

**queste istituzioni**

---

**Le zone montane e l'ambiente  
nelle modifiche di cui alla legge  
costituzionale 1/2022:  
prime note per una lettura congiunta**

**Matteo Carrer**

**Numero 1/2022**

**31 marzo 2022**

---

# Le zone montane e l'ambiente nelle modifiche di cui alla legge costituzionale 1/2022: prime note per una lettura congiunta

di Matteo Carrer\*

## Sommario

1. Le modifiche costituzionali in ottica montana. – 2. Lo spazio fisico delle zone montane e l'ambiente come valore. – 3. Il *favor* montano e l'ambiente nella Costituzione. Spunti problematici per una lettura ravvicinata. – 3.1. Tutela e favore. – 3.2. Programmazione e limiti. – 4. Conclusioni.

## Sintesi

L'articolo si propone di leggere in modo combinato le modifiche agli artt. 9 e 41 Cost. apportate dalla l. cost. 1/2022 con la disposizione di cui all'art. 44, co. 2° Cost.: le prime sulla tutela ambiente e dell'ecosistema, la seconda sul favore per le zone montane, esplorando similitudini e differenze tra norme che inevitabilmente rimandano a un generico concetto di spazio, sia pure declinato diversamente, mettendo in luce i problemi e le opportunità di un combinato disposto.

## Abstract

The article is about the new constitutional law number 1 from 2022 which introduces several changes in articles 9 and 41 of the Italian Constitution. The main issue is about environment and ecosystems from a legal, juridical and constitutional point of view. The aim of the article is to compare these constitutional revisions with article 44, paragraph 2, which deals with mountain areas. On one hand, environment, on the other hand, mountain: the article explores similarities and differences, raising problems and future opportunities.

## Parole chiave

Zone montane; ambiente ed ecosistema; legge di revisione costituzionale; tutela dell'ambiente, montagna.

---

\* Ricercatore RDTB in Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Bergamo.

## 1. Le modifiche costituzionali in ottica montana.

Con la l. cost. 11 febbraio 2022, n. 1, il revisore costituzionale ha modificato gli articoli 9 e 41 della Carta fondamentale “in materia di tutela dell’ambiente”, così come recita il titolo stesso della legge costituzionale.

L’obiettivo delle presenti pagine è contribuire alla lettura delle modifiche costituzionali non in sé stesse, compito peraltro su cui si è cimentata specifica dottrina<sup>1</sup>, bensì in relazione a un’ulteriore norma costituzionale, quella di cui all’art. 44, co. 2° Cost.

Come noto, all’art. 9 della Costituzione è stato aggiunto un comma terzo che recita: [la Repubblica] «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».

Quanto all’art. 41 Cost., le modifiche interpolative apportate dalla l. cost. 1/2022 apportano al testo della Carta fondamentale delle modifiche nel comma secondo, tale per cui l’iniziativa economica privata «non può svolgersi in contrasto con la utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all’ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana» e nel comma terzo, tale per cui «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’attenzione all’“ambiente” ben si combina con la previsione di cui al comma secondo dell’art. 44, nel quale appare una dimensione spaziale insolita nella costruzione costituzionale, cioè il riferimento alle “zone montane”.

Innanzitutto, un’osservazione preliminare: aggiungere parole al testo costituzionale – è scontato – complica la lettura. In particolare è significativo che il revisore costituzionale sia intervenuto per la prima volta nella storia della Repubblica su uno di quegli articoli che vanno sotto il titolo complessivo di “principi fondamentali”. Anche se bisogna tenere presente la distinzione tra “principi fondamentali” e “principi supremi” nell’interpretazione della Corte costituzionale<sup>2</sup>, è evidente che la modifica, quantitativamente poco estesa, è in verità

---

<sup>1</sup> M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell’ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forumcostituzionale.it*, 3/2021, pp. 303 ss.; Y. GUERRA, R. MAZZA, *La proposta di modifica degli articoli 9 e 41 Cost.: una prima lettura*, in *Forumcostituzionale.it*, 4/2021, p. 109 ss.; A.O. COZZI, *La modifica degli artt. 9 e 41 in tema di ambiente: spunti dal dibattito francese sulla Carta dell’ambiente del 2004 tra diritti e principi*, in *DPCE online*, n. 4, 2021, p. 3391 ss.; G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forumcostituzionale.it*, 2/2021, p. 469 ss.; G. VIVOLI, *La modifica degli artt. 9 e 41 della Costituzione: una svolta storica per l’ambiente o “molto rumore per nulla”?* in *Queste istituzioni*, n. 1/2022, p. 7 ss.

<sup>2</sup> Si rinvia integralmente, e per tutti, a A. PIZZORUSSO, *art. 138*, in *Commentario alla Costituzione* a cura di G. Branca, Bologna-Roma, Zanichelli, 1981; M.P. VIVIANI SCHLEIN, *Rigidità costituzionale. Limiti e variazioni*, Giappichelli, Torino, 1997.

fondamentale<sup>3</sup>. Dunque, l'aggiunta di nuove disposizioni crea ulteriori e maggiori opportunità interpretative, tra cui quella che si cercherà di esplorare.

Sempre in linea generale e introduttiva, è evidente che se il revisore costituzionale ritiene di inserire nuove disposizioni, sta dando forma concreta al concetto ben espresso dal brocardo *ubi lex voluit, dixit*<sup>4</sup>. La dizione è neutra: l'aggiunta di parole in Costituzione comporta altre parole in dottrina (e, prima o poi, in giurisprudenza costituzionale) a commento e analisi. Ancora, l'aggiunta di termini comporta nuovi ed ulteriori nessi tra norme. Anche questa è una dizione neutra: la proliferazione di disposizioni genera proliferazione di norme, volendo distinguere (come abituale) tra le prime come testo e le seconde come significato interpretativo del testo. Il revisore costituzionale che aggiunge vuole – stavolta è valutativo, ma oggettivo – complicare la lettura del testo costituzionale. Complicare è oggettivo perché è frutto di ulteriori connessioni, mentre l'uso di definizioni quali “arricchire” piuttosto che “aggravare” sarebbe espressione di valutazione già valoriale.

Dunque, il revisore costituzionale ha introdotto nuove disposizioni che è sensato e proficuo interpretare nel complesso del testo della Costituzione.

Già all'indomani dell'approvazione della Carta fondamentale autorevole dottrina si domandava se l'art. 44 Cost., che riguarda soprattutto nel suo primo comma la proprietà terriera, non potesse considerarsi fondante rispetto alle altre norme sulla proprietà<sup>5</sup>. A distanza di molti anni, è opportuno ripetere la domanda, cioè quale sia l'impatto dell'ambiente dalla prospettiva dell'art. 44 (e in particolare del suo secondo comma).

---

<sup>3</sup> Si tralascia, qui, il problema della revisionabilità dei principi. Pare a chi scrive che i principi o sono immutabili oppure sono modificabili a piacere e non vi sia un *tertium genus* di una revisione migliorativa, poiché solo una valutazione valoriale distingue miglioria e peggioramento. *Contra*, in ogni caso, autorevole dottrina: A. RUGGERI, *Tre questioni in tema di revisione costituzionale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2/2018, p. 2, ammette la revisione «aggiornata nel senso della inclusione, *in melius*, sì da non risultare comunque intaccata la fedeltà alla sua matrice originaria», proprio in considerazione della mutazione dei contesti giuridici e sociali e anche A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, Cedam, Padova, 2003, p. 46, ritiene che i principi fondamentali possono «essere adeguati alle mutate esigenze dei tempi [...] se lo scopo della revisione costituzionale è quello di rendere la disciplina di essi più rispondente all'imperativo del pluralismo delle idee». Proprio sulla finalità si misura la modifica in esame. T.E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *Federalismi.it*, Paper, 2021, p. 3, il afferma che «anche laddove si volessero modificare i principi fondamentali (*rectius*: supremi) per migliorarli, si correrebbe il rischio di creare un pericoloso precedente, che oggi potrebbe valere pure in senso positivo ma domani non potrà essere impedito in senso negativo» e F. RESCIGNO, *Quale riforma per l'articolo 9*, in *Federalismi.it*, Paper, 2021, p. 2 afferma: «si dubita del fatto che possano modificarsi i Principi fondamentali posti alla base dell'intero testo costituzionale. Certo, quando la riforma è volta a migliorare si potrebbe anche procedere, ma aprire una porta ad azioni di questo tipo significherebbe altresì non poterla chiudere a riforme peggiorative, per cui non si nega una certa preoccupazione, ma certamente l'interpretazione».

<sup>4</sup> La dottrina citata in nota 1 concorda puntualmente sul fatto che il revisore costituzionale non abbia semplicemente voluto ribadire argomenti già espressi nell'ordinamento e nella giurisprudenza.

<sup>5</sup> C. MORTATI, *La Costituzione e la proprietà terriera*, in *Riv. Dir. Agr.*, 1944, p. 482 ss., ma cfr. M. ATRIPALDI, *La disciplina della proprietà terriera nell'art. 44 cost. una ricostruzione dell'itinerario che ha determinato la formulazione della normativa costituzionale*, in *Nomos*, 1/2020, p. 1 ss.

Si può già anticipare che, trattandosi di modifiche che riguardano i principi, è proprio a livello dei fondamenti che corre l'analisi, il che pone la necessità di approfondimento e attenta valutazione sotto due profili metodologici simmetrici: il primo, quello di capire e comprendere il meglio possibile le direzioni che i principi costituzionali indicano, anche e soprattutto in funzione delle variazioni; il secondo, quello di analizzare non soltanto le previsioni generali dei principi ma anche quelle specifiche dell'attuazione e della concretizzazione data dal legislatore. Punto, questo secondo, che manca al momento in cui si scrive, con la parziale eccezione dell'attuazione dell'art. 44, co. 2° Cost.

Dunque, uno degli obiettivi è proprio allineare e leggere congiuntamente le norme, quella del 1948 e quelle del 2022, argomentando come gli inserimenti e le aggiunte, soprattutto se indirizzate a uno scopo, possono presentare effetti e collegamenti anche inattesi o necessità di riletture importanti.

## **2. Lo spazio fisico delle zone montane e l'ambiente come valore.**

La parola ambiente entra, come noto, nella Costituzione italiana nel 2001, con la modifica dell'art. 117: l'ambiente (o meglio, la «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali») è una materia di potestà legislativa assegnata in via esclusiva allo Stato. Se il termine apparso nella Carta fondamentale ha questa data di riferimento, il concetto che sottintende – di tutela costituzionale dell'ambiente – è presente nell'ordinamento da maggiore tempo. È del 1986 l'istituzione del Ministero dell'Ambiente e da ben prima è radicata, nel tessuto sociale e nell'ordinamento, la presenza di associazioni per la tutela dell'ambiente<sup>6</sup>, tra cui vale qui ricordare il Club Alpino Italiano, fondato nel 1863.

È noto che l'«ambiente» è ben più che una etichetta descrittiva di una materia di competenza legislativa: la Corte costituzionale ha osservato sin dall'indomani della riforma del Titolo V che «l'evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che possa identificarsi una “materia” in senso tecnico, qualificabile come “tutela dell'ambiente”, dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze» (sent. 407/2002). L'ambiente, dunque, sarebbe più che una materia tra le altre, come riconosce la stessa Corte costituzionale individuando nella sua giurisprudenza antecedente alla riforma del 2001 la considerazione che «una configurazione dell'ambiente come “valore” costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia “trasversale”, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere

---

<sup>6</sup> Su cui v. A. MAESTRONI, *Ambiente e associazioni ambientaliste nel quadro della riforma del titolo V della Costituzione*, Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Bergamo, Bergamo, 2004.

regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale» (sent. 407/2002).

L'ambiente come valore costituzionalmente protetto (e come entità organica complessa, così come si esprime la sent. 378/2007) transita verso una visione diversa: «fuoriesce da una visuale esclusivamente “antropocentrica”»<sup>7</sup>.

Il problema della “visione” costituzionale, antropocentrica o non-antropocentrica è un aspetto fondamentale, su cui la dottrina si è soffermata ed è un aspetto di assoluta centralità, proprio in quanto permette di indirizzare in un modo piuttosto che in un altro l'intero senso della riforma costituzionale del 2022.

Sia detto per inciso, una materia che non è una materia rappresenta una contraddizione che si può provare a risolvere solo su un diverso piano, a pena di avere un catalogo materiale che si contraddice profondamente in sé<sup>8</sup>. Seguire questo discorso, tuttavia, porterebbe a risultati validi sul piano del concetto di materia, della categorizzazione della tutela dell'ambiente come materia e come senso della distribuzione della potestà legislativa.

La contraddizione, come si accennava, va risolta su un altro piano, cioè sull'ambiente come valore: «in funzione di quel valore, lo Stato può dettare *standards* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale anche incidenti sulle competenze legislative regionali *ex* articolo 117 della Costituzione» (è sempre la sent. 407/2002), il che significa che la ripartizione di competenza può essere superata in funzione del valore ambiente.

L'ambiente come valore ha portato di conseguenza ad una lettura dell'art. 9 nella formulazione originaria che andasse a sottolineare che «la tutela del “paesaggio” costituzionalmente sancita dall'articolo 9 è stata declinata dalla giurisprudenza costituzionale come tutela paesaggistico-ambientale con una lettura “espansiva”. In tale prospettiva l'ambiente si configura non come mero bene o materia competenzaale bensì come valore primario e sistemico»<sup>9</sup>.

Ancora, la Corte costituzionale ha aggiunto che vi è stato un «processo evolutivo diretto a riconoscere una nuova relazione tra la comunità territoriale e l'ambiente che la circonda,

---

<sup>7</sup> Dossier del Servizio Studi Senato e del Servizio Studi Camera, *Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*, A.C. 3156-B – Elementi per l'esame in Assemblea, p. 10.

<sup>8</sup> È celebre in dottrina la definizione delle materie-non-materie, dovute a A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Forumcostituzionale*, 2002, p. 3-4, secondo il quale vi sono nel catalogo costituzionale alcune «“materie” che sono tali solo apparentemente: individuando non l'oggetto della competenza, ma gli scopi che mediante essa vanno perseguiti. [Materie che] si presentano come competenze senza oggetto: chiamate a definire se stesse (o, più esattamente il rispettivo ambito d'incidenza), mediante il proprio esercizio» le quali inevitabilmente variano «a seconda delle decisioni politiche concretamente adottate dal legislatore statale». Cfr. anche S. MANGIAMELI, *Sull'arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 1/2003, pp. 337 ss.; G. SCACCIA, *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali*, in *Diritto Pubblico*, n. 2/2004, p. 461 ss.

<sup>9</sup> Tema *Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*, in <https://temi.camera.it/leg18/temi/>.

all'interno della quale si è consolidata la consapevolezza del suolo quale risorsa naturale ecossistemica non rinnovabile» (sent. 179/2019) e considera che «la cura del paesaggio riguarda l'intero territorio, anche quando degradato o apparentemente privo di pregio» (sent. 71/2020) a dimostrazione che il paesaggio non è soltanto qualificato da particolare bellezza o qualità.

Ci si potrebbe domandare perché a fronte di una lettura così espansiva data al testo costituzionale vigente dopo il 2001 il revisore costituzionale abbia sentito la necessità di aggiungere ulteriore espansione, ma le ragioni di una modifica normativa, anche di livello costituzionale, sono in ultima analisi politiche<sup>10</sup>. Il Parlamento ha approvato a larga, anzi, larghissima maggioranza la l. cost. 1/2022, il che lascia pensare che i partiti abbiano trovato una sintesi politica condivisa. La domanda può rimanere interessante sul piano costituzionale, ma richiederebbe un diverso taglio di analisi<sup>11</sup>.

Interessa qui, piuttosto, leggere insieme e confrontare due diverse norme costituzionali. Della prima si è detto che intende un valore. L'ambiente non è semplicemente uno spazio, bensì è un contenuto naturalistico in senso molto ampio e – si dice – “non antropocentrico”. La dizione in Costituzione sottintende ulteriormente un modo ben preciso di intendere la lettura dell'ambiente e dell'ecosistema anche non antropocentrici, un modo volto alla tutela. La dizione ha una sua chiarezza intrinseca anche se poi necessita di una concretizzazione specifica. E proprio nella concretizzazione si compie un passaggio decisivo: è evidente già alla prima lettura che tutelare l'ambiente sia una dizione generale, che presuppone di sapere cosa è l'ambiente (per fare un esempio estremo: la natura incontaminata o lo spazio urbano?) e cosa è la tutela (di nuovo, per estremi: il divieto di intervento o lo sfruttamento?). La modifica costituzionale del 2022, però, va oltre l'elaborazione fin qui descritta perché pone l'ambiente come limite, come si vedrà *infra*.

Nella seconda norma di interesse, si può affermare che tratta a sua volta di uno spazio: le zone montane, infatti, sono una parte del territorio della Repubblica. Si pongono, però alcune opzioni interpretative di non poco spessore. Innanzitutto, cosa siano le zone montane<sup>12</sup>. In secondo luogo, cosa significhi “intervenire a favore”<sup>13</sup>, espressione che non è equivalente alla

---

<sup>10</sup> M. GRECO, *La dimensione costituzionale dell'ambiente Fondamento, limiti e prospettive di riforma*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2021, p. 281 osserva: «se in passato non vi era alcuna necessità di tener conto della condizione globale della vita umana e della sopravvivenza della specie, oggi, la letteratura scientifica è concorde nel ritenere che l'umanità sia oramai entrata in una nuova epoca geologica, in cui, per la prima volta nella storia, l'uomo sarebbe divenuto il principale e decisivo fattore di trasformazione delle condizioni ambientali del pianeta».

<sup>11</sup> La dottrina pare allineata nel ritenere valorialmente positiva la modifica. Per tutti, G. VIVOLI, *La modifica degli artt. 9 e 41 della Costituzione*, cit., passim.

<sup>12</sup> Specificamente sul tema definitorio, v. M. CARRER, E. ZILIO E A. GIORGI, *Omnis definitio periculosa est. Il problema della definizione delle zone montane nel diritto. Riflessioni a partire da uno studio sull'imprenditoria giovanile in montagna*, in *Ambienteditto.it*, 2019, p. 1 ss.; M. CARRER, *Un problema di costruzione giuridica: le zone montane di cui all'art. 44, co. 2° Cost.*, in *forumcostituzionale.it*, 2019, p. 1 ss.

<sup>13</sup> Offre una sintesi G. MARCHETTI, *L'art. 44, u.c., Cost.: quale valorizzazione delle zone montane?*, in *Federalismi.it*, numero speciale 5/2019, p. 205: «in attuazione del dettato costituzionale, il legislatore è chiamato ad

“tutela”. In terzo luogo, c’è un problema costituzionale di fondo nella lettura dell’art. 44 separatamente tra i due commi o congiuntamente. Tutti questi problemi, più che risolti, vanno puntualizzati.

Si comincia dall’ultimo citato, ovvero la lettura dell’art. 44 come un tutto unico o come due norme concettualmente distinte. Il secondo comma nasce come emendamento a un testo unico, scritto con un’unica densa frase, quindi è evidente che nelle intenzioni dei proponenti in Assemblea costituente<sup>14</sup> l’obiettivo era collegare in modo molto stretto la “questione agraria”, cioè le previsioni che la nascente Costituzione andava a dettare per la proprietà agricola, e la montagna. Lo spirito dei tempi chiedeva un’attenzione all’agricoltura come elemento economico e sociale fondamentale esattamente come lo spirito di questi tempi chiede un’attenzione alla tutela di un ambiente che si percepisce diffusamente (a torto o a ragione, poco importa) come minacciato dall’attività umana. Ne dà bene l’idea l’uso del termine “sfruttamento” nel testo dell’art. 44 Cost. riferito al suolo e l’attenzione alle “future generazioni” come interessate alla salvaguardia di cui al nuovo art. 9 Cost. L’approvazione in Assemblea costituente dell’emendamento che avrebbe generato il secondo comma dell’art. 44 ha portato una luce specifica e diversa sul tema delle zone montane, che l’esistenza in comma autonomo rafforza. La richiesta di un intervento legislativo finalizzato al favore per le zone montane è più ampia della sola agricoltura o dei problemi legati alla gestione del territorio e della produzione agricola. È lo stesso significato letterale della norma a indicare che l’intervento “a favore” sia generale e non limitato<sup>15</sup>.

Gli argomenti depongono per una lettura – di nuovo – estensiva dell’art. 44, co. 2° Cost., cioè non legata soltanto allo sfruttamento del terreno o al regime della proprietà agraria. Per quanto sia possibile astrattamente ridurre la portata di questo comma<sup>16</sup>, è difficile ignorare la sua dimensione generale di norma di promozione di una parte del territorio della Repubblica.

Ed è proprio questo il punto: cosa è la montagna se non uno spazio compreso nella sovranità della Repubblica italiana? Le zone montane sono certamente una porzione del territorio italiano, porzione che – come visto – necessita di una doppia definizione: nell’estensione dello spazio fisico interessato e nell’estensione dell’intervento legislativo.

---

adottare provvedimenti specifici per la montagna e più in particolare: a prevedere politiche organiche per la tutela, lo sviluppo e la valorizzazione delle zone montane; a istituire organi/enti per la governance dei relativi territori; a destinare adeguate risorse per la realizzazione di tali obiettivi».

<sup>14</sup> O. GASPARI, *La “causa montana” nella Costituzione. La genesi del secondo comma dell’art. 44*, in *Le Carte e la Storia*, 2/2015, pp. 129 ss.

<sup>15</sup> F. ANGELINI, *Art. 44*, in *Commentario alla Costituzione* a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, Utet, 2006, 902 ss.; S. RODOTÀ, *Commento all’art. 44 cost.*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, volume Rapporti economici, Bologna-Roma, Zanichelli, 1982, Tomo II, p. 214 ss.

<sup>16</sup> È la posizione di S. RODOTÀ, *Commento*, cit.



Tuttavia, ancor prima di entrare in qualsiasi discorso definitorio, è già chiaro che il problema della montagna sia un problema di rapporto tra ambiente naturale e attività umana. Anche nella lettura più restrittiva, favorire le zone montane significa favorire le attività di chi vive e lavora in montagna e non un astratto concetto di ambiente oppure ecosistema montano che prescinde dalle attività. In sintesi, più la lettura diventa estensiva, più l'art. 44, co. 2° Cost. diventa una norma che riguarda attività e vita in montagna, cioè persone e attività, non soltanto terreno ed ecosistema.

Ecco dunque raggiunto il primo risultato interpretativo nell'accostare le norme costituzionali in analisi: anche se il concetto di "ambiente" ha una radice unitaria in un generico concetto di spazio che dunque può essere declinato come naturale, oppure vissuto, abitato e così via, le occasioni in cui la Costituzione cita l'ambiente e le zone montane sono concettualmente distanti, se non opposte, se si insiste sui diversi intendimenti.

Impostato fin qui il ragionamento, appare che la modifica apportata dalla l. cost. 1/2022 non abbia apportato delle innovazioni profonde, poiché quanto osservato sul concetto di ambiente introdotto a suo tempo in Costituzione precede la riforma del 2022. Nel contempo, la modifica dei principi fondamentali risponde a quanto si è detto in apertura sul fatto che se il revisore costituzionale ha desiderato aggiungere al testo costituzionale, lo scopo è senza dubbio di innovare profondamente all'ordinamento e non soltanto di conservare un senso pre-acquisito.

Con questa consapevolezza, dunque, si procede ad un'analisi più specifica del combinato disposto tra gli artt. 9, 41 e 44 Cost.

### **3. Il *favor* montano e l'ambiente nella Costituzione. Spunti problematici per una lettura ravvicinata.**

#### **3.1. Tutela e favore.**

Il nuovo testo dell'art. 9 Cost. aggiunge un compito per la Repubblica, la quale «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». Anche l'art. 44, co. 2° Cost. presuppone un impegno, quello della legge a intervenire «a favore delle zone montane».

La prima opzione interpretativa è quella della sovrapposizione di tutela e favore. La Repubblica, assumendosi l'incarico di tutelare l'ambiente, si preoccupa di ogni tipologia di ambiente ed ecosistema presente sul territorio nazionale, all'interno del quale si trova anche l'ambiente montano. Dunque, tra l'art. 9, co. 3° e l'art. 44, co. 2° Cost. si instaura un rapporto di genere e specie, che tra l'altro rientra alla perfezione nell'ottica di un principio fondamentale messo a confronto con una norma della Costituzione economica.

Questa lettura, rassicurante nell'impostazione, è certamente ragionevole, ma è limitata. In particolare, il rapporto tra generale e particolare vale per quell'ambiente in senso materiale che si è visto problematico persino nella descrizione del significato del termine in Costituzione. È una lettura limitata perché se l'art. 44, co. 2° resta assorbito nell'art. 9, co. 3° Cost., il primo resterebbe privo di significato autonomo. Nella biodiversità e nella pluralità degli ecosistemi è indubbiamente ricompreso non solo l'ambiente e l'ecosistema montano (o gli ecosistemi montani), bensì tutti gli ecosistemi della Repubblica, anche quelli non citati nella Carta fondamentale<sup>17</sup>. La stessa cosa è valida per la tutela degli animali, nelle specificità degli animali montani. In questo senso, l'art. 44, co. 2° Cost. non aggiunge nulla all'art. 9, co. 3°.

La tutela dell'ambiente come valore, invece, si può distanziare dal favore per la montagna quando nel secondo si intende uno stimolo di attività di sfruttamento del territorio. Ancora una volta, si pongono problemi interpretativi. Per quanto la montagna sia considerata – anche a livello di una certa implicita presunzione legislativa – un luogo svantaggiato, dove è sconveniente fare impresa, coltivare e più in generale vivere<sup>18</sup>, è pur vero che alcune risorse sono specifiche dello spazio di montagna e sono inimitabili in altri contesti territoriali: dal tema meramente turistico e di taluni sport allo sfruttamento di risorse naturali, tra cui alcune facilmente misurabili, come la deviazione di acqua per la produzione di energia elettrica e altre più difficilmente misurabili come i cosiddetti servizi ecosistemici<sup>19</sup>. Anche taluni prodotti o lavorazioni sono esclusivi o comunemente diffusi o comunque tipici della montagna. Dunque, le zone montane non sono dei luoghi sempre e comunque svantaggiati, non in generale e nemmeno nel senso specifico di meritare o richiedere l'intervento a favore da parte del legislatore. Si renderebbe necessario, nonostante il vantaggio o il non-svantaggio, un intervento a tutela (si pensi alla deforestazione), il che consente di distinguere, per la prima volta nel discorso fin qui affrontato, con chiarezza tra tutela e favore. Ulteriormente, l'esempio delle risorse sfruttabili nelle zone montane pone il problema della tutela ambientale raffrontata allo sfruttamento economico.

---

<sup>17</sup> Solo a titolo di curiosità, si ricorda che nel dibattito in Assemblea costituente si era fatto riferimento alle “zone aride” (su proposta dell'on. Ayroldi). La Carta fondamentale, poi, non cita il mare, che pure caratterizza essenzialmente l'esistenza geografica dell'Italia come penisola nel Mediterraneo.

<sup>18</sup> Secondo M. GORLANI, *La risposta istituzionale alle problematiche delle zone montane: in attesa di una (ormai imminente) nuova legge quadro e di una (auspicata) riorganizzazione dell'assetto amministrativo*, in *Queste istituzioni*, n. 1/2022 (sia pure sub specie dell'analisi delle difficoltà e non dei possibili vantaggi): «in montagna le disuguaglianze in termini di opportunità economiche, sociali e culturali, rispetto ai territori di pianura o comunque a quelli più facilmente accessibili, sono ancora particolarmente accentuate, se non addirittura crescenti».

<sup>19</sup> Sui quali M. MONTEDURO, *Per una «nuova alleanza» tra diritto ed ecologia: attraverso e oltre le aree naturali protette*, in *giustamm.it*, 2014; M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattivo, comune*, Giappichelli, Torino, 2007; S. ZANINI, *La tutela dell'ecosistema, tra scienza e diritto*, in *Rivista AIC*, 3/2019; M. CARRER, *I servizi ecosistemici: note per una critica costituzionale*, in *Quaderni amministrativi*, 3/2020, p. 128 ss.

Ulteriormente, bisogna ammettere che le zone montane, quantomeno in Italia, non sono zone selvagge e prive di intervento umano. Al contrario, sono territori dove l'intervento umano è stato ed è capillare proprio in ragione delle risorse presenti, delle opportunità di vita e lavoro e di molti fattori storici, sociali ed economici. Ecco che di nuovo la tutela e il favore possono entrare in contrasto, tanto più rigidamente si intende l'uno o l'altra.

Si potrebbe argomentare che il contrasto sarebbe solo teorico, perché lo sfruttamento economico o anche l'utilizzo a fini sociali delle risorse non può essere disgiunto dalla tutela, nel senso che la salvaguardia è il presupposto per il futuro utilizzo<sup>20</sup>.

Il punto non è privo di interesse, tuttavia i presupposti da cui partono le due norme costituzionali non sono identici, come si è argomentato sopra. Ciò comporta che i possibili interventi del legislatore in rispondenza dei principi costituzionali espressi possano non essere sovrapponibili o, per essere ancora più espliciti, possano riguardare ambiti e finalità diverse.

Per fare un esempio semplice – con tutti i limiti di un esempio – in una nuova legge sulla tutela degli animali selvatici potrebbe essere presente l'esigenza di lasciare uno spazio fisico nella disponibilità esclusiva di questi animali, sottraendolo – sempre per ipotesi – all'utilizzabilità da parte di altri animali, stavolta da pascolo. E poiché gli spazi in montagna sono ampi come estensione ma limitati nella possibilità di utilizzo in ragione dell'esposizione, della qualità del terreno e di precise caratteristiche fisiche, le due istanze potrebbero entrare facilmente in opposizione.

Al di là dei singoli esempi, quando il favore di cui all'art. 44 co. 2 Cost. riguarda la vita delle persone e le attività economiche, non è irrealistico pensare che la tutela “non antropocentrica” entri in contrasto con un favore che, stavolta, è quasi necessariamente “antropocentrico”.

La giurisprudenza costituzionale si è già confrontata con il bilanciamento tra diritto al lavoro e tutela ambientale ed è molto interessante la sent. 58/2018<sup>21</sup>, nella quale la Corte ha rilevato che «a differenza di quanto avvenuto nel 2012, il legislatore ha finito col privilegiare in modo eccessivo l'interesse alla prosecuzione dell'attività produttiva, trascurando del tutto le esigenze di diritti costituzionali inviolabili legati alla tutela della salute e della vita stessa (artt. 2 e 32 Cost.), cui deve ritenersi inscindibilmente connesso il diritto al lavoro in ambiente sicuro e

---

<sup>20</sup> S. ZANINI, *La tutela dell'ecosistema, tra scienza e diritto*, in *Rivista AIC*, 3/2019, p. 462: «Non si vuole in tale sede disquisire circa l'opportunità o meno di addivenire ad un tale passaggio (antropocentrismo-ecocentrismo) e alla fattibilità stessa di un cambiamento così radicale nel mondo del diritto contemporaneo; ci si limita ad affermare, *rectius* constatare, che, ad oggi, proteggere la natura in quanto tale risulta molto difficile per il diritto. Appare più efficace farlo comprendendo l'uomo all'interno della stessa, così che la protezione dell'uomo diventi anche protezione della natura, e viceversa».

<sup>21</sup> G. AMENDOLA, *Ilva e il diritto alla salute. La Corte costituzionale ci ripensa?*, in *Questione Giustizia*, 2018; S. FREGA, *L'Ilva di Taranto di nuovo di fronte alla Corte costituzionale (osservazioni alla sentenza n. 58 del 2018)*, in *Consulta online*, 2018/II, p. 468 ss.

non pericoloso (art. 4 e 35 Cost.). Il sacrificio di tali fondamentali valori tutelati dalla Costituzione porta a ritenere che la normativa impugnata non rispetti i limiti che la Costituzione impone all'attività d'impresa la quale, ai sensi dell'art. 41 Cost., si deve esplicitare sempre in modo da non recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. Rimuovere prontamente i fattori di pericolo per la salute, l'incolumità e la vita dei lavoratori costituisce infatti condizione minima e indispensabile perché l'attività produttiva si svolga in armonia con i principi costituzionali, sempre attenti anzitutto alle esigenze basilari della persona».

Il bilanciamento del diritto al lavoro e del valore ambiente è già stato affrontato dal giudice delle leggi ma manca – salvo quanto si dirà oltre – un precedente legislativo, prima ancora che giurisprudenziale, per valutare non un diverso bilanciamento di diversi valori, bensì la scomposizione di un identico presupposto, cioè l'intervento del legislatore sullo spazio fisico, sulle attività umane e sulle declinazioni ambientali, secondo due attitudini e attenzioni diverse (o potenzialmente diverse).

In questo, la modifica dell'art. 9 Cost. mostra alcuni aspetti ideologici da non trascurare, nel senso che richiede una pre-comprensione, richiede al legislatore non soltanto di intervenire bensì di farlo secondo una certa lettura reimpostata dei rapporti tra diritto e realtà, nientemeno. Se a ciò si volesse obiettare che è lo stesso diritto costituzionale, nell'esprimere i principi e ancor più specificamente i principi fondamentali, a chiedere al legislatore di intervenire “in un certo senso”, si risponde che è raro trovare in un testo costituzionale norme che, sia pure teoricamente, possono essere di fondamento per il legislatore di interventi di segno potenzialmente diverso riguardante il medesimo oggetto.

L'art. 44 Cost., e più in particolare il comma secondo, non sono stati spesso parametro per giudizi di costituzionalità delle leggi<sup>22</sup>. Ecco, dunque, che rimane ampio spazio in futuro per una lettura del problema che si è descritto orientata dalla Corte costituzionale, pur nella piena consapevolezza che l'attitudine non è quella di porre sullo stesso piano l'art. 9 e l'art. 44 Cost., anzi è proprio l'intervento del revisore costituzionale a dimostrare come sia avvertita l'opportunità – in ultima analisi politica, è ovvio – di preferire la tutela al favore, il valore ambiente all'intervento sul territorio.

Per seguire questa lettura, si può osservare infine che se così fosse, cioè se gli artt. 9 e 44 Cost. fossero letti non in continuità né in armonia tra genere e specie, bensì eventuali contrasti interpretativi venissero risolti in funzione del primo, verrebbe compressa nell'art. 44, co. 2° proprio quell'istanza che porta al favore non del mero elemento geografico e territoriale (che sarebbe in ogni caso il contenuto specifico minimo, ma indiscutibile, della norma costituzionale) bensì dell'elemento umano, di vita e lavoro nello spazio della montagna. Si avrebbe, dunque,

---

<sup>22</sup> Una rassegna è presentata in M. CARRER, *Diritto e montagna. Elementi per un'indagine costituzionale*, Aracne, Roma, 2018, pp. 135 ss.

una montagna costituzionale più fisica e meno vissuta, più composta di elementi naturalistici che di persone che lì vivono e lavorano. Ciò, ovviamente, vale nella presupposizione (di nuovo, una presupposizione) che la montagna sia ciò che è indipendentemente da coloro che vivono e lavorano sul territorio.

### 3.2. Programmazione e limiti.

L'art. 41 Cost. riformato aggiunge dei limiti all'iniziativa economica privata, la quale «non può svolgersi in contrasto con la utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana». Al co. 3° dello stesso articolo, è specificato che «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».

Quanto all'art. 44, co. 2° Cost. la disposizione costituzionale va contestualizzata e interpretata alla luce dell'applicazione data dal legislatore nel corso del tempo.

La contestualizzazione segue proprio il percorso che parte dall'art. 41 Cost. e si dipana nella cosiddetta “costituzione economica”. Un percorso che è segnato da limiti e perimetri: la Costituzione riconosce la proprietà privata ma ne detta dei limiti (art. 41), l'art. 43 dà la possibilità di «riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo [...] determinate imprese o categorie di imprese», limitando di nuovo il libero gioco del mercato.

Quanto all'art. 44, co. 1°, vi si rintracciano interventi, che sono intestati alla legge – e quindi al legislatore – nei confronti della proprietà terriera privata per “imporre obblighi e vincoli”, “fissare limiti” all'estensione, “promuovere e imporre” la bonifica. Si tratta di una chiara idea di guida legislativa di processi che non sono lasciati alla mera contrattazione privata e alle dinamiche di mercato. Nella stessa frase le uniche parole al positivo, sono la “ricostituzione” delle unità produttive e l’“aiuto” alla piccola e media proprietà. E, nonostante non contengano limiti, contengono comunque l'idea di un intervento pubblico che è di stimolo, di guida, di indirizzo.

In questa serie di norme che guidano l'intervento pubblico nell'economia è formulato in positivo proprio l'art. 44, co. 2° Cost., che si esprime per il “favore”. Ad un'analisi attenta, però, la previsione sulle zone montane è diversa dalle altre, non soltanto per il duplice problema di estensione già citato, ma anche perché lo stesso favore è declinabile in modo diverso. Può essere, e in un certo senso è stato<sup>23</sup>, inteso come dirigismo, come assistenzialismo, come paternalismo, come valorizzazione o altro ancora.

---

<sup>23</sup> Al punto che secondo la dottrina «si può affermare che la previsione costituzionale in esame sia stata in gran parte trascurata dal legislatore, statale e regionale, essendo mancate vere e proprie politiche specifiche ed efficaci per i territori montani» G. MARCHETTI, *L'art. 44, u.c., Cost.: quale valorizzazione*, cit., p. 231.

Non è questa l'occasione per ricostruire le diverse fasi dell'intervento del legislatore nei confronti delle zone montane lungo un arco che va dalla legge n. 991 del 1952 al momento in cui si scrive<sup>24</sup> e che ha coinvolto tutti i livelli di legislazione, quello statale, quello regionale e anche l'intervento dell'UE<sup>25</sup>. In questo senso, la montagna è un ottimo punto di riferimento e persino un banco di prova già sperimentato per politiche e legislazione di intervento.

Non è nemmeno questa l'occasione per discettare sulla profondità descritta delle etichette che si sono appena evocate. Si ritiene che siano sufficientemente evocative da descrivere non solo diverse intenzioni di intervento da parte del legislatore (ben sapendo che le intenzioni sono sempre opinabili e comunque sono soggette a molteplici valutazioni discrezionali), bensì autentiche diverse forme di intervento. Una politica legislativa assistenzialista nei confronti delle zone montane avrà delle caratteristiche che non collimano con una politica volta alla valorizzazione. Al di là delle etichette, altro è trasferire risorse per mantenere in vita attività (economiche o meno) che sarebbero destinate a scomparire senza quegli aiuti; altro è favorire per quelle stesse attività la possibilità di esistere e sopravvivere (sul mercato o meno) in modo autonomo.

Nei confronti della montagna, si sono avuti vari approcci e tutti hanno declinato il favore costituzionale. Una fase di programmazione si è avuta in particolare a far data dalla l. 1102/1971, uno dei capisaldi della disciplina delle zone montane, la quale all'art. 1, rubricato "finalità" disponeva «disposizioni della presente legge sono rivolte a promuovere, in attuazione degli articoli 44, ultimo comma, e 129 della Costituzione, la valorizzazione delle zone montane favorendo la partecipazione delle popolazioni, attraverso le Comunità montane, alla predisposizione e alla attuazione dei programmi di sviluppo e dei piani territoriali dei rispettivi comprensori montani ai fini di una politica generale di riequilibrio economico e sociale nel quadro delle indicazioni del programma economico nazionale e dei programmi regionali». Al di là della sovrapposizione tra termini (compare la "valorizzazione"), la l. 1102/1971 si pone nell'ottica di governare la montagna attraverso "programmi di sviluppo" e "piani territoriali" demandati alle rinnovate (per l'epoca) Comunità montane, anche attraverso strumenti partecipativi<sup>26</sup>. L'impianto è confermato dall'articolato della legge medesima, che pone all'art. 5 i "piani di sviluppo economico-sociale. Competenze per l'attuazione della legge" e all'art. 6 l'"attuazione del piano di sviluppo economico-sociale" nonché l'art. 7 i "piani di sviluppo urbanistico".

---

<sup>24</sup> Dove è depositato un progetto di legge di iniziativa governativa, approvato in Consiglio dei Ministri il 10 marzo 2022, su cui a commento, M. GORLANI, *La risposta istituzionale*, cit.

<sup>25</sup> Per una rassegna, G. MARCHETTI, «A favore delle zone montane»: dalla legislazione organica statale a legislazioni organiche regionali (e oltre), in *Le Regioni*, n. 5/2020, p. 1083 ss.

<sup>26</sup> F. MERLONI, *Pianificazione territoriale e livello intermedio*, in *Democrazia e Diritto*, n. 3/1978, p. 384 ss.

La ricerca di un ente ottimale di governo per la montagna è da sempre una preoccupazione del legislatore, che, in verità, ha provato molte configurazioni diverse, anche in combinazione e progressione tra loro: i Comuni montani (l. 991/1952), le Comunità montane (l. 1102/1971 e successive modifiche), le unioni di Comuni in montagna (a seguito della regionalizzazione della disciplina), le Province montane di confine (l. 56/2014) ed enti di area intermedia tra la provincia e il Comune nelle Regioni ad autonomia speciale (Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige). Se da un lato appare che la dimensione territoriale per la *governance* della montagna si collochi a livello di un'area più ampia del Comune e più piccola della Provincia, appare altresì che gli sforzi del legislatore non sono giunti a una figurazione definitiva.

Non è giunta a figurazione definitiva nemmeno l'elenco dei compiti assegnati agli enti pubblici di governo, in un costante pendolo tra pubblico e privato, tra partecipazione e strumenti direttivi, tra guida *ex ante* dei meccanismi economico-sociali e redistribuzione.

Nelle pieghe del diritto per la montagna si trovano diversi modelli di sviluppo, di assistenzialismo, di valorizzazione di cui il vero e unico aspetto costante è la variazione, cioè la costante ricerca di un modello più consono rispetto alla situazione man mano data.

Nel contempo, l'art. 41 modificato imposta dei limiti aggiuntivi e ulteriori. Una lettura – sia pure approssimativa – dei due articoli potrebbe recitare come segue: «nel favorire le zone montane, 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» oppure «la legge indirizza a fini sociali e ambientali gli interventi a favore delle zone montane». Oppure, con riferimento al co. 1 dell'art. 41 combinato con l'art. 44, co. 2°, «l'attività economica che viene favorita nelle zone montane non può svolgersi in contrasto con la utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana» oppure «la legge favorisce le attività in montagna purché non rechino danno alla salute e all'ambiente». Per quanto la forma di un combinato disposto forzatamente creato dall'accostamento di due norme non possa risolvere le questioni interpretative, l'impressione è che le due parti accostate avvertano la necessità di confinare tramite una avversativa. La legge favorisce ma controlla e indirizza; la Repubblica indirizza ma nel frattempo favorisce. Non si vuole con ciò arrivare a sostenere l'incompatibilità reciproca delle disposizioni citate, bensì soltanto sottolineare come il compito del legislatore sia estremamente complicato e delicato.

Ancor prima di sapere come il legislatore scelga concretamente di intervenire – e si è ricordato come le scelte del legislatore sul favore montano abbiano ormai abbandonato la programmazione e forme di avvio allo sviluppo dirette in modo anticipato e “dall'alto” – la via indicata dalla Carta costituzionale è particolarmente stretta e tortuosa.

#### 4. Conclusioni.

Alla luce dell'*excursus* finora condotto, si rilevano talune criticità nella lettura affiancata degli articoli modificati dalla l. 1/2022 e il contenuto dell'art. 44 Cost., con particolare attenzione per il secondo comma e le zone montane<sup>27</sup>.

Il profilo fondamentale, il filo rosso che sembra guidare e tenere insieme i diversi aspetti dell'intervento legislativo, è l'attitudine dello Stato nei confronti della realtà. In particolare questa attitudine è resa esplicita attraverso l'utilizzo della legislazione e attraverso l'attribuzione alla legge da parte della stessa Costituzione del potere e del dovere di intervento.

Nel descrivere il meccanismo, non si riscontra nessuna novità. La Carta fondamentale integra nel suo contenuto una meccanica che si può sinteticamente descrivere come segue: la politica individua degli obiettivi; il legislatore predispone degli strumenti tecnici che servono per guidare (attraverso stimoli positivi e negativi, che possono essere la concessione di agevolazioni o la predisposizione di vantaggi, ma anche la previsione di ostacoli o persino di sanzioni) l'operato dei consociati; la realtà si conforma ai desiderata della politica attraverso la concretizzazione delle operazioni volute dal legislatore.

Il diritto, in questo quadro così sinteticamente descritto, rappresenta un mezzo tecnico e un filtro insieme. Rappresenta un mezzo, poiché non sa descrivere gli obiettivi concreti di intervento e non appartiene alla realtà (anche se la influenza) e rappresenta un filtro, poiché è attraverso il diritto che la decisione politica guarda alla realtà ed è attraverso il diritto che la realtà viene influenzata dalle decisioni politiche.

È scontato che in questa operazione concettuale il legislatore sia un soggetto capace di potere e volere tutto sulla realtà dei fatti: annotazione che si ritiene importante ma che nulla aggiunge alla discrezionalità del legislatore o alla qualità dei suoi interventi.

Non vi è nessuna novità sostanziale in questa descrizione: come si diceva, questo è il presupposto che la Costituzione incorpora nell'assegnare al legislatore i compiti che si sono visti. Questa è altresì la scelta del revisore costituzionale nell'aumentare gli impegni del futuro legislatore.

Dal punto di vista dell'analisi giuridica, non si dovrebbe poter aggiungere altro, nel senso che dei tre aspetti che si sono citati (per semplicità: politica, diritto, realtà) solo il secondo è indagabile con gli strumenti giuridici, mentre gli altri sfuggono alla metodologia della materia. Bisognerebbe dunque concludere che così vuole la Costituzione e quindi così è.

---

<sup>27</sup> Quanto alla dottrina, con efficace sintesi si è detto che: «taluni autori, infatti, si sono espressi definendolo come un confuso “compromesso al ribasso”, mentre altri hanno evidenziato come il legislatore costituzionale abbia preveduto un testo dalla “formula poco comprensibile”, altri si sono espressi in termini più moderati riconoscendo al legislatore costituzionale il merito di star introducendo elementi di novità [...] per il resto, hanno ravvisato come l'intervento di revisione rappresenti una “occasione mancata” per un cambio di passo realmente *green*», Y. GUERRA, R. MAZZA, *La proposta*, cit. p. 137.



Ci si può domandare, a parziale correzione dell'ultima osservazione, che non è scontato che i tre aspetti siano paritari. Non è da darsi per scontato che la politica, intesa anche solo come momento di decisione degli obiettivi da darsi, abbia una sua esistenza e consistenza autonoma e nemmeno è da darsi per scontato che la realtà abbia un suo andamento indipendente dal diritto e solo marginalmente oppure occasionalmente venga toccata dagli impulsi forniti.

Si è già rilevato come le zone montane abbiano bisogno di una definizione giuridica affinché uno spazio esistente guadagni una condizione che gli faccia meritare un determinato trattamento. Si può aggiungere che la presenza di una normativa capillare su ogni aspetto della vita sociale comporta che praticamente ogni aspetto della vita dei consociati sia guidato dal diritto nel senso che si è visto. Vivere e lavorare in montagna, piuttosto che trasferirsi altrove, piuttosto che intraprendere una certa attività piuttosto che un'altra non dipende soltanto dalla politica o dalla realtà, bensì dipende in larga parte proprio dal diritto.

Sia concesso un esempio chiarificatore. In un tempo lontano, non è impossibile che antichi abitanti delle montagne dell'arco alpino trovassero proprio tra i monti le condizioni migliori di vita di cui potessero disporre. Un territorio di facile difesa, strategico nei punti di passaggio e dal clima prevedibile, per quanto non mite. È possibile che non avessero eccessivo interesse di trasferirsi a vivere in pianura, dotata di clima insalubre per le acque stagnanti, poco fertile a causa del corso sregolato dei fiumi, difficilmente difendibile in quanto priva di elementi naturali che potessero aiutare la protezione del territorio. In questo esempio, la realtà suggerisce di coltivare e abitare la montagna. In questo stesso esempio – e, per quanto semplicistico, forse non lontano dal sintetizzare fatti realmente accaduti – è credibile che per varie ragioni qualcuno decidesse comunque di trasferirsi in quella zona svantaggiata che appariva essere la pianura e, attraverso un lavoro di bonifica e di trasformazione dell'ambiente naturale (incontaminato o meno che fosse già a quei tempi) rendere la pianura un luogo non solo vivibile ma attrattivo. Ecco qui la politica, l'intenzione che si trasforma in fatti concreti. In questo esempio si trascura il ruolo e il valore del diritto, non fosse altro che perché non si tratta di un diritto e di uno Stato in senso moderno. Sfruttando il quadro ipotetico offerto da questo semplicistico rapporto tra realtà e politica, si inserisca un diritto in senso moderno. Si ipotizzi che la bonifica delle zone di pianura fosse stata un obiettivo dell'ipotetica carta fondamentale degli antichi abitanti dell'arco alpino. Si ipotizzi che un legislatore di allora, moderno nelle intenzioni e nell'utilizzo degli strumenti, favorisse il trasferimento, incentivasse forme di colonizzazione, rendesse operanti dei sussidi, oppure, al contrario, si ipotizzi che quel legislatore impedisse la regolazione del corso dei fiumi di pianura nel rispetto della forma spontanea acquisita fino a quel momento o disincentivasse con stimoli positivi o negativi il trasferimento verso fondo valle. L'esempio, si ripete, trascura ogni aspetto storico per mettere in evidenza il rapporto tra politica, diritto e

realtà: la storia della bonifica delle pianure risulterebbe diversa, per tempi e modi, proprio in quanto sarebbe il diritto a rendere più o meno vantaggioso un determinato comportamento.

In sintesi, il ragionamento condotto e l'esempio portato rivelano due cose. La prima, incidentale, è che la pianura e la montagna di cui oggi abbiamo contezza, con le caratteristiche dell'una e dell'altra, sono frutto di una precisa evoluzione e non sono eredità di modifiche casuali né di una situazione immutata da tempo immemore. La tutela non può essere immobilismo e il favore non può essere progressismo, l'uno e l'altro non a tutti i costi, a ulteriore complessità dei caratteri già molto articolati di ciascuno. La seconda è che il diritto dello Stato moderno ha ogni possibilità per fare la differenza.

Pur se resta vero che il diritto è un filtro tra politica e realtà, per utilizzare un'ulteriore immagine, esso diviene un perno tra le due o forse addirittura un punto d'appoggio. La centralità del diritto, anche rispetto alla stessa realtà, permette dunque all'analisi giuridica di limitare i suoi strumenti all'aspetto che le compete ma con la consapevolezza che si tratta della parte più ampia o comunque fondante.

L'ambiente come valore, le zone montane come spazio fisico della Repubblica sono il pretesto ideale per ragionare sul rapporto tra diritto e realtà non in senso astratto e filosofico, bensì concreto e costituzionalmente guidato.

In particolare, le conclusioni convergono su quello che si è appurato essere uno dei presupposti, cioè il diverso modo di intendere l'ambiente e lo spazio: la domanda che riassume il punto d'equilibrio è se la Costituzione nel modificare l'articolato secondo la l. cost. 1/2022 sia diventata meno antropocentrica<sup>28</sup>. E, in caso di risposta affermativa, come il valore ambiente, nuovo principio fondamentale, si coordini con le altre disposizioni costituzionali che pongono al centro la persona umana.

Procedendo per questioni problematiche, il combinato disposto degli artt. 9, 41 e 44 Cost. impone al legislatore di accedere ad un bilanciamento ideologico. I punti critici di queste opzioni si sono già evidenziati.

La modifica dei principi fondamentali a oltre 70 anni dalla approvazione della Costituzione suggerisce che – almeno nella volontà del revisore costituzionale – il quadro dei pilastri costituzionali sia pronto per una aggiunta: nello specifico, che una maggiore, migliore, più ampia (i termini sono valoriali ma sono dedotti dalle intenzioni del revisore<sup>29</sup>) tutela

---

<sup>28</sup> Questione aperta in dottrina da molto tempo: v. J. LUTHER, *Antropocentrismo ed ecocentrismo nel diritto dell'ambiente in Germania e in Italia*, in *Pol. Dir.*, 4/1989, p. 673 ss.

<sup>29</sup> Aprono a una riforma addirittura "educativa" Y. GUERRA, R. MAZZA, *La proposta di modifica*, p. 139, osservando che «il progetto di revisione costituzionale degli artt. 9 e 41 Cost., seppur non introducendo nel testo della Carta novità assolute – eccezion fatta, deve ribadirsi, per l'interesse delle generazioni future – sembra rappresentare una chiara manifestazione, tanto verso i cittadini, quanto verso le istituzioni europee e internazionali, della centralità che va assumendo nell'ordinamento italiano la questione ambientale e quella intergenerazionale».

dell'ambiente sia possibile e opportuna. In altri termini, la Costituzione ritiene che il legislatore, nel suo ruolo tecnico di filtro, o perno giuridico di condizionamento della realtà attraverso gli impulsi voluti dalla politica, possa tutelare i diritti, garantire gli standard di vita e lavoro cui la società è abituata, incrementare il benessere e, mentre tutto ciò non è in discussione nei risultati raggiunti (o non lo è sostanzialmente), tutelare anche in modo più efficace di quanto fatto finora (o, comunque, con un'attenzione costituzionale specifica) l'ambiente. Si tratta non solo di un legislatore che può fare tutto, bensì di un legislatore che ha il pieno controllo della situazione sotto ogni aspetto e che può intervenire con raffinata precisione sulle dinamiche di sistemi complessi. Si tratta di una riforma ambiziosa e, per quanto qui attiene, di un combinato disposto non meno articolato.