente che gli consenta di vivere nella dignità e nel benessere. Egli ha il dovere solenne di proteggere e migliorare l’ambiente a favore delle generazioni presenti e future”<sup>34</sup>.

In questa disposizione, formulata in un contesto in cui – per la prima volta – la Comunità internazionale ha affermato con chiarezza la gravità del degrado ambientale e la necessità di una collaborazione internazionale per porvi rimedio<sup>35</sup>, affiora, sia pure *in nuce*, quanto verrà sviluppato, nel 1987, nel c.d. Rapporto Brundtland, intitolato “*Our Common Future*”.

Si tratta del documento conclusivo dei lavori della Commissione mondiale su Ambiente e Sviluppo (*World Commission on Environment and Development*, WCED), che fornisce un’efficace definizione di sviluppo

---

<sup>32</sup> Sul concetto di ambiente si v., in particolare, M.S. GIANNINI, *Ambiente: saggio sui diversi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973; Id., *Primi rilievi sulle nozioni di gestione dell’ambiente e del territorio*, *ivi*, 1975; E. CAPACCIOLI, D. DAL PIAZ., *Ambiente (Tutela dell’)*, Parte generale e diritto amministrativo, in *Noviss. Dig. It., App.*, Torino, 1980; G. COCCO e a., *Ambiente*, in M.P. CHITI, G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 1997; P. DE LEONARDIS, *Valori costituzionali nell’ambiente – paesaggio*, Torino, 1997; B. CARAVITA, *Diritto dell’ambiente*, cit.; A. CROSETTI e a., *Diritto dell’ambiente*, Bari-Roma, 2002.

<sup>33</sup> Riportata da G. CORDINI, *Diritto ambientale comparato*, Padova, 1997.

<sup>34</sup> Si evidenzia, inoltre, che la dipendenza del benessere dalle condizioni ambientali è evocata più volte anche nel Preambolo della Dichiarazione.

<sup>35</sup> P. BIRNIE E A. BOYLE, *International Law and the Environment*, Oxford, 1993, 8 ss.

sostenibile<sup>36</sup>, basata sul rapporto tra bisogni e limiti all'uso delle risorse ambientali, in prospettiva intra-generazionale e inter-generazionale<sup>37</sup>.

Ciò che rileva ai nostri fini è che lo stesso Rapporto Brundtland fa dipendere la realizzazione dello sviluppo sostenibile all'attenzione verso il “*well-being*”: “la sostenibilità richiede una considerazione dei bisogni e del benessere umani tale da comprendere variabili non economiche come l'istruzione e la salute, valide di per sé, l'acqua e l'aria pulita e la protezione delle bellezze naturali (...)”.

Nel 1992, vent'anni dopo la Conferenza di Stoccolma, l'incontro dei capi di Governo o di Stato di tutto il mondo all'*Earth Summit* di Rio de Janeiro, organizzato dall'*United Nations Conference on Environment and Development* (UNCED) conferma il passaggio dal “diritto dell'ambiente” al “diritto dello sviluppo sostenibile”<sup>38</sup>.

La “strategia globale” emersa nella Conferenza di Rio de Janeiro ha portato all'adozione di una serie di atti, ossia la Convenzione sulla biodiversità (ratificata dall'Italia con legge 14 febbraio 1994, n. 124); la Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo (che consta di ventisette principi sull'integrazione ambiente-sviluppo); la Convenzione quadro sul cambiamento climatico (ratificata dall'Italia con legge 15 gennaio 1994, n. 65) e l'Agenda 21.

Per il perseguimento degli obiettivi della Convenzione sono stati adottati due strumenti principali dotati di valore legale e in grado di impegnare i Paesi aderenti: il Protocollo di Kyoto (1997) e l'Accordo di Parigi (2015).

Il Protocollo di Kyoto, seppur adottato all'esito della relativa Conferenza, è entrato in vigore solo nel 2005, per il ritardo nella ratifica da parte di alcuni Paesi, e prevedeva un obiettivo globale di riduzione delle emissioni di gas serra di almeno il 5% rispetto al 1990, da raggiungere – entro un lasso di tempo predeterminato – con impegni di riduzione delle emissioni di gas serra vincolanti per i Paesi sviluppati.

---

<sup>36</sup> Ossia “*Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs*”. La definizione sottende la stretta interrelazione fra sviluppo economico, sociale ed ambientale e quindi la necessità di un approccio olistico allo sviluppo. In argomento, si v., tra gli altri, D. PORENA, *Il 'rango' del principio dello sviluppo sostenibile nella gerarchia delle fonti del diritto*, in *Federalismi.it*, 15, 2016; C. VIDETTA, *Lo sviluppo sostenibile dal diritto internazionale al diritto interno*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, 2014, I, 221 ss.; F. FRACCHIA, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in G.P. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2015, 175 ss.; ID., *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in M. RENNA, F. SAIITA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, 433 ss.; G. SENATORE, *Sviluppo sostenibile. Profili giuridico-filosofici*, 2008; V. PEPE, *Lo sviluppo sostenibile tra diritto internazionale e diritto interno*, in *Riv. giur. amb.*, 2002, 2, 209 ss. Di recente, sulla sostenibilità, si v. D. PORENA, *Il principio di sostenibilità*, Torino, 2017; R. LEONARDI, *La tutela dell'interesse ambientale, tra procedimenti, dissensi e silenzi*, Torino, 2020, in particolare 54 ss.; A. SOLA, *Sostenibilità ambientale e Green New Deal: prime analisi in commento alla legge di bilancio 2020*, in *Federalismi.it*, 10, 2020; M. FRANCAVIGLIA, *Le ricadute costituzionali del principio di sostenibilità a dieci anni dal Trattato di Lisbona. Spunti ricostruttivi alla luce della giurisprudenza europea e costituzionale*, *ivi*, 19, 2020.

<sup>37</sup> P. SANDS, *Principles of International Environmental Law*, II ed., Cambridge, 252.

<sup>38</sup> Su cui si v. F. FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2010, 13 ss. Si segnala che lo stesso anno è stata adottata anche la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, conclusa a New York, il 9 maggio 1992.

Il 4 novembre 2016, invece, è entrato in vigore l'Accordo di Parigi, che definisce l'obiettivo ambizioso di mantenere l'aumento delle temperature medie globali "ben al di sotto dei 2°C" alla fine del secolo.

Ad ogni modo, è in particolare nell'Agenda 21, quale "programma concordato di lavoro delle comunità internazionale relativo alle principali priorità ambientali e dello sviluppo per il periodo iniziale 1993-2000 e all'inserimento nel secolo XXI"<sup>39</sup>, che si evidenzia la necessità di armonizzare le diverse politiche in materia economica, sociale e ambientale<sup>40</sup>.

Il principio dello sviluppo sostenibile, costantemente confermato nelle successive Conferenze internazionali<sup>41</sup> – e ormai codificato nei trattati dell'Unione europea<sup>42</sup>, oltre che nel nostro Stato<sup>43</sup>, che però non lo menziona testualmente in Costituzione<sup>44</sup> –, al pari del diritto all'ambiente salubre, non risulta espressamente indicato nella Carta dei diritti dell'uomo.

---

<sup>39</sup> L'Agenda 21 è una dichiarazione di principi, intenti e obiettivi programmatici su ambiente, economia e società, sottoscritta da oltre centosettanta Paesi. Per un approfondimento, si v. R. CERIANA, *Gli Enti Locali e l'ambiente. Agenda 21 e contabilità ambientale*, in *Nuova rass. legisl., dottr. e giurisp.*, 2001, 532 ss.; P. SOAVE, *Lo sviluppo sostenibile nella prospettiva dell'Agenda 21. Il programma d'azione lanciato alla Conferenza di Rio de Janeiro*, in *Riv. giur. amb.*, 1993, 761 ss.

<sup>40</sup> E.A. IMPARATO, *Il turismo nelle aree naturali protette: dalla compatibilità alla sostenibilità*, in *Riv. giur. amb.*, 2, 2008, 327 ss.

<sup>41</sup> Si v., in particolare, quella di Aalborg (1994), di Kyoto o "COP3" (1997), di Johannesburg (2002) e quelle di Parigi o "COP21" (2015) e "COP24" (2018).

<sup>42</sup> Il concetto di "sostenibilità" compare nel Trattato di Maastricht (1992), in cui si fa riferimento alla "crescita sostenibile", e in quello di Amsterdam (1997), in cui si stabilisce, tra l'altro, che "La Comunità ha il compito di promuovere uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche (...) un elevato livello di protezione dell'ambiente ed il miglioramento del tenore e della qualità della vita". Si consideri, inoltre, l'art. 37 della Carta dei Diritti fondamentali dell'UE, approvata il 13 ottobre 2000, e proclamata a Nizza, nel dicembre 2000, che sancisce che, nelle politiche eurounitarie, deve essere salvaguardato il principio della tutela dell'ambiente "e il miglioramento della sua qualità, conformemente al principio dello sviluppo sostenibile". Per un approfondimento, si rinvia a U. FANTIGROSSI, *Debole sull'ambiente il progetto di carta fondamentale dell'Unione*, in *Riv. amb.*, 1, 2000, 10 ss.

<sup>43</sup> "Il principio dello sviluppo sostenibile può essere riscontrato anche nella Costituzione italiana, non solo negli artt. 2, 9, 32, della Costituzione ma anche negli artt. 41 e 42, infatti, l'iniziativa economica privata non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da arrecare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e la stessa proprietà privata è riconosciuta e garantita a condizione che abbia una funzione sociale. Il riconoscimento della funzione sociale dell'ambiente ha giustificato molte limitazioni al diritto di proprietà, come ha condizionato l'uso del suolo e lo stesso legislatore può imporre restrizioni allo sfruttamento delle risorse naturali onde consentirne l'utilizzo alle generazioni future". Così V. PEPE, *Lo sviluppo sostenibile tra diritto internazionale e diritto interno*, cit. Sul legame tra tale principio e il dovere di solidarietà sancito dall'art. 2 Cost. si v. F. FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, cit. Il principio dello sviluppo sostenibile è codificato anche all'art. 3-*quinquies*, l. 6 aprile 2006, n. 152 (t.u. ambiente), ss.mm.ii.

<sup>44</sup> Al punto che nel d.d.l. costituzionale "Modifiche agli articoli 2, 9 e 41 della Costituzione, in materia di tutela dell'ambiente e di promozione dello sviluppo sostenibile", 13 novembre 2018, n. 938, si legge che "al pari di altri importanti paesi dell'Unione, la Francia *in primis*, ma anche la Spagna, la Germania, il Portogallo, la Polonia e altri, riteniamo che sia maturo il tempo in cui anche l'Italia recepisca nella propria Costituzione il principio dello sviluppo sostenibile, il cui significato va ricercato nell'intrinseca ricerca della compatibilità tra sviluppo economico e tutela dell'ambiente e della salute umana. La presenza del concetto di sviluppo sostenibile nella Costituzione rafforzerebbe anche tutta la produzione normativa successiva, che dovrebbe rifarsi al dettato costituzionale, e obbligherebbe il legislatore a non poter più prescindere dalla sostenibilità". Del pari, "La replica del Presidente del Consiglio, Mario Draghi, al termine della discussione generale sulle dichiarazioni programmatiche", 17 febbraio 2021, <https://www.governo.it/it/articolo/dichiarazioni-programmatiche-la-replica-del-presidente-draghi/16230>, ha specificato che "C'era un punto sull'ambiente e sul concetto di sviluppo sostenibile. Questo è alla base della giustizia tra generazioni che so il Senato sta discutendo nella forma di progetti di legge costituzionale per inserire il concetto nella Costituzione. Questo governo conferma l'impegno di andare in questa direzione".

L'assenza di un referente normativo specifico nella Cedu e nei Protocolli addizionali non ha determinato un *vulnus* di tutela, perché la Corte Edu ha garantito la protezione del diritto all' ambiente salubre, e – almeno indirettamente – la sostenibilità dello sviluppo, ascrivendone le fattispecie di pregiudizio tra le indebite interferenze sulla vita privata e familiare dei soggetti incisi (art. 8)<sup>45</sup>.

Con l'aggiunta che è proprio nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo che emerge un'attenzione particolare alla salvaguardia del “benessere” e della “qualità della vita”<sup>46</sup>.

Fin dal caso López Ostra c. Spagna, 9 dicembre 1994, la Corte Edu ha affermato che i danni gravi all'ambiente possono incidere sul benessere delle persone, al punto tale da nuocere alla loro vita privata, a prescindere dall'eventuale produzione anche di gravi conseguenze alla salute<sup>47</sup>.

Si tratta di un principio ribadito, di recente, nel caso Cordella e altri c. Italia, 24 gennaio 2019, in occasione del quale la Corte di Strasburgo ha condannato il nostro Paese (anche) per la violazione dell'art. 8 della Cedu<sup>48</sup>, a causa dell'omessa adozione di misure idonee a proteggere l'ambiente dalle emissioni inquinanti dell'acciaieria Ilva<sup>49</sup> e, quindi, per non avere tutelato il “benessere” («*bien-être*», § 174) degli abitanti nelle zone limitrofe allo stabilimento.

---

<sup>45</sup> Si v. Corte Edu, López Ostra c. Spagna, 9 dicembre 1994. In proposito, in letteratura, si rinvia a: M. ARCARI, *Tutela dell'ambiente e diritti dell'uomo: Il caso López Ostra contro Spagna e la prassi di Commissione e Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. giur. amb.*, vol. 11(5), 745 ss.; S. DESAGNÉ, *Case Note Concerning the Decision of the European Court of Human Rights, 9 December 1994, 303 - ECHR (ser. A) López Ostra v. Spain*, in *AJIL*, 1995, 303 ss.; P. Sands, *Human Rights, Environment and the López Ostra Case, Context and Consequences*, in *EHRLR*, 1996, 597 ss. In argomento, Corte Edu Guerra ed altri c. Italia, 19 febbraio 1998; Id., McGinley c. Regno Unito, 9 giugno 1998; Id., Hatton c. Regno Unito, 8 luglio 2003; Id., Giacomelli e a. c. Italia, 2 novembre 2006; Id., Tatar c. Romania, 6 luglio 2009. In argomento si vedano: A. MASSERA, *Diritto amministrativo e ambiente. Materiali per uno studio introduttivo dei rapporti tra scienze istituzioni e diritto*, Napoli, 2011, 21 ss.; E. RUOZZI, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani*, Napoli, 2011, 16 ss. Si v. anche Corte Edu, di Sarno e a v. Italia, 10 gennaio 2012. Il primo paragrafo dell'art. 8 garantisce il diritto alla riservatezza della vita privata e familiare dell'individuo; il secondo comma ammette, invece, quelle ingerenze della pubblica autorità “necessarie in una società democratica alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del Paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui”. Il concetto di benessere, in questo caso, è del tutto peculiare, non solo perché inteso in accezione esclusivamente economica, ma anche perché riferito all'ente Stato. A tale riguardo, pare opportuno evidenziare che, nel citato caso Hatton c. Regno Unito, la terza Sezione della Corte ha affermato che l'equo bilanciamento tra interessi comporta la valutazione di tutti gli elementi materiale del caso concreto e che, ogni volta in cui viene in considerazione la tutela ambientale, il mero riferimento al benessere economico degli Stati non può essere autonomamente sufficiente a permettere la limitazione dei diritti dei singoli (“*in striking the required balance, States must have regard to the whole range of material considerations. Further, in the particularly sensitive field of environmental protection, mere reference to the economic well-being of the country is not sufficient to outweigh the rights of others.*”). Le conclusioni della Terza sezione furono poi ribaltate dalla Grande Camera (con l'opinione dissenziente sottoscritta congiuntamente da ben cinque membri del collegio giudicante).

<sup>46</sup> L'accezione moderna dell'espressione “*quality of life*” (QoL) – affrancata dal riferimento al solo benessere economico – ha iniziato a essere maggiormente utilizzata negli anni Settanta, parallelamente all'emersione dei temi connessi al *Welfare* nelle agende dei Governi occidentali.

<sup>47</sup> In tale occasione, la Corte ha affermato che “*Naturally, severe environmental pollution may affect individuals' well-being and prevent them from enjoying their homes in such a way as to affect their private and family life adversely, without, however, seriously endangering their health*”. Nel caso Guerra ed altri contro Italia, la Corte ha poi ribadito questa massima.

<sup>48</sup> Nella specie, la Corte ha ritenuto violato anche l'articolo 13 della Convenzione.

<sup>49</sup> Sul “caso Ilva” si ricorda anche la Corte cost., 23 marzo 2018, n. 58, con nota di Redazione, *La Consulta riconosce l'illegittimità del decreto-legge mirato a neutralizzare gli effetti concreti del sequestro preventivo disposto per prevenire infortuni sul lavoro (ancora sulla decretazione “salva Ilva”)*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2018; G. AMENDOLA, *Ilva e il diritto alla salute. La*

L'elaborazione giurisprudenziale ha comportato una certa indeterminatezza della soglia di gravità per affermare la potenziale lesione del diritto al rispetto della vita privata e familiare (o del domicilio), ma, grazie all' "elasticità" del citato art. 8, ha garantito anche una particolare attenzione al benessere dell'uomo. Di conseguenza, in virtù dell'interpretazione estensiva ed evolutiva del diritto alla "vita privata e familiare" e al domicilio, tutelati dalla Cedu, sullo Stato non gravano più solo obblighi (negativi) di non interferenza, ma anche obblighi (positivi) di protezione attiva, che richiedono un bilanciamento adeguato tra l'interesse della società all'attività produttiva e i diritti dell'individuo, per evitare la compromissione e per favorire la realizzazione del benessere.

Le autorità pubbliche sono tenute, infatti, ad adottare tutte le misure a garanzia dei diritti sanciti dalla Cedu, ancorchè questi ultimi siano minacciati da privati o da attività non connesse direttamente allo Stato<sup>50</sup>.

Del resto, come dimostrato dal caso Olanda c. Urgenda Foundation, su cui si è pronunciata la Corte suprema il 20 dicembre 2019, il citato art. 8, nella specie (come spesso accade) evocato in combinato disposto con l'art. 2 della Cedu, che tutela "il diritto alla vita di ogni persona"<sup>51</sup>, potrebbe contribuire alla costruzione di una base giuridica per le "azioni di giustizia climatica"<sup>52</sup>. In presenza di "un serio rischio di cambiamenti climatici pericolosi che minacciano la vita e il benessere di molti"<sup>53</sup>, lo Stato ha l'obbligo ("positivo") di ridurre in modo adeguato le emissioni di gas serra<sup>54</sup>.

Senza contare, inoltre, il successivo art. 10, § 1, ai sensi del quale l'informazione del pubblico è "uno degli strumenti essenziali di protezione del benessere e della salute della popolazione in situazione di rischio ambientale".

Il diritto a vivere in un ambiente in grado di garantire il benessere umano richiede, dunque, uno *standard* minimo di garanzie procedurali, incentrato sulla trasparenza e sul coinvolgimento pubblico nelle fasi di *decision-making*, garantiti anche dalla Convenzione di Aarhus<sup>55</sup>, attraverso i tre pilastri dell'accesso alle

---

*Corte costituzionale ci ripensa?*, in *Questione Giustizia*, 2018; S. FREGA, *L'Iva di Taranto di nuovo di fronte alla Corte costituzionale (osservazioni alla sentenza n. 58 del 2018)*, in *Consulta Online*, Studi 2018/II, 468.

<sup>50</sup> Si v. anche E. MAZZANTI, *La protezione penale dell'ambiente come diritto umano*, in *La legislazione penale*, 2019.

<sup>51</sup> Sulla sussistenza di obblighi positivi di tutela, fondati sull'art. 2 CEDU, in capo allo Stato contro i danni all'ambiente pericolosi per la vita e la salute, si veda, ad esempio, Corte EDU, Öneriyildiz c. Turchia, 30 novembre 2004; Id., Budayeva e altri c. Russia, 20 marzo 2008. Sugli obblighi di riduzione delle emissioni di gas serra si v. anche *infra*, par. 4.

<sup>52</sup> Si v. anche M. MONTINI, *Una giustizia climatica basata sulla tutela dei diritti umani*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2020, 506-537. Per un commento, si rinvia a M. MORVILLO, *Climate Change Litigation e separazione dei poteri: riflessioni a partire dal caso Urgenda*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 28 maggio 2019, 1-12; M.F. CAVALCANTI, M.J. TERSTEGGE, *The Urgenda Case: The Dutch Path towards a new Climate Constitutionalism*, in *DPCE online*, 2, 2020.

<sup>53</sup> Nel caso di specie, <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2019:2006>.

<sup>54</sup> Sugli obblighi di riduzione delle emissioni di gas serra si v. anche *infra*, par. 4.

<sup>55</sup> Ai sensi dell'art. 1 della Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, sulla partecipazione del pubblico ai processi decisionali e sul ricorso alla giustizia in materia ambientale, approvata in Danimarca, il 25 giugno 1998 – sotto l'egida della Commissione per l'Europa delle Nazioni Unite (U.N.E.C.E.) ed entrata in vigore il 30 ottobre 2001 – "Per contribuire a tutelare il diritto di ogni persona, nelle generazioni presenti e future, a vivere in un ambiente atto ad assicurare la sua salute e il suo benessere, ciascuna Parte garantisce il diritto di accesso alle informazioni, di partecipazione



informazioni, della pubblica partecipazione ai processi decisionali e dell'accesso alla giustizia in materia ambientale.

Alla Convenzione appena citata, ratificata principalmente da Paesi dell'area europea, tra cui l'Italia<sup>56</sup>, oltre che dall'allora Comunità europea<sup>57</sup>, fa espresso riferimento la Direttiva 2011/92/UE, che, al *considerando* n. 19, ricorda che tra gli obiettivi ivi previsti vi è quello di “garantire il diritto di partecipazione del pubblico alle attività decisionali in materia ambientale, per contribuire a tutelare il diritto di vivere in un ambiente adeguato ad assicurare la salute e il benessere delle persone”.

In questo modo, la salvaguardia dell'uomo richiede il rafforzamento degli strumenti di partecipazione degli individui alla formulazione e alla valutazione delle decisioni in grado di incidere sul benessere delle generazioni presenti e future.

### **3. Il benessere equo e sostenibile...**

Per quanto fin qui evidenziato, sul piano del diritto, la definizione di benessere risulta connotata da margini di incertezza.

Del resto, se da un lato il concetto di benessere è evocato – esplicitamente o implicitamente – in numerosi riferimenti giuridici, nazionali e sovranazionali, dall'altro è soprattutto la giurisprudenza ad aver contribuito alla sua costruzione, portata ed evoluzione.

Come sottolineato, talvolta il benessere è accostato alla salute; in altri casi, invece, è identificato in essa. Il benessere risulta, inoltre, legato alla salubrità dell'ambiente, ed è considerato estrinsecazione dello sviluppo sostenibile (almeno nell'accezione elaborata dalla c.d. Rapporto Brundtland), fino a diventare componente indefettibile per garantire il diritto alla vita privata sancito dalla Cedu.

Di conseguenza, anche se i “confini” del benessere non sembrano del tutto netti (e fermi i limiti che tale incertezza comporta sul piano del diritto) sembra possibile affermarne la rilevanza giuridica.

Senza omettere di considerare l'indiscutibile (e irriducibile) componente soggettiva (e anche dinamica) del benessere, sembra emergere un nucleo minimo dello "stare bene" o "esistere bene" o della

---

del pubblico ai processi decisionali e di accesso alla giustizia in materia ambientale in conformità delle disposizioni della presente convenzione”. Nei paragrafi da 6 a 9 del Preambolo, la Convenzione appena citata riconosce, tra l'altro, che “un'adeguata tutela dell'ambiente è indispensabile per il benessere umano e per il godimento dei diritti fondamentali, compreso il diritto alla vita” e che “ogni persona ha il diritto di vivere in un ambiente atto ad assicurare la sua salute e il suo benessere e il dovere di tutelare e migliorare l'ambiente, individualmente o collettivamente, nell'interesse delle generazioni presenti e future”.

<sup>56</sup> Con la legge 16 marzo 2001, n. 108.

<sup>57</sup> Con la Decisione 17 febbraio 2005 n. 2005/370/CE.



“soddisfazione nei confronti della vita”<sup>58</sup>, che interseca la salute, l’ambiente, lo sviluppo sostenibile e la qualità dell’esistenza<sup>59</sup>.

Il benessere giuridicamente rilevante si tinge di equità e di sostenibilità, al pari, per l’appunto del Benessere equo e sostenibile (BES) misurato dagli economisti<sup>60</sup>.

L’equità del “*well-being*” ha una dimensione duplice: da un lato, intra-generazionale/sociale, a livello locale e internazionale, che implica parità di accesso alle risorse (ambientali, economiche e sociali/culturali) da parte di tutti gli individui, senza distinzioni (secondo canoni di giustizia distributiva, in conformità all’art. 3 Cost.); dall’altro, inter-generazionale, che richiede pari opportunità fra le generazioni presenti e quelle successive.

L’attenzione agli “uomini che verranno” è strettamente connessa, a sua volta, all’esigenza di sostenibilità, ossia all’uso efficiente delle risorse per garantire alle generazioni future la possibilità di soddisfare i loro bisogni, che richiede, dunque, una valutazione di lungo periodo e una pianificazione adeguata.

In questa accezione, il benessere non è in antitesi, ma in armonia con la solidarietà<sup>61</sup>.

Il benessere tutelato in chiave giuridica, infatti, non è meramente egoistico, ma correla la sfera individuale con il contesto socio-ambientale di riferimento, fino a proiettarsi verso le generazioni future.

Secondo questa declinazione, il benessere non andrebbe considerato in modo esclusivo ed escludente, ma in un’ottica relazionale, che connette l’“io” all’ambiente esterno, agli altri individui, senza trascurare le dimensioni spazio-temporali, in conformità con le esigenze di sostenibilità.

#### 4. ...nel quadro dei diritti fondamentali

Per quanto evidenziato, il benessere non si riduce a un modello di sviluppo, ma comporta l’attenzione verso un bisogno (*rectius*, una serie di bisogni) che si inserisce nel quadro dei diritti fondamentali<sup>62</sup>.

Premesso che, in questa sede, con l’espressione “diritti fondamentali” si intende fare riferimento a quei diritti che si collocano sul piano più alto della “scala dei valori”<sup>63</sup>, e che – secondo parte della dottrina<sup>64</sup> –

<sup>58</sup> Istat-Cnel, *Il benessere equo e solidale*, Roma, 2014, 16.

<sup>59</sup> Nel rapporto della Commissione Salute dell’Osservatorio Europeo su sistemi e politiche per la salute è stata proposta la definizione di benessere come “lo stato emotivo, mentale, fisico, sociale e spirituale di ben-essere che consente alle persone di raggiungere e mantenere il loro potenziale personale nella società”.

<sup>60</sup> Sul punto, si rinvia alla nota 3.

<sup>61</sup> Sul legame tra solidarietà e benessere si v. anche S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un’utopia necessaria*, Roma-Bari, 2014, con particolare riferimento al capitolo dedicato a “Crescita e benessere”. In argomento, si v. anche C. SARACENO, *Se il benessere non è distribuito*, in *La Stampa*, 11 marzo 2021.

<sup>62</sup> <https://www.iccrom.org/it/resources/patrimonio-e-benessere-cosa-vuol-dire-vivere-bene>.

<sup>63</sup> Si v. le parole di R. Rordorf nell’intervista a G. Canzio, Primo Presidente emerito della Corte di Cassazione, G. Luccioli, Presidente di sezione emerito della Corte di Cassazione, E. Lupo, Primo Presidente emerito della Corte di Cassazione e R. Rordorf, Primo Presidente aggiunto emerito Corte di Cassazione di R. GIOVANNI CONTI, *Diritti fondamentali e doveri del giudice di legittimità*, in *Giustizia insieme*, 19 giugno 2019.

<sup>64</sup> Si v. L. FERRAJOLI, *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, a cura di E. VITALE, Roma-Bari, I ed., 2001; Id., *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Vol. 2, Roma-Bari, 2007. Per un’accezione diversa, si v. A. PACE, *Dai diritti del*

spettano universalmente agli esseri umani, in quanto dotati dello status di persone, o di cittadini o della capacità di agire, il legame tra il “benessere”, per come fin qui declinato, e l’area dei “diritti fondamentali” sembra derivare, innanzitutto, dalla correlazione del primo con la dignità umana<sup>65</sup>.

La tutela della dignità umana, intesa come la qualità e il valore proprio dell’uomo in quanto tale<sup>66</sup>, è prevista dall’articolo di apertura della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (che, a seguito del Trattato di Lisbona, ha lo stesso valore giuridico dei Trattati<sup>67</sup>), è esplicitata nel Preambolo della Dichiarazione dei diritti universali dell’uomo<sup>68</sup> – che, all’art. 1 prevede anche che “Tutti gli esseri umani nascono liberi ed uguali in dignità e diritti” – ed è estrinsecazione del principio personalistico che considera la persona non come “monade” isolata, ma come termine di riferimento nell’ambito delle funzioni e dei rapporti della vita sociale.

Ciò significa porre attenzione anche alla realtà socio-ambientale in cui la persona si inserisce, così da rendere possibile la realizzazione della sua personalità.

Il legame tra il benessere e i diritti fondamentali trova ulteriore sostegno nel rapporto tra il primo e la salute, con cui è identificato e/o accostato, che – come già evidenziato<sup>69</sup> – la Costituzione italiana considera espressamente come diritto fondamentale (qualifica che sembra ribadita dall’inserzione del diritto alla salute nel novero di quelli tutelati dalla Carta fondamentale dei diritti dell’uomo<sup>70</sup>).

Il benessere si salda, inoltre, nel “sistema” dei diritti (ambiente salubre, sostenibilità) che – come sottolineato<sup>71</sup> – sono correlati all’art. 32 Cost., al punto che l’effettiva tutela del diritto alla salute non può

---

*cittadino ai diritti fondamentali dell’uomo*, in *Rivista AIC*, 4, 2010, 14-15. La letteratura sul punto è amplissima. Si rinvia, fra tutti a N. BOBBIO, *L’età dei diritti*, Torino, 1990; T. MAZZARESE, P. PAROLARI (a cura di), *Diritti fondamentali. Le nuove sfide. Con un’appendice di Carte regionali*, Torino, 2010; G. STROZZI, *Il sistema integrato di tutela dei diritti fondamentali dopo Lisbona, attualità e prospettive*, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, 2011, 837 ss.; G. PECES-BARBA, *Etica pubblica e diritti fondamentali*, Milano, 2016; A. RUGGERI, *Cosa sono i diritti fondamentali e da chi e come se ne può avere il riconoscimento e la tutela*, in *Giurcost.org*, II, 2016, 263 ss.; P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *I Diritti fondamentali. Libertà e Diritti sociali*, Torino, 2017; P. RIDOLA, *Il principio libertà nello Stato costituzionale. I diritti fondamentali in prospettiva storico-comparativa*, Torino, 2018; S. GAMBINO, *I diritti fondamentali fra Unione europea e Costituzioni nazionali*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, fasc. spec., maggio 2019, 269 ss.; V. CASAMASSIMA, *I diritti fondamentali europei tra processi di positivizzazione normativa e ruolo dei giudici (e della politica). Riflessioni intorno ad alcuni recenti sviluppi in materia di rapporti tra Corte costituzionale, Corte di giustizia e giudici comuni*, in *Rivista AIC*, 3, 2019, 404 ss. Pare opportuno evidenziare che spesso le espressioni “diritti fondamentali” e “diritti umani” sono utilizzate in modo interscambiabile. A tale riguardo, è stato affermato che “il termine “diritti fondamentali” è specificamente utilizzato nelle costituzioni nazionali degli Stati membri dell’UE, mentre il termine “diritti umani” è usato nel diritto internazionale” (<http://www.emnitalyncp.it/definizione/diritti-fondamentali/>).

<sup>65</sup> Sul rapporto tra dignità umana e diritto si rinvia a F. BELVISI, *Dignità umana e diritti fondamentali: una questione di riconoscimento*, in T. CASADEI (a cura di), *Diritti umani e soggetti vulnerabili. Violazioni, trasformazioni, aporie*, Torino, 2012, 72 ss.; U. VINCETI, *Diritti e dignità umana*, Roma-Bari, 2009.

<sup>66</sup> [https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni\\_seminari/STU185\\_principi.pdf](https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/STU185_principi.pdf).

<sup>67</sup> Art. 6 TUE: “L’Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati”.

<sup>68</sup> In cui si legge che “il riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti, uguali ed inalienabili, costituisce il fondamento della libertà, della giustizia e della pace del mondo”.

<sup>69</sup> Si rinvia *supra*, par. 3.

<sup>70</sup> Art. 5 CDFUE.

<sup>71</sup> Si rinvia *supra*, par. 3.



prescindere dalla loro corretta attuazione (come confermato dal principio di integrazione delle politiche ambientali, previsto dall'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea).

In questo modo, l'inserzione del benessere in un "prisma" di diritti funzionali alla piena esplicazione delle capacità umane legittima le persone ad aspettarsi e a ricevere determinati livelli minimi di trattamento da parte dei pubblici poteri.

Non mancano poi le Carte costituzionali che evocano il "benessere" espressamente e che, seppur con riferimento ad altri ordinamenti, sembrano confermarne la portata, le caratteristiche di equità e di sostenibilità, oltre il legame con gli altri diritti e i principi fin qui evocati.

Si consideri, ad esempio, l'art. 45, co. 2, della Costituzione irlandese, ai sensi del quale "Lo Stato si impegna a perseguire il benessere dell'intero popolo assicurando e proteggendo effettivamente un assetto sociale nel quale la giustizia e la carità informino tutti gli istituti della vita nazionale".

L'art. 9 della Costituzione del Portogallo annovera tra i "compiti fondamentali dello Stato" proprio quello di "Promuovere il benessere e la qualità della vita del popolo" e l'art. 81 specifica, inoltre, che "Spetta prioritariamente allo Stato nel settore economico e sociale: a) Promuovere l'incremento del benessere sociale ed economico e della qualità della vita delle persone, specialmente meno favorite, nel quadro di una strategia di sviluppo sostenibile".

L'art. 24 della Costituzione della Repubblica Sudafricana, 1996, afferma che: "Tutti hanno diritto a: (a) un ambiente che non sia nocivo alla propria salute o al proprio benessere"; l'art. 41, sui "Principi del governo cooperativo e rapporti intergovernativi", stabilisce, al comma 1, che "Tutti i livelli di governo e tutti gli organi dello stato di ciascun livello devono: (...) b) assicurare il benessere del popolo della Repubblica".

A livello comparato, occorre sottolineare, inoltre, la sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco del 24 marzo 2021<sup>72</sup>, che si è pronunciato su quattro ricorsi<sup>73</sup> “diretti” avverso la legge tedesca di “protezione del clima” (*Klimaschutzgesetz*) del 12 dicembre 2019, perché inadeguata e ritenuta, in prospettiva, inidonea a ridurre le emissioni di gas-serra a decorrere dal 2031, in violazione del “diritto fondamentale ad un livello di sussistenza ecologica” (o “a un futuro degno”), ossia del “minimo ecologico esistenziale” („Grundrecht auf ein ökologisches Existenzminimum“ und „Recht auf menschenwürdige Zukunft“).

Secondo la Corte, l’obiettivo costituzionale di protezione del clima, desumibile dall’art. 20a della Legge fondamentale tedesca (*Grundgesetz– GG*)<sup>74</sup>, che fa espresso riferimento alla tutela delle generazioni future, in conformità con quello fissato dall’Accordo di Parigi del 2015<sup>75</sup>, obbliga lo Stato ad adottare delle precauzioni adeguate al fine di mitigare gli oneri derivanti dal cambiamento climatico, così da garantire le libertà e i diritti degli uomini che verranno.

Si tratta di un’apertura verso un diritto fondamentale che comporta doveri di protezione e obblighi positivi per lo Stato da rispettare/attuare anche tenuto conto del principio di equità generazionale.

Sulle implicazioni giuridiche connesse a un nucleo minimo dello “stare bene”, pare opportuno segnalare anche l’ordinanza della Corte di Cassazione, seconda sezione civile, 24 febbraio 2021, n. 5022<sup>76</sup>, che ha

---

<sup>72</sup> Si segnala al lettore che la pronuncia è successiva alla data della relazione tenuta in occasione del Convegno AIDU, di cui in premessa, e che sembra confermare le implicazioni di fondo dello scritto allora presentato. Per un approfondimento, si v. R. BIN, *La Corte tedesca e il diritto al clima. Una rivoluzione?*, in *lacostituzione.info*, 30 aprile 2021. Sul tema del contenzioso climatico e sui vincoli derivanti dall’Accordo di Parigi, si v. anche il caso (per certi aspetti diverso) su cui si è pronunciato il *Tribunal Administratif de Paris*, 3 febbraio 2021, nn. 1904967-1904968-1904972-1904976. Sul punto, si v. L. DEL CORONA, *Brevi considerazioni in tema di contenzioso climatico alla luce della recente sentenza del Tribunal administratif de Paris sull’ “affaire du siècle”*, in *La Rivista del Gruppo di Pisa*, 1, 2021, 329. In argomento, si consideri anche la decisione del *Conseil d’Etat*, 19 novembre 2020, n. 427301, con cui la Corte si è pronunciata sul ricorso presentato dal *Commune de Grande-Synthe*, a seguito del rifiuto del Governo sulla richiesta di adottare misure aggiuntive per rispettare gli obiettivi derivanti dall’Accordo di Parigi. Per giudicare se tale rifiuto sia compatibile con il rispetto della nuova traiettoria di riduzione del gas serra, per il 2030, indicata dal *décret* del 21 aprile 2020, in conformità degli impegni assunti con l’Accordo di Parigi, il Consiglio di Stato ha chiesto al Governo francese di fornirgli, entro tre mesi, le giustificazioni opportune. Il caso è peculiare – e rilevante ai nostri fini – non solo perché la Corte ha ritenuto ammissibile il ricorso proposto da un Comune situato sulla costa ed esposto al rischio di innalzamento delle acque causato dal surriscaldamento climatico, ma anche per la “tecnica di controllo” esercitata dal *Conseil d’État*, basata sull’esortazione, rivolta allo Stato francese, a giustificare la “traiettoria” della politica climatica nazionale, in termini di riduzione delle emissioni di gas serra.

<sup>73</sup> Con la peculiarità che la Corte ha ammesso, salvo poi dichiararlo infondato nel merito, anche il ricorso di dieci persone residenti in Asia, “le quali lamentavano che la Germania, mediante la mancata adozione di misure sufficienti per contrastare il cambiamento climatico, stesse violando i loro diritti costituzionali alla vita e all’integrità fisica (GG Art. 2.2) nonché alla proprietà (GG Art. 14.1)”. Così P.F. BRESCIANI, *Giudici senza frontiere: prospettive del modello di tutela extraterritoriale dei diritti climatici*, in *Eublog.eu*, 17 maggio 2021. Per un commento, si v. J. MÜHREL, *All that Glitters Is Not Gold: The German Constitutional Court’s Climate Ruling and the Protection of Persons Beyond German Territory Against Climate Change Impacts*, *Völkerrechtsblog*, 3 maggio 2021, doi: 10.17176/20210503-111345-0.

<sup>74</sup> *Artikel 20a [Natürliche Lebensgrundlagen]* “Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und Rechtsprechung”.

<sup>75</sup> Su cui si rinvia *supra*, par. 3.

<sup>76</sup> Anch’essa successiva alla relazione AIDU sopra menzionata.

affermato che il giudice di merito, nel valutare la concessione della protezione umanitaria sul presupposto del “nucleo ineliminabile costitutivo dello statuto della dignità personale”, non deve tenere conto solo dell’esistenza di una situazione di conflitto armato, “ma anche di qualsiasi contesto che sia, in concreto, idoneo ad esporre i diritti fondamentali alla vita, alla libertà e all’autodeterminazione dell’individuo al rischio di azzeramento o riduzione al di sotto della predetta soglia minima, ivi inclusi i casi del disastro ambientale, definito dall’art. 452-*quater* c.p., del cambiamento climatico e dell’insostenibile sfruttamento delle risorse climatiche”<sup>77</sup>.

Al riguardo, la Corte di Cassazione ha ricordato che il Comitato ONU, in occasione della pronuncia sul caso Teitiota<sup>78</sup>, ha sottolineato che gli Stati devono proteggere il diritto alla vita anche in caso di “minacce ragionevolmente prevedibili” e di “situazioni potenzialmente letali che possono comportare la perdita della vita o comunque un sostanziale peggioramento delle condizioni dell’esistenza, inclusi il cambiamento climatico, il degrado ambientale e lo sviluppo insostenibile”. Secondo il Comitato, questi ultimi costituiscono “alcune delle minacce più gravi ed urgenti alla vita delle generazioni presenti e future (...) e possono influire negativamente sul benessere dell’individuo e causare, pertanto, una violazione del suo diritto alla vita”.

Del resto, come evidenziato<sup>79</sup>, sul piano sovranazionale, l’inclusione del benessere nelle convenzioni giuridiche trova origine nella proclamazione della Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo del 1948, che rappresenta il primo atto con cui la comunità internazionale ha riconosciuto i diritti che spettano universalmente a ogni persona.

Fermo quanto già affermato sulle implicazioni giuridiche tra benessere e diritto eurounitario<sup>80</sup>, l’adozione delle convenzioni internazionali prima enunciate, che richiamano, evocano, rimandano al “*well-being*”, concorrono alla definizione di quest’ultimo, così da renderlo un diritto fondamentale non solo nel nostro Stato.

---

<sup>77</sup> Per una sintesi, si rinvia a [http://www.marinacastellaneta.it/blog/disastro-ambientale-e-protezione-umanitaria-si-dalla-cassazione.html?utm\\_source=rss&utm\\_medium=rss&utm\\_campaign=disastro-ambientale-e-protezione-umanitaria-si-dalla-cassazione](http://www.marinacastellaneta.it/blog/disastro-ambientale-e-protezione-umanitaria-si-dalla-cassazione.html?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=disastro-ambientale-e-protezione-umanitaria-si-dalla-cassazione). Nella specie, secondo il richiedente tanto la Commissione territoriale quanto il Tribunale non avevano valutato “*la situazione di disastro ambientale esistente nel delta del Niger*”, in violazione dell’art. 5, d.lgs. 1998 n. 286.

<sup>78</sup> Comitato ONU, caso Ioane Teitiota v. New Zealand, 7 gennaio 2020, di cui si v., in particolare, par. 9.4. e par. 9.5, <http://www.marinacastellaneta.it/blog/asilo-e-cambiamenti-climatici-si-pronuncia-il-comitato-onu-landmark-case-on-climate-change-and-asylum-claims.html>, su cui si rinvia a S. DOMAINE, *Cambiamenti climatici e diritti umani: il divieto di refoulement in Teitiota c. Nuova Zelanda*, in *Federalismi.it*, 23/2020; K. LYONS, *Climate refugees can't be returned home, says landmark UN human rights ruling*, in *The Guardian*, 20 gennaio 2020. In argomento, si v. anche la pronuncia dell’Alto Tribunale amministrativo di Baden-Württemberg 17 December 2020 – A 11 S 2042/20, reperibile su <https://verwaltungsgerichtshof-baden-wuerttemberg.justiz-bw.de/pb/.I.de/8969988/?LISTPAGE=1213200> e la decisione della Corte di appello di Bordeaux, 2ème chambre, 18/12/2020, 20BX02193, 20BX02195, Inédit au recueil Lebon, reperibile su <http://www.marinacastellaneta.it/blog/wp-content/uploads/2021/01/CAA-de-BORDEAUX-.pdf>.

<sup>79</sup> *Ibidem*.

<sup>80</sup> Su cui si v. anche *infra*, par. 5.

Il benessere si configura, dunque, come un diritto sovra-statale, che gli Stati firmatari delle carte internazionali sopra evocate<sup>81</sup> sono tenuti a rispettare e a garantire.

In questo contesto, anche il “dialogo tra Corti” sul benessere contribuisce a delinearne l’effettiva portata, ad arricchirne i contenuti di tutela e a responsabilizzare i diversi livelli di governo del territorio in riferimento all’esigenza di garantire la convivenza delle persone in un contesto che possa garantire il loro “stare bene”.

## 5. Conclusioni: il nesso (giuridico) tra città e benessere

Secondo le stime dell’ONU<sup>82</sup>, effettuate prima della pandemia dovuta al COVID-19, entro il 2050 circa due terzi della popolazione mondiale vivranno nelle città e la percentuale di urbanizzazione salirà al 68%, con la proliferazione di megalopoli soprattutto nei Paesi in via di sviluppo.

Tenuto conto di questi dati statistici, il benessere equo e sostenibile trova nella città il luogo “di elezione” per la sua piena realizzazione, quale sede naturale della formazione sociale (*rectius*, delle formazioni sociali) in cui l’individuo esplica la sua personalità<sup>83</sup>.

Di conseguenza, il benessere – da considerare anche da un punto di vista giuridico – è, innanzitutto, quello che si svolge in città, intesa, ai nostri fini, non in senso “tecnico” (alla stregua delle “città metropolitane” menzionate dall’art. 114 Cost.<sup>84</sup>), ma quale ambiente principale di vita dell’uomo.

Il benessere umano è, quindi, anche – anzi, *in primis* – un benessere urbano.

Del resto, “*La ville intelligente, c’est celle qui se soucie avant tout du bien-être de ses habitants*”<sup>85</sup>.

L’attenzione crescente verso il benessere in città è dimostrata dall’approvazione in sede ONU dell’Agenda 2030, risultato di un lungo iter di consultazione internazionale, che individua 17 *Sustainable Development Goals* – *SDGs*, da cui scaturiscono centosessantanove targets o traguardi<sup>86</sup>, tra cui quello di “Assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età” (*Goal 3*).

---

<sup>81</sup> Si rinvia al par. 3.

<sup>82</sup> Dossier ONU, Onu World Urbanization Prospects, 2018, in <https://population.un.org/wup/>. Non a caso il secolo attuale è stato definito “delle città”; così M. BLOOMBERG, *City Century. Why Municipalities Are the Key to Fighting Climate Change*, in *Foreign Affairs*, September/October 2015.

<sup>83</sup> Sui diritti dell’individuo e “di comunità” in città, si v., in particolare, R. CAVALLO PERIN, *L’ordinamento giuridico della città*, in *Munus*, 2, 2019, 365 ss. poi in C. BERTOLINO, T. CERRUTI, M. OROFINO, A. POGGI (a cura di), *Scritti in onore di Franco Pizzetti*, Napoli, 2020, 353 ss.

<sup>84</sup> Sulla nozione di città metropolitana, si v., da ultimo, L. VANDELLI, *Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni – La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, Rimini, 2014, 19; G. SERGES, *Alla ricerca di una definizione giuridica di Città metropolitana. Dalla metropolitan culture dei primi del ‘900 alla Riforma Delrio*, in *Federalismi.it*, 1, 2014; A. BRANCASI, P. CARETTI, *Il sistema dell’autonomia locale tra esigenze di riforma e spinte conservatrici: il caso della Città metropolitana*, in *Le Regioni*, 4, 2010, 729; G. VESPERINI, *La legge “Delrio”: il riordino del governo locale*, in *Giorn. dir. amm.*, 8-9, 2014, 786 ss.

<sup>85</sup> *Qu’ est-ce-qui rend une ville intelligente?*, in *Cahier du Monde* n. 22865 – *Ville de demain*, 6 juillet 2018.

<sup>86</sup> L’Agenda 2030 amplia e aggiorna gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (*MDGs*) concordati nel 2000.



L'obiettivo appena citato è strettamente connesso al “Goal 11: Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili”<sup>87</sup>, se non altro perché – come evidenziato dall’Istituto Superiore di Sanità – “Le principali criticità sanitarie sono rappresentate dall’inquinamento nelle aree urbane a causa dell’alta densità e numerosità della popolazione, mentre per gli ambienti *indoor* (abitazioni, uffici, scuole, ospedali, palestre, mezzi di trasporto, ecc.) dall’alta esposizione dovuta all’elevato numero di ore giornaliere di permanenza della popolazione”<sup>88</sup>.

Del pari, a livello eurounitario, nell’ambito del *Green Deal*<sup>89</sup>, che costituisce uno degli strumenti attuativi dell’Agenda 2030, la Commissione “intende riorientare il processo di coordinamento macroeconomico del semestre europeo per integrarvi gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, al fine di porre la sostenibilità e il benessere dei cittadini al centro della politica economica e rendere gli obiettivi di sviluppo sostenibile il fulcro della definizione delle politiche e degli interventi dell’UE”<sup>90</sup>.

Si tratta di un obiettivo coerente con l’art. 3, par. 1, TUE, secondo cui “*The Union's aim is to promote peace, its values and the well-being of its peoples*”.

Di recente, l’Agenda territoriale 2030<sup>91</sup>, documento intergovernativo degli Stati membri dell’U.e., approvata lo scorso dicembre, ha sottolineato, peraltro, che “*The quality of government and governance processes is an important cross-cutting principle for local, regional, national and European development. It matters for the wellbeing of society (...)*”.

Nel testo dell’Agenda, l’espressione “*well-being*” ricorre per ben sette volte. Del resto, già nel preambolo si legge che: “*The Territorial Agenda applies everywhere, focusing on mutual relations and people’s well-being*”.

Pare opportuno evidenziare, inoltre, il legame tra salubrità dell’ambiente, città e benessere (inteso in chiave equa e sostenibile) che emerge nella stessa Agenda.

In primo luogo, il documento sottolinea che: “*Small and medium-sized towns (...) play a crucial role in regional economic development and social well-being, particularly with national and international accessibility and adequate access to services at local and regional level*”.

---

<sup>87</sup> Per individuare e misurare gli obiettivi in grado di orientare la *governance* urbana, ASviS e Urban@it hanno redatto l’*Agenda Urbana per lo Sviluppo Sostenibile*.

<sup>88</sup> Istituto Superiore di Sanità, *Inquinamento dell’aria outdoor e indoor*, in *www.iss.it*.

<sup>89</sup> Il *Green Deal* è parte integrante della strategia della Commissione europea per attuare l’Agenda 2030 e gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, nonché le altre priorità annunciate dalla Presidente von der Leyen, funzionali a dimostrare che la competitività può coniugarsi alla sostenibilità, così da rendere l’Unione europea “*the world's first climate neutral continent by 2050*” (U. VON DER LEYEN, *Un’Unione più ambiziosa. Il mio programma per l’Europa*, in *www.ec.europa.eu*). Il “pacchetto normativo” adottato dalle Istituzioni U.e. tra la fine del 2018 e la prima metà del 2019 – c.d. *Winter package* o *Clean energy package* – individua il quadro regolatorio della *governance* eurounitaria per l’energia e il clima e prevede che ciascuno Stato membro sia chiamato a contribuire al raggiungimento degli obiettivi comuni attraverso la fissazione di propri “*targets 2030*”.

<sup>90</sup> Commissione europea, COM(2019) 640 final.

<sup>91</sup> <https://territorialagenda.eu/documents.html>.

Al contempo, si evidenzia che: “*Air, soil and water quality: This is essential for human well-being. Air pollution, noise, contaminated soil and polluted ground and surface-water bodies cause serious health problems that can correlate with social inequality. There are disparities in access to clean air, water and soil not only between countries and regions but also between urban and rural areas, as well as inside towns, cities and metropolitan areas*”.

La qualità della vita nelle città<sup>92</sup>, che sono gli enti più “vicini” ai cittadini (art. 118 Cost.), riveste, dunque, un’importanza cruciale.<sup>93</sup>

Del resto, lo stesso igienismo all’origine dell’urbanistica moderna muove dall’esigenza di garantire lo “stare bene” di chi vive in città<sup>94</sup>.

---

<sup>92</sup> Sul ruolo della città si v., in particolare, H. LEFEBVRE, *Il diritto alla città*, Parigi, 1968, ed. it., Verona, 2014; J.B. AUBY, *Droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, Paris, 2013; S. Sassen, *Le città nell'economia globale*, tr. it., III ed., Bologna, 2010. Di recente, si rinvia a G. GARDINI, *Alla ricerca della “città giusta”. La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, in *Federalismi.it*, 24, 2020; R. CAVALLO PERIN, *L’ordinamento giuridico della città*, in *Munus*, 2019, 365 ss.; C. IAIONE, P. CHIRULLI (a cura di), *La co-città: diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione*, Roma, 2018; F. GIGLIONI, *Il diritto pubblico informale alla base della riscoperta delle città come ordinamento giuridico*, in *Riv. giur. ed.*, 1, 2018, 3 ss.; M.G. DELLA SCALA, *Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali*, in *Dir. amm.*, 2018, 787 ss.; F. GASPARI, *Smart city, agenda urbana multilivello e nuova cittadinanza amministrativa*, Napoli, 2018; G. IACOVONE, *Sostenibilità urbana: quali regole per l’equilibrio territoriale e la diffusione delle attività produttive. Uno sguardo a Matera Capitale europea della cultura*, in *Nuove aut.*, 2020; R. CAVALLO PERIN, *Beyond the Municipality: The City, its Rights and its Rities*, in *Italian Journal of Public Law*, March 2013 - Issue 2 - No. 2, 226 ss.; A. POLICE, *Urbanistica solidale ed esigenze di mercato: alla ricerca della città ideale*, in P. URBANI (a cura di), *Le nuove frontiere del diritto urbanistico*, Torino, 2013, 31 ss.; M. COLUCCI, *La città solidale. Elementi per una nuova dimensione della qualità urbana*, Milano, 2012.

<sup>93</sup> I. D’ARIA, *Felicità e benessere individuale: l’ambiente conta più dei soldi*, in *La Repubblica*, 25 settembre 2012, ha sottolineato che “A sostenere che l’ambiente in cui viviamo può giocare un ruolo strategico per il nostro benessere è anche Richard Florida, studioso dell’urbanistica statunitense che nel suo libro “*Who’s your city*” sostiene che la decisione, la scelta del luogo e della città in cui vivere è la scelta più importante della nostra vita”. Eppure, come evidenziato da M. TALIA, *Salute e equità sono questioni urbanistiche, Commento al libro di Rosalba D’Onofrio e Elvio Trusiani*, in *Casa della cultura*, 2019, anche se “l’Organizzazione Mondiale della Sanità e il movimento delle *Healthy Cities* avevano promosso, già a partire dalla metà degli anni Ottanta del secolo scorso, una importante campagna di mobilitazione, tesa ad approfondire gli stretti legami tra la salute umana, la qualità della vita e il contesto insediativo di riferimento, risulta ormai palese che non solamente il sistema di pianificazione, ma gli stessi studi urbani hanno iniziato solo di recente ad occuparsi più concretamente di questo complesso sistema di relazioni”. Come evidenziato da C. IAIONE, *La città come bene comune*, in *Aedon*, 1, 2013, “le città costituiscono il principale ecosistema per lo svolgimento della personalità umana e in quanto tali rappresentano lo spazio fisico prioritario entro il quale occorre assicurare condizioni di benessere individuale e collettivo, l’esercizio dei diritti di cittadinanza, la possibilità di far convivere diversità”. Si v. anche C. IAIONE, *Città e beni comuni*, in G. ARENA, C. IAIONE (a cura di), *L’Italia dei beni comuni*, Roma, 2012, 109. Negli stessi termini, P. BELLAVITI, *Stare male / stare bene in città. Disagio e benessere nella città contemporanea*, in *Planum*, 2012, 1 ss., ha osservato che “la dimensione spaziale incide sulla qualità della vita quotidiana dei diversi soggetti urbani e sulle loro forme di interazione e condivisione. La città, infatti, con i suoi spazi e le sue infrastrutture, in quanto ‘ambiente di vita’ individuale e collettiva, è lo ‘spazio’ privilegiato per lo sviluppo del benessere, l’affermarsi dei diritti di cittadinanza e il realizzarsi della convivenza fra diversità”; ID., (a cura di), *Benessere urbano. Approcci, metodi e pratiche per sostenere la capacità di ‘stare bene’ nello spazio urbano*, in *Territorio*, 2008, 47; ID., *Alla ricerca di un nuovo “benessere” urbano promuovendo la capacità degli abitanti a “stare bene” nella città*, in F. POMILIO, *Welfare e territorio*, Firenze, 2009. A conferma, si v. anche la citata Agenda 21, che valorizza il ruolo decisivo di partecipazione e di cooperazione delle amministrazioni locali nel raggiungimento degli obiettivi ivi previsti.

<sup>94</sup> Con l’aggiunta che – come già evidenziato – lo stesso art. 32 Cost., nella parte in cui attribuisce il compito di attuare la tutela della salute alla “Repubblica”, specie dopo la riforma del titolo V Cost., comporta il coinvolgimento di una serie di “attori” per la realizzazione di questo fine, tra cui i Comuni, le Province e le Città metropolitane. Sul punto, si rinvia al par. 3. Sul legame tra città, benessere e salute, si v. anche R. D’ONOFRIO, E. TRUSIANI, *Città, salute e benessere. Nuovi percorsi per l’urbanistica*, Roma, 2017.

Poi “la disciplina urbanistica si è sempre più sviluppata in un’ottica onnicomprensiva, tale da assorbire in una visione di insieme tutti i possibili elementi di sviluppo armonico del territorio, da ultimo e più modernamente in chiave di generale valorizzazione della sicurezza urbana intesa come miglioramento della qualità della vita nell’*urbe*”<sup>95</sup>.

Il benessere costituisce, quindi, un obiettivo da declinare anche (anzi, soprattutto) a livello locale, al fine di progettare città “*wellbeing-oriented*”<sup>96</sup>.

Ciò comporta che la pianificazione urbanistica dovrebbe correlare le dimensioni fisiche e prestazionali di spazi, strutture e servizi, a quelle immateriali e relazionali (fra individui e spazio)<sup>97</sup>, partendo dall’individuazione dei bisogni dei cittadini.

A questo fine, sembra opportuno mappare le aree dismesse, dismettibili e quelle di proprietà comunale, fornendo i rispettivi dati dimensionali e aprire uno “spazio” per consentire ai cittadini di formulare (e vedere attuate) proposte tarate sui loro bisogni.

Senza tralasciare, a titolo esemplificativo, i temi “tradizionali” della rigenerazione, della realizzazione di progetti di prevenzione e di gestione del rischio sismico, geomorfologico e idrogeologico, dell’organizzazione della mobilità, ma anche del rilancio del ruolo centrale e strategico delle foreste, dei parchi, delle aree naturali protette e più in generale del “verde” (in grado di sortire impatto positivo sul

---

<sup>95</sup> Cons. Stato, Sez. II, 27 luglio 2020, n. 4774.

<sup>96</sup> R. MENZI, “Stabilire regole e consentire soddisfazione, la pianificazione del territorio non porta automaticamente alla felicità. Può però creare i presupposti che contribuiscono al benessere del maggior numero possibile di persone”, in *Forum sviluppo territoriale*, 2, 2019, 81. *Integrating health in urban and territorial planning: A sourcebook*: “Urban and territorial planning (UTP) is a critical enabler for health and well-being in cities and regions, and our health is influenced by many factors beyond the health sector. Planning has a central role in the prevention of diseases in the 21st century, as urban policies define the air we breathe, the quality of spaces we use, the water we drink, the way we move, our access to food, and also the treatment of diseases through adequate access to health care for all. Planning decisions can create or exacerbate major health risks for populations, or they can foster healthier environments, lifestyles and create healthy and resilient cities and societies. At the same time, health is not only an indicator for monitoring progress in UTP, but an essential element to ensure sustainable development. Placing health and well-being at the centre of the planning process can foster good livelihoods, build resilient and vibrant communities, and give voice to vulnerable groups, while enabling progress to reduce inequalities in urban areas”. Al riguardo, pare opportuno sottolineare che, “Per approfondire la misurazione del benessere a livello locale, l’Istat ha avviato nel 2013 i progetti *Urbes* e *Bes* delle province. Il primo, svolto in partnership tra Istat e Anci, è finalizzato alla misurazione del benessere equo e sostenibile nelle città, e ha dato vita a due rapporti – rispettivamente nel 2013 e nel 2015 – che hanno coinvolto un numero variabile di Comuni. Il *Bes* delle Province nasce come estensione dell’iniziativa pilota realizzata nella provincia di Pesaro e Urbino e si rivolge, invece, a Province e Città Metropolitane, coinvolgendo attualmente una rete di 26 Enti di Area vasta”.

<sup>97</sup> Sul rapporto tra uomo e ambiente circostante, pare opportuno rinviare ad A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, Milano, 1963, 105-106, che colloca la pianificazione urbanistica “in un contesto di presupposti economici considerati dalla costituzione come quello su cui deve operare la regolazione dell’economia; e a quest’ultima la pianificazione urbanistica è normativamente accomunata, come strumento per la attuazione ed imposizione di fini sociali alla proprietà, e, in particolare delle finalità di trasformazione degli assetti socioeconomici esistenti ed inadeguati da modificare e sistemare in modo più razionale e più consono alle esigenze di giustizia sociale, di benessere, di dignità e di libertà della persona, migliorando il rapporto fra l’uomo e l’ambiente”. Sul benessere nelle città, si v. P. BELLAVITI, *Stare male / stare bene in città. Disagio e benessere nella città contemporanea*, cit. Si v. anche il Tavolo di lavoro su *Città e Salute* (Urban Health) - DD 10 aprile 2018.

benessere).<sup>98</sup> Del resto, lo stesso art. 1, co. 1, d.lgs. 3 aprile del 2018, n. 34 (“Testo unico in materia di foreste e filiere forestali”) afferma che “La Repubblica riconosce il patrimonio forestale nazionale come parte del capitale naturale nazionale e come bene di rilevante interesse pubblico da tutelare e valorizzare per la stabilità e il benessere delle generazioni presenti e future”.

Il rischio è, però, che il “verde” sia percepito ancora come un elemento trascurabile a livello di programmazione territoriale, da tenere in considerazione quasi solo per soddisfare gli standard urbanistici. Garantire il benessere nel contesto umano di riferimento significa creare un sistema di infrastrutture – non solo “verdi” – che ripartano dai bisogni dei “city users”.

In questo contesto sembra inserirsi anche il decreto direttoriale 15 aprile 2021, n. 117, istitutivo del “Programma sperimentale di interventi per l’adattamento ai cambiamenti climatici in ambito urbano”, iniziativa del Ministero della Transizione Ecologica – in collaborazione con l’Associazione nazionale comuni italiani (Anci) e con il contributo scientifico dell’Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (Ispra) – finalizzata a incrementare la resilienza dei centri urbani ai rischi generati dai cambiamenti climatici, “con particolare riferimento alle ondate di calore e ai fenomeni di precipitazioni estreme e di siccità”<sup>99</sup>.

Il Programma consente di realizzare i progetti<sup>100</sup> presentati dai Comuni con popolazione superiore ai 60.000 abitanti, “con il coinvolgimento di amministrazioni e cittadini, per fronteggiare in modo più efficace le conseguenze del *global warming*, riducendo la vulnerabilità delle città”<sup>101</sup>.

Il benessere in città richiede, quindi, sia la creazione di un solido *welfare* urbano<sup>102</sup>, basato sull’attenzione alle esigenze della comunità locale, sia uno sforzo delle Istituzioni per “riattivare” la partecipazione dei cittadini, incoraggiando forme di cittadinanza attiva e di auto-organizzazione, in grado di produrre beni o servizi di utilità collettiva (“politiche pubbliche dal basso”)<sup>103</sup>.

---

<sup>98</sup> Sul tema, si v. gli studi sullo “*shinrin-yoku*”, o “bagno nella foresta”, termine coniato negli anni Ottanta in Giappone, che evidenziano il potere benefico di un’“immersione” tra gli alberi: Y. MIYAZAKI, *Shinrin Yoku*, London, 2018; M. SARGOLINI e a., *Therapeutic Parks in Natural Protected Areas in Umbria Region (Italy)*, in *Territorio*, 82, 3, 2017.

<sup>99</sup> Così l’art. 1, co. 2 del decreto. Si rinvia a <https://www.minambiente.it/pagina/adattamento-climatico>.

<sup>100</sup> Per interventi c.d. *green, blue* e *grey* (come ad esempio la realizzazione di forestazione periurbana, di edilizia climatica, di tetti e pareti verdi, boschi verticali e barriere alberate ombreggianti, di coibentazione e ventilazione naturale o finalizzati al riciclo e riutilizzo delle acque reflue depurate – di interventi *grey* - o la creazione di piazze, percorsi, giardini ecc., in chiave di rigenerazione urbana).

<sup>101</sup> <https://www.minambiente.it/notizie/al-il-primo-programma-l-adattamento-ai-cambiamenti-climatici-nei-centri-urbani>.

<sup>102</sup> F. MORACI (a cura di), *Governance urbana. I nuovi indirizzi per il soddisfacimento della domanda di welfare urbano, Welfare urbano e standard urbanistici*, Roma, 2003.

<sup>103</sup> Sulla sussidiarietà orizzontale, si v., tra gli altri, G. ARENA, *Cittadini attivi*, Roma-Bari, 2006; A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Dir. pubb.*, 1, 2002, 51 ss.; L. ANTONINI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale da Welfare State a Welfare Society in Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1, 2000, 99 ss.; R. BIN, *La sussidiarietà “orizzontale”: alla ricerca dei soggetti “privati”*, in *Istit. Feder.*, 1999, 5 ss.; M. CAMMELLI, *La sussidiarietà presa sul serio*, in *Il Mulino*, 3, 2000, 447 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Sussidiarietà (diritto amministrativo)*, in *Enc. giur.*, Roma, vol. 30, 2003; S. CASSESE, *L’Aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell’area europea*, in *Foro it.*,

In questa prospettiva, l'attenzione al benessere incide anche sul tema della *governance* urbana, che comporta la piena collaborazione tra le autorità pubbliche e chi vive nelle città.

Uno dei temi centrali per implementare il benessere nelle città resta, poi, quello dei finanziamenti.

I vincoli stringenti al bilancio degli enti locali, imposti dalla disciplina eurounitaria sul patto di stabilità e derivanti dalla portata del debito pubblico italiano rendono evidente la centralità del tema delle risorse per la realizzazione dei bisogni della comunità. Finora, i fondi dell'Unione europea e le collaborazioni con i privati hanno avuto un ruolo-chiave.

Da non sottovalutare anche il *crowdfunding* civico<sup>104</sup>, come quello sviluppato nel 2016 da Milano, che ha consentito l'implementazione di sedici progetti diversi nati dalla volontà dei cittadini e focalizzati sui loro bisogni (tra cui, ad esempio, la trasformazione di uno spazio abbandonato in orto comunitario), grazie al quale il capoluogo lombardo ha vinto il titolo di *Wellbeing city* 2019.

La sensazione è, dunque, che l'attenzione giuridica verso il benessere (nell'accezione qui evidenziata) sarà crescente e che la costruzione di città *wellbeing-oriented* sarà una delle sfide del XXI secolo. Né deve sorprendere che le Istituzioni sono e saranno chiamate a occuparsi del benessere<sup>105</sup> se, come ricorda Democrito, esso è il fine della vita<sup>106</sup>.

---

1995, 373 ss.; M.P. CHITI, *Principio di sussidiarietà, pubblica amministrazione e diritto amministrativo*, in F.A. ROVERSI MONACO (a cura di), *Sussidiarietà e pubblica amministrazione. Atti del convegno per il 40° della Spisa*, 85 ss.; G. FALCON, *Autonomia amministrativa e principio di sussidiarietà*, in *Dir. soc.*, 2-3, 1998, 279 ss.; T.E. FROSINI, *Profili costituzionali della sussidiarietà in senso orizzontale*, in *Riv. giur. mezz.*, 2000, 15 ss.; G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2002, 5 ss.; S. STAIANO, *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici*, in *Federalismi.it*, 5, 2006.

<sup>104</sup> Il *crowdfunding* “è un processo di raccolta di fondi (nelle sue diverse modalità) di tipo collettivo, realizzato tramite portali online, attraverso il quale molte persone (appunto una folla) elargiscono contribuzioni di diversa entità al fine di favorire lo sviluppo di un progetto, di una iniziativa che, per qualche ragione, ritengono opportuno sostenere, spesso prescindendo da un ritorno economico”. Così U. PIATTELLI, *Il crowdfunding in Italia: una regolamentazione all'avanguardia o un'occasione mancata?*, Torino, 2013, 1. Secondo S.E. DE FALCO, T. VOLPE, N. CUCARI, *Civic crowdfunding e valore del territorio: un'analisi empirica attraverso due piattaforme italiane*, in *Economia e diritto del terziario*, 1, 2015, 676, “Il *Civic Crowdfunding* (CCF), in particolare, supporta campagne di utilità sociale a favore della comunità, oppure sostiene iniziative che riguardano l'ambiente, i beni pubblici, gli spazi urbani, i servizi al cittadino e alla comunità”.

<sup>105</sup> La già citata Agenda territoriale 2030 ha posto in evidenza che “*The underlying objective of all public policies should be to increase citizens' well-being and quality of life*”.

<sup>106</sup> E. GRAZIANI, A. JELLAMO (a cura di), *Percorsi di Filosofia Politica*, Roma, 2018, 56: “*Riporta Diogene Laerzio (IX.45) che per Democrito “il fine supremo della vita è la tranquillità d'animo (euthumia) che non è la medesima cosa del piacere (edone) (...). A tale stato d'animo si dà il nome di benessere (euesto)”*”.