

COLLANA NUOVE AUTONOMIE  
COLLETTANEE

30

DEMOCRAZIA  
DIRITTI UMANI  
E SVILUPPO SOSTENIBILE  
Quali sfide in Italia e Brasile?

DEMOCRACIA  
DIREITOS HUMANOS  
E DESENVOLVIMENTO  
SUSTENTÁVEL  
Quais os desafios da Itália e do Brasil?

CONVEGNO ITALO-BRASILIANO DEI PROFESSORI  
DI DIRITTO AMMINISTRATIVO E COSTITUZIONALE  
PALERMO, 15-16 SETTEMBRE 2022

a cura di

Maria Immordino, Nicola Gullo  
Cristiano Celone

EDITORIALE SCIENTIFICA

DEMOCRAZIA, DIRITTI UMANI E SVILUPPO SOSTENIBILE  
DEMOCRACIA, DIREITOS HUMANOS  
E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL



euro 60,00

**Democrazia, diritti umani  
e sviluppo sostenibile.  
Quali sfide in Italia e Brasile?**

**Democracia, direitos humanos e  
desenvolvimento sustentável.  
Quais os desafios da Itália e do Brasil?**

*CONVEGNO ITALO-BRASILIANO DEI PROFESSORI DI DIRITTO  
AMMINISTRATIVO E COSTITUZIONALE  
PALERMO, 15-16 SETTEMBRE 2022*

*a cura di*

Maria Immordino, Nicola Gullo, Cristiano Celone

Editoriale Scientifica  
Napoli

I curatori ringraziano:

Francesco Giacalone, Clara Filiberto e Cristiana Livolsi per il coordinamento redazionale.

L'Università degli studi di Palermo, l'Assemblea Regionale Siciliana e la Presidenza della Regione Siciliana per aver finanziato il convegno e il volume.

*Proprietà letteraria riservata*

© Copyright 2024 Editoriale Scientifica srl  
via San Biagio dei Librai, 39  
80138 Napoli  
ISBN 979-12-5976-974-9

## INDICE

MARIA IMMORDINO, NICOLA GULLO, CRISTIANO CELONE <i>Introduzione. Le prospettive della democrazia contemporanea in un'epoca di crisi</i>	9
<i>In ricordo di Raquel Dias da Silveira e Paulo Roberto Ferreira Motta</i>	11

### DEMOCRAZIA: LE RAGIONI DELLA CRISI

ESTEFÂNIA MARIA DE QUEIROZ BARBOZA - CLAUDIA BEECK MOREIRA DE SOUZA <i>Democracia em risco: o caso brasileiro</i>	15
GUIDO CORSO <i>L'Europa tra democrazia liberale e democrazia illiberale</i>	33
KATYA KOZICKI - ANA CAROLINA LOPES OLSEN <i>Structural Racism and the Role of the Constitutional Jurisdiction in Brazil</i>	45
VITOR RHEIN SCHIRATO <i>O papel e a importância das cortes constitucionais na preservação da democracia no estado contemporâneo</i>	69
GIORGIO GRASSO <i>Crisi pandemica e regressione democratica</i>	85
FELICE BLANDO <i>Il partito nell'ordinamento democratico</i>	103
LUCIANA DE GRAZIA <i>Alcune riflessioni sull'indipendenza giudiziaria nel contesto europeo</i>	127
BRUNO MERCURIO <i>Crisi della rappresentanza ed emersione di nuovi modelli di democrazia deliberativa. Il ruolo strategico delle attività di pianificazione e programmazione</i>	163

DIRITTI UMANI:  
LE NUOVE VULNERABILITÀ

ANNA SIMONATI	
<i>La 'cittadinanza di genere': le nuove frontiere dell'uguaglianza fra uomini e donne</i>	207
JOSÉ LAURINDO DE SOUZA NETTO - FLÁVIA JEANNE FERRARI	
<i>Direitos humanos e inovação no setor público</i>	225
ILTON NORBERTO ROBL FILHO	
<i>Direito à intimidade e à vida privada na era digital</i>	239
MARCO BROCCA	
<i>Inquinamento acustico e diritto al silenzio: le c.d. zone silenziose</i>	249
CRISTIANO BEVILACQUA	
<i>La lotta alle nuove povertà nell'ambito del PNRR</i>	257
CATERINA VENTIMIGLIA	
<i>Diritto allo studio e soggetti vulnerabili nelle politiche del PNRR</i>	279
ANTONIO BALSAMO	
<i>Diritti umani: le nuove vulnerabilità. Conclusioni</i>	307

DIRITTI UMANI:  
RICONOSCIMENTO NORMATIVO ED EFFETTIVITÀ DELLA TUTELA

GUIDO CARLINO	
<i>Corte dei Conti e tutela effettiva dei diritti umani</i>	319
MARIA ALESSANDRA SANDULLI	
<i>Effettività della tutela tra fonti normative e interpretazione giurisprudenziale</i>	325
CLAYTON MARANHÃO	
<i>Jurisdição constitucional brasileira: as técnicas decisórias no controle abstrato de constitucionalidade</i>	347
ANGELA CASSIA COSTALDELLO	
<i>Jurisdição e processo no direito administrativo brasileiro: aproximação com os direitos fundamentais</i>	355
FLÁVIO BERTI	
<i>Controle externo concomitante e monitoramento da gestão pública no Brasil</i>	381
JOEL ILAN PACIORNIK - JOSÉ LAURINDO DE SOUZA NETTO - ANDERSON RICARDO FOGAÇA	
<i>Desjudicialização do direito à saúde à luz da análise econômica do direito</i>	401

INDICE	7
--------	---

CAROLINA FONTES VIEIRA	
<i>Desafios à equidade de gênero e raça no poder judiciário brasileiro</i>	419
DANIELE MARRAMA	
<i>Termine ragionevole di cui all'art. 6 CEDU tra procedimento e processo</i>	435
ANTONIO RUGGERI	
<i>I diritti fondamentali, tra riconoscimento normativo ed effettività della tutela</i>	455
GAETANO ARMAO	
<i>La giustizia nell'amministrazione: il contributo di Francesco Crispi</i>	481

#### SVILUPPO SOSTENIBILE E TRANSIZIONE ECOLOGICA

MAURIZIO CELLURA	
<i>Riflessioni su sostenibilità e transizione ecologica nel contesto dell'Università di Palermo</i>	517
MARCELLA GOLA	
<i>Pubblica amministrazione e agricoltura sostenibile: quando il diritto produce futuro</i>	533
VERA KARAM DE CHUEIRI	
<i>The green belt movement e o movimento interestadual das quebradeiras de côco de babaçu: mulheres, sustentabilidade, resistência e persistência</i>	549
FRANCESCO VETRÒ	
<i>Transizione energetica e sviluppo sostenibile. Pubblico e privato alla prova della crisi energetica</i>	565
VIVIANA MOLASCHI	
<i>La sfida dell'economia circolare e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza</i>	605
VALENTINA GIOMI	
<i>La tutela delle risorse idriche nell'ottica della sostenibilità. Riflessioni sul processo di giuridificazione del bene idrico e sui percorsi di responsabilità giuridica pubblica</i>	625
ROBERTO LEONARDI	
<i>La tutela dell'ambiente e la centralità del procedimento amministrativo per la tutela dei principi democratici</i>	649
PAOLO PROVENZANO	
<i>Spigolature in tema di criteri ambientali minimi</i>	691
FRANCESCO DE LEONARDIS	
<i>Conclusioni alla IV sessione "Sviluppo sostenibile e transizione ecologica"</i>	701

## PROSPETTIVE E CRITICITÀ DELLA GREEN ECONOMY

DIANA URANIA GALETTA	
<i>“Nature based solutions” e pianificazione urbana, a salvaguardia della resilienza delle nostre città. Qualche riflessione e taluni spunti di ricerca</i>	709
ARISTIDE POLICE	
<i>Sustainability and energy market in difficult times</i>	725
PIER LUIGI PORTALURI	
<i>Finto verde</i>	737
MAURO RENNA – ANGELO BONAITI	
<i>Impianti energetici alimentati da fonti rinnovabili e ‘dequotazione’ di funzioni amministrative</i>	739
<i>Note sugli autori e sui curatori</i>	767

FRANCESCO DE LEONARDIS

CONCLUSIONI ALLA IV SESSIONE  
“SVILUPPO SOSTENIBILE E TRANSIZIONE ECOLOGICA”

Costituisce ormai un dato pacifico, lo affermano praticamente tutti i report e i documenti ufficiali sia internazionali che europei, che il nostro Pianeta sia gravemente malato e che sia, purtroppo, continuamente sottoposto ad uno stress insostenibile per il suo equilibrio.

Da una parte, i cambiamenti climatici i cui effetti sono sotto gli occhi di tutti e, dall'altra, il consumo delle risorse che un'economia dissipativa e lineare da tempo va realizzando, stanno avvitando il futuro di tutti noi in una spirale perversa.

Tale circolo vizioso rischia di compromettere non più solo il “benessere” di ciascuno ma anche l’“essere”, l’“esistenza” dell'umanità e degli ecosistemi che di tale benessere costituisce fondamento.

Le stesse espressioni che ricorrono spesso nei dibattiti pubblici e scientifici di “climate change” e di “consumo delle risorse naturali” appaiono ormai talmente abusate da essersi svuotate del loro significato originario.

Da una parte, il termine “cambiamenti climatici” non avendo una connotazione precisa in senso negativo comporta una sottostima del problema gigantesco a cui si riferisce; dall'altra il termine “consumo delle risorse” non dà la dimensione reale di ciò che sta avvenendo (non indica, ad esempio, in modo chiaro che stiamo consumando le risorse di tre Pianeti).

Sarebbe forse preferibile utilizzare al riguardo i termini di “collasso”, di “catastrofe”, di “crisi” o di “emergenza globale” anche se ben presto anch'essi verrebbero metabolizzati e assorbiti dal linguaggio comune privandoli della loro capacità di *warning*.

La nostra esistenza è, infatti, fondata su un determinato modello climatico e la modifica di questo produce impatti sulla produzione alimentare, sulla potabilità dell'acqua, sulla biodiversità, sugli equilibri ecosistemici, sulla salute e, in generale, su tutte le componenti di un sistema complesso come è quello in cui viviamo.

Nello stesso tempo i beni e i servizi che quotidianamente utilizziamo



vengono realizzati a partire da risorse naturali che non sono certamente infinite e non appare irragionevole chiedersi cosa succederà quando esse non saranno più disponibili.

Le crisi che sta attraversando il nostro Pianeta sono antropogeniche, sono create dall'azione di tutti noi: da una parte, si tratta di una brutta notizia perché siamo noi gli autori di questi sconvolgimenti; dall'altra si tratta di una buona notizia perché con la nostra azione, volendo, siamo in grado di modificare il corso delle cose.

Non si tratta di compito facile innanzitutto perché le crisi ambientali, a differenza di quelle economiche, finanziarie, geopolitiche, sanitarie, sono silenziose, non gridano, non graffiano, non si avvertono nell'immediato.

E dunque il primo passaggio non scontato è quello di prenderne consapevolezza.

Ma immediatamente dopo tale presa di consapevolezza viene l'interrogativo fondamentale: cosa fare in concreto per ridare al Pianeta una traiettoria di sopravvivenza?

Le relazioni che si sono susseguite in questa giornata ci hanno fornito importanti spunti al riguardo.

Nicola Gullo è partito dal riferimento all'Agenda 2030 ricordandoci che qualunque azione si metterà in campo dovrà essere intrapresa e attuata con approccio sistemico e non settoriale.

L'Agenda 2030 che contiene gli obiettivi di sviluppo globale non è infatti solo una strategia di carattere ambientale dal momento che i suoi obiettivi sono anche relativi ad aspetti sociali, economici e istituzionali.

Maurizio Cellura ci ha ricordato il ruolo insostituibile dell'Università e dell'educazione a tutti i livelli per la presa di consapevolezza della crisi attuale e per la definizione di politiche di attuazione degli obiettivi dell'Agenda 2030.

Marcella Gola si è soffermata sulle due grandi aree della produzione, quella industriale e quella agricola, evidenziando che spesso il ruolo di questa seconda viene messo in ombra.

Anche dal suo intervento emerge la necessità di un approccio integrato delle varie politiche pubbliche.

L'agricoltura, la terra, peraltro, ci spingono a considerare orizzonti temporali diversi, assai più lunghi di quelli brevi cui siamo abituati (il cd. *short terminism* dovrebbe lasciare il posto al *long terminism*).

Francesco Vetrò ha ricostruito in modo completo le possibili cause della crisi energetica che stiamo attraversando.

Vera Karam de Chueiri ha ricordato che nessun processo di transizione può lasciare indietro i più poveri e più deboli.

Viviana Molaschi si è soffermata sull'importanza della prevenzione, che è principio cardine di tutta la tutela ambientale.

Valentina Giomi ha evidenziato il ruolo del bene acqua e della sua gestione in qualsiasi politica di transizione.

Paolo Provenzano ha sottolineato l'importanza dell'uso strategico della contrattazione pubblica per realizzare i fini ambientali.

Roberto Leonardi ha sviluppato le connessioni tra tutela dell'ambiente e disciplina del procedimento amministrativo.

Un fatto è certo: il Pianeta sta subendo cambiamenti di tipo epocale e questi possono mettere in pericolo la sua sopravvivenza che costituisce la precondizione di ogni diritto dell'uomo che lo abita.

Si tratta di un contesto di sommovimento totalmente nuovo, di un nuovo quadro, in cui gli istituti e le categorie giuridiche che siamo abituati ad utilizzare sono inevitabilmente destinati a cambiare.

Il processo è già in corso e riguarda tutti i settori del diritto.

Sul versante del diritto costituzionale sono numerose le Costituzioni che non si limitano più ad inserire la tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali ma che iniziano a contemplarla nella parte della Costituzione economica.

Per quel che riguarda il diritto dell'Unione europea la stessa Unione europea ha intrapreso un processo di cambiamento radicale come emerge dal Green Deal che potrebbe portare a rivedere gli stessi Trattati.

Questi erano stati pensati in un momento storico diverso da quello attuale in cui i riferimenti all'ambiente erano inesistenti, poi, pian piano, grazie alla giurisprudenza della Corte di Giustizia, agli atti di programmazione e al diritto derivato, tale tutela è “entrata dalla finestra” trovando collocazione in una parte speciale del TUE e del TFUE.

Il passaggio successivo potrebbe essere quello di spostare la tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali dei Trattati e di trarne una serie di conseguenze in tema di concorrenza, di aiuti di stato, etc.

In tal modo la tutela dell'ambiente non sarebbe più un qualcosa di aggiunto ex post ad una struttura costituzionale che già esisteva ma un vero e proprio “formante” di un nuovo modello di Europa.

Per quel che riguarda il diritto amministrativo e pubblico in generale in molti hanno messo in evidenza negli ultimi tempi il fatto che la tutela dell'ambiente potrebbe comportare un'accentuazione del ruolo del potere pubblico rispetto al privato: la crescita della programmazione, della politica industriale, dei poteri di regolazione.

Allo stesso tempo è altresì chiaro che in questo nuovo quadro anche le imprese e i consumatori da soggetti passivi della normativa ambientale diventeranno sempre più protagonisti anche attraverso i nuovi strumenti della responsabilità estesa del produttore e dell'applicazione dei principi di concorrenza delle politiche ambientali stesse.

La disciplina dei procedimenti amministrativi in una prospettiva in cui devono essere conseguiti obiettivi di carattere ambientale in tempi rapidi (si pensi all'implementazione delle rinnovabili) già da tempo è sottoposta ad un'opera di riforma in questa direzione (anche se non sempre l'inseguire la rapidità a tutti i costi porta ai risultati sperati).

Le amministrazioni dovranno adeguare le loro organizzazioni e il loro personale alla necessità sempre più avvertita di un approccio integrato.

Mentre si dovrà procedere ad un reclutamento di qualità, ad un aggiornamento del personale si dovranno probabilmente, per raggiungere gli obiettivi in tempi ristretti, utilizzare in maniera più ampia i commissari straordinari.

Dovranno cambiare i principi: è significativo che ai tradizionali principi del diritto ambientale, chi inquina paga, correzione alla fonte, prevenzione e precauzione, se ne siano aggiunti altri come quello di integrazione, quello di responsabilità estesa del produttore, quello DNSH.

Ma sono incisi anche il diritto privato, il diritto del lavoro, il diritto delle imprese: le stesse categorie giuridiche tradizionali, si pensi al diritto di proprietà, da tempo sono in fibrillazione a fronte, ad esempio, della responsabilità estesa del produttore e dei fenomeni, favoriti dallo sviluppo digitale, della *sharing economy*, etc.

Dovranno cambiare gli orizzonti temporali di intervento dal breve periodo al lungo periodo; dovrà cambiare il ruolo delle imprese (si pensi alla proposta di direttiva due diligence che costituisce un rafforzamento importante della responsabilità sociale dell'impresa); dovrà cambiare la concezione di sviluppo sostenibile che da una nozione debole

propria della cd. *shallow economy* inevitabilmente, per questioni di sopravvivenza, dovrà essere inteso in modo forte (cd. *deep ecology*).

Ma il punto centrale, ancor prima del cambiamento degli istituti è il cambiamento di mentalità ed è quello più difficile.

Non sono state sufficienti quattro crisi sistemiche, quella del 2001 delle torri gemelle (crisi geopolitica), quella del 2008 dei mutui sub prime (crisi finanziaria), quella pandemica del 2020 (crisi sanitaria), quella della guerra russo-ucraina del 2022 (crisi bellica) a farci cambiare il nostro modo di vivere o di pensare.

Tutto è rimasto come prima.

Il punto vero è passare dall'ego, dall'individualismo, dal profitto, al noi, all'oikos, al tutti, alla relazione, agli altri, riuscire a costruire ponti, reti, interconnessioni invece di steccati, compartimenti stagni, castelli.

Non è facile, ma il fatto stesso che siamo qui a ragionare di queste tematiche rappresenta un primo e significativo elemento di speranza.