

# Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione\*

Marcello Cecchetti\*\*

**SOMMARIO:** 1. La revisione degli articoli 9 e 41 Cost.: l'opportunità di una riflessione tecnico-giuridica – 2. La “positivizzazione” e il “consolidamento” testuale del diritto costituzionale vivente di matrice giurisprudenziale. – 2.1. Gli oggetti della tutela introdotti nell'art. 9 Cost.: ambiente, biodiversità ed ecosistemi. – 2.2. Il “compito comune” intestato alla Repubblica in materia di tutela dell'ambiente e l'incongruità della riserva di legge statale sulla tutela degli animali. – 2.3. La tutela dell'ambiente come valore costituzionale: “principio” oggettivo e non “diritto fondamentale”. – 2.4. La salute e l'ambiente nell'art. 41 Cost. come limiti alla libertà di iniziativa economica privata. – 2.5. L'intervento sui principi fondamentali della Carta costituzionale e la questione delle possibili interferenze con i limiti del potere di revisione. – 3. I contenuti innovativi della riforma. – 3.1. La dimensione dell'equità intergenerazionale e le sue potenzialità. – 3.2. La funzionalizzazione delle attività economiche «*a fini sociali e ambientali*». – 4. Le esigenze rimaste insoddisfatte e le sfide non colte: il ruolo indispensabile del diritto costituzionale per la tutela dell'ambiente. – 5. Qualche ipotesi “*de iure condendo*” sui vuoti da colmare.

## 1. La revisione degli articoli 9 e 41 Cost.: l'opportunità di una riflessione tecnico-giuridica

Con la definitiva approvazione in seconda lettura da parte della Camera dei deputati, avvenuta lo scorso 8 febbraio, e la successiva promulgazione della legge cost. 11 febbraio 2022, n. 1, la Legislatura in corso offre l'ennesima novità in punto di revisione costituzionale: la modifica degli articoli 9 e 41 Cost., che ha il dichiarato obiettivo di colmare un'atavica la-

---

\* Contributo sottoposto a revisione tra pari in doppio cieco.

\*\* Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Sassari, marcello@uniss.it.

cuna della nostra Carta repubblicana, ossia l'assenza di una disciplina sostanziale esplicita sulla tutela dell'ambiente.

Il testo della legge costituzionale, al di là della clausola di salvaguardia per gli enti ad autonomia speciale in ordine alla disciplina dei modi e delle forme di tutela degli animali, interviene con due distinte disposizioni a modificare i due menzionati articoli della Carta. In particolare, la modifica dell'art. 9 aggiunge un terzo comma ai due originari, con la seguente formulazione composta, a sua volta, di due proposizioni: *«Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali»*. La modifica dell'art. 41, invece, si limita a ritoccarne il secondo e il terzo comma: nel primo caso, con l'aggiunta del duplice riferimento al “*danno alla salute*” e al “*danno all'ambiente*”, a integrazione del catalogo di limiti che si impongono all'esercizio della libertà di iniziativa economica privata, di talché quest'ultima, nel testo risultante dalla modifica, *«Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana»*; nel secondo caso, con l'aggiunta dell'espressione *«e ambientali»* ai *«fini sociali»* cui può essere espressamente funzionalizzata (*«indirizzata e coordinata»*) l'attività economica (sia pubblica che privata) mediante i programmi e i controlli opportuni che la legge è abilitata a determinare, con l'effetto di esitare una nuova formula testuale del seguente tenore: *«La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali»*.

L'approvazione di tali modifiche al testo costituzionale ha registrato un consenso parlamentare pressoché unanime e perciò largamente più ampio della maggioranza dei due terzi prevista dall'art. 138, terzo comma, Cost. per escludere la proponibilità dell'eventuale referendum oppositivo/confermativo; e ancor più significativo è il fatto che la riforma sia stata salutata trasversalmente dal ceto politico e, più in generale, dall'opinione pubblica veicolata dagli organi di informazione in termini addirittura entusiastici, come un adeguamento della nostra Costituzione ormai non più rinviabile, come una “conquista storica” e finanche “epocale”.

A fronte di ciò, il punto di vista del giurista – e, in particolare, in questo caso, del costituzionalista – deve necessariamente prescindere dai facili entusiasmi o dai “sentimenti” personali oppure, ancor peggio, dalle “mode” che tendono ad assuefarsi alla contingente *political correctness*, per adoperarsi, con gli strumenti della consapevolezza critica e della competenza scientifico-disciplinare, al fine di offrire gli elementi fondamentali per una valutazione della revisione costituzionale in esame che possa risultare il più possibile completa e obiettiva in chiave tecnico-giuridica e istituzionale.

Proprio a questo obiettivo ambisce il presente contributo. Nelle pagine che seguono si procederà, dunque, a un'analisi della riforma, facendo emergere come, a parere del sottoscritto, essa presenti alcuni contenuti senz'altro da apprezzare – sia nell'ottica dell'emersione nelle forme del diritto costituzionale positivo di quanto progressivamente maturato fino a oggi nel diritto costituzionale vivente grazie alle elaborazioni della giurisprudenza, sia nell'ottica di alcune possibili prospettive evolutive del nostro ordinamento costitu-

zionale – ma, al tempo stesso, molte (e forse troppe) siano le omissioni e le lacune del “compromesso” cui sono pervenute le forze politiche presenti in Parlamento, al punto da far ritenere che una revisione di questo tenore si configuri, per il legislatore costituzionale italiano del 2022, come un approdo di portata relativamente limitata e, perciò, come si cercherà di dimostrare, più come un’occasione persa che come un effettivo ed “epocale” passo in avanti che possa considerarsi davvero qualificante e soprattutto in sé e per sé decisivo per il futuro delle politiche ambientali.

## 2. La “positivizzazione” e il “consolidamento” testuale del diritto costituzionale vivente di matrice giurisprudenziale

È difficile negare che il principale intento che ha condotto all’approvazione pressoché unanime della revisione degli articoli 9 e 41 Cost. sia riconducibile alla dichiarata finalità di iscrivere nel testo della Carta costituzionale le acquisizioni in tema di tutela ambientale da tempo maturate nell’ordinamento e nella coscienza collettiva, così come emerse nella giurisprudenza ormai pluridecennale del Giudice delle leggi.

A dispetto dell’assenza di riferimenti espliciti all’*ambiente* nel testo originario della Costituzione del 1947 e della successiva comparsa della “*tutela dell’ambiente e dell’ecosistema*” solo come materia di potestà legislativa esclusiva dello Stato con la riforma costituzionale del 2001 all’interno dell’art. 117 Cost., costituisce un punto fermo unanimemente riconosciuto la circostanza che, almeno a partire dalla metà degli anni Ottanta del secolo scorso, si sia formato e consolidato un vero e proprio diritto costituzionale dell’ambiente di matrice giurisprudenziale soprattutto per opera delle diverse centinaia di pronunce della nostra Corte costituzionale intervenute in materia.

Si tratta, evidentemente, di un diritto costituzionale che sconta tutte le debolezze e le incertezze del diritto di formazione pretoria, ossia di un diritto inevitabilmente connotato da quei caratteri di frammentarietà, precarietà e incompletezza che discendono dalla sua origine casistica e che, proprio per questo, rendono di per sé ragione della sicura utilità intrinseca di un intervento di normazione positiva che valga anche solo a tradurre e consolidare in enunciati normativi espliciti gli approdi giurisprudenziali che possano essere ritenuti ormai condivisi e irretrattabili, acquisendoli così definitivamente al patrimonio della Carta costituzionale repubblicana e della comunità politica di riferimento, tramite la “certezza” e la “solidità” di un riferimento testuale idoneo a costituire, al tempo stesso, limite contro eventuali “arretramenti” e fonte di possibili nuovi sviluppi evolutivi<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> In senso contrario, ma con argomenti che non riescono a smentire quanto appena osservato, cfr. G. SEVERINI e P. CARPENTIERI, *Sull’inutile, anzi dannosa modifica dell’articolo 9 della Costituzione*, in [www.giustiziasieme.it](http://www.giustiziasieme.it), 22 settembre

Quanto ai contenuti di questo diritto costituzionale vivente, dovendosi necessariamente prescindere da pronunce e/o affermazioni episodiche o rimaste del tutto isolate (soprattutto se eccessivamente risalenti nel tempo), è difficile negare che la giurisprudenza costituzionale degli ultimi quattro decenni ci abbia consegnato almeno le seguenti acquisizioni da considerare ormai quale vero e proprio *ius receptum* per il loro grado di diffusa condizione e di riconosciuto consolidamento:

- la tutela dell’ambiente, da riferire propriamente alla tutela ecologica (e, dunque, alla tutela degli ecosistemi) oltre che alla tutela paesaggistica (che ne è parte qualificante), è senza dubbio interesse pubblico di rilievo costituzionale, trovando solido fondamento, seppure soltanto implicitamente, almeno nel combinato disposto degli articoli 9 e 32 del testo costituzionale del 1947<sup>2</sup>;
- l’ambiente in quanto tale, all’atto della sua emersione come interesse giuridicamente rilevante, non si qualifica nella sua complessità come oggetto di un diritto fondamentale o di una qualunque altra situazione giuridica soggettiva individuale o collettiva, bensì come “valore costituzionale primario” (o “fondamentale”)<sup>3</sup>, con la precisazione che tale primarietà non può assumersi come primazia assoluta in una sorta di scala gerarchica rispetto agli altri valori costituzionali, con i quali deve necessariamente essere bilanciato e adeguatamente ponderato nel rispetto del canone di ragionevolezza<sup>4</sup>;
- la tutela dell’ambiente si atteggia come interesse tipicamente “trasversale” rispetto a una molteplicità indefinita di settori, di materie e di ambiti oggettivi nei quali intervengono le politiche pubbliche, coinvolgendo parimenti e *in primis*, ancorché tramite il riconoscimento di ruoli diversi e l’esercizio di competenze distinte, tutti gli enti della Repubblica e, soprattutto, i legislatori (e le amministrazioni) dello Stato e delle Regioni<sup>5</sup>.

A fronte di una simile connotazione della c.d. “*living Constitution*” e in relazione all’obiettivo di tradurre in formule testuali i menzionati approdi giurisprudenziali, la riforma si rivela complessivamente apprezzabile, perché ci consegna un testo pienamente coerente con quei contenuti normativi: un testo, oltretutto, che si presenta in termini essenziali e sobri – com’è senz’altro raccomandabile per la redazione degli enunciati di una Carta co-

---

2021, in part. 5, i quali sostengono l’inutilità della modifica dell’art. 9 Cost. proprio «*perché ripetitiva di un precetto presente e incontestato e dunque produttiva di nessuna autentica utilità*».

<sup>2</sup> Sul punto, si consenta il rinvio a M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell’ambiente*, Milano, 2000, in part. cap. I.

<sup>3</sup> Per richiamare solo le pronunce dell’ultimo decennio, si vedano almeno le sentt. nn. 7/2019, 206 e 113/2018, 260/2017, 210/2016, 246, 145 e 9/2013, 278/2012.

<sup>4</sup> A tale specifico riguardo, con particolare riferimento alle diverse concezioni dell’affermata “primarietà” del valore riconosciuto all’ambiente, si vedano, *ex plurimis*, le sentt. nn. 196/2004 e 85/2013.

<sup>5</sup> Cfr., per tutte, la sent. n. 198/2018, su cui, volendo, si veda M. CECCHETTI, *La Corte costituzionale come “titano” nell’esplosione della complessità: il contenzioso tra Stato e Regioni sulla riforma dei procedimenti di valutazione d’impatto ambientale*, in *Scritti in onore di Antonio Ruggeri*, II, Napoli, 2021, 965 ss., in part. par. 4.

stituzionale<sup>6</sup> – e che utilizza formulazioni e lemmi che si rivelano particolarmente corretti e appropriati sotto molteplici punti di vista.

### 2.1. Gli oggetti della tutela introdotti nell'art. 9 Cost.: ambiente, biodiversità ed ecosistemi

Il primo dato che colpisce nella lettura del testo di revisione costituzionale è l'individuazione di un'apparente pluralità di oggetti “nuovi” la cui tutela viene espressamente ascritta al novero del “costituzionalmente rilevante”. Accanto al termine “ambiente” – utilizzato, assieme all'aggettivo “ambientali” che compare nel nuovo art. 41, terzo comma, in tutti e tre gli enunciati oggetto di revisione – nel nuovo terzo comma dell'art. 9 vengono introdotti anche i termini “biodiversità” ed “ecosistemi”, quasi a volerne significare una reciproca distinzione concettuale che forse, almeno sul piano rigorosamente scientifico, potrebbe suscitare qualche perplessità, se è vero – com'è vero – che il lemma “ambiente”, nel linguaggio delle scienze ecologiche e biologiche (ma anche, soprattutto, nel linguaggio della pratica giuridica normativa, giurisprudenziale e dottrinale), è considerato solitamente idoneo di per sé a comprendere – oltre al “paesaggio”, inteso per l'appunto come la forma visibile e fisicamente percepibile del territorio e dell'ambiente<sup>7</sup> – anche la pluralità di tutti gli “ecosistemi”, all'interno dei quali si sviluppano gli elementi della “biodiversità” che sono frutto (oltre che fattore) degli equilibri di coesistenza tra le varie specie biotiche, in relazione con il clima e le risorse naturali abiotiche. Oltretutto, a tali perplessità di ordine squisitamente concettuale potrebbe collegarsi l'effetto di prefigurare (e alimentare) una sorta di “conflittualità” potenziale e irrisolvibile tra oggetti diversi e, in tesi, non coincidenti (paesaggio, ambiente, ecosistemi e biodiversità), le cui esigenze di tutela – com'è ampiamente noto – non sempre risultano univocamente convergenti, imponendo, assai più spesso di quanto si possa pensare, complesse operazioni di ponderazione e bilanciamento reciproco, tutte “interne” e concettualmente “intrinseche” al macro-obiettivo costituito dalla tutela dell'ambiente<sup>8</sup>.

Si tratta, a mio modo di vedere, di preoccupazioni che non colgono nel segno e che, facendo leva su un eccesso di rigorismo linguistico, rischiano di far perdere di vista il senso e la funzione delle proposizioni normative di rango costituzionale; infatti, tutt'al contra-

<sup>6</sup> Condivide tale giudizio, richiamando anche alcune significative epifanie del dibattito francese sulla scrittura degli enunciati costituzionali, A.O. Cozzi, *La modifica degli artt. 9 e 41 Cost. in tema di ambiente: spunti dal dibattito francese sulla Carta dell'ambiente del 2004 tra diritti e principi*, in *DPCE online*, n. 4/2021, 3391 ss., in part. 3412 e nt. 49.

<sup>7</sup> Secondo le ben note tesi di A. PREDIERI, *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, XXXI, Milano, 1981, 503 ss. (dove l'A. sintetizza le riflessioni già offerte nel saggio del 1969 dal titolo *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Id.*, *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, 1969) e di F. MERUSI, *Art. 9*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, in part. 445, successivamente condivise dalla giurisprudenza costituzionale (cfr., *ex plurimis*, le sentt. nn. 196/2004, 367/2007 e 272/2009).

<sup>8</sup> Sulle potenziali conflittualità tra istanze di tutela paesaggistica e istanze di tutela ambientale si focalizza il severo giudizio sulla riforma, addirittura in termini di “dannosità”, di G. SEVERINI e P. CARPENTIERI, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, cit., in part. 5 ss.

rio, la scelta del legislatore costituzionale di scorporare dal termine “ambiente” i termini “biodiversità” ed “ecosistemi”, in aggiunta alla scelta di mantenere intatto il riferimento al termine “paesaggio” già utilizzato dai Costituenti del 1947, si rivela, a ben vedere, la soluzione più convincente per una riforma costituzionale che, da un lato, affonda inevitabilmente le proprie radici in una solida pratica giuridica (anche di livello internazionale e sovranazionale) che da tempo fa ampio uso di quei lemmi<sup>9</sup>, dall’altro, è certamente destinata a proiettarsi nei decenni a venire, con l’obiettivo di guidare e orientare i comportamenti delle istituzioni pubbliche e dell’intera comunità repubblicana. I testi costituzionali, soprattutto nelle loro enunciazioni di principio, hanno per l’appunto questa funzione di “guida” e di “orientamento”; e se è senz’altro vero che il concetto di “ambiente” può essere unitariamente considerato come comprensivo di tutti gli aspetti fisici e chimici, biotici e abiotici, visibili e non visibili, antropici e naturali degli ecosistemi nei quali vive l’uomo, ma anche di quelli dove l’uomo non vive, dei loro equilibri ecologici, delle loro funzionalità e dei servizi che essi producono, nonché dell’insieme di interrelazioni che generano il macro-ecosistema della c.d. “biosfera”, è altrettanto vero – come attesta anche solo questa sommaria e approssimativa elencazione – che l’ambiente è concetto ontologicamente polimorfo, polisenso e multidimensionale e che in esso si possono (e si debbono) distinguere profili, aspetti, punti di vista e, in definitiva, “oggetti” plurimi e diversi, tutti parimenti da considerare e da sottoporre, con adeguata ponderazione, a specifica cura, salvaguardia e valorizzazione, nella doverosa consapevolezza non solo della ineliminabile complessità di cui occorre farsi carico ma anche delle potenziali conflittualità (assolutamente fisiologiche) che possono sorgere tra istanze diverse – e, talora, addirittura contrapposte – all’interno del “macro-obiettivo” della tutela ambientale, senza che nessuna di esse possa o debba, in linea di principio, considerarsi astrattamente prevalente sulle altre.

Del tutto opportunamente, dunque, il testo di revisione in esame sceglie di introdurre in Costituzione il riferimento esplicito all’ambiente come oggetto unitario e onnicomprensivo, ma lo fa, al tempo stesso, avendo cura di declinarne le principali componenti, ossia, per un verso, lasciando inalterato il tradizionale e fecondissimo riferimento al “paesaggio” contenuto nel secondo comma dell’art. 9<sup>10</sup>, per l’altro, introducendo gli ormai consolidati riferimenti alla tutela della “biodiversità” e degli “ecosistemi”, con ciò definitivamente superando anche l’anomalia della formula contenuta nell’art. 117, secondo comma, lett. s),

<sup>9</sup> Si tratta, infatti, di nozioni talmente consolidate nel linguaggio giuridico-normativo da trovarsi sempre più frequentemente utilizzate nella prassi giurisprudenziale: solo per richiamare gli esempi più recenti di pronunce del nostro Giudice costituzionale, si vedano le sentenze nn. 113, 86, 21/2021, 117/2020 e 179/2019 (per il termine “ecosistemi”), nonché le sentenze nn. 177, 144, 141, 86, 74/2021 e 281, 134 e 106/2020 (per il termine “biodiversità”).

<sup>10</sup> Sull’evoluzione ordinamentale della nozione di “paesaggio” e delle potenzialità dell’art. 9, secondo comma, Cost., si consenta il rinvio a M. CECCHETTI, *Tradizione e modernità nelle diverse concezioni della tutela paesaggistica: la Convenzione europea del paesaggio e il modello normativo italiano*, in E. CRISTIANI, M. ALABRESE (a cura di), *La Convenzione del paesaggio nel decennale della sua approvazione*, Pisa, 2011, 23 ss.

in cui la materia di potestà legislativa esclusiva dello Stato è indicata impropriamente con il riferimento all’“ecosistema” declinato al singolare.

## 2.2. Il “compito comune” intestato alla Repubblica in materia di tutela dell’ambiente e l’incongruità della riserva di legge statale sulla tutela degli animali

Il nuovo terzo comma che si aggiunge all’art. 9 Cost. si apre con una formula – l’espressione verbale «*Tutela*» – che segue evidentemente il percorso logico-testuale dei due commi originari della disposizione costituzionale in esame e che si collega, senza possibilità di equivoco, al medesimo riferimento soggettivo: la «*Repubblica*». Di qui una conseguenza difficilmente contestabile e, pur tuttavia, di estremo rilievo: alla nuova proposizione che intesta alla Repubblica il compito di tutelare l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi si applicheranno inevitabilmente i medesimi paradigmi interpretativi che hanno caratterizzato, proprio sul punto, la lunga storia dell’art. 9 Cost. fin dai lavori dell’Assemblea costituente, allorché l’accesissimo “scontro” fra statalisti e regionalisti fu placato solo grazie all’approvazione del famoso emendamento proposto da Emilio Lussu sulla sostituzione del termine “Stato” con il termine “Repubblica”, con l’esplicita motivazione di lasciare impregiudicata la possibilità di interventi sia statali che regionali, rimettendo ogni decisione circa il riparto di competenze tra gli enti della Repubblica alle scelte da effettuare in sede di approvazione di quello che sarebbe divenuto il Titolo V della Parte II della Costituzione<sup>11</sup>. Orbene, anche in considerazione di questa specifica origine, la tesi più diffusa legge nel termine “Repubblica” dell’art. 9 Cost. un preciso riferimento allo Stato-ordinamento in tutte le sue possibili articolazioni, dunque a «*ogni soggetto pubblico indistintamente nella misura e nei limiti ammessi dal proprio ambito di competenze*»<sup>12</sup>. In realtà, come accennato, il dibattito e i lavori in Assemblea costituente mostrano chiaramente come l’unica ragione che ispirò l’introduzione del termine “Repubblica” fosse quella di «*lasciare impregiudicata la questione dell’autonomia regionale*», senza che se ne potessero dedurre implicazioni necessarie circa il positivo riconoscimento di attribuzioni a soggetti diversi dallo Stato apparato nelle sue diverse articolazioni<sup>13</sup>. La tesi menzionata, di fatto, si limita comunque a ricavare dall’art. 9 il principio dell’attribuzione a una pluralità di soggetti di un «*compito comune*», da cui discenderebbe l’esigenza di «*moduli organizzativi e procedurali di partecipazione*», senza una precisa intestazione di competenze e di ruoli<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Sul punto si consenta il rinvio a M. CECCHETTI, *Art. 9*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Milano, 2006, in part. 219-220.

<sup>12</sup> Così F. MERUSI, *Art. 9*, cit., 438.

<sup>13</sup> Cfr. M. AINIS, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, Padova, 1991, 215 ss., ma il dato è confermato da tutta la giurisprudenza costituzionale anteriore alla riforma del Titolo V del 2001 (si vedano, ad es., le sentt. nn. 239/1982, 94 e 359/1985, 921/1988).

<sup>14</sup> Cfr., ancora, F. MERUSI, *Art. 9*, cit., 455-456.

A conclusioni non dissimili si è giunti, com'è noto, anche attraverso differenti percorsi argomentativi: da un lato, sottolineando l'indiscutibile collegamento tra i beni tutelati dall'art. 9 e la loro localizzazione territoriale, che sarebbe inscindibile dalla natura "nazionale" del valore a essi riconosciuto e che imporrebbe un'azione di tutela da svolgere a più livelli<sup>15</sup>; dall'altro, muovendo dalla constatazione che la cultura e i beni a essa connessi (e, segnatamente, il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione) non costituiscono una materia in senso tecnico, bensì un valore, ossia un «*fine di azione pubblica che deve operare trasversalmente alle competenze per materia*»<sup>16</sup>, impegnando l'intero complesso dei pubblici poteri facenti capo allo Stato-comunità e, dunque, non solo lo Stato ma anche, in primo luogo, le autonomie regionali<sup>17</sup>.

La scelta del legislatore costituzionale del 2022, dunque, si appalesa tutt'altro che scontata e, tanto meno, priva di effetti: intestare la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi alla "Repubblica" ha il preciso significato di accogliere il principio del «*compito comune*» a tutti gli enti e le istituzioni pubbliche che la compongono, fermo restando – ovviamente – il doveroso rispetto delle norme costituzionali contenute nel Titolo V della Parte II della Carta, che regolano la distribuzione delle competenze normative e amministrative tra gli enti della Repubblica medesima. E da questo punto di vista, pare evidente che una simile scelta possa essere pienamente condivisa, configurandosi come il punto di emersione formale, in termini di diritto costituzionale positivo, di quella concezione della tutela dell'ambiente come interesse tipicamente "trasversale" maturata ormai da decenni nella giurisprudenza del Giudice delle leggi, la quale, anche dopo la riforma costituzionale del 2001 e in presenza della potestà legislativa esclusiva che l'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. riconosce in capo allo Stato, ha sempre ammesso il perseguimento di finalità ambientali (soprattutto nel senso di una tutela più rigorosa) da parte dei legislatori regionali che operino nell'esercizio delle potestà legislative affidate loro nelle materie di competenza.

Alla luce di tali considerazioni, invece, non sembra suscettibile di analogha valutazione positiva la seconda proposizione inserita nel nuovo terzo comma dell'art. 9, laddove si stabilisce che «*La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali*».

Si tratta di una previsione che trae spunto da alcuni dei disegni di legge costituzionale esaminati nel corso dei lavori parlamentari, i quali perseguivano l'apprezzabile intento di introdurre in Costituzione il riferimento esplicito al valore del "rispetto degli animali", me-

<sup>15</sup> In tal senso, ad es., G. BERTI, *Problemi giuridici della tutela dei beni culturali nella pianificazione territoriale regionale*, in *Riv. amm.*, 1970, 617 ss., nonché M.P. CHITI, *Tutela del paesaggio e programmazione territoriale*, in *Foro it.*, 1973, I, 979.

<sup>16</sup> Così, specificamente a proposito della tutela del paesaggio, A. PREDIERI, *Paesaggio*, cit., 524.

<sup>17</sup> Così G. MORBIDELLI, *La disciplina del territorio tra Stato e Regioni*, Milano, 1974, 157 ss., ma si veda anche G. VOLPE, *Tutela del patrimonio storico-artistico nella problematica della definizione delle materie regionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, 403.



diante formulazioni che, seppure con qualche aporia, presentavano – almeno a parere di chi scrive – un triplice ordine di pregi:

- quello di riconoscere, nell’ambito di una proposizione normativa autonoma rispetto a quelle sulla rilevanza costituzionale dell’ambiente e delle sue componenti, che gli interessi legati alla c.d. “questione animale” e ai rapporti tra genere umano e animali non sono, come tali, interamente riconducibili nell’alveo della tutela dell’ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, in quanto gli animali non assumono rilievo esclusivamente come “fauna” o come fattori di “biodiversità” e degli equilibri ecosistemici;
- quello di rendere esplicito che gli animali sono, prima di tutto, “esseri senzienti”, con ciò imponendo definitivamente l’abbandono delle tradizionali e non più adeguate prospettive dell’animale come mero “bene giuridico” ovvero come “oggetto di diritti”;
- quello di conformarsi alle più avanzate acquisizioni giuridiche e scientifiche, evitando, al tempo stesso, sia di cadere negli eccessi della configurazione di diritti soggettivi o addirittura nell’utilizzo improprio del concetto di “dignità” in capo agli animali, sia di imporre rigide limitazioni di campo sul modello di quanto previsto dall’art. 13 del TFUE, il quale, com’è noto, stabilisce che *«Nella formulazione e nell’attuazione delle politiche dell’Unione nei settori dell’agricoltura, della pesca, dei trasporti, del mercato interno, della ricerca e sviluppo tecnologico e dello spazio, l’Unione e gli Stati membri tengono pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti, rispettando nel contempo le disposizioni legislative o amministrative e le consuetudini degli Stati membri per quanto riguarda, in particolare, i riti religiosi, le tradizioni culturali e il patrimonio regionale»*.

Nulla di tutto ciò è rinvenibile nella formulazione, evidentemente frutto di un compromesso “al ribasso”, sulla quale è stata raggiunta la convergenza delle forze politiche rappresentate nei due rami del Parlamento. Il nuovo enunciato costituzionale che ci viene consegnato – anche a voler prescindere da ciò che non si è riusciti a prevedere – si limita a stabilire un unico contenuto normativo, ossia una riserva di legge statale per la disciplina dei modi e delle forme di tutela degli animali, rivelandosi, per ciò stesso, palesemente incongruo e comunque inopportuno almeno da tre distinti punti di vista:

- innanzitutto, perché si tratta di una riserva di legge che non sembra rispondere in alcun modo e sotto alcun profilo alla funzione di garanzia tipica delle riserve di legge contenute tra i principi fondamentali o nella prima parte della Costituzione, esprimendo bensì, nella sua *ratio* reale, la ben diversa logica di una mera attribuzione di competenza esclusiva in capo al legislatore statale, la quale avrebbe dovuto (e potuto) trovare la sua più appropriata collocazione “topografica” all’interno dell’art. 117, secondo comma, Cost.;
- in secondo luogo, perché l’operazione di “scorporo” dalla *«tutela dell’ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi»* della semplice *«tutela degli animali»*, senza alcuna specificazione circa la “sensitività” che li caratterizza (e li distingue dagli esseri non senzienti) imponendone, proprio perciò, un particolare “rispetto”, rischia di confondere la mappatura dei valori costituzionali di cui si propone la positivizzazione, incrinando

altresì la pregevolissima logica del principio del «*compito comune*» su cui è costruito l'intero impianto dell'art. 9 Cost.;

- infine, perché, anche a voler interpretare – con evidente forzatura – la disposizione non come riserva di legge in senso proprio ma come semplice attribuzione allo Stato di una competenza legislativa esclusiva sul modello dell'art. 117, un simile esito si rivelerebbe comunque poco opportuno, in quanto, da un lato, finirebbe per irrigidire eccessivamente il sistema di riparto della potestà legislativa, escludendo una competenza regionale che fino a oggi si è rivelata assai feconda in tema di protezione e rispetto degli animali, dall'altro, non aggiungerebbe granché alle attuali competenze riconosciute al legislatore statale; basti considerare che a quest'ultimo, già prima dell'intervento di revisione che qui si esamina, sulla base della consolidata giurisprudenza costituzionale, non mancava certo un'ampia serie di titoli di competenza per adottare le normative più adeguate a dare attuazione al principio costituzionale della protezione degli animali (si pensi, *in primis*, oltre al ben noto titolo di competenza esclusiva in materia di “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”, alla potestà legislativa concorrente in materia di “tutela della salute”, alla quale il Giudice delle leggi ha sempre pacificamente ricondotto il settore dell'assistenza e della polizia veterinaria)<sup>18</sup>. Si consideri, peraltro, che la nuova competenza legislativa esclusiva dello Stato – così come riferita genericamente alla *disciplina dei modi e delle forme di tutela degli animali* e, oltretutto, con il tratto testuale di una rigida riserva di legge statale – rischia seriamente di compromettere la perdurante ammissibilità di una potestà legislativa che è sempre stata ritenuta pacificamente spettante alle Regioni da un consolidato indirizzo del Giudice delle leggi che affonda le sue radici addirittura in epoca antecedente alla riforma costituzionale del 2001: si tratta di quel particolare potere, in materia di caccia, che fino a oggi (e fin dalla vigenza della legge quadro n. 968 del 1977) ha fatto ritenere abilitati i legislatori regionali a innalzare e rendere più rigorosi i livelli minimi di tutela della fauna selvatica stabiliti dal legislatore nazionale e che ha consentito loro, ad esempio, di ampliare l'elenco delle specie non cacciabili ovvero di ridurre i periodi temporali del prelievo venatorio<sup>19</sup>. Il timore è che possa risultare non particolarmente agevole sostenere che interventi regionali di questo tipo siano riconducibili a un ambito materiale diverso o comunque estraneo a quello della nuova potestà legislativa riservata al legislatore statale e avente ad oggetto, in termini potenzialmente omnicomprensivi, «*i modi e le forme di tutela degli animali*», con il rischio, evidentemente paradossale, di escludere la maggior tutela regionale e di conseguire complessivamente risultati di minore protezione. Forse si potrà ritenere che la competenza riservata alla legge dello Stato debba considerarsi circoscritta alla disciplina “direttamente” rivolta alla tutela degli animali e che, perciò, essa non sia in

<sup>18</sup> Si veda, da ultimo, la sent. n. 277/2019 e *ivi* i precedenti richiamati.

<sup>19</sup> Tra le numerose pronunce della Corte costituzionale, si vedano almeno le sentt. nn. 7/2019, 174 e 139/2017, 278/2012, 227/2003, 272/1996, 577/1990 e 1002/1988.

grado di escludere l'intervento delle Regioni che, trovando fondamento nelle competenze legislative e amministrative di queste ultime, si riveli idoneo a perseguire forme di tutela "indiretta" delle specie animali, come accade evidentemente nell'ambito della regolazione delle attività venatorie, ovvero negli ambiti di legislazione concorrente relativi alla ricerca scientifica o alla tutela della salute. Sta di fatto, però, che il problema interpretativo sembra tutt'altro che pretestuoso e dovrà necessariamente essere risolto dal prudente apprezzamento del Giudice costituzionale.

### 2.3. La tutela dell'ambiente come valore costituzionale: "principio" oggettivo e non "diritto fondamentale"

La nuova proposizione costituzionale sulla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi aggiunta all'art. 9 (ma l'osservazione vale parimenti per i riferimenti "ambientali" introdotti nel testo dell'art. 41) si fa particolarmente apprezzare anche sotto un ulteriore e decisivo profilo.

L'intestazione formale alla Repubblica di tale "nuovo" compito, unita alla sua collocazione topografica tra i primi dodici articoli (laddove si individuano i «*Principi fondamentali*») della Carta costituzionale, rende assolutamente inequivoca la scelta del legislatore di revisione di accogliere la configurazione dell'interesse alla tutela ambientale come "valore costituzionale", ossia come "principio fondamentale" a carattere oggettivo e affidato alla cura di apposite *politiche pubbliche*, scongiurandone, per ciò stesso, il rischio di una qualificazione giuridica in termini di situazione soggettiva e, in particolare, di farne l'oggetto di un "diritto fondamentale".

Il punto è assolutamente qualificante, perché sgombra definitivamente il campo da un'alternativa che spesso si affaccia nel dibattito pubblico e che si era effettivamente riproposta anche nelle molteplici proposte di legge costituzionale esaminate nel corso dell'*iter* di approvazione della riforma<sup>20</sup>. Tra le diverse formulazioni prospettate in sede di iniziativa parlamentare, infatti, emergeva una significativa e fondamentale differenza – distribuita in termini pressoché equivalenti – tra quelle che si mostravano orientate a qualificare in modo espresso la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi come «*diritto fondamentale della persona e della collettività*» e quelle che ne mantenevano una qualificazione in termini oggettivi, ossia come "*valore costituzionale*" affidato alle politiche pubbliche, al pari degli altri interessi pubblici attualmente contemplati nell'art. 9 (ovvero la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione e la promozione della cultura e della ricerca scientifica e tecnologica).

La scelta che ci consegna il testo definitivo della riforma è senz'altro da condividere, senza riserve, non solo per la sua intrinseca correttezza, ma anche per l'assoluta coerenza con

<sup>20</sup> Sul tema si sofferma diffusamente A.O. Cozzi, *La modifica degli artt. 9 e 41 Cost. in tema di ambiente: spunti dal dibattito francese sulla Carta dell'ambiente del 2004 tra diritti e principi*, cit., in part. 3421 ss.

la pratica giurisprudenziale del nostro Giudice costituzionale e con il diritto dei Trattati europei.

È ben noto l'orientamento della migliore dottrina, la quale da tempo ha avuto modo di chiarire che qualunque tentativo di affermare il riconoscimento di un diritto soggettivo fondamentale “*all'ambiente*” o “*agli ecosistemi*” o anche “*all'equilibrio ecologico degli ecosistemi*” si rivelerebbe poco più che una formula di stile, del tutto atecnica dal punto di vista giuridico, anzi sicuramente scorretta in un testo normativo e comunque assai poco efficace sul piano delle effettive garanzie di tutela ambientale. E non è affatto un caso, d'altra parte, che il nostro Giudice delle leggi abbia qualificato la salvaguardia dell'ambiente come «*diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività*» in una sola, isolata e assai risalente, occasione (sent. n. 210/1987), mai più confermata in seguito; analogamente, non è affatto un caso che al livello europeo tale qualificazione non sia mai stata prospettata e non compaia neppure nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, laddove l'art. 37 si preoccupa piuttosto di ribadire il principio di integrazione e quello dello sviluppo sostenibile, secondo un approccio “per politiche” e non “per situazioni giuridiche soggettive”.

Se si prende atto che l'ambiente – soprattutto se considerato come oggetto giuridicamente rilevante nel suo complesso – non è un oggetto predefinito o predefinibile in astratto, bensì un oggetto del tutto peculiare, complesso, variegato, a molteplici dimensioni e frutto, esso stesso, di delicate operazioni di combinazione e ponderazione tra fattori ed elementi assai diversificati, dunque che la sua tutela, in quanto propriamente riferibile alla salvaguardia degli ecosistemi, non può che consistere nella tutela dei molteplici, diversi e mutevoli equilibri e delle funzionalità riferibili a ciascuno di essi, la più immediata conclusione è che l'interesse alla tutela ambientale complessivamente intesa non è intrinsecamente suscettibile di essere qualificato, dal punto di vista tecnico-giuridico, in termini di diritto soggettivo o di bene giuridico propriamente inteso. La configurazione di un “diritto fondamentale all'ambiente” da riconoscere all'individuo o di un interesse diffuso alla tutela ambientale imputabile a una collettività non è giuridicamente possibile e non è tecnicamente uno strumento di tutela adeguato alle peculiarità dell'oggetto. Quale sarebbe, in sostanza, l'oggetto della pretesa giuridicamente azionabile da parte del titolare di questo diritto? A quali “ambienti”, o a quali “equilibri ecologici”, o a quali servizi dei molteplici “ecosistemi” esistenti si potrebbe ritenere che un individuo o una collettività abbiano propriamente “diritto”?

Tutto ciò, si badi bene, non significa che la tutela ambientale non si configuri ormai come vera e propria “precondizione” per la garanzia dei diritti (anche fondamentali) dell'individuo e degli interessi delle collettività, ovvero che non possano configurarsi veri e propri diritti soggettivi (o interessi giuridicamente rilevanti) parziali e riferibili, di volta in volta, a singoli aspetti dell'azione pubblica di tutela dell'ambiente o a singoli profili delle relazioni uomo-ambiente. Si può pensare, in proposito, ai diritti connessi con le esigenze di informazione ambientale, al diritto di partecipazione ai processi decisionali o al diritto all'ambiente salubre, ossia a un ambiente che assicuri le condizioni minime di tollerabilità per la salute umana (che la giurisprudenza, ormai da decenni, riconduce pacificamente tra

le situazioni soggettive garantite dall'art. 32 Cost.)<sup>21</sup>. Ciò che tecnicamente non è possibile, però, è configurare un diritto soggettivo all'ambiente o all'equilibrio ecologico degli ecosistemi in quanto tali. Per quanto la formula possa affascinare, un “*diritto all'ambiente*” non è giuridicamente concepibile e, qualora vi si faccia improprio riferimento, occorre essere consapevoli che si tratterebbe di una configurazione del tutto atecnica<sup>22</sup> e, come tale, priva dell'efficacia giuridica che assumono le proposizioni normative che riconoscono i diritti soggettivi.

Le medesime premesse circa le caratteristiche intrinseche dell'ambiente come oggetto di tutela giuridica rendono, invece, pienamente ragione del punto di approdo cui da tempo sono giunte tanto la dottrina quanto la giurisprudenza costituzionale (e oggi anche il legislatore della revisione costituzionale): la tutela dell'ambiente, come tutela degli ecosistemi e delle loro funzionalità, non può che assumere i connotati oggettivi propri di un “*valore costituzionale*” (ovvero di un “*principio fondamentale*”) in senso tecnico, qualificazione che risulta perfettamente in sintonia con l'impossibilità di fornire una definizione esaustiva e aprioristica dell'oggetto della tutela<sup>23</sup>. Dunque, la tutela dell'ambiente non come diritto o interesse complesso soggettivamente imputabile e rivolto a un bene giuridico oggettivamente definibile, bensì come “*valore costituzionale*”, ossia interesse o esigenza non predefinita *a priori*, ma di volta in volta da individuare nei suoi contenuti solo in concreto (alla stregua di quanto avviene, ad esempio, per altri valori o principi costituzionali quali la democrazia, il pluralismo, l'eguaglianza, la laicità, etc.). Tutti i valori costituzionali, come tali, non hanno una definizione aprioristica, ma conoscono unicamente definizioni – o forse, meglio, “*realizzazioni*” – soltanto in concreto.

Da ciò discende un dato difficilmente controvertibile che accomuna tutti i valori costituzionali e che rimanda coerentemente a quell'approccio “*per politiche*” che da sempre caratterizza l'ordinamento dell'Unione europea con riferimento alla tutela dell'ambiente<sup>24</sup>:

<sup>21</sup> Da ultimo, sull'idoneità della tutela dell'ambiente intesa come principio oggettivo a “generare” (e, quindi, a costituire matrice di) posizioni soggettive giuridicamente significative, si veda ancora, A.O. Cozzi, *op. cit.*, in part. 3427 ss.

<sup>22</sup> Così la migliore dottrina in materia (cfr., ad es., S. GRASSI, *Ambiente e diritti del cittadino*, in *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, Padova, 1998, 1083 ss.).

<sup>23</sup> Così, ad es., G. MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in *Studi in onore di Alberto Predieri*, Milano, 1996, 1133 ss.

<sup>24</sup> I trattati europei, com'è noto, individuano due distinti “*tipi di approccio*” alla tutela dell'ambiente e lo fanno mediante la fondamentale suddivisione tra una politica «*nel settore dell'ambiente*», oggi contemplata espressamente tra le competenze concorrenti nell'art. 4, par. 2, lett. e), del TFUE e qualificabile come tale in base al perseguimento “diretto” degli obiettivi individuati nel par. 1 dell'art. 191 del medesimo Trattato, da un lato, e l’«*integrazione*» delle «*esigenze connesse con la tutela dell'ambiente (...)* nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile» (cfr. il principio generale oggi contenuto nell'art. 11 del TFUE, significativamente confermato dall'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali), dall'altro. Si tratta di un “dato parametrico” di importanza straordinaria, ancorché a tutt'oggi non adeguatamente valorizzato, che delinea le due grandi e ineludibili direttrici strategiche dell'intervento pubblico rivolto alla tutela dell'ambiente, ponendo in evidenza, altresì, la ragione per cui l'espressione “*politica ambientale*” dovrebbe ormai essere sempre correttamente declinata al plurale, secondo due significati distinti: in primo luogo, ovviamente, quello di una “*politica ambientale in senso stretto*”, rivolta a perseguire direttamente finalità “ambientali”; in secondo luogo, ma non per importanza, quello della “*integrazione*” delle

il riconoscimento del ruolo prioritario – anziché dei giudici – delle istituzioni pubbliche titolari del potere normativo e del potere amministrativo e, in particolare, dei legislatori, ai quali per primi sono affidate le scelte fondamentali per la concreta realizzazione del valore. Dunque, nel caso dell'ambiente, non solo l'individuazione in concreto degli equilibri ecologici e delle funzionalità degli ecosistemi da assicurare, ma soprattutto la definizione delle politiche, delle azioni e degli strumenti per mantenere o perseguire tali equilibri e garantire quelle funzionalità, nella doverosa ponderazione di tutti gli altri valori e interessi concorrenti e/o contrapposti. In altri termini, si può senz'altro ritenere che il legislatore costituzionale italiano abbia correttamente inquadrato il ruolo dell'intervento pubblico per la cura e il perseguimento degli interessi ambientali e che lo abbia fatto mediante un'indicazione inequivoca nel senso che la tutela dell'ambiente non si realizza tanto (o soltanto) per il tramite dello strumento dei diritti (o delle altre situazioni giuridiche soggettive) e della funzione giurisdizionale chiamata ad assicurarne la garanzia in concreto, come invece accade in altri settori dell'ordinamento, bensì soprattutto – e in via logicamente prioritaria – per il tramite delle politiche legislative e delle azioni amministrative.

#### 2.4. La salute e l'ambiente nell'art. 41 Cost. come limiti alla libertà di iniziativa economica privata

Alla medesima *ratio* di esplicitare nel testo della Carta costituzionale, mediante formule limitate all'essenziale, le acquisizioni progressivamente maturate nella c.d. “*living Constitution*” deve senz'altro essere ricondotta anche l'integrazione del catalogo dei limiti alla libertà di iniziativa economica che compaiono nel secondo comma dell'art. 41 Cost. La revisione costituzionale che qui si esamina, come accennato, si limita a introdurre, tra i suddetti limiti, il riferimento esplicito al “*danno alla salute*” e al “*danno all'ambiente*”, così imponendo che la libertà d'impresa debba sempre misurarsi anche con gli interessi alla protezione della salute e dell'ambiente, oltre che con gli altri interessi e valori primari della persona (libertà, sicurezza e dignità umana), nonché con la clausola dell'utilità sociale.

Una simile modifica, per l'appunto, non sembra apportare alcuna novità rispetto agli approdi maturati fino a oggi nella giurisprudenza costituzionale, i quali, com'è già stato puntualmente osservato in dottrina, fanno della necessità del bilanciamento tra l'iniziativa economica proclamata libera e le limitazioni all'attività produttiva (anche in nome di restrizioni imposte dagli standard di protezione della salute e dell'ambiente) un elemento che «*appartiene alla nostra storia costituzionale*» e che può considerarsi «*ormai radicato nell'interpretazione dell'art. 41 e dei limiti all'iniziativa economica privata ivi previsti*»<sup>25</sup>.

---

esigenze ambientali all'interno di tutte le altre politiche o azioni pubbliche (si pensi, al riguardo, al ruolo davvero determinante che è in grado di assumere il c.d. “*greening*” delle politiche in settori come l'energia, l'agricoltura, l'industria, i trasporti, la ricerca, etc.), di cui costituiscono altrettante significative epifanie le nuove formule con le quali si evoca oggi il “*green deal*” o la “*transizione ecologica*”.

<sup>25</sup> Così L. CASSETTI, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di “nuovi” equilibri tra iniziative economica privata e ambiente*, in *Il costituzionalismo multilivello nel terzo millennio. Scritti in onore di Paola Bilancia, Federalismi.it.*, n.

Si consideri, del resto, che qualunque tentativo di ipotizzare che dalla modifica dell'art. 41 possa scaturire, in chiave potenzialmente innovativa, l'emersione di una sorta di "gerarchia" valoriale tra le limitazioni condizionanti l'attività d'impresa, al cui vertice – da oggi – dovrebbero considerarsi collocati per l'appunto la *salute* e l'*ambiente*, è destinato a rivelarsi poco più che una chimera, se solo ci si confronta con il granitico orientamento del Giudice costituzionale, così come scolpito nel celeberrimo passaggio motivazionale della sent. n. 85/2013 a proposito del rischio – sempre da scongiurare – della c.d. "tirannia" dei valori costituzionali: *«Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre "sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro" (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona. Per le ragioni esposte, non si può condividere l'assunto del rimettente giudice per le indagini preliminari, secondo cui l'aggettivo "fondamentale", contenuto nell'art. 32 Cost., sarebbe rivelatore di un "carattere preminente" del diritto alla salute rispetto a tutti i diritti della persona. Né la definizione data da questa Corte dell'ambiente e della salute come "valori primari" (sentenza n. 365 del 1993, citata dal rimettente) implica una "rigida" gerarchia tra diritti fondamentali. La Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. La qualificazione come "primari" dei valori dell'ambiente e della salute significa pertanto che gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto. Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato – dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo – secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale»<sup>26</sup>.*

4/2022, 188 ss., in part. 195-196. L'A. richiama significativamente la fondamentale sent. n. 127/1990 sul bilanciamento tra i livelli massimi di tollerabilità per la salute e per l'ambiente delle emissioni inquinanti, le migliori tecnologie disponibili cui adeguare l'attività d'impresa e i costi da considerare eccessivi per la categoria di appartenenza dell'impresa interessata, sottolineando altresì (v., in part. 197) la consolidata interpretazione della clausola generale dell'*«utilità sociale»*, ripetutamente collegata dalla giurisprudenza costituzionale agli interessi connessi con la tutela dell'ambiente (cfr., *ex plurimis*, sentt. nn. 190/2001 e 196/1998).

<sup>26</sup> Corte cost., sent. n. 85/2013, par. 9 del *Cons. in dir.*

## 2.5. L'intervento sui principi fondamentali della Carta costituzionale e la questione delle possibili interferenze con i limiti del potere di revisione

Una considerazione specifica merita la questione della collocazione tra i «*Principi fondamentali*» della Carta della nuova disposizione costituzionale introdotta nell'art. 9, per osservare che, se è senz'altro innegabile che la revisione in esame si configuri come la prima nella storia repubblicana a realizzare un intervento di modifica sui primi dodici articoli, tale elemento non può certo essere ritenuto decisivo – come qualcuno in dottrina ha provato (con qualche approssimazione, per la verità) a prospettare<sup>27</sup> – per ipotizzarne addirittura il potenziale contrasto con i limiti che si impongono al potere di revisione costituzionale, ossia con quei «*principi supremi*» che, secondo la ben nota sent. n. 1146/1988 della Corte costituzionale – «*non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali*».

A sgombrare il campo da ogni possibile dubbio e a mostrarne finanche un certo grado di pretestuosità, paiono sufficienti due argomenti.

In primo luogo, deve considerarsi decisamente erronea una qualunque operazione di assimilazione volta a far coincidere, *sic et simpliciter*, le disposizioni sui “principi fondamentali” di cui agli artt. 1-12 della Costituzione con i “principi supremi” evocati nella richiamata pronuncia dal Giudice delle leggi, se è vero – com'è vero – che in essa quest'ultimo ha avuto cura di precisare che «*tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana*», con ciò rinviando evidentemente a operazioni interpretative complesse, orientate specificamente all'individuazione dell'«*essenza dei valori fondativi della Costituzione*», che dovrebbero risultare sempre adeguatamente argomentate e che, comunque, nulla hanno a che vedere con il mero dato formale della collocazione topografica degli enunciati che compaiono all'interno della Carta.

In secondo luogo (e trattasi di argomento specificamente riferito al merito della modifica che qui si esamina), anche a voler assumere che questa revisione dell'art. 9 Cost. possa *quodammodo* coinvolgere (come, in effetti, è difficile mettere in dubbio, considerato che essa rende esplicito nel testo un “*valore costituzionale primario*” riconosciuto e qualificato come tale da giurisprudenza pluridecennale) l'area dei «*principi supremi*» dell'ordinamento costituzionale, pare davvero impossibile predicare per il nuovo terzo comma quell'effetto di “*sovvertimento*” dei suddetti principi, ovvero di “*modifica del loro contenuto essenziale*”, cui il Giudice costituzionale ha espressamente riferito il limite al potere di revisione. Come

<sup>27</sup> Cfr. T. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *Federalismi.it - paper*, 23 giugno 2021.



si è visto, infatti, il legislatore costituzionale del 2022 si è determinato, del tutto opportunamente, non solo per introdurre una formula normativa già pacificamente ritenuta, nel diritto costituzionale vivente, implicitamente riconducibile allo stesso art. 9 Cost., ma anche per mantenere inalterato il testo dei due commi originari, con ciò salvaguardandone, senza interferenza alcuna, quella lettura unitaria a «*traiettoria circolare*» che costituisce il fondamento stesso del principio in cui si esprime quello che la Corte costituzionale considera il nucleo normativo essenziale dell'intero art. 9 (nel testo approvato nel 1947), ossia il c.d. «*valore estetico-culturale*»<sup>28</sup>. Dunque, nessuna *deminutio* e nessuna “dequotazione” o “banalizzazione” per il principio fondamentale della tutela del paesaggio e, più in generale, per il valore estetico-culturale espresso nell'art. 9, come da taluni si è paventato<sup>29</sup>, bensì l'affermazione in forma espressa della pari dignità costituzionale di un altro valore, quello della tutela ecologica, da tempo riconosciuto nel combinato disposto degli enunciati costituzionali contenuti nello stesso art. 9 e nell'art. 32 e la cui concretizzazione rimane affidata, senza pretese “primazie” o “tirannie” di sorta, oggi come ieri, all'armonica ed equilibrata composizione con tutti gli altri valori che la Costituzione (esplicitamente ovvero implicitamente) sancisce.

### 3. I contenuti innovativi della riforma

L'analisi fin qui svolta si è concentrata sulla dimensione delle c.d. “revisioni-bilancio”<sup>30</sup>, andando a verificare *se e come* il testo di riforma si configuri come la formalizzazione, in termini di diritto costituzionale positivo, di quel diritto costituzionale dell'ambiente già affermatosi nella “*living Constitution*” grazie agli apporti interpretativi maturati nell'esperienza giurisprudenziale.

Se invece si volge lo sguardo alla diversa ottica delle c.d. “revisioni-programma”, provando a verificare se la riforma contenga o meno spunti di novità rivolti a possibili sviluppi evolutivi per il futuro, due sembrano i contenuti innovativi meritevoli di specifica considerazione.

<sup>28</sup> Al riguardo, anche per i necessari riferimenti di giurisprudenza e letteratura, si veda M. CECCHETTI, *Art. 9*, cit., in part. 221-222.

<sup>29</sup> Cfr. G. SEVERINI e P. CARPENTIERI, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, cit., in part. 5-6 ss.

<sup>30</sup> Per la distinzione tra “revisioni bilancio” e “revisioni programma” si veda G. SILVESTRI, *Spunti di riflessione sulla tipologia e sui limiti della revisione costituzionale*, in *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, II, Milano, 1987, 1187-1189, secondo il quale le prime sarebbero funzionali a dare veste e sanzione formale a trasformazioni del tessuto costituzionale già intervenute e che siano state determinate da fonti normative sub-costituzionali o da fatti costituzionali sostanzialmente derogatori o integrativi, frutto della naturale evoluzione dell'ordinamento e ormai invalsi e non contrastati, mentre le seconde sarebbero effettuate allo scopo di fondare un superamento o comunque un'evoluzione in chiave prospettica dell'attuale disciplina che si ritenga non più adeguata o della quale si intendano colmare eventuali lacune.

### 3.1. La dimensione dell'equità intergenerazionale e le sue potenzialità

La prima e più evidente novità che immediatamente colpisce l'attenzione è, senza dubbio, il collegamento esplicito della tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi «anche» all'«interesse delle future generazioni».

L'inciso, fin dalla sua comparsa nel testo approvato in prima lettura dal Senato nel giugno 2021, è stato oggetto in dottrina di un giudizio assai critico: si tratterebbe, infatti, secondo alcuni, di un richiamo «*alquanto fumoso, anche rispetto a chi? Alle generazioni attuali o all'ambiente stesso? Quali future generazioni? È un'ambiguità che suscita confusione rispetto agli stessi interessi umani e dimostra al contempo un'impostazione marcatamente antropocentrica*»<sup>31</sup>.

Tali rilievi non possono essere condivisi.

Fermo restando che la formula utilizzata evita (del tutto opportunamente e in coerenza con l'affermazione della tutela dell'ambiente come principio e non come diritto) di riconoscere problematiche situazioni giuridiche soggettive in capo alle generazioni future, la congiunzione “anche” lega indissolubilmente riferimenti oggettivi e soggettivi e, forse, proprio in ciò si rivela particolarmente felice: prima dell'«anche» ci sono certamente l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, ma nella tutela di questi oggetti è senz'altro da ritenersi implicito il riferimento agli interessi delle generazioni presenti; così come, specularmente, dopo l'«anche» c'è l'interesse delle generazioni future, ma è innegabile che permangano i riferimenti oggettivi dell'azione e degli obiettivi di tutela, ossia l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi. In altre parole, il legislatore di revisione, lungi dal compiere una scelta drastica a favore di una «*impostazione marcatamente antropocentrica*», ha operato semplicemente (e opportunamente) in modo tale da mantenere il più possibile aperta – come si conviene ai principi costituzionali – la possibilità di coesistenza di politiche parimenti fondate sia su approcci ispirati a concezioni antropocentriche, sia su approcci ispirati (o comunque contaminati) da concezioni ecocentriche.

Quanto poi alla presunta “ambiguità” circa l'individuazione esatta di quali debbano essere le generazioni future da considerare, si tratta verosimilmente di un falso problema, se solo si osserva che la norma non si presenta certo con la struttura di una “regola” che imponga di identificare con certezza i “soggetti futuri” il cui interesse debba assumere giuridico rilievo, attecchendosi piuttosto – e ancora una volta – come un “principio”, dai connotati tipicamente costituzionali, che impone ai legislatori (e, più in generale, a tutti gli attori pubblici) il ben più complesso obiettivo di “guardare lontano”, ossia di costruire politiche ambientali che sappiano assicurare una coesistenza (e, forse, oggi addirittura la “sopravvivenza”) di lungo periodo – certamente non limitata alle generazioni presenti – del genere umano all'interno degli ecosistemi e del complesso della biosfera.

<sup>31</sup> Cfr. F. RESCIGNO, *Quale riforma per l'articolo 9*, in *Federalismi.it - paper*, 23 giugno 2021.

Se letta in questi termini, la norma è in grado di rivelare, oltre che la sua correttezza intrinseca, anche la sua enorme carica innovativa quale parametro di legittimità costituzionale delle politiche ambientali.

Sotto il primo profilo, infatti, la tutela dell'ambiente e degli equilibri ecosistemici evoca di per sé una indefettibile dimensione intergenerazionale, che impone innegabilmente, se non altro per ragioni di efficacia e di effettività, di proiettare le politiche ambientali nel medio-lungo periodo, ossia non soltanto oltre il termine dei mandati degli organi elettivi ma anche oltre la dimensione delle generazioni presenti (o delle generazioni politicamente attive); da questo punto di vista, sarebbe piuttosto agevole osservare che nessuna politica ambientale, allo stato attuale delle conoscenze tecnico-scientifiche, potrebbe essere efficacemente concepita in una dimensione temporale limitata alla considerazione delle popolazioni attualmente presenti sul pianeta. Da ciò, proprio in considerazione della "ontologica" proiezione intergenerazionale delle politiche ambientali, si potrebbe ritenere che l'inserimento nel testo costituzionale di un inciso come quello che qui si esamina, ferma e acclarata la sua intrinseca correttezza, possa rivelarsi sostanzialmente superfluo perché privo di un effettivo contenuto autenticamente innovativo.

Una simile conclusione, però, non riesce a convincere.

Pare altrettanto innegabile, infatti, che un riferimento esplicito in Costituzione all'«*interesse delle future generazioni*» – come dimostra significativamente la recente sentenza del 24 marzo 2021 del *Bundesverfassungsgericht* tedesco, che si è pronunciato sulle disposizioni della Legge federale sul cambiamento climatico del 12 dicembre 2019 (*Bundes-Klimaschutzgesetz - KSG*), facendo applicazione proprio della clausola di «*responsabilità nei confronti delle generazioni future*» contenuta nell'art. 20a della Legge fondamentale<sup>32</sup> – sia certamente in grado di costituire un vincolo di estremo rilievo per il legislatore e, dunque, un parametro di validità ricchissimo di potenzialità per i processi decisionali di elaborazione delle politiche ambientali e per il sindacato giudiziale su di esse<sup>33</sup>. In altri termini, è pressoché impossibile dubitare che la formalizzazione nel testo costituzionale dell'inciso che qui si esamina assuma un significato che va ben oltre la semplice "ricognizione" di una caratteristica ontologica delle politiche di tutela dell'ambiente. In verità, l'esplicito richiamo all'«*interesse delle future generazioni*» assurge, a tutti gli effetti, al rango di parametro sostanziale di legittimità costituzionale, così determinando le tipiche conseguenze del diritto costituzionale: conformare, con un vincolo giuridico, le scelte degli organi

<sup>32</sup> «Lo Stato tutela, assumendo con ciò la propria responsabilità nei confronti delle generazioni future, i fondamenti naturali della vita e gli animali mediante l'esercizio del potere legislativo, nel quadro dell'ordinamento costituzionale, e dei poteri esecutivo e giudiziario, in conformità alla legge e al diritto».

<sup>33</sup> Sul tema, nella bibliografia ormai davvero sterminata, si veda almeno lo studio generale di R. BIFULCO, *Diritti e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008, nonché, da ultimo, proprio sulla lettura parallela della revisione costituzionale in esame e della sentenza del *Bundesverfassungsgericht* sul cambiamento climatico, L. BARTOLUCCI, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, n. 4/2021.

titolari della potestà normativa, imponendo istruttorie, ponderazioni e bilanciamenti specificamente orientati a considerare gli effetti di lungo periodo di quelle scelte e rendendo queste ultime, al tempo stesso, misurabili e valutabili nella sede di un sindacato giudiziale di ragionevolezza che non risulti limitato alla sola “non manifesta irragionevolezza” (o “arbitrarietà”), bensì pienamente realizzabile applicando i ben più stringenti test di *idoneità*, *necessità* e *proporzionalità in senso stretto* delle misure scrutinate.

### 3.2. La funzionalizzazione delle attività economiche «a fini sociali e ambientali»

La seconda novità, ancorché meno evidente sul piano testuale, sembra potersi rinvenire nella modifica del terzo comma dell'art. 41 Cost., ossia nell'aggiunta dell'espressione «e ambientali» rispetto ai già previsti «fini sociali» cui può essere espressamente funzionalizzata («indirizzata e coordinata») l'attività economica (sia pubblica che privata) mediante i programmi e i controlli opportuni che la legge è abilitata a determinare.

Fermo restando, come è stato correttamente rilevato, che una funzionalizzazione delle attività economiche a fini ambientali poteva ritenersi già dotata di adeguata copertura costituzionale (quanto meno nel senso della “possibilità/eventualità”) nel vigore del testo originario del comma in esame e che, in effetti, non sono mancati fino a oggi, nella giurisprudenza del Giudice delle leggi, esempi di «applicazioni concrete del bilanciamento tra interventi pubblici di regolazione/programmazione pubblica (...) e protezione dell'ambiente»<sup>34</sup>, meritano senz'altro attenta considerazione le tesi di coloro che propongono di leggere in chiave di rinnovata attualità l'intero impianto della disposizione costituzionale sull'intervento positivo dei poteri pubblici nell'economia e che, in questa ottica, sono portati a ritenere che l'*addendum* introdotto dalla riforma in esame, potendosi configurare a tutti gli effetti quale primo fondamento costituzionale esplicito legittimante la programmazione verde delle attività economiche, costituisca «una vera e propria rivoluzione destinata a modificare la Costituzione economica del nostro Paese»<sup>35</sup>.

In buona sostanza, secondo questa ricostruzione, l'intero art. 41 Cost. risulterebbe oggi comprensivo delle tre definizioni di economia che si sono progressivamente succedute nel tempo e che vi troverebbero, grazie alla riforma costituzionale, formale emersione: la *brown* (o *red*) *economy*, nel primo comma, che fa leva sul solo principio di libertà e segue il modello produttivo “usa e getta”; la *green economy*, nel secondo comma, che impone i vincoli negativi all'attività economica e, tra questi, quello di rispettare l'ambiente, secondo il modello “produci ma non recare danno all'ambiente”; la *blue economy*, nel terzo comma,

<sup>34</sup> Cfr. L. CASSETTI, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di “nuovi” equilibri tra iniziative economica privata e ambiente*, cit., in part. 200, la quale richiama, per tutte, la sent. n. 267/2016.

<sup>35</sup> Così si esprime F. DE LEONARDIS, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Dir. Amm.*, n. 4/2021, 779 ss., in part. 795; più in generale, cfr. altresì A. MOLITERNI, *La transizione alla green economy e il ruolo dei pubblici poteri*, in G. ROSSI, M. MONTEDURO (a cura di), *L'ambiente per lo sviluppo. Profili giuridici ed economici*, Torino, 2020, 51 ss.

che consente di imporre vincoli positivi all'attività economica, orientandola alla transizione verso un sistema che indirizza la produzione e i modelli di consumo al perseguimento degli obiettivi di tutela ambientale, secondo il modello “produci per migliorare l'ambiente”<sup>36</sup>. Da ciò scaturirebbe un radicale mutamento di prospettiva, destinato ad avere concrete e immediate ricadute, ad esempio, nel «ritorno di una programmazione economica di tipo generale che dovrà riportare in un quadro unitario e di razionalizzazione le decine e decine di atti di programmazione settoriali di livello globale, europeo e nazionale», consentendo di intravedere oggi, nell'art. 41 Cost., un nuovo modello di sviluppo economico nel quale si realizzerebbe la transizione «dal modello teorico dello Stato del benessere a quello dello Stato circolare o, in altri termini, dal Welfare State all'Environmental State»<sup>37</sup>.

Si tratta, com'è agevole comprendere, di una prospettiva di grandissimo rilievo sul piano costituzionale, che è in grado di segnare un deciso cambio di passo per le politiche pubbliche in materia di sviluppo economico, giacché le “finalità ambientali” non si configureranno più, per queste ultime, come semplici cause di possibile “giustificazione ragionevole” dell'intervento pubblico conformativo nell'economia, bensì quali specifici obiettivi in grado di fondare e imporre giuridicamente quell'intervento, orientando nel senso della transizione ecologica, con il vincolo del “compito” affidato da una norma costituzionale esplicita, l'intera produzione legislativa in materia economica.

Proprio da questo ultimo punto di vista, potrebbe assumere un significato tutt'altro che secondario un elemento testuale della modifica del terzo comma dell'art. 41 fino a oggi rimasto sostanzialmente nell'ombra, ossia che il legislatore di revisione, anziché aggiungere (giustapponendoli) i “fini ambientali” ai “fini sociali” già presenti nella formulazione originaria dell'enunciato, abbia optato per la sola introduzione dell'aggettivo “ambientali”, legandolo all'altro aggettivo con la semplice congiunzione “e”. Le due categorie di finalità, dunque, non si presentano scisse l'una dall'altra, come se le attività economiche pubbliche e private potessero essere indirizzate e coordinate liberamente verso quelle del primo tipo e/o verso quelle del secondo; il compito intestato al legislatore è di perseguirle insieme, necessariamente armonizzando le une con le altre e viceversa; i fini ambientali non possono costituire un obiettivo autonomo, ma debbono essere realizzati congiuntamente ai fini sociali, assicurando che la transizione ecologica verso cui deve essere indirizzato lo sviluppo dell'economia proceda di pari passo con lo sviluppo sociale e con una specifica attenzione alle esigenze di giustizia, di equità nell'allocazione dei costi e di eguaglianza sostanziale. In definitiva, il principio che ci consegna, nella sua essenzialità, la nuova formula costituzionale dell'art. 41, terzo comma, sembra chiarissimo e di grandissima

<sup>36</sup> Cfr., ancora, F. DE LEONARDIS, *op. cit.*, 796, nonché ID., *Il diritto dell'economia circolare e l'art. 41 Cost.*, in G. ROSSI, M. MONTEDURO (a cura di), *L'ambiente per lo sviluppo. Profili giuridici ed economici*, cit., 25 ss.

<sup>37</sup> Così, ancora, F. DE LEONARDIS, *op. cit.*, 797, ma si veda anche ID., *Economia circolare: saggio sui tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, in *Dir. Amm.*, 2017, 163 ss., nonché A. MOLITERNI, *Il Green Deal europeo e le sfide per il diritto dell'ambiente*, in *Riv. quad. dir. amb.*, n. 1/2021, 5 ss.

lungimiranza: le politiche pubbliche cui la Costituzione affida l'implementazione in concreto del valore riconosciuto alla tutela dell'ambiente nell'art. 9 dovranno necessariamente configurarsi come "politiche della complessità" e coniugare indissolubilmente economia, ambiente e sviluppo sociale.

#### 4. Le esigenze rimaste insoddisfatte e le sfide non colte: il ruolo indispensabile del diritto costituzionale per la tutela dell'ambiente

Proprio la considerazione delle potenziali "virtuosità" che potranno senz'altro assumere i due contenuti propriamente innovativi della riforma qui esaminata, tuttavia, fa emergere, in termini speculari, il vero e proprio *mare magnum* di tutto ciò che sarebbe stato (non soltanto opportuno ma) addirittura necessario prevedere in un testo costituzionale che avesse inteso considerarsi davvero all'avanguardia in tema di politiche ambientali e proiettarsi adeguatamente sulle sfide del millennio in corso.

Nonostante i "lungimiranti" riferimenti testuali all'«*interesse delle future generazioni*» nell'art. 9 e alle "politiche della complessità" (nel senso sopra accennato) nell'art. 41, terzo comma, si può dire che il legislatore costituzionale si sia rivelato decisamente "miope", essendosi di fatto limitato a "confermare" genericamente in capo ai poteri pubblici della Repubblica il compito di elaborare e implementare politiche rivolte alla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, con i soli vincoli della proiezione temporale intergenerazionale e del connubio inscindibile tra economia, ambiente e sviluppo sociale, ma senza alcuna ulteriore specificazione, né di natura sostanziale, né di natura formale-procedimentale<sup>38</sup>: specificazioni che, tutt'al contrario, risulterebbero invece più che mai indispensabili in questa materia per "giuridicizzare" adeguatamente la discrezionalità politica – conformandola al migliore e più efficace perseguimento degli obiettivi di tutela ambientale – e che, proprio in questa logica, tanta e decisiva importanza rivestono in altri ordinamenti costituzionali e particolarmente nell'ordinamento dell'Unione europea.

Se è vero – come si è provato ad argomentare e come correttamente assume la riforma costituzionale in esame – che il compito di assicurare una buona ed efficace tutela dell'am-

<sup>38</sup> Condivide espressamente tale rilievo A.O. Cozzi, *La modifica degli artt. 9 e 41 Cost. in tema di ambiente: spunti dal dibattito francese sulla Carta dell'ambiente del 2004 tra diritti e principi*, cit., in part. 3399, osservando, a proposito dei lavori parlamentari sulla riforma, che «*sia nelle relazioni di presentazione dei d.d.l sia nei dibattiti in Aula al Senato e alla Camera, non traspare alcuna attenzione alla tipologia di politiche, presenti e future, e al modo di produzione delle stesse, ma discorsi di più alta, e pure eterea, condivisione dell'importanza della protezione ambientale, con toni simbolici e minori preoccupazioni operative*». Analogamente, cfr. G. SEVERINI e P. CARPENTIERI, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, cit., in part. 2, i quali parlano di «*normazione iconica (...) molto assiologica e per nulla tassonomica; non evidenzia infatti la norma agendi per portare a effetti la proclamazione*», concludendo per la sostanziale "inutilità" di tale tipo di normazione «*proprio perché non è corredata da autentiche norme e procedure per dar seguito a quella celebrazione di simboli*».

biente, in prima battuta, non spetta al giudice (cui è fisiologicamente affidata la garanzia di effettività e di tutela in concreto dei diritti e delle altre situazioni soggettive), bensì ai legislatori e alle amministrazioni pubbliche, ne consegue che le scelte dei legislatori e degli amministratori potranno risultare giuridicamente sindacabili dai giudici solo in presenza di precisi parametri normativi posti a presidio della validità dei loro atti, residuando altrimenti (per il giudice costituzionale o per il giudice comune) il solo scrutinio sulla non manifesta irragionevolezza (o arbitrarietà) di quelle scelte.

Il punto è di fondamentale importanza ed è stato chiarito in termini non equivocabili dal nostro Giudice delle leggi in una delle sue più recenti e note pronunce: la già richiamata sent. n. 85/2013 (la prima sul c.d. “caso ILVA”), nella quale, com'è stato acutamente osservato, la Corte costituzionale ha risolto un giudizio in cui si trovava investita proprio di questioni che avevano la sostanza di conflitti tra poteri dello Stato e che le imponevano di tracciare la corretta linea di confine tra il potere politico-amministrativo e il potere giudiziario<sup>39</sup>, considerato che i giudici rimettenti contestavano la violazione da parte del legislatore nazionale dei diritti fondamentali alla salute e all'ambiente salubre, nonché dei connessi limiti costituzionali alla libertà di iniziativa economica privata, finendo con ciò, in buona sostanza, per chiedere al Giudice delle leggi di sindacare il “merito tecnico” delle scelte legislative asseritamente ritenute non efficaci a garantire in modo adeguato la tutela dei diritti fondamentali evocati. È in questa decisione, per l'appunto, che la Corte costituzionale esplicita a chiare lettere il dato che si è sopra evidenziato, affermando che *«non può essere ammesso che un giudice (ivi compresa questa Corte) ritenga illegittima la nuova normativa in forza di una valutazione di merito di inadeguatezza della stessa, a prescindere dalla rilevata violazione di precisi parametri normativi, costituzionali o ordinari, sovrapponendo le proprie valutazioni discrezionali a quelle del legislatore e delle amministrazioni competenti. Tale sindacato sarebbe possibile solo in presenza di una manifesta irragionevolezza della nuova disciplina dettata dal legislatore e delle nuove prescrizioni contenute nell'AIA riesaminata»*<sup>40</sup>.

Si può facilmente comprendere, dunque, quale possa essere la specifica funzione di una disciplina giuridica di rango costituzionale (o, comunque, di rango sovraordinato alla legislazione ordinaria) in materia di ambiente: se non si vuole lasciare l'operato dei legislatori alla sola garanzia del sindacato giurisdizionale di non manifesta irragionevolezza, è necessario (e non solo opportuno) che le scelte legislative risultino *quodammodo* orientate,

<sup>39</sup> Così V. ONIDA, *Un conflitto fra poteri sotto la veste di questione di costituzionalità: amministrazione e giurisdizione per la tutela dell'ambiente. Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 85 del 2013*, in *Rivista AIC*, n. 3/2013, il quale, richiamando i casi delle sentenze n. 150/1981, n. 70/1985 e n. 121/1999, fa giustamente notare come i precedenti più specifici di questa decisione *«si trovano nelle pronunce, rese in giudizi per conflitto, in cui la Corte ha censurato, su iniziativa del Governo o della Regione, atti giudiziari che presentavano la caratteristica di sostituire o sovrapporre le proprie valutazioni a quelle dell'autorità amministrativa competente a provvedere su temi che coinvolgevano la tutela dell'ambiente o della salute»* (cfr. 3-4).

<sup>40</sup> Così il par. 12.6 del *Cons. in dir.*

guidate, limitate e vincolate da norme di rango sovraordinato in grado di costituire altrettanti presidi di legalità/legittimità (ma, ovviamente e prima di tutto, di efficacia e garanzia “in positivo” del corretto perseguimento degli obiettivi della tutela ambientale) sui quali poter misurare – ed eventualmente sanzionare – in sede giudiziale la validità (in senso propriamente “tecnico-giuridico”) di quelle scelte. Ecco spiegato perché l’obiettivo della tutela dell’ambiente e il valore a essa riconosciuto – a maggior ragione se e in quanto affidati correttamente alle *policies* dei pubblici poteri – non possono fare a meno di una disciplina di livello costituzionale; ed è del tutto evidente che quanto più tale disciplina sarà puntuale e analitica nel fornire ai legislatori le coordinate fondamentali e i vincoli su cui costruire le politiche ambientali, tanto meno le scelte di questi ultimi resteranno rimesse alle valutazioni di ordine puramente politico (o, peggio, meramente ideologico) dell’opinione pubblica e degli elettori, o alle pressoché “inafferrabili” maglie del sindacato dei giudici da misurare sulla semplice non manifesta irragionevolezza.

Da questo punto di vista, il giudizio complessivo sul testo della riforma si rivela inevitabilmente a luci e ombre, facendo emergere, come si è anticipato in premessa, più i tratti della “*occasione mancata*” e delle esigenze ancora da soddisfare che quella sorta di “*svolta green*” dell’ordinamento costituzionale italiano salutata dal ceto parlamentare e dalle forze politiche come di portata addirittura “epocale”.

## 5. Qualche ipotesi “*de iure condendo*” sui vuoti da colmare

Per cogliere più concretamente il senso del giudizio appena espresso è sufficiente muovere da uno sguardo ai molteplici e variegatissimi esempi di normazione costituzionale in materia di tutela dell’ambiente che ci forniscono gli ordinamenti di altri Stati e tra questi, soprattutto, al modello progressivamente affermatosi – almeno fino a oggi – nell’ordinamento dell’Unione europea; un modello che, a dispetto delle originarie *rationes* prettamente “mercantilistiche”, si rivela senz’altro come uno dei più evoluti e all’avanguardia tra gli ordinamenti contemporanei per l’elaborazione e l’attuazione delle politiche di tutela dell’ambiente, affondando le sue radici “di diritto positivo” fin dall’Atto Unico Europeo del 1986 e oggi scolpito nel diritto dei trattati che ci consegnano i testi del TUE e del TFUE. Vero è, com’è ben noto, che non si tratta propriamente di un “diritto costituzionale” in senso proprio, ma è altrettanto vero che si tratta di un diritto a tutti gli effetti “primario” e soprattutto gerarchicamente sovraordinato rispetto al “diritto secondario” o “derivato” affidato alla produzione delle istituzioni dell’Unione, dunque, come tale, capace di funzionare come parametro di validità (tanto in senso formale, quanto in senso sostanziale) per le politiche ambientali che si realizzano in quell’ordinamento.

Non è questa, ovviamente, la sede per soffermarsi in termini analitici sui contenuti normativi di quel modello. È sufficiente, però, ricordare che i due trattati europei attualmente vigenti – anche a prescindere dalle potenzialità innovative rinvenibili nel *Green Deal* del



2019<sup>41</sup> – delineano, per il perseguimento degli obiettivi di tutela ambientale, un sistema fondato su due “colonne portanti”:

a) la base giuridica di un’articolata *disciplina sostanziale* particolarmente specifica e analitica, di rango sovraordinato rispetto alla produzione del “diritto derivato”, nella quale sono individuati i fondamenti, i tipi di approccio, gli obiettivi, i principi e i parametri delle politiche ambientali dell’Unione, nonché i criteri per una distribuzione razionale e al tempo stesso sufficientemente flessibile dei compiti tra livello sovranazionale e livello degli Stati membri;

b) la particolare attenzione, sul piano formale, al *metodo e ai procedimenti di elaborazione e di attuazione delle politiche ambientali*, con specifico riguardo alla costruzione di processi decisionali complessi, articolati e di lungo periodo, diversi a seconda dei contenuti degli atti da adottare e comunque pienamente adeguati e conformati alle peculiari esigenze istruttorie imposte da quei contenuti<sup>42</sup>.

Proprio muovendo dagli elementi che caratterizzano il modello di disciplina ambientale ricavabile dai trattati europei e ormai consolidati da un’esperienza ultratrentennale – ovviamente senza alcuna pretesa di completezza o di analiticità, ma ai soli fini di fornire una esemplificazione in forma quasi schematica di quali avrebbero potuto essere i contenuti innovativi e qualificanti per un effettivo “salto di qualità” del nostro diritto costituzionale dell’ambiente – ci si può limitare a indicare di seguito alcune ipotesi di formulazione normativa di ulteriori commi che si sarebbero potuti aggiungere all’approvato terzo comma dell’art. 9 Cost. e le ragioni che avrebbero potuto (ovvero potrebbero, in un auspicabile, quanto imponderabile, futuro prossimo) sostenerle.

In primo luogo, avrebbe dovuto/potuto essere considerata ormai sufficientemente matura la consapevolezza della impossibilità di fare a meno di recepire e affermare formalmente nel testo costituzionale il “*principio di integrazione*” delle esigenze di tutela dell’ambiente in tutte le politiche e azioni pubbliche, in modo tale da sancire definitivamente – e in via generale – sul piano istituzionale gli effetti della ontologica “trasversalità” degli interessi ambientali e, addirittura, la “indefettibilità” di una sistematica contaminazione *green* (il c.d. “*greening*”) di tutte le politiche e azioni pubbliche, traendo spunto da quanto stabilito oggi nell’art. 11 del TFUE e significativamente confermato nell’art. 37 della Carta dei diritti fondamentali UE. Com’è noto, infatti, il “*principio di integrazione*” segna l’attribuzione alle istanze di tutela ambientale di un regime giuridico e di un “rango” assolutamente peculiare, addirittura unico, se solo si considera che, in base all’art. 9 dello stesso TFUE, «*nella definizione e nell’attuazione delle sue politiche e azioni*», l’Unione deve semplicemente

<sup>41</sup> Sul tema si vedano le acute riflessioni di E. CHITI, *Introduction to the Symposium: Managing the Ecological Transition of the European Union*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2021, 1 ss.

<sup>42</sup> Per lo sviluppo più argomentato di tali spunti, si veda, volendo, M. CECCHETTI, *Le politiche ambientali tra diritto sovranazionale e diritto interno*, in S. BARONCELLI (a cura di), *L’Europa delle Regioni 20 anni dopo*, numero monografico di *federalismi.it*, n. 7/2020, 101 ss.

«tenere conto» di esigenze relative finanche a diritti fondamentali quali quelle «connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana». Mediante l'«integrazione» imposta dall'art. 11 del TFUE, invece, gli interessi ambientali devono essere “introdotti” all'interno di politiche e di azioni destinate a perseguire obiettivi (e a tutelare interessi) diversi e spesso *in limine* addirittura contrapposti a quelli ecologici, con il risultato che la protezione e la cura dell'ambiente assumono la natura non soltanto di un obiettivo di cui limitarsi a «tenere conto» – ossia da considerare in modo autonomo o, al più, come “limite” esterno da prendere in esplicita considerazione e da rispettare – ma anche e soprattutto di una sorta di “filtro” o, ancor meglio, di una vera e propria “matrice” funzionale a condizionare e conformare i contenuti e gli esiti di tutti i processi di decisione pubblica e dei relativi strumenti di attuazione; con tutte le inevitabili ripercussioni che da ciò dovrebbero discendere in termini di razionale configurazione degli apparati istituzionali e dei loro assetti organizzativi, nonché di conformazione dei processi decisionali in cui questi sono coinvolti.

Per conseguire un simile risultato, tuttavia, non sarebbe certo sufficiente la mera “proclamazione” del suddetto principio: occorrerebbe, invero, essere ben avvertiti del fatto che la sua concreta implementazione nell'ordinamento impone di procedere a riforme radicali degli apparati organizzativi (si pensi, solo per richiamare uno degli esempi più significativi, alla recente trasformazione, con il d.l. n. 22/2021, come convertito in legge dalla l. n. 55/2021, del vecchio “Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare” in “Ministero della transizione ecologica”)<sup>43</sup>, nonché dei processi decisionali che costituiscono la “precondizione” indispensabile affinché la conformazione di tutte le politiche e azioni pubbliche alle esigenze di tutela ambientale possa davvero assumere i tratti della effettività e della continuità/stabilità.

In questa ottica, alla modifica dell'art. 9 Cost. avrebbe potuto aggiungersi opportunamente un comma ulteriore, con la seguente formulazione:

*«Le esigenze della tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi sono integrate nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche e azioni pubbliche degli enti della Repubblica, mediante appositi strumenti organizzativi e procedurali».*

La seconda coordinata fondamentale che avrebbe potuto trarsi dall'esperienza europea sarebbe stata ovviamente quella di fornire agli apparati pubblici punti di riferimento normativi di rango sovra-legislativo, certi e puntuali, in grado di orientare e vincolare sul piano della validità – tanto nei contenuti, quanto nel metodo – le scelte di politica e azione ambientale.

<sup>43</sup> In tema, si veda A. MOLITERNI, *Il Ministero della Transizione ecologica: una proiezione organizzativa del principio di integrazione*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 4/2021, 439 ss.

Al riguardo, sul piano sostanziale, vengono subito alla mente le formule dei trattati europei che individuano (ancorché limitandosi solo a enunciarli) gli obiettivi, i principi e i parametri delle politiche ambientali; mentre, sul piano formale-procedimentale, non può non farsi riferimento a quegli specifici strumenti metodologici che, sempre nell'ambito dell'ordinamento sovranazionale, sono considerati addirittura indispensabili, in forza della loro particolare idoneità *ratione materiae*, per la elaborazione e la realizzazione in concreto delle politiche ambientali, quali *in primis* la programmazione strategica, la partecipazione pubblica estesa a tutti i soggetti potenzialmente interessati (indipendentemente dalla loro qualificazione giuridica in termini formali) e la disciplina di procedimenti di produzione normativa *ad hoc*, ossia che risultino specificamente adeguati alle esigenze e ai caratteri del tutto peculiari della normazione nel campo della tutela dell'ambiente<sup>44</sup>.

È evidente che la prospettiva di inserire in Costituzione simili contenuti normativi dovrebbe necessariamente coniugarsi con la necessità di salvaguardare l'essenzialità del testo costituzionale, soprattutto laddove l'intervento – come nell'ipotesi che qui si prospetta – intendesse trovare collocazione nella parte dedicata ai «*Principi fondamentali*». Il prezzo, però, di tale doverosa “salvaguardia di essenzialità”, sarebbe inevitabilmente quello di dover rinunciare a una disciplina analitica, limitandosi a mere enunciazioni (sull'esempio dei trattati europei), senza alcuna specificazione, le quali, però, “trapiantate” nell'ordinamento costituzionale interno, correrebbero il rischio di non introdurre alcun effetto di autentico “vincolo” nei confronti del legislatore, ovvero, il rischio (forse peggiore) di consegnare alla sede del giudizio di costituzionalità un potere di sindacato sostanzialmente illimitato (e comunque troppo ampio) nei confronti delle scelte legislative.

La soluzione per assicurare un risultato ottimale, dunque, avrebbe potuto essere quella di introdurre nell'art. 9 Cost. un ulteriore comma aggiuntivo che, con la tecnica della riserva, si fosse limitato ad affidare la ipotizzata disciplina sostanziale e procedimentale per la tutela dell'ambiente (declinata soltanto nei suoi “oggetti necessari”) a una fonte *ad hoc*, ad esempio una “legge rinforzata” da approvarsi a maggioranza qualificata, come tale in grado di imporsi come parametro di validità anche alla legislazione ordinaria e che, ai medesimi fini, potrebbe eventualmente consistere finanche in una “legge costituzionale” da approvarsi nelle forme dell'art. 138 Cost.

Tale disposizione avrebbe potuto essere formulata nei termini seguenti:

*«Gli obiettivi, i principi e i parametri delle politiche ambientali sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto del diritto dell'Unione europea e degli obblighi internazionali. Tale legge assicura, altresì, che le politiche ambientali siano fondate su appositi strumenti di programmazione strategica e sul metodo della partecipazione pubblica, nonché realizzate mediante adeguati procedi-*

<sup>44</sup> Al riguardo, da ultimo, si consenta il rinvio a M. CECCHETTI, *La produzione pubblica del diritto dell'ambiente: tra expertise tecnico-scientifico, democrazia e responsabilità politica*, in *DPCE online*, n. 3/2020, 3399 ss.

*menti di produzione normativa.*». Ed è appena il caso di osservare che la “legge rinforzata” attuativa della previsione costituzionale qui suggerita incontrerebbe naturalmente i limiti derivanti dallo stesso art. 9 Cost., ma anche – come opportunamente esplicitato nel testo – i limiti derivanti dall’esigenza di “rispettare” il (e non di “conformarsi” al) diritto dell’Unione europea e (a)gli obblighi internazionali, analogamente a quanto già prevede l’art. 117, primo comma, Cost. per gli atti di legislazione ordinaria dello Stato e delle Regioni, al precipuo scopo di assicurare quella sorta di “conformità minima” ai vincoli giuridici imposti al livello sovranazionale e internazionale che non impedirebbe all’ordinamento italiano di poter andare “oltre” e di farsi a sua volta precursore e modello di ulteriori e originali sviluppi.