

queste istituzioni

**La modifica degli artt. 9 e 41
della Costituzione:
una svolta storica per l'ambiente o
“molto rumore per nulla”?**

Giacomo Vivoli

Numero 1/2022

31 marzo 2022

La modifica degli artt. 9 e 41 della Costituzione: una svolta storica per l'ambiente o "molto rumore per nulla"?

di Giacomo Vivoli*

Sommario

1. La modifica "storica" degli artt. 9 e 41 della Costituzione. – 2. Il "vuoto" costituzionale e l'evoluzione giurisprudenziale sino alla riforma del Titolo V. – 3. La tutela dell'ambiente con la riforma del 2001 – 4. La revisione costituzionale: una prima overview. – 5. Le modifiche all'art. 9 della Costituzione: le scelte terminologiche davanti ai limiti definitivi. – 6. La tutela degli animali: un "principio" problematico? – 7. Uno sguardo al futuro: i cambiamenti climatici, lo sviluppo sostenibile e l'interesse "delle future generazioni". – 8. Le modifiche all'art. 41 della Costituzione. – 9. Una valutazione complessiva della revisione costituzionale.

Sintesi

Il contributo è volto ad analizzare il contenuto della legge costituzionale n. 1/2022 che modifica gli artt. 9 e 41 della Costituzione; dopo aver sinteticamente ricostruito la genesi storica del diritto costituzionale dell'ambiente, il contributo si interroga sulla reale portata delle modifiche tentando di distinguere quelle che, almeno tendenzialmente, consolidano l'esistente da quelle che contengono elementi innovativi.

Abstract

This paper is aimed to analyze the content of the constitutional law n. 1/2022 amending articles 9 and 41 of the Constitution; after briefly reconstructing the historical genesis of environmental constitutional law, the paper reflects on the real extent of the changes trying to highlight those that really introduce innovative elements.

Parole chiave

Riforma costituzionale; ambiente ed ecosistema; diritto dell'ambiente; limiti alla libertà d'impresa.

* Professore a contratto in Diritto dell'ambiente, Università degli studi di Firenze.

1. La modifica “storica” degli artt. 9 e 41 della Costituzione.

«I “principi fondamentali” che sono sanciti nell’introduzione, e che possono sembrare vaghi e nebulosi, corrispondono a realtà ed esigenze di questo momento storico, che sono nello stesso tempo posizioni eterne dello spirito, e manifestano un anelito che unisce insieme le correnti democratiche degli “immortali principi”, quelle anteriori e cristiane del sermone della montagna, e le più recenti del manifesto dei comunisti, nell’affermazione di qualcosa di comune e di superiore alle loro particolari aspirazioni e fedeli»; con queste parole¹, nella seduta pomeridiana del 22 dicembre 1947, l’On. Ruini, presidente della “Commissione dei 75”, illustra all’Assemblea Costituente, prima della votazione finale, la tensione unificante sottesa a quelli che risulteranno poi i pilastri su cui si è sviluppata l’esperienza repubblicana italiana.

A distanza di quasi 75 anni, in un contesto storico decisamente diverso, per la prima volta, i principi fondamentali con la modifica dell’art. 9 sono stati “ritoccati” (ma anche l’art. 41)², o forse meglio integrati, al fine di adeguarli alle istanze ambientali.

L’approvazione del testo in seconda lettura da parte della Camera, con cui si è quindi completato l’iter previsto dall’art. 138 della Costituzione³, non poteva che suscitare reazioni dense di entusiasmo; alla definizione del testo finale, una sintesi tra gli otto d.d.l. costituzionali di partenza⁴, si è giunti anche tramite il coinvolgimento di un numero significativo di esperti, ascoltati in audizioni informali, tra i quali molti professori universitari in materie giuridiche; per citare alcune delle dichiarazioni più significative nell’account twitter di Palazzo Chigi si legge che l’8 febbraio 2022 è stata una «giornata storica per il Paese che sceglie la via della sostenibilità e della resilienza nell’interesse delle future generazioni», per l’attuale Ministro della Transizione Ecologica il voto «segna una giornata epocale: testimonio qui la presenza del governo che crede in questo cambiamento, grazie al quale la nostra Repubblica introduce nei suoi principi fondanti la tutela dell’ambiente» e un lungo applauso a Montecitorio ha seguito i passaggi della votazione che si è conclusa con esito “bulgaro”: 468 voti a favore, sei astenuti ed un solo contrario.

Tali comunicazioni istituzionali sono comprensibili e giustificate; essere riusciti a condurre in porto una modifica costituzionale che già molte volte si era tentato di fare con proposte che poi, per diverse motivazioni, finivano per incanalarsi in un binario morto, non era un risultato per niente scontato; tuttavia, valutando la modifica nell’ambito strettamente giuridico, sfrondandola quindi dalle reazioni emotive e mediatiche che così calorosamente l’hanno

¹ Atti dell’Assemblea costituente visionabili dal sito istituzionale della Camera dei deputati http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/Assemblea/sed347/sed347nc.pdf, p. 3592.

² Per la prima volta anche viene modificata la cd. “Costituzione economica”.

³ La legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 “Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell’ambiente” è stata pubblicata sulla G.U. n. 44 del 22 febbraio 2022

⁴ D.d.l. cost. nn. 83 (De Petris), 212 (De Petris e altri), 938 (Collina e altri), 1203 (Perilli), 1532 (Gallone), 1627 (L’Abbate), 1632 (Bonino) e 2160 (Calderoli e altri).

accompagnata, non si può non considerare quanto la giurisprudenza aveva già, da decenni, edificato nel campo ambientale: in altri termini, come ricostruito nella prima parte del presente contributo, il “vuoto” costituzionale era in realtà, già da circa 30 anni, adeguatamente colmato.

Pertanto, al fine di poter esprimere una valutazione più consapevole sulla portata della revisione, diventa utile ripercorrere le tappe e i momenti più significativi che hanno contraddistinto la genesi e lo sviluppo costituzionale del diritto dell’ambiente; ciò appare necessario per poter tentare di distinguere quelle modifiche che possono essere considerate come delle vere e proprie novità, da quelle che, invece, prendono più atto, sul piano formale, di quanto risultava già acquisito dalla giurisprudenza costituzionale; ovviamente la distinzione non potrà risultare così netta come si presenta la classificazione teorica in quanto le due dimensioni, quella storica e quella innovativa, si intrecciano e si confondono.

Si tratta insomma di capire se gli applausi rappresentano più un “premio alla carriera”, in onore di quanto la giurisprudenza costituzionale ha costruito negli anni utilizzando e interpretando il testo che aveva a disposizione, o anche – per riprendere l’espressione dell’On. Ruini – un “anelito” verso qualcosa di nuovo per aver avuto il coraggio di gettare l’ambiente “oltre l’ostacolo” e averne arricchito la sua protezione con nuovi significati e innovative prospettive costituzionali.

2. Il “vuoto” costituzionale e l’evoluzione giurisprudenziale sino alla riforma del Titolo V.

Non appare superfluo osservare come, volgendo lo sguardo al passato, la giurisprudenza abbia svolto un ruolo fondamentale nella genesi e lo sviluppo del diritto dell’ambiente in Italia; si potrebbe quasi giungere ad affermare come, oltre che su “spinte” europee, l’evoluzione giuridica abbia seguito più logiche e dinamiche di *common law* che di *civil law* in quanto in maniera pressoché sistematica le elaborazioni giurisprudenziali hanno sempre preceduto le successive “coperture” legislative (e adesso costituzionali); e si noti come le decisioni e le interpretazioni non si sono limitate a colmare lacune marginali del sistema ma hanno avuto natura costitutiva ossia riconoscendo l’esistenza stessa di un diritto o un valore che non risultava affermato.

Infatti l’assenza di riferimenti espliciti non ha impedito alla giurisprudenza civile di riconoscere un diritto all’ambiente salubre⁵, alla Corte dei conti di elaborare il concetto di danno ambientale⁶, alla giurisprudenza penale, seppur con tutti limiti e la cautela del settore, di

⁵ In particolare sentenza della Corte di Cassazione SS.UU. n. 5172/1979 della quale si riporta il passaggio più noto in base al quale «... il diritto alla salute, piuttosto (o oltre) che come mero diritto alla vita e all’incolumità fisica, si configura come diritto all’ambiente salubre» in Foro Italiano, 1979, I, c. 2302.

⁶ L’art. 18 della L. 349/86 (adesso non più in vigore) ha di fatto tradotto in termini legislativi l’indirizzo giurisprudenziale formatosi in seno alla Corte dei conti che aveva ricondotto il danno pubblico ambientale all’interno del danno erariale; in particolare cfr sentenza n. 378/A delle Sezioni Riunite del 16 giugno 1984 dove viene precisato che l’ente pubblico, oltre alla tutela del patrimonio in senso stretto, è «proteso anche alla tutela di quei beni che non sono cose in senso materiale, ma sono ugualmente beni in senso giuridico...e beni pubblici»; in

interpretare – prima dell'introduzione dei cd “ecoreati” nel codice penale⁷ – il disastro innominato⁸ in chiave ambientale e, per quello che adesso più interessa, alla giurisprudenza costituzionale di riconoscere l'ambiente come un valore da proteggere.

L'evoluzione interpretativa si è resa necessaria per la mancanza di riferimenti dedicati all'ambiente nel testo entrato in vigore il 1 gennaio 1948; il primo testo di quello che sarà poi l'art. 9 proposto dalla relazione dell'On. Marchesi stabiliva, rievocando l'art. 150 della Costituzione della Repubblica di Weimar⁹, che «*[i] monumenti artistici, storici e naturali del Paese costituiscono un tesoro nazionale e sono posti sotto la vigilanza dello Stato*»; nel verbale del 29 ottobre 1947, l'On. Tupini, presidente della I sottocommissione, «*[e]sprime il suo dubbio che questa materia debba far parte della Costituzione*» e, aggiunge, non «*c'è un motivo che costringa a prendere in considerazione questa speciale situazione, in quanto non esistono precedenti tali da giustificare la necessità di un articolo del genere*».

È significativa la risposta dell'On. Marchesi il quale spiega come le ragioni che hanno spinto a formulare l'articolo sarebbe stata «*la prospettata autonomia regionale*»; affermazione che pone in rilievo come l'esigenza di quella che poi diventerà la tutela paesaggistica¹⁰ non si sviluppa soltanto all'interno della I Sottocommissione ma viene fortemente influenzata anche

dottrina B. POZZO, *La retroattività della responsabilità civile per danno ambientale: alla ricerca delle ragioni di un “obiter” della Cassazione*, in Foro italiano, n. 4, 1998, p. 1146; F. GIAMPIETRO, *La responsabilità del danno ambientale*, 1988, p. 72 e ss.; P. MADDALENA, *Danno pubblico ambientale*, 1990, p. 45 e ss.; per una più recente ampia riflessione sull'argomento volta anche ad un riconsiderazione del ruolo svolto dalla Corte dei conti v. V. GIOMI, *Le stagioni della giurisdizione contabile nella reazione al danno all'ambiente. Problemi attuali e prospettive future*, in *federalismi.it*, n. 16/2020, pp. 135 e ss.

⁷ Con la L. 68/2015 è stato inserito all'interno del c.p. un nuovo titolo dedicato ai reati ambientali; in precedenza si ricorda anche la Direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente (che, constatato come i sistemi sanzionatori vigenti non risultavano sufficienti a garantire una effettiva protezione dell'ambiente, invitava gli Stati membri ad introdurre sanzioni maggiormente dissuasive di natura penale) e il suo timido recepimento con l'art. 1 del D.Lgs. 121/2011 che si era limitato ad inserire nel c.p. gli artt. 727-bis (Uccisione, distruzione, cattura, prelievo, detenzione di esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette) e 733-bis (Distruzione o deterioramento di habitat all'interno di un sito protetto).

⁸ L'art 434 c.p. dispone che «*chiunque, fuori dai casi previsti dagli articoli precedenti, commette un fatto diretto a cagionare il crollo di una costruzione o di una parte di essa ovvero un altro disastro, è punito, se dal fatto deriva pericolo per la pubblica incolumità, con la reclusione da uno a cinque anni. La pena è della reclusione da tre a dodici anni se il crollo o il disastro avviene*»; si ricorda anche la sentenza n. 327/2008 della Corte costituzionale che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal GUP del Tribunale di Santa Maria Capua Vetere in riferimento all'art. 434 c.p., in relazione agli artt. 25, secondo comma, 24 e 27 della Costituzione, nella parte in cui punisce chiunque, «*fuori dei casi preveduti dagli articoli precedenti, commette un fatto diretto a cagionare [...] un altro disastro, [...] se dal fatto deriva pericolo per la pubblica incolumità*»; tuttavia la Corte, consapevole dei rischi sottesi a possibili “derive” interpretative, non ha mancato di lanciare un proprio “monito” al legislatore affermando che «*è auspicabile che talune delle fattispecie attualmente ricondotte, con soluzioni interpretative non sempre sceve da profili problematici, a tale paradigma punitivo – e tra esse, segnatamente, l'ipotesi del cosiddetto disastro ambientale, che viene in discussione nei giudizi a quibus – formino oggetto di autonoma considerazione da parte del legislatore penale, anche nell'ottica dell'accresciuta attenzione alla tutela ambientale ed a quella dell'integrità fisica e della salute, nella cornice di più specifiche figure criminose*».

⁹ Ai sensi dell'art. 150 della Costituzione della Repubblica di Weimar «*[i] monumenti storici, le opere d'arte, le bellezze della natura, ed il paesaggio sono protetti e curati dal Reich*».

¹⁰ Il dibattito si intreccia anche con la tutela del patrimonio storico-artistico della Nazione di cui non si darà conto nel presente contributo.

dal dibattito in corso sulle autonomie locali di competenza della II Sottocommissione¹¹; peraltro, in quest'ultima, per comprendere meglio la "preoccupazione" dell'On. Marchesi, il 20 novembre 1946 viene messa ai voti una proposta presentata da Costantino Mortati dove la tutela del paesaggio risulta affidata alla competenza legislativa esclusiva delle regioni.

Le tensioni proseguono nella seduta dell'11 dicembre 1946 della I Sottocommissione dove l'on. Marchesi, a fronte dell'eliminazione dell'articolo nel testo concordato dalla prima e dalla terza Sottocommissione, insiste sulla sua necessità, in quanto la II Sottocommissione «*che si occupa delle autonomie regionali, ha attribuito alla competenza delle Regioni la protezione e la manutenzione dei monumenti che costituiscono patrimonio nazionale. Dichiaro di non poter accettare questo principio, e di ritenere pertanto opportuno introdurre nella Costituzione un articolo che metta sotto la protezione dello Stato i monumenti artistici, storici e naturali, a chiunque appartengano e in qualsiasi parte del territorio della Repubblica*».

Dopodiché, balzando alla fase finale, si giunge ad un testo in base al quale «*compete allo Stato anche la tutela del paesaggio*»; l'ultimo "scontro" sostanziale sull'articolo avviene invece in Adunanza Plenaria dove l'On. Lusso, nel ricercare un compromesso tra esigenze centraliste e regionaliste, propone di sostituire il termine "Stato" con quello di "Repubblica"; accolta la proposta l'articolo ha assunto la formulazione che lo ha caratterizzato sino alla recente revisione.

Questa breve e sommaria ricostruzione aveva lo scopo di evidenziare come l'assenza di riferimenti costituzionali dedicati all'ambiente non può essere certo considerata una miopia dei costituenti¹² quanto piuttosto conseguenza di una totale inesistenza di qualsiasi problematica ecologica nel contesto storico culturale in cui si svolgono i lavori dell'assemblea costituente¹³; dai brevi cenni emerge come l'esigenza per la tutela del paesaggio nasca anche come reazione timorosa per il dibattito in corso per l'istituzione di quelle che diventeranno regioni a statuto ordinario, la cui reale attuazione, peraltro, ha subito una posticipazione più che ventennale.

Difatti, la "questione ecologica", vale a dire l'effettiva percezione della crisi ambientale e la conseguente necessità di dover riconsiderare il rapporto e le relazioni uomo-ambiente, può

¹¹ Per considerazioni sul fatto che il termine "tutela del paesaggio" emerga nella II Sottocommissione v. A. SIMONCINI, *Ambiente e protezione della natura*, 1996, p. 153.

¹² Cfr. anche G. GRASSO, in *Appunti per l'Audizione informale resa il 4 febbraio 2020, presso la Commissione (Affari Costituzionali) del Senato della Repubblica sul disegno di legge costituzionale n. 83 e connesse (tutela costituzionale dell'ambiente)*, reperibile in www.senato.it; l'A. riferisce come l'ambiente rappresenti «*un concetto la cui importanza, quando la Costituzione fu scritta, sfuggì ai nostri Padri costituenti, senza che ciò possa rappresentare, ai nostri occhi, un motivo di rimprovero, visto che essi non potevano certamente prevedere tutti i cambiamenti, le trasformazioni e gli sviluppi che hanno toccato il nostro Pianeta e che hanno fatto dell'ambiente (e della sua tutela) un problema assolutamente cruciale*».

¹³ È stato osservato come la Costituzione «*fu approvata quando questi temi e questi problemi erano patrimonio di pochi scienziati illuminati*», G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, 1995, p. 734 e che la Costituzione «*non contiene alcuna disposizione espressa intorno all'ambiente, poiché tale eccezione era estranea alla cultura del tempo*», E. SANNA TICCA, *Gli interventi a protezione della natura*, 1987, p. 13.

essere collocata negli anni '60 del secolo scorso quando giungono le prima "grida" fuori dal mondo giuridico¹⁴.

Solo nei primi anni '70 del secolo scorso sia nel contesto internazionale¹⁵ che in quello sovranazionale¹⁶ iniziano a manifestarsi le prime consapevolezze del problema¹⁷; nello stesso periodo anche la dottrina italiana, evidenziando una rottura nell'equilibrio tra azione dell'uomo e ambiente che imponeva una attenzione giuridica per quest'ultimo prima non percepita, affermava che «*mentre in precedenti periodi c'è stato un equilibrio tra il fatto creativo e il fatto distruttivo dell'uomo...oggi questo equilibrio si è rotto e prevale l'elemento negativo: le forze distruttive sono maggiori delle forze costruttive*»¹⁸.

In chiave costituzionale appare necessario focalizzare l'attenzione sull'evoluzione giurisprudenziale relativa all'art. 9 co. 2 in base al quale, si ricorda, la Repubblica «*[t]utela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione*» e che, sino alla riforma del Titolo V

¹⁴ Per il primo "grido" ecologico si è soliti far riferimento a "Silent Spring" scritto da Rachel Carson e pubblicato nel settembre del 1962; con il titolo del libro, dedicato a Albert Schweitzer, l'Autrice, una biologa statunitense, voleva evidenziare come l'utilizzo di pesticidi (la sua critica era rivolta in particolare all'uso del DDT) aveva diminuito significativamente il canto degli uccelli durante il risveglio primaverile; nell'ambito economico occorre invece ricordare l'articolo di Kenneth Boulding, "The economics of the coming spaceship Earth" pubblicato nel 1966 dove l'Autore, in maniera particolarmente lungimirante per l'epoca, richiama la necessità di iniziare a vedere il nostro pianeta come una navicella spaziale (quindi un ecosistema chiuso) e non più come se vi fosse sempre la possibilità di una "ulteriore frontiera"; significativo che l'Autore nel 1966 evidenzia l'esigenza di una "transizione ecologica" che solo più recentemente sembra essere diventata una vera e propria priorità; in particolare nell'inizio del contributo «*[w]e are now in the middle of a long process of transition in the nature of the image which man has of himself and his environment. Primitive men, and to a large extent also men of the early civilizations, imagined themselves to be living on a virtually illimitable plane. There was almost always somewhere beyond the known limits of human habitation, and over a very large part of the time that man has been on earth, there has been something like a frontier. That is, there was always some place else to go when things got too difficult, either by reason of the deterioration of the natural environment or a deterioration of the social structure in places where people happened to live. The image of the frontier is probably one of the oldest images of mankind, and it is not surprising that we find it hard to get rid of*»; in epoca successiva si ricorda anche il rapporto "The limits to growth" pubblicato nel 1972, noto anche come Rapporto Meadows, elaborato dal MIT su commissione del Club di Roma che criticava l'allora modello economico di sviluppo in quanto "miope" nel considerare gli effetti futuri; tre degli autori hanno anche pubblicato 20 anni dopo un aggiornamento del loro primo rapporto dal titolo "Beyond the Limits" dove, all'interno di un quadro sempre critico, si prospettavano comunque delle soluzioni "sostenibili" per il futuro.

¹⁵ Con la Conferenza ONU tenutasi a Stoccolma nel 1972, dove viene approvata la Dichiarazione sull'ambiente umano, emergono le prime esigenze collaborative a livello internazionale (in particolare per affrontare la questione "piogge acide") e vengono definiti i primi principi di carattere generale che dovrebbero guidare le politiche ambientali; nella Dichiarazione di Stoccolma, documento ovviamente di *soft law*, si prospetta già la necessità di adottare criteri in grado di garantire una equità intergenerazionale: «*[l]l'uomo... è altamente responsabile della protezione e del miglioramento dell'ambiente davanti alle generazioni future*».

¹⁶ La Commissione europea inizia a proporre regole con ricadute ambientali nonostante l'assenza di qualsiasi obiettivo ambientale nei Trattati che viene inserito soltanto con l'Atto Unico Europeo; per una ricostruzione v. B. CARAVITA, L. CASSETTI, *Unione Europea e ambiente*, in B. CARAVITA, L. CASSETTI, A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, 2016, pp. 83-98; G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, 2015, pp. 35-42.

¹⁷ Si segnala tuttavia in ambito italiano la legge n. 615/66 (cd *antismog*) che forniva una prima disciplina nazionale sull'inquinamento atmosferico e la successiva L. 315/76 (cd *legge Merli*) sull'inquinamento idrico; anche le neo istituite regioni a statuto ordinario iniziano a legiferare in campo ambientale "sfruttando" le competenze concorrenti loro riconosciute istituendo, ad esempio, il parco Ticino nel 1971 e il parco della Maremma del 1975.

¹⁸ M.S. GIANNINI, *Diritto dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in *Riv. Trim. Dir. Pubblico*, 1971, p. 1125

della Parte II del 2001, rappresenterà l'unico riferimento esplicitamente intriso di potenziali implicazioni ambientali.

in merito all'interpretazione del termine "paesaggio" la dottrina aveva assunto due posizioni, una più conservatrice e radicata all'approccio precostituzionale in materia¹⁹ e l'altra ispirata invece da una concezione dinamico evolutiva del termine.

Secondo l'orientamento più conservativo, il termine "paesaggio" avrebbe dovuto essere interpretato facendo riferimento al concetto di "bellezza naturale" così come concepito nella L. 1497 del 1939; questa linea ermeneutica, di portata più restrittiva²⁰, fu sostenuta da autorevole dottrina²¹ che così affermava: *«nei testi costituzionali, valutati alla luce dei lavori preparatori, l'espressione paesaggio è da ritenere utilizzata per indicare in modo comprensivo e generico la generalità di quei beni che la tradizione legislativa ha fatto oggetto di protezione particolare abbracciandoli sotto la denominazione – essa stessa di comodo – di bellezze naturali»*; da ciò conseguirebbe l'abbinamento concettuale tra paesaggio e bellezze naturali *«in un senso che ha di mira unicamente i valori paesistici sotto il profilo dei quadri naturali che essi realizzano»*; in base a tale approccio ermeneutico la continuità con la legislazione delle bellezze naturali porta con sé il concetto di paesaggio da interpretarsi in senso estetico.

All'orientamento dottrinale ispirato alla concezione del paesaggio in continuità con l'approccio precostituzionale, se ne è contrapposto un altro, oggi dominante, che, abbandonando il legame con le bellezze naturali, ne suggeriva una interpretazione più aperta ed evoluta; un approccio non soddisfatto da valutazioni esclusivamente estetiche e teso ad interpretare il paesaggio come *«forma del paese»*²²; in base a questo filone interpretativo la tutela del paesaggio non avrebbe potuto limitarsi alla conservazione delle bellezze naturali bensì alla *«più ampia tutela (non limitata alla conservazione) della forma del territorio creata dalla comunità umana che vi si è insediata, come continua interazione della natura e dell'uomo, come forma dell'ambiente, e quindi volta alla tutela dello stesso ambiente naturale modificato dall'uomo,*

¹⁹ Una prima normativa sul paesaggio può essere rintracciata nell'esperienza precostituzionale; infatti, in pieno stato liberale, con la legge 11/6/1922, n. 778 fu introdotta una disciplina sulla "tutela delle bellezze naturali e degli immobili di interesse storico"; le esigenze legislative non erano ovviamente legate a concezioni ecologiche bensì economiche in quanto alla conservazione delle bellezze naturali era «connesso il flusso turistico italiano interno ed internazionale, flusso turistico che negli anni '20 costituiva un fattore strutturale per il riequilibrio della bilancia commerciale dello Stato italiano»; A. SIMONCINI, *Ambiente e protezione della natura*, op. cit., p. 93. Con l'avvento del regime fascista, la legge 778/1922 viene abrogata e sostituita dalla legge 1 giugno 1939, n. 1089 sulla tutela delle cose di interesse storico ed artistico e la legge 29 giugno 1939, n. 1497 sulla protezione delle bellezze naturali.

²⁰ Tale dottrina si richiamava al criterio esegetico della "pietrificazione" (*Versteinerungstheorie*); in argomento A. D'ATENA, *Il completamento dell'ordinamento regionale. Profili di costituzionalità del decreto 616 del 1977*, in *Dir.soc.*, 1978, p. 425; la Corte ha negato successivamente l'utilizzo di un tale criterio per l'interpretazione delle norme costituzionale nella sentenza n. 106/1976.

²¹ A.M. SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. Giur. Edil.*, parte II, 1967, pp. 72-73; aderisce a tale orientamento anche M. GRISOLIA, *Bellezze naturali*, in *Enciclopedia del diritto*, 1959, Vol. V, p. 81.

²² A. PREDIERI, *Voce "Paesaggio"*, in *Enciclopedia del diritto*, 1981, XXXI, pp. 506 e ss.

dato che in Italia, quasi dappertutto al di fuori di strettissime aree alpine o marine, non può parlarsi di ambiente naturale senza la presenza umana»²³.

Con l'abbandono del criterio meramente estetico, la tutela del paesaggio assume significati più ricchi di implicazioni ambientali e legati al rapporto uomo-ambiente; in base a questa concezione, la nozione «*si estende ad ogni intervento umano che operi nel divenire del paesaggio*» e la tutela, a cui fa riferimento l'art. 9 della Costituzione, diventerebbe «*una direzione della costruzione del paesaggio*» e «*pianificazione del mutamento*».²⁴

Questa interpretazione, liberata dai retaggi di concezioni passate (o “non pietrificata”), sarà poi progressivamente metabolizzata dalla giurisprudenza costituzionale che, tramite una interpretazione estensivo evolutiva del termine “paesaggio” giunge a riconoscere l'ambiente quale valore costituzionale.

I segnali di una insufficienza di tale approccio “statico” sembrano emergere precocemente nella giurisprudenza della Corte costituzionale; difatti dopo una prima implicita adesione che sembra emergere²⁵ nella sentenza n. 141 del 1972, già nella successiva sentenza n. 210 del 1972 la Corte a seguito di giudizio promosso dal pretore di Aosta, dichiarò conforme a Costituzione l'art. 12 della L.R. della Valle d'Aosta n. 6 del 1956²⁶ con cui si proteggeva la flora spontanea «*in quanto concorre a creare la bellezza naturale dei luoghi e l'aspetto e le caratteristiche naturali ed ambientali di particolari zone e località alpine*»; anche se il dubbio sollevato dal giudice rimettente, il pretore di Aosta, era sulla possibile violazione regionale del divieto di legiferare in materia penale²⁷, è stato osservato come la disposizione fosse concepita come scollegata da qualsiasi considerazione di natura estetica e a prescindere da pregi botanici o di collocazione²⁸.

Una prima sensibilità della Corte, in un contesto extrapaesaggistico, è ravvisabile nell'ordinanza n. 184/1983 dove, nel dichiarare la manifesta inammissibilità e infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale poste dal Pretore di Legnano in merito alla disciplina degli scarichi in relazione all'art. 41 della Costituzione, affermò come non potesse «*ritenersi in contrasto con il principio della libertà di iniziativa economica l'obbligo dell'imprenditore di osservare la disciplina amministrativa e penale che trova fondamento nella tutela di beni rilevanti costituzionalmente, quale la protezione dell'ambiente*»; affermazione che, collocata nel contesto dell'epoca, seppur all'interno di una ordinanza, forniva un primo segnale importante e che anzi, pare quasi dare per scontato quello che in realtà, almeno allora, non sembrava così

²³ A. PREDIERI, *La regolazione giuridica degli insediamenti turistici e residenziali nelle zone alpine*, in *Foro amministrativo*, 1970, III, p. 360.

²⁴ A. PREDIERI, *Voce “Paesaggio”*, cit., p. 512.

²⁵ B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, 1990, p. 51.

²⁶ Norme per la protezione della flora spontanea nel territorio della Valle d'Aosta.

²⁷ L'art. 12 stabiliva che i contravventori alle norme della legge stessa «*sono puniti a mente delle sanzioni previste dal codice penale*».

²⁸ B. CARAVITA, *op.ult.cit.*, p. 51.

pacifico ossia che, nel vuoto costituzionale, l'ambiente fosse riconosciuto come un "bene" da proteggere.

In ambito paesaggistico già nella sentenza n. 239/82 la Corte precisava come la nozione accolta nell'art. 9 si sostanzierebbe nella «*protezione di un valore estetico-culturale relativo alle bellezze paesistiche*»; ancora più chiaramente, nella successiva sentenza n. 94/1985, accogliendo un ricorso promosso dal Consiglio di Stato avente ad oggetto gli artt. 12 e 15 della Legge della Provincia di Bolzano 25 luglio 1970, n. 16 sulla tutela del paesaggio, viene puntualizzato come quest'ultima «*non può venire realisticamente concepita in termini statici, di assoluta imm modificabilità dei valori paesaggistici registrati in un momento dato, ma deve, invece, attuarsi dinamicamente e cioè tenendo conto delle esigenze poste dallo sviluppo socio-economico del paese per quanto la soddisfazione di esse può incidere sul territorio e sull'ambiente*»²⁹.

Il superamento del criterio meramente estetico legato alle bellezze naturali diventa più netto con la sentenza n. 151/1986 con la quale la Corte dichiarò l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate da Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Val d'Aosta e dalle Province autonome di Trento e Bolzano che avevano impugnato direttamente il D.L. 312/85 oppure la legge di conversione n. 431/85.

Con l'intervento "Galasso" una parte significativa del territorio italiano fu assoggettata *ex lege* a tutela paesaggistica; a differenza della macchinosa procedura amministrativa prevista dalla L. 1497/39, l'intervento normativo individuava porzioni di territorio tramite l'utilizzo di criteri ambientali e geografici (e quindi non estetici³⁰); la Corte costituzionale prende atto della

²⁹ Nella sentenza la Corte invita a prevedere forme di intesa tra i vari livelli istituzionali come strumento per risolvere il rigido riparto di competenze nell'ottica di una protezione "finalistica" del paesaggio e, inoltre, pone in evidenza quella che diventerà poi una caratteristica sistemica delle questioni ambientali ossia il necessario bilanciamento degli interessi che trova forse nella sentenza n. 85/2013 (Caso Ilva) la sua espressione più drammatica (e dilemmatica); così si esprime la Corte nella sentenza n. 84/1985: «*fermo il riparto delle competenze disposto da norme costituzionali e sulla base di esso, la tutela del paesaggio presuppone, normalmente, la comparazione ed il bilanciamento di interessi diversi, in particolare degli interessi pubblici rappresentati da una pluralità di soggetti, la cui intesa è perciò necessario perseguire di volta in volta, se comune a tutti è il fine costituzionalmente imposto, appunto, della tutela del paesaggio*».

³⁰ In particolare con l'introduzione del comma 5 nell'art. 82 del DPR 616/77 venivano sottoposti a vincolo paesaggistico *ex lege*:

a) i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare;

b) i terreni contermini ai laghi compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi;

c) i fiumi, i torrenti ed i corsi d'acqua iscritti negli elenchi in cui al testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici, approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, e le relative sponde o piede degli argini per una fascia di 150 metri ciascuna;

d) le montagne per la parte eccedente 1.600 metri sul livello del mare per la catena alpina e 1.200 metri sul livello del mare per la catena appenninica e per le isole;

e) i ghiacciai e i circhi glaciali;

f) i parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi;

diversa concezione legislativa e, al fine di risolvere le questioni sollevate dai ricorsi regionali, premette come sia «*necessario considerare che la norma impugnata si discosta nettamente dalla disciplina delle bellezze naturali contenuta nella legislazione precostituzionale di settore (legge 29 giugno 1939, n. 1497)*»; la normativa impugnata, imponendo un vincolo su elementi del territorio individuati secondo tipologie morfologiche «*introduce una tutela del paesaggio improntata a integralità e globalità, vale a dire implicante una riconsiderazione assidua dell'intero territorio nazionale alla luce e in attuazione del valore estetico-culturale*»; non viene quindi smarrita la concezione estetica ma la tutela del paesaggio non si esaurisce più in essa; la sentenza, nella sua “esuberanza ambientale”, arrivò anche ad affermare qualcosa che dovrà poi essere necessariamente relativizzato ossia che la tutela aderente al precetto dell’art. 9 Cost. assuma «*il detto valore come primario..., cioè come insuscettivo di essere subordinato a qualsiasi altro*»; affermazione che sembrerebbe voler attribuire al valore paesaggistico una incondizionata e aprioristica superiorità gerarchica rispetto a tutti gli altri valori; affermazione che quindi prospetterebbe quella “tirannia” valoriale che, invece, la giurisprudenza costituzionale ha confermato come non ammissibile³¹.

Con la sentenza n. 151/1986, anche seguendo l’adozione dei criteri morfologico ambientali utilizzata dalla Galasso, inizia ad intravedersi quel percorso di espansione interpretativa che conduce la Corte a riconoscere l’ambiente quale valore costituzionalmente riconosciuto.

Percorso che si perfeziona con le sentenze nn. 167 e 210 del 1987; limitandosi a mettere in evidenza i passaggi rilevanti, nella prima la Corte marca una differenza tra paesaggio e ambiente affermando che «*il patrimonio paesaggistico e ambientale costituisce eminente valore cui la Costituzione ha conferito spiccato rilievo (art. 9, secondo comma), imponendo alla Repubblica - a livello di tutti i soggetti che vi operano e nell'ambito delle rispettive competenze istituzionali - di perseguirne il fine precipuo di tutela (sentenza n. 94 del 1985)*»; la seconda sentenza è ancora più emblematica in quanto i ricorrenti, le Province di Trento e Bolzano, impugnavano alcuni articoli della L. 349/1986 con la quale, coprendo un ritardo istituzionale e sull’onda emotiva del disastro di Chernobyl, fu istituito il Ministero dell’ambiente e introdotta una prima regolazione

g) i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento;

h) le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici;

i) le zone umide incluse nell’elenco di cui al D.P.R. 13 marzo 1976, n. 448;

j) i vulcani;

k) le zone di interesse archeologico.

³¹ Il riferimento è alla nota sentenza n. 85/2013 sul caso Ilva dove la Corte, negando ogni gerarchia aprioristica tra diritti fondamentali protetti dalla Costituzione, ha affermato come questi siano «*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*».

sulla VIA, sul danno ambientale e sulle associazioni ambientaliste; la Corte giunge a dichiarare infondate tutte le questioni sollevate dai ricorrenti affermando come vada *«riconosciuto lo sforzo in atto di dare un riconoscimento specifico alla salvaguardia dell'ambiente come diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività e di creare istituti giuridici per la sua protezione. Si tende, cioè, ad una concezione unitaria del bene ambientale comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali. Esso comprende la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale ed in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni»*; in questa decisione la Corte chiaramente, accompagnando l'intervento legislativo statale, identifica l'ambiente quale nozione autonoma (sganciata quindi da implicazioni paesaggistiche) e lo consacra quale valore costituzionale da proteggere imponendo, sotto l'egida dell'art. 9, la sua tutela quale compito della Repubblica.

Appare a questo punto inutile proseguire con l'analisi storica sia perché, nonostante l'inevitabile frammentarietà conseguente alla casistica delle sentenze, possono ricavarsi soltanto delle conferme a quanto già evidenziato, sia perché, nonostante la sintesi e l'approssimazione con cui è stata condotta, sembra sufficientemente raggiunto lo scopo che ci si era prefissi ossia evidenziare come il riconoscimento dell'ambiente quale valore (e principio fondamentale implicito) sia un'acquisizione storica della giurisprudenza costituzionale.

3. La tutela dell'ambiente con la riforma del 2001.

Può risultare invece utile sviluppare qualche ulteriore riflessione sul diritto costituzionale dell'ambiente a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione; così come mancava un riferimento espresso all'ambiente tra i principi fondamentali, allo stesso modo il “vuoto” risultava nella ripartizione di competenze legislative tra Stato e Regioni; nel silenzio costituzionale i chiarimenti sono giunti dalla Corte che ne ha poi identificato una propria autonomia isolandola da quella degli altri interessi protetti.

Limitandosi a qualche richiamo generale sulla ripartizione di competenze legislative prima della riforma del Titolo V della parte II della Costituzione, alla protezione dell'ambiente, in assenza di riferimenti espliciti nell'art. 117, veniva riconosciuta, su base giurisprudenziale,

l'esistenza di una competenza concorrente³² o forse, più precisamente, di una “concorrenza di competenze”³³ tra Stato e Regioni.

Il riconoscimento di una propria dimensione costituzionale è ben rappresentato nella sentenza n. 356 del 1994 dove la Corte, nell'affrontare un ricorso promosso dalle Province autonome di Trento e Bolzano³⁴, affermò come «*[l]a protezione dell'ambiente, che pure attraversa una molteplicità di settori in ordine ai quali si mantengono competenze diverse, statali e regionali, ha assunto una propria autonoma consistenza, che, in ragione degli specifici ed unitari obiettivi perseguiti, non si esaurisce né rimane assorbita nelle competenze di settore, rivendicate dalle province ricorrenti*»³⁵.

Con la modifica del Titolo V il termine “ambiente” entra in Costituzione nell'art. 117, ossia nella parte “tecnica”³⁶ e, in evidente “rottura” rispetto all'assetto che si era delineato in precedenza, la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema viene attribuita alla competenza legislativa esclusiva statale.

In prospettiva storica, la prima decisione a testo riformato è la nota sentenza n. 407/2002³⁷, in cui la Corte non ha ritenuto di poter considerare tutela dell'ambiente una materia

³² M. CECCHETTI, *La materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» nella giurisprudenza costituzionale: lo stato dell'arte e i nodi ancora irrisolti*, in *federalismi.it*, n. 7 del 08.04.2009 nonché già in precedenza ID., *Riforma del Titolo V della Costituzione e sistema delle fonti: problemi e prospettive nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema»*, in *federalismi.it*, 13 giugno 2002.

³³ L'espressione concorrenza di competenze appare forse più adeguata per rappresentare un modello in cui si delineava già la necessità di considerare il livello degli interessi che non può essere correttamente valutato sulla base della (sola) distinzione tra principi e dettagli che caratterizza la competenza concorrente; emblematica in tal senso sembra la L. 394/91 sulle aree naturali protette che, al di là di autoqualificarsi legge quadro, detta poi una regolazione pervasiva e completa per quelle di livello nazionale, mentre mantiene la sua natura di fonte di principi per le aree protette regionali. Si precisa che l'espressione è da contestualizzare nello scenario *ante* riforma e da non confondersi con la concorrenza di competenze quale scenario *post* riforma quando la Corte, davanti a un intreccio di competenze non risolvibile utilizzando il criterio della prevalenza, fa ricorso al principio di leale collaborazione; in argomento E. BUOSO, *Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenze prevalenti*, in *Regioni*, 2008, n. 1, p. 61 ss.

³⁴ Più precisamente il contenzioso prendeva origine dal D.L. 4 dicembre 1993, n. 496, convertito con modifiche dalla L. 21 gennaio 1994, n. 61 che istituiva l'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente nonché le agenzie regionali e delle province autonome.

³⁵ C.i.d. 3 sent. n. 356/1994; ma già in precedenza, nella sentenza n. 183/1987, la Corte aveva affermato come «*non può negarsi alla Regione una competenza costituzionalmente garantita in materia di protezione ambientale.....[c]iò si desume dall'interpretazione teleologica della elencazione delle materie contenute nell'art. 117[m]a soprattutto ciò si ricava dalle norme interposte rispetto a quelle costituzionali suddette, di cui agli artt. 89, 83 e 101 del d.P.R. n. 616 del 1977*».

³⁶ A tal proposito la dottrina ha parlato di “costituzionalizzazione indiretta” dell'ambiente v. D. AMIRANTE, *Profili di diritto costituzionale dell'ambiente*, in in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, 2012, pp. 254 ss.

³⁷ M. CECCHETTI, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma costituzionale del Titolo V?*, in *Regioni*, 2003, n. 1, p. 318 ss; S. MANGIAMELI, *Sull'arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, ivi, p. 337 ss; F.S. MARINI, *La Corte costituzionale nel labirinto delle materie “trasversali”: dalla sent. n. 282 alla n. 407 del 2002*, in *Giur. cost.*, 2002, n. 4, pag. 2951 ss; C. SARTORETTI, *La tutela dell'ambiente dopo la riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione: valore costituzionalmente protetto o materia in senso tecnico?*, in *Giur. it.*, 2003, n. 3, pp. 417 ss; cfr P. CARETTI, V. BONCINELLI, *La tutela dell'ambiente negli sviluppi della giurisprudenza costituzionale pre e post-riforma del Titolo*

in senso stretto³⁸ o tecnico in quanto, l'inestricabile connessione degli interessi ambientali con altri interessi e competenze non renderebbe possibile configurare una sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata.

Richiamando decisioni precedenti alla riformulazione del Titolo V³⁹, la Corte "smaterializzò" l'espressione "tutela dell'ambiente" individuando un rapporto di subordinazione logica – già asseverato storicamente dalla giurisprudenza costituzionale – per cui l'ambiente è, *in primis*, un valore costituzionale protetto; da tale dimensione assiologica l'ambiente determina e delinea poi «una sorta di materia trasversale» o finalistica⁴⁰; caratteristica che in quell'occasione risultò canone interpretativo proregionale per ritenere, diversamente almeno da una lettura formale del nuovo testo, ammissibili interventi legislativi regionali per la cura di interessi funzionalmente collegati alla protezione dell'ambiente.

Successivamente si delinea un seconda "stagione" della Corte che, a partire dalle sentenze n. 367 e 378 del 2007⁴¹, sembra mutare il proprio orientamento; con tali decisioni l'ambiente non viene più considerato come una entità astratta ma, a tutti gli effetti, un «bene giuridico materiale»⁴²; caratteristica che determina riflessi anche sul piano interpretativo dell'art. 117 della Costituzione; tale concezione conduce infatti verso una "rimaterializzazione"⁴³ della tutela

V, in *Giur. cost.*, n. 6, 2009, p. 5191, dove gli A. evidenziano come la sentenza contenga una «una fortissima dose di ambiguità, che costringerà la giurisprudenza successiva a veri e propri "salti mortali" ermeneutici, alla ricerca di una impossibile "quadratura del cerchio"».

³⁸ La prima decisione in cui la Corte individuò la presenza di ambiti materiali specificati nell'art. 117 co. 2 non configurabili come "materie" in senso stretto in quanto piuttosto competenze statali idonee ad investire una pluralità di materie è la sentenza n. 282/2002; A. D'ATENA, *La Consulta parla... e la riforma del Titolo V entra in vigore*, in *Giur. cost.*, 2002, n. 3, p. 2030 ss; D. MORANA, *La tutela della salute, fra libertà e prestazioni, dopo la riforma del Titolo V. A proposito della sentenza 282/2002*, ivi, 2002, n. 3, p. 2034 ss; R. BIN, *Il nuovo riparto di competenze legislative: un primo, importante chiarimento*, in *Regioni*, n. 6, 2002 p. 1445 ss.; in generale sull'argomento F. BENELLI, *La «smaterializzazione» delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, 2006 e in precedenza ID., *L'Ambiente tra "smaterializzazione" della materia e sussidiarietà legislativa*, in *Regioni*, n. 1, 2004, p. 176 ss.

³⁹ Sentenze n. 507 e n. 54 del 2000, n. 382 del 1999, n. 273 del 1998.

⁴⁰ P. CARETTI, V. BONCINELLI, *La tutela dell'ambiente negli sviluppi della giurisprudenza costituzionale pre e post-riforma del Titolo V*, cit., p. 5188, dove gli A. osservano come, anche in riferimento alla legislazione precedente la riforma del Titolo V e in particolare nel D.Lgs. 112/1998, «l'abbandono della concezione che vedeva nell'ambiente una "materia" o "supermateria" (quest'ultima espressione è di A. Predieri) per abbracciare una concezione della protezione ambientale in termini valoriali e finalistici, come una "non materia" (D'Atena) ovvero come "materia trasversale", in grado di attraversare ambiti competenziali diversi quanto a natura, estensione e titolarità, si sia risolta in una evidente "contaminazione" tra la prima e la seconda parte della Costituzione»; A. MITROTTI, *L'interesse nazionale nell'ordinamento italiano. Itinerari della genesi ed evoluzione di un'araba fenice*, 2020, p. 158.

⁴¹ Sentenze commentate dallo stesso redattore in P. MADDALENA, *La nuova giurisprudenza costituzionale in tema di tutela dell'ambiente*, in *Ambiente & sviluppo*, 2012, n. 1, p. 5 ss.; ID., *L'interpretazione dell'art. 117 e dell'art. 118 della Costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela e di fruizione dell'ambiente*, in *federalismi.it* del 10 marzo 2010 e in *Riv. giur. ambiente*, 2011, n. 6, p. 735 ss.; ID., *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giornale dir. amm.*, 2010, n. 3, 37 ss

⁴² In tal senso oltre alle citate sentenze nn. 367 e 378 del 2007, anche la n. 104 e n. 105 del 2008 nonché la n. 61 del 2009.

⁴³ M. MICHETTI, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *AA.VV., Scritti in onore di Antonio D'Atena*, 2015, p. 1910 ss; M. BELLETTI, *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano*

dell'ambiente che, superando la dimensione “valore-materia trasversale”, dovrebbe invece essere considerata come “materia” in senso tecnico.

In realtà, come rilevabile anche dalla giurisprudenza successiva⁴⁴, la concezione materialista continua a convivere⁴⁵ con quella valoriale, confermando le posizioni della dottrina⁴⁶ che hanno sostenuto come le due visioni non andrebbero necessariamente in conflitto ma come la questione sia piuttosto da inquadrare secondo una duplice prospettiva, più accomodante, per cui l'ambiente può essere sia un valore⁴⁷ sia una materia⁴⁸ che conserva inevitabilmente e “naturalmente”⁴⁹ elementi di trasversalità.

Il dibattito interpretativo sull'art. 117 tra la concezione valoriale dell'ambiente – la cui elaborazione si era sviluppata in seno all'art. 9 – e quella più tecnica della materia poneva ancora più in evidenza l'esigenza di fornire una “copertura” testuale nei principi fondamentali al fine di dare una configurazione più coerente all'assetto costituzionale; in altri termini – anticipando una critica che sarà sviluppata meglio successivamente⁵⁰ in riferimento all'inserimento in Costituzione di forme di tutela a favore degli animali – da un punto di vista di ingegneria costituzionale, così come l'art. 117 non sembra essere terreno adeguato per la nascita, lo sviluppo e il consolidamento di valori, allo stesso modo l'art. 9 appare non idoneo a definire ripartizioni di competenza legislativa.

A corollario della «contaminazione» tra valori e art. 117 della Costituzione e come elemento aggiuntivo di riflessione sulla recente modifica costituzionale ci sembra opportuno

nella giurisprudenza costituzionale, 2012, p. 61 ss; più in generale sulla rimaterializzazione F. BENELLI, R. BIN, *Prevalenza e “rimaterializzazione delle materie”*: scacco matto alle Regioni, in *Regioni*, n. 6, 2009, pp. 1185 ss

⁴⁴ A titolo esemplificativo vedi sentenza n. 7/2019 e in precedenza anche sent. n. 77/2017 con commento di F. SCALIA, *Il carattere di «materia trasversale» della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e la potestà legislativa regionale in materia ambientale (osservazioni a margine della sentenza Corte cost. 12 aprile 2017, n. 77)*, in *Dir. giur. Agr.*, n. 3, 2017.

⁴⁵ Lo sviluppo di tale punto va oltre gli scopi del presente contributo ma sia sufficiente accennare che è una convivenza non così ordinata in quanto la Corte utilizza entrambi gli orientamenti a volte per ammettere e altre per negare competenze legislative regionali; cfr in tal senso M. DI FOLCO, *op.cit.*, pp. 82-83.

⁴⁶ Parla di vocazione bicefala della materia G. COCCO, *La legislazione in tema di ambiente è a una svolta?*, in *Riv.giur. ambiente*, 2002, n. 3/4, p. 419 ss.; nel senso che la tutela dell'ambiente non sia solo una materia ma che non si possa negare l'esistenza di un profilo materiale in senso stretto, M. CECCHETTI, *Riforma del Titolo V della Costituzione e sistema delle fonti: problemi e prospettive nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema»*, in *federalismi.it*, 13 giugno 2002.

⁴⁷ In prospettiva storica è proprio la dimensione valoriale che ha permesso di colmare il vuoto costituzionale imponendo la protezione dell'ambiente in assenza di riferimento.

⁴⁸ Del resto alcuni elementi depongono oggettivamente in funzione di una materia propriamente detta; a parte la presenza tangibile del D.Lgs. 152/2006 che la stessa Consulta denomina “Codice dell'ambiente” - e che se non accoglie inevitabilmente tutta la regolazione ambientale ne contiene una componente molto significativa – c'è da tener presente il disposto dell'art. 116 co. 3 in tema di regionalismo asimmetrico; quest'ultima disposizione costituzionale nel prevedere ulteriori forme e condizioni di autonomia presuppone un passaggio di consegna di funzioni concrete che mal si conciliano con una visione esclusivamente valoriale della disciplina oggetto di eventuale trasferimento. In tal senso P. DELL'ANNO, *La tutela dell'ambiente come «materia» e come valore costituzionale di solidarietà e di elevata protezione*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2009, n. 7, p. 586.

⁴⁹ La Corte parla di ambiente come di «materia naturalmente trasversale» nella recente sentenza n. 88/2020.

⁵⁰ Vedi *infra* par. 6.

ricordare anche la sentenza n. 12 del 2009 che, seppur tendenzialmente rimasta isolata, prospetta una diversa interpretazione dei due termini “ambiente” ed “ecosistema”. All’interno di tale decisione si riporta il seguente passaggio:

«È evidente che quando ci si riferisce all'ambiente, così come attribuito alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dalla lettera s) del secondo comma dell'art. 117 Cost., le considerazioni attinenti a tale materia si intendono riferite anche a quella, ad essa strettamente correlata, dell'“ecosistema”. Peraltro, anche se i due termini esprimono valori molto vicini, la loro duplice utilizzazione, nella citata disposizione costituzionale, non si risolve in un'endiadi, in quanto col primo termine si vuole, soprattutto, fare riferimento a ciò che riguarda l'habitat degli esseri umani, mentre con il secondo a ciò che riguarda la conservazione della natura come valore in sé».

La decisione opera una precisa distinzione tra i due termini⁵¹ che evocano concezioni profondamente differenti, anche se non necessariamente conflittuali, del rapporto uomo-ambiente: in base alla decisione “ambiente” ed “ecosistema” non si risolvono in un unico concetto ma esprimono due prospettive ontologicamente diverse; mentre la tutela dell’ambiente viene interpretata per rispondere ad una “visione” antropocentrica, la tutela dell’ecosistema sembra invece prestarsi, almeno potenzialmente, ad accogliere istanze ecologiche sganciate da esigenze umane e aprendo quindi al riconoscimento, sicuramente suggestivo, dei diritti della natura.

4. La revisione costituzionale: una prima *overview*.

Venendo alle modifiche costituzionali apportate, nell’art. 9 viene inserito un ulteriore comma che impegna la Repubblica a tutelare *«l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell’interesse delle future generazioni»*; inoltre, viene anche aggiunta una ulteriore proposizione in base alla quale *«[l]a legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali»*⁵².

La modifica dell’art. 41 risulta invece più “chirurgica” andando a ritoccare il secondo ed il terzo comma; in particolare all’interno dell’enunciato del co. 2 è stato aggiunto come l’iniziativa economica privata non possa recare danno *«alla salute»* e *«all’ambiente»* e nel co. 3, in chiusura, che l’attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata anche per

⁵¹ La distinzione sembra una evoluzione rispetto a quanto precisato dalla Corte nella precedente sentenza n. 387/2007 dove è stato affermato che *«non è da trascurare che la norma costituzionale pone accanto alla parola “ambiente” la parola “ecosistema”. Ne consegue che spetta allo Stato disciplinare l'ambiente come una entità organica, dettare cioè delle norme di tutela che hanno ad oggetto il tutto e le singole componenti considerate come parti del tutto».*

⁵² Art. 1 della L. Cost. n. 1/2022; inoltre con l’art. 3 della L. Cost. n. 1/2022 viene disposto come la legge statale che disciplina i modi e le forme di tutela degli animale trovi applicazione per le regioni a statuto speciale e per le Province autonome di Trento e Bolzano *«nei limiti delle competenze legislative ad esse riconosciute dai rispettivi statuti»* (cd. clausola di salvaguardia).

finalità «*ambientali*»⁵³; si ritiene utile riportare il testo integrale dell'art. 41 a seguito delle modifiche con evidenziate le innovazioni introdotte:

«L'iniziativa economica privata è libera.

Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno *alla salute, all'ambiente*, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.

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*.»

Come già precisato in apertura, davanti al nuovo testo è opportuno provare a suddividere le apportate modifiche in base due diversi profili; da un lato vi sono quelle che, tendenzialmente, si “limitano” a cristallizzare il patrimonio giuridico già acquisito ed elaborato dalla giurisprudenza; patrimonio che, come ricostruito nei precedenti paragrafi, appartiene già, da molto tempo, al “diritto vivente” costituzionale; dall'altro invece quelle che, sempre tendenzialmente, possono essere inquadrare come delle vere e proprie “novità”, ossia caratterizzate dal fatto che, ancorché, inevitabilmente, già oggetto di riflessioni o interpretazioni da parte di dottrina e giurisprudenza, possano risultare “leve” per spingersi oltre prospettando nuovi significati e ulteriori protezioni costituzionali; la dottrina ha proposto una possibile classificazione delle modifiche costituzionale tra “revisioni bilancio”, volte quindi a formalizzare mutamenti già avvenuti e pacificamente acquisiti o, eventualmente, che siano rimaste fuori dalla “positivizzazione”⁵⁴ e “revisioni programma”, introdotte invece con lo scopo di superare un assetto ritenuto costituzionalmente insufficiente o inadeguato⁵⁵.

Anche in funzione della naturale proiezione verso il futuro di qualsiasi disegno costituzionale, il valore aggiunto del testo novellato dovrebbe essere ricercato in questa seconda direzione; del resto, anche gli entusiasmi che hanno accolto la modifica costituzionale risulterebbero, tutto sommato, alquanto “sterili” se gli obiettivi perseguiti fossero solo quelli di riconoscere, accertare e canonizzare quanto risulta già, da molto tempo, elaborato dalla giurisprudenza.

⁵³ Art. 2 della L. Cost. n. 1/2022.

⁵⁴ 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 *Forum di Quad.Cost.*, n. 3/2021, p. 298 richiamando G. SILVESTRI, *Spunti di riflessione sulla tipologia e sui limiti della revisione costituzionale*, in AA.VV., *Studi in onore di P.Biscaretti di Ruffia*, 1987, pp. 1187-1189.

⁵⁵ È altrettanto evidente che questa non può essere considerata una revisione “di sistema” se per tale si intende una che sia rivolta a modificare radicalmente l'assetto costituzionale; com'è noto l'unica riforma “organica” che ha anche superato il vaglio referendario è quella del 2001 che ha ridisegnato il Titolo V della parte seconda della Costituzione e, per quanto attiene la protezione dell'ambiente, ha il merito di aver inserito esplicitamente il termine all'interno dell'art. 117 Cost e, indirettamente, nell'art. 116 co. 3 quale “materia” potenzialmente oggetto di regionalismo differenziato o asimmetrico.

5 . Le modifiche all'art. 9 della Costituzione: le scelte terminologiche davanti ai limiti definitori.

Una prima riflessione non può che essere dedicata alle novità terminologiche inserite nel nuovo art. 9; tuttavia, prima di affrontarne la disamina, è opportuno ricordare i limiti della “questione definitoria” che, in campo ambientale, si risolve quasi sempre in una battaglia persa.

Prendendo ad esempio infatti il termine “ambiente”, già consolidato e “onnicomprensivo” – ossia capace di poter calamitare tutti i significati giuridici e gli interessi che vi gravitano attorno – il dilemma non consiste tanto nell'impossibilità di darne una definizione quanto piuttosto di selezionarne una, tra le numerose che anche la scienza ecologica è in grado di fornire, che sia di una qualche utilità nel mondo del diritto.

I tentativi si risolvono in una definizione talmente generica e meramente descrittiva che diventa giuridicamente evanescente; non è un caso che tutti i documenti fondamentali, come le Costituzioni, ma anche i Trattati europei, citano l'ambiente dandone per presupposto il suo contenuto⁵⁶; questo non significa ovviamente svuotarne di contenuto o di senso la sua consistenza giuridica e, in questo caso, sminuire la valenza e la portata di un suo inserimento nel testo costituzionale⁵⁷, ma soltanto che la potenzialità polisemica del termine e la sua “trasversalità” mette in crisi i tentativi di una rigida perimetrazione; del resto, corollario di tale problematica definitoria, è la sua fortissima capacità espansiva che ha permesso alla giurisprudenza costituzionale sia l'interpretazione evolutiva dell'art. 9, sia, all'interno del vecchio art. 117 della Costituzione, di accertare l'esistenza di una competenza regionale nella tutela dell'ambiente in funzione delle altre competenze concorrenti che ad essa, teleologicamente, si connettevano⁵⁸; e allo stesso modo, a Titolo V riformato, la duplice interpretazione sia “valoriale” che “materiale” in relazione all'art. 117 co. 2 lett. s).

Richiamate queste accortezze, che occorre comunque tener presente nell'avvicinarsi alle novità terminologiche costituzionali, non ci si può tuttavia esimere, anche per non eludere l'argomento, da sviluppare alcune riflessioni su di esse.

⁵⁶ Anche se questi ultimi gli dedicano un titolo intero dove vengono articolati con maggior dettaglio gli obiettivi, le politiche e le azioni dell'UE.

⁵⁷ La dottrina ha osservato come «*inserire in Costituzione norme di carattere generale che affermino l'ambiente come valore costituzionale o affermino il diritto fondamentale all'ambiente non è né necessario né sufficiente*», v. S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, in *Riv. Quadr. Dir. Amb*, 2017, n. 3, p. 28; l'A. prosegue suggerendo una soluzione più articolata come quella seguita dall'ordinamento francese con la *Charte de l'Environnement* in quanto l'esigenza non è tanto di «*definire o enunciare la tutela dell'ambiente, quanto di individuare in concreto la portata dei principi per l'azione a tutela dell'ambiente*»; recenti riflessioni tra la recente modifica italiana e la soluzione adottata dall'ordinamento francese 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, pp. 3391-3430.

⁵⁸ In particolare nella sentenza n. 183/1987 la Corte ha affermato come «*non può negarsi alla Regione una competenza costituzionalmente garantita in materia di protezione ambientale...[c]iò si desume dall'interpretazione teleologica della elencazione delle materie contenute nell'art. 117 ...[m]a soprattutto ciò si ricava dalle norme interposte rispetto a quelle costituzionali suddette, di cui agli artt. 89, 83 e 101 del d.P.R. n. 616 del 1977*».

Innanzitutto da notare come non si sia toccato l'esistente in quanto si lascia intatto il co. 2 in base al quale la Repubblica tutela il paesaggio; non è stato quindi sancito l'«assorbimento» del paesaggio nel concetto di ambiente⁵⁹ in quanto i due termini restano entrambi specificati tra i principi fondamentali con il primo che dovrebbe quindi conservare il suo profilo identitario quale espressione della «*morfologia del territorio*» e rappresentando «*l'ambiente nel suo aspetto visivo*»⁶⁰.

Del resto, al di là del significato storico giocato dal termine “paesaggio”, nell'art. 9, la distinzione tra i due termini conserva una sua precisa attualità in quanto vi sono anche casi in cui i due “valori” confliggono ed è il caso, sempre molto dibattuto, sull'installazione di aerogeneratori per la produzione di energia rinnovabile; ad una attenta riflessione trattasi infatti, almeno prevalentemente, di un “endoconflitto” tutto ecologico in quanto, sul piano astratto, tenendo distinte le considerazioni giuridiche legate al testo dell'art. 117 della Costituzione⁶¹, i valori che entrano in opposizione sono proprio da un lato la protezione dell'ambiente e, dall'altro, la tutela del paesaggio⁶².

La produzione di energia tramite impianti FER ha innegabili impatti positivi nei confronti dell'ambiente in quanto permette una riduzione delle emissioni inquinanti in atmosfera nonché, sul piano energetico nazionale, una differenziazione nelle fonti di approvvigionamento che ha una sua indubbia rilevanza strategica per un paese, come l'Italia, notoriamente privo di risorse naturali; quindi gli impatti positivi si concretizzano sia perché si sostituisce la produzione di energia derivanti da combustibili fossili (inquinanti ed esauribili), con quella proveniente da fonti alternative (pulita e rinnovabile), sia perché si “territorializza” la produzione riducendo, per quanto possibile, la “dipendenza” italiana dall'approvvigionamento estero.

L'antagonista principale alla realizzazione di tali impianti è proprio la tutela del paesaggio che spinge in direzione contraria ossia opponendosi alla realizzazione di impianti FER; sempre in termini prevalenti infatti risulta proprio l'impatto visivo sul paesaggio a generare quella

⁵⁹ Assorbimento invece sancito nell'art. 117 che, come noto, non prevede invece il termine paesaggio.

⁶⁰ Sentenza n. 367/2007.

⁶¹ Vale a dire come la Corte interpreta la “materia” energia e come questa si differenzia, nel caso delle fonti rinnovabili, dalla “materia” tutela dell'ambiente nonché la discutibile collocazione di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (ns il corsivo) tra le materie concorrenti.

⁶² Peraltro, in questo caso, la prima entra in gioco secondo una modalità diversa da quella tradizionale, tendenzialmente protezionistica, quanto piuttosto in veste “attiva” volta cioè a promuovere la realizzazione di impianti che permetterebbero la produzione di energia pulita e prospettando quindi un miglioramento ecosistemico; del resto, declinando sul piano concreto il noto principio, appare davvero difficile immaginare un'attuazione più evidente dello sviluppo sostenibile quale la realizzazione di un impianto FER.

È facile osservare come non sia certo questa la dimensione “naturale” assunta dalla tutela dell'ambiente nell'arena giuridica; la modalità più ricorrente è invece quella che la vede nel ruolo di “opposizione”, ossia come valore da proteggere che si contrappone a interventi umani che, almeno in ipotesi, realizzano una lesione dell'equilibrio ecologico; del resto è questa la filosofia sottesa nei nuovi “limiti” inseriti nell'art. 41 della Costituzione.

situazioni da “sindrome NIMBY” in base alla quale, contestualizzandola al caso, tutti concordano sul fatto che occorre promuovere la produzione di energia da impianti FER ma nessuno vuole la localizzazione degli aerogeneratori nel proprio territorio; senza interventi “correttivi” di ricomposizioni del conflitto il risultato pratico sarebbe il sistematico fallimento dell’obiettivo in quanto nessun progetto potrebbe mai essere realizzato.

Intendendo che il conflitto è tutto interno tra ambiente (nella sua dimensione non conservativa) e paesaggio non si vuol certo affermare che attorno alla questione non siano ravvisabili anche ulteriori effetti in altri ambiti legislativi o interessi o valori possibili in gioco quali ad esempio la tutela della concorrenza (a fronte di regolazioni particolarmente restrittive), il governo del territorio, l’agricoltura o, infine, la stessa tutela dell’ambiente nella sua dimensione più “naturale” di conservazione; anzi, in relazione a quest’ultimo aspetto, si potrebbe anche isolare un ulteriore “endoconflitto” tra protezione in senso conservativo, nella forma che considera i danni arrecati alla fauna selvatica (in particolare per gli effetti negativi legati alla localizzazione degli aerogeneratori) o, più in generale, della biodiversità⁶³ e tutela in senso valorizzativo (produzione di energia da fonte rinnovabile).

E tornando alla terminologia inserite nella prima proposizione dell’art. 9 co. 3, è proprio la biodiversità che sembra risultare l’elemento più innovativo in quanto, come già ricordato, l’ambiente faceva già parte, seppur in via interpretativa, dei principi fondamentali; inoltre “ambiente” ed “ecosistema” sono proprio i vocaboli già presenti nell’art. 117, co. 2, lett. s) della Costituzione laddove si attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva in “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”.

Il termine sembra anche presentare una propria specificità anche rispetto alla tutela della flora e della fauna che potrebbero essere oggetto di tutela per motivazioni diverse da quelle legate alla biodiversità; l’espressione sembra tuttavia poter creare qualche problema di coordinamento con il prosieguo dell’enunciato in relazione alla tutela degli animali⁶⁴.

La “novità” è tuttavia da considerare in termini relativi essendo la biodiversità già oggetto da molti anni sia di impegni internazionali che unionali; sia sufficiente richiamare la *Convention on Biological Diversity*, aperta alla firma il 5 giugno 1992 all’interno dell’Earth Summit a Rio de Janeiro, entrata in vigore il 29 dicembre 1993 e ratificata dall’Italia con L. 124/94, finalizzata a perseguire «*the conservation of biological diversity, the sustainable use of its components and the fair and equitable sharing of the benefits arising out of the utilization of genetic resources*»⁶⁵; invece, a livello europeo, si deve ricordare la Direttiva 92/43/CEE (cd

⁶³ In argomento U. BARELLI, *I limiti delle energie rinnovabili con particolare riferimento alla tutela della biodiversità*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 2014, n. 1, p. 1 ss

⁶⁴ Cfr *infra* par. 6.

⁶⁵ Art. 1 della *Convention on Biological Diversity*; di particolare interesse risulta l’approccio integrato e distinto tra “*in-situ conservation*” ed “*ex-situ conservation*”; il primo è rivolto alla conservazione dell’ecosistema

“Habitat”), recepita dall’Italia con il DPR 357/97, il cui «*scopo principale è [proprio] promuovere il mantenimento della biodiversità*»⁶⁶, obiettivo perseguito tramite l’istituzione della rete ecologica Natura 2000⁶⁷; inoltre si dovrebbe considerare sull’argomento anche il ruolo svolto dalla legislazione sulle aree naturali protette sia statale che regionale⁶⁸ che si inserisce all’interno del progetto natura 2000.

Passando al termine “ecosistema” si può notare come nell’art. 117 della Cost. la voce sia utilizzata al singolare mentre nel nuovo art. 9 la tutela è declinata al plurale; anche in funzione delle potenzialità espansive dei termini già evidenziata, la differenza non sembra generatrice di implicazioni giuridiche degne di rilievo⁶⁹ e in grado di determinare problematiche interpretative insormontabili; semmai denota una qualche ambiguità della revisione in quanto, salvo ritenere che vi siano ragioni per giustificare una declinazione diversa del termine tra gli artt. 9 e 117, esigenze di coerenza avrebbero richiesto che l’espressione introdotta si adeguasse al testo previgente oppure che, nell’occasione, si modificasse di conseguenza anche la prima.

Peraltro sia “ecosistema” (al singolare) che “biodiversità”⁷⁰ sono stati termini recentemente utilizzati dal legislatore penale nella L. 68/2015; infatti il delitto di inquinamento ambientale è stato configurato come quella condotta che cagiona «*una compromissione o un*

sul territorio mentre il secondo mira a preservare le componenti della biodiversità al di fuori dei loro habitat naturali.

⁶⁶ Terzo considerando della Direttiva 92/43/CEE. Inoltre ai sensi dell’art. 2 lo scopo della direttiva «è contribuire a salvaguardare la biodiversità mediante la conservazione degli habitat naturali, nonché della flora e della fauna selvatiche nel territorio europeo degli Stati membri al quale si applica il trattato».

⁶⁷ In realtà nella rete Natura 2000 convergono sia i Siti di Interesse Comunitario (SIC), identificati dagli Stati Membri e designati quali Zone Speciali di Conservazione (ZSC), sia le Zone di Protezione Speciale (ZPS) che sono invece istituite dalla Direttiva 2009/147/CE (cd “Uccelli”) rivolta alla conservazione degli uccelli selvatici e che ha modificato la precedente Direttiva 79/409/CEE.

⁶⁸ Il termine non è una novità neppure in ambito regionale; ad esempio l’art. 4 dello Statuto della Toscana prevede che la Regione persegue tra le proprie finalità prioritarie anche «*il rispetto dell’equilibrio ecologico, la tutela dell’ambiente e del patrimonio naturale, la conservazione della biodiversità*»; si ricorda che peraltro in quell’occasione fu sollevata questione costituzionale da parte del Presidente del Consiglio dei ministri ritenendo la disposizione lesiva delle competenze legislative statali ex art. 117 co. 2 lett. s) ma la Corte, con la sentenza n. 372/2004, la dichiarò inammissibile tenuto conto del «*carattere non prescrittivo e non vincolante delle enunciazioni statutarie di questo tipo, [da cui] ne deriva che esse esplicano una funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa*».

⁶⁹ Ritiene tuttavia impropria la declinazione al singolare nell’art. 117 Cost M. CECCHETTI, *La revisione degli artt. 9 e 41*, op. cit., p. 301; anche la Sen. Maiorino nella relazione della 1 Commissione permanente del 25 maggio 2021 puntualizza come nell’art. 9 «*è parso più corretto, dal punto di vista scientifico, l’utilizzo del plurale*» (p. 4); relazione scaricabile dal sito <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/360917.pdf>.

⁷⁰ A conferma della problematica definitoria si riporta il contenuto nell’art. 2 della Convention on Biological Diversity aperta alla firma il 5 giugno 1992 all’interno dell’Earth Summit a Rio de Janeiro, entrata in vigore il 29 dicembre 1993 e ratificata dall’Italia con L. 124/94; ai sensi dell’art. 2 per diversità biologica si intende «*the variability among living organisms from all sources including, inter alia, terrestrial, marine and other aquatic ecosystems and the ecological complexes of which they are part; this includes diversity within species, between species and of ecosystems*» mentre, per ecosistema «*a dynamic complex of plant, animal and micro-organism communities and their non-living environment interacting as a functional unit*»; in questo caso emerge il profilo dell’inevitabile parziale tautologia dei termini per cui per definire la biodiversità occorre richiamare il concetto di ecosistema e viceversa.

*deterioramento significativi e misurabili delle acque o dell'aria, o di porzioni estese o significative del suolo o del sottosuolo ovvero di un ecosistema, della biodiversità, anche agraria, della flora o della fauna*⁷¹; termine utilizzato al singolare anche per il reato di disastro ambientale che, per gli eventi legati all'ambiente, si ravvisa in caso di «*alterazione irreversibile dell'equilibrio di un ecosistema*» oppure «*alterazione dell'equilibrio di un ecosistema la cui eliminazione risulti particolarmente onerosa e conseguibile solo con provvedimenti eccezionali*»⁷²; tuttavia, per quanto concerne il termine ecosistema, l'utilizzo al singolare nell'ambito penale potrebbe trovare una sua precisa giustificazione per l'esigenza di circoscrivere e rendere più determinabile la dimensione offensiva dell'evento.

L'approccio scettico con cui sono state analizzate e inquadrare le novità terminologiche non intende affermare (né si augura), come sarà precisato meglio nelle conclusioni, che il pluralismo e la “disseminazione” terminologica in Costituzione non sia capace di fornire elementi qualitativi alla tutela dell'ambiente ma piuttosto che focalizzarsi troppo sulle evanescenti e tautologiche definizioni trascini con sé il rischio di fissare il dito piuttosto che guardare la luna.

6. La tutela degli animali: un “principio” problematico?

Riflessioni a parte merita invece la tutela degli animali; infatti con la revisione si inserisce, in coda al co. 3, che «*[l]a legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali*»; l'enunciato si presta ad alcune osservazioni critiche sia per aspetti formale, cioè il “dove” dell'inserimento, sia per motivazioni più sostanziali relative al suo contenuto.

In primis la sua collocazione all'interno dell'art. 9 della Costituzione sembra abbastanza “innaturale”; difatti, così come l'art. 117 non sembra essere adeguato spazio costituzionale per l'emersione di nuovi valori, allo stesso modo l'art. 9 non appare idoneo per introdurre aspetti di stretto diritto quale, così come appare, una mera riserva di legge statale; in altri termini l'espressione, anche per la sua costruzione grammaticale, non sembra tanto rivolta ad affermare l'esistenza di un nuovo principio fondamentale o di una nuova concezione del mondo animale quanto piuttosto a fissare una specifica attribuzione di competenza legislativa a favore dello Stato.

La modifica finisce per “snaturare” l'identità stessa dell'art. 9 che, nella sua versione ante modifica, vedeva come soggetto pubblico richiamato, non a caso, la Repubblica e non (solo) lo Stato⁷³; e infatti, nonostante l'art. 9 sia spesso indicato come parametro violato nei ricorsi in via

⁷¹ Art. 452-bis c.p.

⁷² Art 452-quater c.p

⁷³ Si può osservare come la Repubblica sia il riferimento ricorrente all'interno di tutti i principi fondamentali e che questi ultimi, visto l'ampio respiro che li caratterizza, non siano, almeno come regola, destinatari di riferimenti tecnico legislativi; l'unica eccezione è osservabile in relazione ai rapporti tra lo Stato e le confessioni

d'azione promossi dallo Stato, non sembra averne l'adeguata valenza giuridica in quanto l'espressione ad ampio spettro tende a coinvolgere verso l'obiettivo comune tutti i livelli istituzionali; tuttavia la Corte tende a riconoscerne la sua violazione quando accerta che le regioni hanno introdotto una legislazione *in peius* rispetto alla disciplina statale.

Quindi, tenuto conto della geometria costituzionale, visto che l'enunciato è volto ad incidere sulla ripartizione di competenze legislative, sembrava molto più coerente un suo inserimento all'interno dell'art. 117, evitando così un "inquinamento" tra principi fondamentali e parte tecnica della Costituzione⁷⁴.

Venendo agli aspetti più sostanziali l'espressione "animali" viene inserita in una proposizione di natura tecnico legislativa senza che prima vi sia un loro esplicito riconoscimento nelle nuove espressioni inserite nella prima proposizione dell'art. 9 co. 3; uscendo da uno stretto rigore linguistico si potrebbe ritenere, come del resto confermato anche dalla definizione contenuta nell'art. 2 della *Convention on Biological Diversity*⁷⁵, che la fauna può essere considerata parte della biodiversità o elemento degli ecosistemi.

Tuttavia sembra emergere in ogni caso una qualche aporia in quanto se il mondo animale rientra, in via interpretativa, in una delle nuove categorie indicate nell'art. 9 allora non appare così semplice trovare una spiegazione per il diverso e "speciale" coinvolgimento istituzionale per la tutela degli animali ossia non la Repubblica (come per la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi) ma soltanto lo Stato; e l'altra ipotesi, cioè il considerare il mondo animale come qualcosa di diverso e isolato dalle altre categorie, sembra decisamente implausibile.

La soluzione appare comunque riduttiva⁷⁶ anche rispetto a quanto da tempo riconosciuto nell'art. 13 del TFUE che, seppur solo nella formulazione e nell'attuazione delle politiche UE nei

religiose; in particolare nell'art. 7 per i Patti lateranensi con la Chiesa cattolica e nell'art. 8, dove viene stabilito che i rapporti con le altre confessioni religiose sono regolati con legge dello Stato sulla base di intese con le relative rappresentanze.

⁷⁴ L'idea originaria era infatti di tenere fuori dall'art. 9 la tutela degli animali e di estendere l'enunciato dell'art. 117 co. 2 lett. s); difatti nel testo unificato elaborato da parte del Comitato ristretto e adottato dalla Commissione come testo base prevedeva il terzo articolo dedicato alla tutela degli animali quale modifica dell'art. 117 (cfr Resoconto sommario n. 230 del 23 marzo 2021 della 1 Commissione permanente sul sito istituzionale del Senato); dopodiché come si legge anche a p. 20 nella seduta della Commissione presso la Camera dei deputati del 22 gennaio 2022, in sede di seconda votazione, «*la 1a Commissione del Senato ha inserito nel comma aggiuntivo dell'articolo 9 della Costituzione un secondo periodo, che prevede la riserva di legge statale in materia di tutela degli animali. Conseguentemente è stata soppressa la disposizione, presente nel testo originario, che prevedeva di sostituire la lettera s) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione, includendo la tutela degli animali tra le materie di competenza esclusiva statale, oltre a quella della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*». Dopodiché, in assemblea al Senato è stato introdotto il nuovo art. 3 in modo da prevedere la cd. "clausola di salvaguardia" per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome in materia di tutela degli animali

⁷⁵ Vedi nota 56.

⁷⁶ Osservazioni critiche sulle modifiche dell'art. 9 in relazione alla tutela degli animali vengono espresse da F. RESCIGNO, *Quale riforma per l'articolo 9*, in *federalismi.it*, Paper del 23 giugno 2021; in particolare l'A. osserva

settori dell'agricoltura, della pesca, dei trasporti, del mercato interno, della ricerca e sviluppo tecnologico e dello spazio, impone ad UE e Stati membri di tener «*pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti*».

Con la modifica si crea una riserva di legge statale volta ad ostacolare o impedire un ruolo regionale nella tutela degli animali; in questa prospettiva la novità dell'art. 9 solleva dubbi sia sulla motivazione sia sulla portata reale degli effetti.

Infatti, a parte la pluralità di prospettive che attengono al mondo animale, perché impedire, di principio, una legislazione regionale che rispetti la regolazione statale ma che sia magari rivolta a migliorare ulteriormente la tutela degli animali o, più in generale, il loro livello di benessere? Inoltre, per quanto riguarda gli effetti, l'enunciato non sembra tener conto di tutta la giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del Titolo V che, seppur a certe condizioni, ritiene compatibile con la Costituzione quella legislazione regionale che nell'esercizio di interessi funzionalmente collegati con la protezione dell'ambiente ne incrementa il livello di tutela⁷⁷; in altri termini se già adesso l'art. 117 attribuiva allo Stato competenza legislativa esclusiva in tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e, nonostante ciò, restano salvi possibili spazi regionali *in melius* in funzione degli interessi funzionalmente collegati, non appare così chiaro cosa “risolva” e come si inserisca nella complessa questione la nuova previsione che solo lo Stato possa disciplinare i modi e le forme di tutela degli animali.

7. Uno sguardo al futuro: i cambiamenti climatici, lo sviluppo sostenibile e l'interesse “delle future generazioni”.

Dopo aver passato in rassegna le nuove espressioni passiamo a sviluppare qualche osservazione su ciò che invece non è stato ritenuto opportuno inserire esplicitamente nella revisione costituzionale; in particolare due sembrano i grandi assenti: lo sviluppo sostenibile e i cambiamenti climatici; tuttavia occorre anche considerare, in una valutazione più complessiva, quella che forse rappresenta la novità più interessante della riforma, vale a dire il fatto che la tutela sia rivolta «*anche nell'interesse delle future generazioni*»; argomento sul quale la giurisprudenza non sembra aver ancora raggiunto orientamenti da potersi definire consolidati⁷⁸.

come la «*revisione non ripropone nemmeno la definizione europea di “esseri senzienti” e non modifica la posizione giuridica degli esseri animali, ancora collocati nell'inedita ed umiliante categoria giuridica delle “res senzienti”. Non si afferma il comune destino ontologico, insomma nulla cambia con l'attuale revisione che anzi compie un passo indietro rispetto all'affermazione del Trattato di Lisbona*»; per un'ampia riflessione giuridica sui diritti degli animali v. F. RESCIGNO, *I diritti degli animali: da res a soggetti*, 2005.

⁷⁷ Recentemente, ad esempio, con la sentenza n. 7/2019 la Corte ha ritenuto compatibile con la Costituzione una disposizione regionale che limitava le specie cacciabili rispetto a quelle previste dalla legislazione statale; per un approfondimento v. G. VIVOLI, *L'autonomia legislativa regionale in materia di caccia nel rispetto degli standard di protezione della fauna*, in *ambientediritto.it*, n. 4, 2020, pp. 391 e ss.

⁷⁸ In dottrina il tema, anche secondo prospettive diverse dal diritto dell'ambiente, è oggetto di ampie e approfondite riflessioni e tre le tante fonti italiane si segnala le seguenti dedicate all'argomento F. CIARAMELLI,

L'equità intergenerazionale, per la sua logica sottesa di medio lungo periodo, è parte integrante sia dello sviluppo sostenibile sia dei cambiamenti climatici ma i due concetti ed i due obiettivi sembrano presentare un diverso grado di specificità.

Come noto, il concetto di sviluppo sostenibile trova nel rapporto Brundtland del 1987 la sua prima elaborazione che lo definisce come quello «che soddisfa le necessità del presente senza compromettere la possibilità per le generazioni future di soddisfare le proprie»; concetto o principio che, in generale, non ha avuto alcuna difficoltà a mietere enormi successi anche per la sua evidente indeterminatezza ma che, così come per il termine ambiente, genera delle debolezze nel momento in cui se ne cerca una declinazione un po' più precisa nel mondo del diritto; quando tutto diventa sostenibile il rischio è di non capire più di cosa si stia davvero parlando e che sia soltanto un'etichetta disorientante che può essere applicata un po' dappertutto⁷⁹; anche l'apprezzabile sforzo del legislatore italiano nell'art. 3-quater del D.Lgs. 152/2006⁸⁰ manifesta la natura inevitabilmente sfuggente del concetto o del principio⁸¹; tuttavia, vista l'innegabile valenza programmatica e il naturale richiamo al bilanciamento che esprime, l'espressione avrebbe potuto trovare accoglimento nella revisione senza peraltro che si potesse intravedere in

F.G. MENGA (a cura di), *Responsabilità verso le generazioni future. Una sfida al diritto all'etica e alla politica*, 2017 (il volume raccoglie gli atti di un convegno tenutosi nel 2016 presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Napoli "Federico II" a cui sono aggiunti ulteriori contributi di studiosi italiani e stranieri), R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità generazionali*, 2008; R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008.

⁷⁹ È stato peraltro osservato come il termine abbia oramai "contaminato" settori ulteriori a quello della protezione dell'ambiente; «il termine 'sostenibile' è oggi indubbiamente in voga. Nato nel mondo delle politiche ambientali (soprattutto per il concetto di 'sviluppo sostenibile'), rapidamente ha contaminato settori diversi: la finanza sostenibile, il turismo sostenibile, l'architettura sostenibile, l'agricoltura ecc. oggi tutto appare sostenibile, o, più spesso, insostenibile», v. M. CARTABIA, A. SIMONCINI (a cura di), *La sostenibilità della democrazia nel XXI secolo*, 2009, p. 13.

⁸⁰ Ai sensi dell'art. 3-quater del D.Lgs. 152/2006 «1. Ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future;

2. Anche l'attività della pubblica amministrazione deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile, per cui nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione.

3. Data la complessità delle relazioni e delle interferenze tra natura e attività umane, il principio dello sviluppo sostenibile deve consentire di individuare un equilibrato rapporto, nell'ambito delle risorse ereditate, tra quelle da risparmiare e quelle da trasmettere, affinché nell'ambito delle dinamiche della produzione e del consumo si inserisca altresì il principio di solidarietà per salvaguardare e per migliorare la qualità dell'ambiente anche futuro.

4. La risoluzione delle questioni che involgono aspetti ambientali deve essere cercata e trovata nella prospettiva di garanzia dello sviluppo sostenibile, in modo da salvaguardare il corretto funzionamento e l'evoluzione degli ecosistemi naturali dalle modificazioni negative che possono essere prodotte dalle attività umane».

⁸¹ F. FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile e diritto delle generazioni future*, in *Riv. Quadr. Dir. Amb.*, 2010, n. 0, p. 16; secondo l'A. «non può essere del tutto respinta l'impressione, ..., di essere al cospetto di una norma sostanzialmente poco utile».

tale previsione una portata poi così rivoluzionaria né da un punto di vista costituzionale⁸² né con riferimento ai Trattati europei⁸³; anzi, nell'attuale contesto storico, la scelta dell'omesso inserimento dell'espressione sembra quasi prospettare una certa controtendenza sottesa alla modifica costituzionale italiana.

Considerazioni più specifiche sembrano invece potersi fare per quella che appare come la più grande sfida del futuro rappresentata dall'obiettivo di raggiungere la neutralità climatica; seppure questa si sovrapponga e si confonda con la sostenibilità, conservando quindi anche una valenza programmatica, tuttavia sembra aver assunto, a differenza di quest'ultima, una sua identità giuridica ben precisa che avrebbe forse meritato una specifica menzione in Costituzione.

Per dare il senso di tale affermazione sia sufficiente ricordare l'Accordo di Parigi quale attuazione della Convenzione sui cambiamenti climatici del 1992, impegno elaborato in seno alla Conferenza sull'Ambiente e sullo Sviluppo delle Nazioni Unite (UNCED)⁸⁴ quando furono poste le basi ed i principi per iniziare ad affrontare la complessa questione⁸⁵; l'Accordo rappresenta anche il superamento del noto Protocollo di Kyoto, firmato nel 1997 ma entrato in vigore solo il 16 febbraio 2005, dove furono individuati obiettivi specifici di riduzione delle emissioni climalteranti per il periodo 2008-2012⁸⁶ rispetto al 1990.

Inoltre, l'Accordo di Parigi⁸⁷ si inserisce all'interno di un quadro generale più ampio e articolato, denso di iniziative internazionali e sovranazionali, tutte dirette ad attuare una graduale riduzione delle emissioni di gas a effetto serra; peraltro è osservabile, soprattutto a

⁸² Da uno studio del 2016 risulta che le Costituzioni adottate o modificate dopo il 1987 (quindi dopo il rapporto Brundtland) contengono tutte il sostantivo "sostenibilità" o l'aggettivo "sostenibile", v. T. GROPPI, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *DPCE*, 2016, n. 1, p. 44; la Costituzione italiana è ricompresa in esse ma per la modifica dell'art. 81 della Costituzione in relazione alla «sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni».

⁸³ Ai sensi dell'art. 3 par. 3 del TUE «l'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico»; inoltre anche l'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dedicato alla tutela dell'ambiente, stabilisce che un «livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile».

⁸⁴ UNCED, *United Nations Conference on Environment and Development*.

⁸⁵ L'accordo fu aperto alle ratifiche il 9 maggio 1992 e è entrato in vigore il 21 marzo 1994.

⁸⁶ Con il successivo emendamento di Doha, adottato l'8 dicembre 2012, sono stati poi ridefiniti gli obiettivi di riduzione delle emissioni per il periodo 2013-2020 prima che il testimone passasse davvero all'Accordo di Parigi che riguarda, invece, il periodo post 2020.

⁸⁷ In termini di impegni assunti dai singoli Stati vale la pena anche evidenziare la peculiarità che contraddistingue l'Accordo di Parigi il quale, a differenza del Protocollo di Kyoto, non individua, staticamente, un livello di riduzione delle emissioni da raggiungere entro un certo termine; il meccanismo è invece congegnato in modo da lasciare agli Stati firmatari stessi la scelta di decidere il proprio obiettivo di riduzione prevedendo, dinamicamente, un percorso di miglioramento proiettato nel futuro, sempre di natura volontaria; si predilige quindi, a differenza dell'approccio utilizzato con il Protocollo di Kyoto, una logica "bottom-up"; infatti, in base all'art. 4 dell'Accordo, ogni Parte si impegna a comunicare e mantenere i contributi di riduzione determinati a livello nazionale; tali contributi, iscritti in un apposito registro pubblico tenuto dal Segretariato, devono essere poi rivisti ogni cinque anni.

livello europeo, un incedere incalzante di impegni di riduzione sempre più rigorosi in funzione anche di dati scientifici che forniscono scenari sempre più preoccupanti sugli effetti imputabili ai cambiamenti climatici⁸⁸.

In ottica internazionale si può richiamare anche l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, programma d'azione adottato all'unanimità dai 193 Stati aderenti all'ONU nel settembre del 2015 (quindi in prossimità dell'Accordo di Parigi che sarà siglato il successivo 12 dicembre a conclusione della COP21).

Per quanto concerne gli impegni assunti a livello UE, limitandosi a quelli più recenti, si può ricordare il *Clean Energy Package* (o *Winter Package*), un corposo pacchetto di iniziative legislative volte a ridisegnare il profilo del mercato elettrico europeo⁸⁹, la Risoluzione del Parlamento europeo del 14 marzo 2019, dove viene condiviso l'obiettivo di azzerare le emissioni nette di gas serra entro il 2050 e la successiva Comunicazione della Commissione dell'11 dicembre 2019, il "*Green Deal europeo*" che risulta parte integrante della strategia per l'attuazione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile dell'ONU; in quest'ultimo documento la Commissione anticipa la futura proposta per la prima "legge per il clima" in modo da sancire giuridicamente l'obiettivo della neutralità climatica⁹⁰ entro il 2050; impegno che, dopo la proposta di regolamento del 4 marzo 2020, viene rispettato con l'approvazione del Regolamento UE n. 2021/1119 del 30 giugno 2021 che istituisce un quadro «*per la riduzione irreversibile e graduale delle emissioni antropogeniche di gas a effetto serra dalle fonti e l'aumento degli assorbimenti dai pozzi regolamentati nel diritto dell'Unione*» e sancisce, sul piano del diritto positivo cogente⁹¹, l'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050⁹².

⁸⁸ In particolare i report scientifici, quali ad esempio quelli elaborati dall'IPCC, pongono l'attenzione sui rischi di superamento dei cd "*tipping points*" traducibili come punti di non ritorno; in sintesi, qualora superati tali limiti, potrebbero prodursi una serie di cambiamenti rapidi ed irreversibili di entità tale da non permettere più il mantenimento del clima in uno stato di equilibrio.

⁸⁹ Gli atti legislativi sono la direttiva 2019/944/UE del 5 giugno 2019 relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, il regolamento 2019/943/UE del 5 giugno 2019 sul mercato interno dell'energia elettrica, il regolamento 2019/942/UE del 5 giugno 2019 relativo all'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (ACER), il regolamento 2019/941/UE del 5 giugno 2019 sulla preparazione ai rischi nel settore dell'energia elettrica, la direttiva 2018/2001/UE dell'11 dicembre 2018 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, la direttiva 2018/2002/UE dell'11 dicembre 2018 che modifica la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica, la direttiva 2018/844/UE del 30 maggio 2018 che modifica la direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell'edilizia, la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica e il regolamento 2018/1999/UE dell'11 dicembre 2018 sulla *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima.

⁹⁰ L'impegno per una transizione verso l'azzeramento delle emissioni nette di gas a effetto serra entro il 2050 era già stato delineato nella precedente Comunicazione del 28 novembre 2018 «*Un pianeta pulito per tutti - Visione strategica europea a lungo termine per un'economia prospera, moderna, competitiva e climaticamente neutra*».

⁹¹ Il regolamento UE apporta anche modifiche al regolamento CE n. 41/2009 e al più recente regolamento UE 2018/1999 che stabilisce «la necessaria base legislativa per una *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima affidabile (*«meccanismo di governance»*), inclusiva, efficace sotto il profilo dei costi, trasparente e prevedibile che garantisca il conseguimento degli obiettivi e dei traguardi a lungo termine fino al 2030 dell'Unione dell'energia, in linea con l'accordo di Parigi del 2015» (considerando n. 1); in termini operativi tale regolamento individua il piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC), di valenza decennale a partire dal periodo 2021-2030, come lo strumento strategico necessario per il raggiungimento degli obiettivi della regolazione (sul

A conclusione di questa disamina, inevitabilmente parziale ad approssimativa, sembra di poter constatare come la sfida “*climate change*” sia stata presa dall’UE molto sul serio sia; la progressione e la relativa velocità con cui si assiste a stabilire nuovi obiettivi sempre più ambiziosi risulta evidente; nemmeno la grave crisi pandemica, tuttora in corso, con le evidenti ricadute negative nel contesto socio-economico, viene considerata una sopravvenienza che permette di allentare gli impegni per la riduzione delle emissioni; e appare preso sul serio anche l’art. 191 del TFUE in base al quale la politica dell’UE persegue l’obiettivo, «*in particolare [di] combattere i cambiamenti climatici*» nonché puntare ad un elevato livello di tutela.

Inoltre, in questo quadro di impegni internazionali e sovranazionali, si inseriscono, specie in ambito europeo, anche le sentenze della c.d. “giustizia climatica”; difatti, nel periodo 2015-2021, il contenzioso avente ad oggetto il clima ha sia assunto una dimensione quantitativa di indubbio rilievo, interessando oramai molti Stati, sia prodotto, in termini qualitativi, risposte giurisdizionali decisive e innovative⁹³.

In particolare, visto la sua dimensione costituzionale, appare utile ricordare la recente decisione del 24 marzo 2021 del *Bundesverfassungsgericht* con la quale sono stati parzialmente accolti⁹⁴, con giudizio unanime⁹⁵, i ricorsi presentati⁹⁶ contro le disposizioni contenute nella legge federale sui cambiamenti climatici del 12 dicembre 2019 (*Klimaschutzgesetz - KSG*); la censura principale dei ricorrenti era che lo Stato non avesse «*introduced a legal framework sufficient for swiftly reducing greenhouse gases, especially carbon dioxide (CO₂)*».

contenuto del PNIEC cfr in particolare art. 3 del Reg. UE n. 2018/1999 e, in generale, tutto il capo 2 del regolamento).

⁹² La formula utilizzata nell’art. 2 del Regolamento UE, dedicato all’obiettivo della neutralità climatica, stigmatizza la natura del termine del 2050 come obiettivo minimo; l’equilibrio tra emissioni e assorbimenti dovrebbe infatti essere raggiunto “al più tardi nel 2050” in modo da giungere, prima possibile, all’inversione del fenomeno cioè ad un flusso di emissioni negative.

⁹³ Infatti, dopo il noto caso “apripista” Urgenda, iniziato con la decisione di primo grado del 2015 e concluso con la sentenza della *Supreme Court of Netherlands* del 2019, dove i giudici olandesi hanno condannato, in via definitiva, lo Stato ad implementare una politica ambientale più rigorosa sembra che oramai tutta l’Europa sia sollecitata da casi di giustizia climatica; in argomento cfr. G. VIVOLI, *L’insostenibile leggerezza degli obiettivi climatici: come gli impegni assunti dagli Stati vengono presi sul serio dai giudici*, in *Ambienteditto.it*, 2022, n. 1, 2022; M. MAGRI, “*Il 2021 è stato l’anno della “giustizia climatica”?*”, in *Ambiente diritto.it*, n. 4, 2021, pp. 320-335; F. SCALIA, *La giustizia climatica*, in *Federalismi.it*, n. 10, 2021, pp. 269-308; S. NESPOR, *I principi di Oslo: nuove prospettive per il contenzioso climatico*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2015, n. 6, pp. 750-755; B. POZZO, *La climate change litigation in prospettiva comparatistica*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2021, n.2, pp. 271-317; M. SCHIRRIPA, *Climate Change Litigation and the Need for ‘Radical Change’*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2022, p. 184 e ss.

⁹⁴ Per l’analisi della sentenza sarà utilizzato il testo in inglese reperibile sul sito del BVerfG https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2021/03/rs20210324_1bvr265618en.html.

⁹⁵ Il sistema tedesco prevede l’istituto della *dissenting opinion*; per una ricostruzione dell’istituto nell’ordinamento tedesco cfr D. CAMONI, *Due importanti lezioni europee per l’introduzione dell’opinione dissenziente nella Corte costituzionale italiana*, in *Rivista AIC* n. 3, 2021, pp. 61-69.

⁹⁶ Il caso tedesco “risente”, in senso positivo, del *direkte Verfassungsbeschwerde* che consente a qualsiasi cittadino che ritenga violato un suo diritto fondamentale di rivolgersi direttamente al BVerfG.

È interessante evidenziare la ricostruzione e la funzione svolta dall'art. 20a del GG⁹⁷ di cui il BVerfG ne ricorda la sua corretta dimensione e portata costituzionale⁹⁸; *in primis* esso, in linea con l'art. 9 della nostra Costituzione, non riconosce alcun diritto soggettivo all'ambiente e pertanto, una sua violazione diretta, non può essere invocata come parametro su cui fondare una censura costituzionale⁹⁹; infatti, la protezione dell'ambiente viene inquadrata quale “*Staatszielbestimmung*”, vale a dire quale obiettivo fondamentale dello Stato¹⁰⁰; tuttavia, posto che risulta pacifico come l'impegno pubblico garantito dall'art. 20a GG comprenda anche l'azione a protezione del clima¹⁰¹, ciò non incide sul fatto che l'articolo, così come interpretato, possa essere comunque soggetto a giudizio di costituzionalità¹⁰²; inoltre, rievocando il principio già ricordato della sentenza Ilva, viene precisato come l'obbligo costituzionale del “*duty to protect the climate*”, dovuto anche all'irreversibilità dei cambiamenti climatici¹⁰³, non ne determina una assoluta e incondizionata prevalenza sugli altri interessi e valori oggetto di protezione.

Nessun interesse (o valore) coinvolto può essere, in assoluto, “tirannico” ma, vista la loro inevitabile natura conflittuale è sempre indispensabile individuare un loro bilanciamento senza

⁹⁷ L'art. 20a è stato introdotto con la legge di riforma costituzionale del 1994; in base ad esso lo Stato tutela, anche nei confronti delle generazioni future, le naturali condizioni di vita, nel quadro dell'ordinamento costituzionale, attraverso la legislazione, e nel rispetto delle disposizioni di legge e del diritto, attraverso il potere esecutivo e la giurisprudenza. Il testo in lingua originale dell'Art 20a del GG è il seguente: «*Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung*».

⁹⁸ Le basi costituzionali su cui si fondano i quattro ricorsi sono parzialmente diverse ma ricorrono le censure in merito all'art. 2, co. 2 del Grundgesetz (GG) che sancisce il diritto alla vita e all'integrità fisica, e all'art. 14 co. 1 quale violazione del diritto alla proprietà; lo Stato avrebbe violato i suoi “duties of protection” a causa dell'insufficiente azione climatica; inoltre, l'altro riferimento richiamato, è l'art. 20a GG, introdotto con la legge di riforma costituzionale del 1994, in base al quale lo Stato tutela, anche nei confronti delle generazioni future, le naturali condizioni di vita, nel quadro dell'ordinamento costituzionale, attraverso la legislazione, e nel rispetto delle disposizioni di legge e del diritto, attraverso il potere esecutivo e la giurisprudenza. Prima della revisione costituzionale del 1994, che ha introdotto l'art. 20a nel GG, il BVerfG ha interpretato estensivamente proprio l'art. 2 GG per comprendere alcune garanzie a tutela dell'ambiente, cfr. G. CORDINI, *Diritto ambientale comparato*, p. 122, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Vol. I, 2012.

⁹⁹ Cfr par 112 dove il BVerfG ricorda come furono anche discusse proposte di configurare la tutela dell'ambiente quale diritto soggettivo ma che poi, in sede di approvazione della legge di riforma costituzionale, la scelta adottata con l'art. 20a GG sia stata diversa; coerentemente con tale approccio risulta sia la scelta di inserimento dell'articolo fuori dal catalogo dei diritti fondamentali, sia, in termini procedurali, la sua mancata menzione tra i diritti che possono essere fatti direttamente valere in sede di ricorso costituzionale (art. 93, par. 1, 4a GG).

¹⁰⁰ cfr. BVerfGE 128, 1 <48>; 134, 242 <339 para. 289>.

¹⁰¹ Par 198, «*Art. 20a GG obliges the state to take climate action (cf. BVerfGE 118, 79 <110 f.>; 137, 350 <368 f. para. 47, 378 para. 73>; 155, 238 <278 para. 100>)*».

¹⁰² Cfr par. 205 dove la Corte precisa come il fatto che l'art. 20a non contenga uno standard esplicito e ne rimetta la sua definizione al legislatore non è rilevante in quanto l'«*Art. 20a GG is a justiciable legal provision*».

¹⁰³ Par. 198: «*In order to prevent global warming from exceeding the temperature limit that is relevant under constitutional law (see para. 208 ff. below), it is necessary to stop further greenhouse gas concentrations from accumulating in the Earth's atmosphere. This is because, as things currently stand, greenhouse gas concentrations and the resultant global warming that leads to climate change are largely irreversible*».

poter stabilire gerarchie storicamente definite e prevalenze incondizionate; tuttavia la Corte tedesca pone anche in evidenza come, in termini relativi, il “peso specifico” del *duty of protect* in relazione al cambiamento climatico incorpora una sua tendenza naturale all’aumento in funzione dell’intensificazione del fenomeno con il trascorrere del tempo.

Per evidenziare il cuore della decisione si ritiene utile riportare il par. 142 della sentenza:

«*The constitutional complaints are partially successful. While it is not ascertainable that the legislator has violated its constitutional duties to protect the complainants against the risks of climate change ..., fundamental rights have nonetheless been violated because the emission amounts allowed by the Federal Climate Change Act in the current period are capable of giving rise to substantial burdens to reduce emissions in later periods*».

Soffermandosi sugli elementi che inducono i giudici ad accogliere i ricorsi, risultano svolgere un ruolo cruciale sia il fattore tempo¹⁰⁴, sia la dimensione “finita” del consumo di CO₂, per cui un eccesso di consumo attuale incide e riduce quello futuro.

La Corte tedesca introduce il concetto di “*advance interference-like effect*”¹⁰⁵ sul futuro dei ricorrenti; le scelte legislative di non prevedere impegni vincolanti dopo il 2030 produce una “interferenza” nei loro diritti fondamentali costituzionalmente riconosciuti, cioè nelle loro libertà future; interferenza che può essere rilevabile già adesso in quanto è possibile anticipare le implicazioni nelle varie attività del domani; in altri termini, riconoscere maggiori libertà oggi, ossia concedere più emissioni inquinanti in riferimento a qualsiasi tipo di attività, implica, inevitabilmente, limitare le opzioni future per la riduzione del *carbon budget* a disposizione e ciò determina, di conseguenza, un pregiudizio¹⁰⁶.

In base a tali considerazioni gli articoli del KSG censurati dai ricorrenti sono stati dichiarati incostituzionali per l’attitudine a creare «*disproportionate risks that freedom protected by fundamental rights will be impaired in the future*»¹⁰⁷; quindi, tenuto conto anche della difficoltà e dell’incertezza nella rilevazione dei dati delle emissioni (e quindi della difficoltà di conoscere il “*carbon budget future*”)¹⁰⁸, nonché della natura probabilistica degli scenari descritti nei report scientifici, la criticità che conduce all’incostituzionalità del KSG risiede nei

¹⁰⁴ Par. 121 «*The amount of time remaining is a key factor in determining how far freedom protected by fundamental rights will have to be restricted – or how far fundamental rights may be respected – when making the transition to a climate-neutral society and economy*»

¹⁰⁵ In lingua tedesca “*eingriffsähnliche Vorwirkung*”; in argomento cfr. P. MINNEROP, *The ‘Advance Interference-Like Effect’ of Climate Targets: Fundamental Rights, Intergenerational Equity and the German Federal Constitutional Court*, in *Journal of Environmental Law*, 2021, pp 1- 28.

¹⁰⁶ Par. 187 «*Consuming the annual emission amounts that these provisions allow until 2030 inevitably and irreversibly uses up portions of the remaining CO₂ budget*».

¹⁰⁷ Par. 183.

¹⁰⁸ Cfr. par. 220 e ss; in particolare par. 228 dove la Corte, sintetizzando il nodo della questione afferma che, dopo una accurata analisi dei report scientifici «*while it cannot be ruled out that Germany’s remaining budget might actually be larger than calculated, overall it seems equally possible that the remaining budget might be smaller*».

“*disproportionate risks*”; non vi è alcuna certezza dei pregiudizi futuri nei diritti fondamentali dei ricorrenti ma il punto centrale è che la legislazione statale già oggi deve dimostrare di farsene adeguatamente carico in modo da non rendere eccessive le limitazioni da porre in essere domani; ed ecco perché le disposizioni censurate, in particolare per ciò che non prevedono, giocano un ruolo chiave.

Così come il riferimento alle generazioni future contenuto nell’art. 20a GG è risultato un elemento di supporto per sostenere lo sviluppo argomentativo della decisione del BVerfG, allo stesso modo l’aver previsto nell’art. 9 che l’ambiente debba essere tutelato anche nell’interesse delle generazioni future potrebbe rappresentare un utile appiglio per sostenere istanze di protezione del domani¹⁰⁹; interessi che, per essere soddisfatti, devono trovare risposta anche nei doveri che vengono imposti oggi e senza dimenticare che, specie quando l’orizzonte temporale si accorcia, il futuro può essere già ben tutelato pensando al futuro delle attuali giovani generazioni.

8. Le modifiche all’art. 41 della Costituzione.

Interesse per le generazioni future, che nell’accezione ampia inserita nell’art. 9, risulta anche un temperamento alla mancata indicazione dello sviluppo sostenibile e della lotta ai cambiamenti climatici; in altri termini una certa dose di “sostenibilità” sembra potersi desumere sia dal riferimento nell’art. 9 alle future generazioni sia nelle modifiche apportate nell’art. 41.

Quest’ultimo proclama la libertà d’iniziativa economica privata per poi specificarne i vincoli e i limiti che possono essere imposti allo svolgimento delle attività produttive nonché all’attività economica pubblica; il secondo comma ha lo scopo di arginare e temperare gli “eccessi” dell’iniziativa privata e rivolgendosi all’economia decentrata di mercato, corrispondente quindi all’attuale modello economico, manifesta ancora oggi una sua piena vitalità e attualità; il terzo comma esprime invece una visione almeno parzialmente più desueta, soprattutto nella parte in cui pone sullo stesso piano attività economica privata e pubblica quando, nel tempo, è mutato significativamente il ruolo e la presenza dello Stato nell’economia; siamo passati dallo “Stato imprenditore” alle spinte verso la privatizzazione e la liberalizzazione¹¹⁰ per adeguarsi alle regole sulla concorrenza di derivazione europea¹¹¹.

¹⁰⁹ Del resto dalla relazione della Sen. Maiorino emerge come la formula inserita nell’art. 9, con il riferimento all’interesse delle generazioni future, «*richeggia*» quella dell’art. 20a della Costituzione tedesca e «*da un lato vuole costituire un impegno a politiche ambientali di lungo periodo e dall’altro riprende, nella sostanza, il concetto di sviluppo sostenibile*» (p. 4-5); vedi nota 68.

¹¹⁰ A titolo esemplificativo si può ricordare l’esperienza dell’ENEL (dalla sua istituzione quale ente con personalità giuridica di diritto pubblico avvenuta con la L. n. 1643 del 1962, alla sua trasformazione in S.p.a. ad inizio anni ‘90 per poi giungere alla quotazione in Borsa); l’intervento statale nell’economia aveva assunto una dimensione tale da giustificare l’istituzione nel 1956 del Ministero delle partecipazioni statali poi abrogato con referendum del 1993.

Un limite che può essere imposto all'attività economica è quello dell'«utilità sociale» espressione sufficientemente flessibile per consentire di «*veicolare nel sistema e giustificare tutta una serie di prescrizioni legate al perseguimento di interessi e finalità di natura sociale*»¹¹²; nel valutare tuttavia la portata innovativa o meno delle modifiche apportate al co. 2 dell'art. 41 non si può non ricordare la sentenza n. 196 del 1998 con la quale la Corte costituzionale dichiarò l'infondatezza dei motivi di ricorso promosso in via incidentale in riferimento ad una legislazione regionale friulana sulla gestione dei rifiuti; in particolare il giudice *a quo* riteneva che, vietando di smaltire i rifiuti di provenienza extraregionale, la disciplina legislativa risultasse discriminatoria e violasse gli artt. 3 e 41 della Costituzione per creare «*inevitabilmente un'alterazione dell'assetto concorrenziale del mercato della raccolta dei rifiuti a favore delle imprese prive di limiti territoriali di esercizio*».

Nei limiti di quanto interessa la Corte, negando la prospettata violazione dei riferimenti costituzionali, osservò come la legislazione non configurasse alcuna «*lesione della libertà d'iniziativa economica, perché questa consente l'apposizione di limiti al suo esercizio a condizione che essi corrispondano all'utilità sociale, nel cui ambito sicuramente rientrano gli interessi alla tutela della salute e dell'ambiente*»; l'affermazione¹¹³ risulta già sufficientemente chiara da escludere qualsiasi dubbio sulla possibilità di considerare all'interno dell'utilità sociale sia la tutela della salute che quella dell'ambiente.

Le modifiche dell'art. 41 della Cost. in realtà non impattano sulla prima parte della proposizione (che richiama l'utilità sociale) ma arricchiscono l'elenco delle successive specifiche che identificano quei limiti che possono giustificare restrizioni all'attività economica privata aggiungendovi come questa non possa essere svolta in modo da recare danno alla salute e

¹¹¹ Così come la tutela dell'ambiente, anche la tutela della concorrenza presenta quella caratteristica di trasversalità che determina quella capacità di incidere in maniera significativa sulle competenze regionali; nella sentenza n. 125/2014 la Corte costituzionale precisa come «la materia “tutela della concorrenza”, dato il suo carattere “finalistico”, non è una “materia di estensione certa” o delimitata, ma è configurabile come “trasversale”, corrispondente ai mercati di riferimento delle attività economiche incise dall'intervento e in grado di influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle Regioni (sentenze n. 80 del 2006, n. 175 del 2005, n. 272 e n. 14 del 2004).

¹¹² L. CASSETTI, *Art. 41*, in F.CLEMENTI, L.CUOCOLO, F.ROSA, G.E.VIGEVANI, *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol 1, p. 279; nella sentenza n. 94/2013 la Corte ha tenuto a ribadire come «*le clausole generali «utilità sociale» e «fini sociali» (art. 41, secondo e terzo comma, Cost.), le quali legittimano l'introduzione di vincoli e limiti alla libertà di iniziativa economica, «non devono necessariamente risultare da esplicite dichiarazioni del legislatore» (sentenza n. 46 del 1963), essendo sufficiente «la rilevanza di un intento legislativo di perseguire quel fine e la generica idoneità dei mezzi predisposti per raggiungerlo» (sentenze n. 63 del 1991, n. 388 del 1992 e n. 446 del 1988), ferma l'esigenza che l'individuazione delle medesime «non appaia arbitraria» e che le stesse non siano perseguite dal legislatore mediante misure palesemente incongrue (tra le molte, sentenze n. 247 e n. 152 del 2010, n. 167 del 2009 e n. 428 del 2008)».*

¹¹³ Affermazione confermata nella successiva sentenza n. 190/2001 dove risulta «*acquisito alla giurisprudenza costituzionale che al limite della utilità sociale, a cui soggiace l'iniziativa economica privata in forza dell'articolo 41 della Costituzione, non possono dirsi estranei gli interventi legislativi che risultino non irragionevolmente (art. 3 Cost.) intesi alla tutela dell'ambiente (cfr., da ultimo, sentenza n. 196 del 1998)».*

all'ambiente; il tenore "innovativo" sembra alquanto tenue a meno che non si voglia sostenere una sorta di "preferenza" nella gerarchia tra "limiti" (tentando quindi di attribuire a salute e ambiente un peso prevalente¹¹⁴ nel giudizio di bilanciamento)¹¹⁵ o, addirittura, giungere ad ipotizzare che le attuali modifiche avrebbero potuto influenzare la nota sentenza Ilva n. 85/2013¹¹⁶, sintesi di conflitto istituzionale¹¹⁷ e dramma sociale.

¹¹⁴ Scettica sul punto L. CASSETTI, *Salute e ambiente come limiti "prioritari" alla libertà di iniziativa economica?*, in *federalismi.it*, paper del 23 giugno 2021.

¹¹⁵ Il tentativo, ammesso che vi sia, sembra velleitario per l'inevitabile "relativismo" nella definizione del punto di equilibrio tra diritti, valori e principi; emblematico il noto passaggio della sentenza n. 85/2013 dove la Corte, nel negare la tesi del rimettente sulla presupposta gerarchia dei valori con all'apice la tutela della salute umana, così afferma: «*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*».

¹¹⁶ Con la prima sentenza Ilva, la n. 85/2013, è stato infatti ritenuto compatibile a Costituzione l'intervento legislativo statale (cd. "Salva-Ilva") nonostante venissero messi in gioco diritti fondamentali della persona; infatti i giudici rimettenti contestavano proprio il fatto che la disciplina non realizzasse un «*bilanciamento ragionevole tra il diritto alla salute ed all'ambiente salubre da un lato ed il diritto all'iniziativa economica dall'altro (con conseguente violazione degli artt. 2, 9, 32 e 41 Cost.)*»; tra le varie questioni il D.L. n. 207/2012 convertito in L. n. 231/12 veniva censurato in quanto perseguiva il fine di salvaguardare i livelli occupazionali ma sacrificando eccessivamente il diritto alla salute e all'ambiente salubre, ossia permettendo che l'attività dell'ILVA proseguisse, anche in spregio dei limiti indicati nell'art 41 co. 2 della Costituzione, con modalità tali da recare danno alla sicurezza ed alla dignità umana; ma, come ben noto, la decisione della Corte ha ritenuto che invece «*[l]a ratio della disciplina censurata consiste nella realizzazione di un ragionevole bilanciamento tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, in particolare alla salute (art. 32 Cost.), da cui deriva il diritto all'ambiente salubre, e al lavoro (art. 4 Cost.), da cui deriva l'interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali ed il dovere delle istituzioni pubbliche di spiegare ogni sforzo in tal senso*»; si può notare peraltro che l'art. 41, nonostante posto tra i parametri ritenuti violati, rimanga sullo sfondo dello sviluppo del ragionamento e, nei passaggi cruciali, non venga nemmeno citato.

Nella seconda sentenza n. 58/2018 la Corte costituzionale ha invece dichiarato l'illegittimità dell'art. 3 del D.L. n. 92/2015 in quanto, con tale disposizione, «*il legislatore non ha rispettato l'esigenza di bilanciare in modo ragionevole e proporzionato tutti gli interessi costituzionali rilevanti, incorrendo in un vizio di illegittimità costituzionale per non aver tenuto in adeguata considerazione le esigenze di tutela della salute, sicurezza e incolumità dei lavoratori, a fronte di situazioni che espongono questi ultimi a rischio della stessa vita*»; la disposizione imponeva, come condizione per la prosecuzione dell'attività dell'impresa, di predisporre, entro 30 giorni dall'adozione del provvedimento di sequestro, un piano per la tutela della sicurezza sui luoghi di lavoro, con misure specifiche da adottare all'impianto oggetto del provvedimento di sequestro; il piano avrebbe poi dovuto essere trasmesso ai Vigili del fuoco, ASL ed INAIL competenti per territorio nonché comunicato all'autorità giudiziaria procedente; il *vulnus*, in sintesi, veniva rilevato sia nel mancato riferimento a specifiche disposizioni delle leggi in materia di sicurezza sul lavoro sia nel fatto che le autorità pubbliche, venendo informate solo *ex post*, non sarebbero state in alcun modo coinvolte.

È sulla base di tali condizioni che la Corte ha stabilito come «*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 non pericoloso (artt. 4 e 35 Cost.)*»; stavolta però la Corte dedica un passaggio all'art. 41 e, richiamando propri precedenti, puntualizza come «*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*»; nei precedenti richiamati l'art. 41 viene in rilievo ai fini della

Qualche profilo di interesse in più potrebbe suscitare la modifica apportata al co. 3 comma che potrebbe avere una valenza sia per l'azione pubblica sia per l'orientamento di quella privata; anche se in teoria non si presenta con una valenza così innovativa potrebbe tuttavia rappresentare, in concreto, un appiglio per solidificare e dare maggior peso specifico alle istanze ecologiche potendo “giustificare” una legislazione più rigorosa.

9. Una valutazione complessiva della revisione costituzionale.

I brevi cenni al “concepimento” dell'art. 9 nel dibattito in Assemblea Costituente ci ricordano come non sia necessaria una consapevolezza iniziale per impedire alla giurisprudenza processi ermeneutici in funzione dell'emersione di nuove esigenze di tutela; tuttavia il momento storico è profondamente diverso e oggi la consapevolezza sulle questioni ambientali è un bagaglio ampiamente diffuso e non prerogativa di pochi scienziati illuminati; l'economia circolare, la sostenibilità, le *smart cities*, la green economy non sono più dei modelli teorici da studiare “in vitro” ma dei progetti concreti sviluppati su basi normative e strumenti finanziari volti ad implementare un nuovo modello economico che, in chiave intergenerazionale, sia davvero in grado di raggiungere un equilibrio tra esigenze di oggi e bisogni del futuro.

Non sembra possibile attribuire a nessuno la “paternità” della revisione in quanto il risultato finale, come del resto dimostrano le ampie maggioranze di approvazione, sembra proprio quello di un forte compromesso tra le varie proposte iniziali e le tante “voci” degli esperti ascoltati nelle audizioni informali.

L'aggiornamento “green” della nostra Costituzione non può che essere visto come elemento positivo che non può che rafforzare le future istanze ecologiche e “sana” un vuoto che, anche simbolicamente, è diventato nel tempo sempre meno giustificabile; tuttavia, dopo aver ricostruito, seppur in maniera sintetica, l'evoluzione giurisprudenziale ed effettuato una analisi

“sicurezza” del lavoratore¹¹⁶ e per imporre ai datori di lavoro, in combinato disposto con l'art. 32, la «*massima attenzione per la protezione della salute e dell'integrità fisica dei lavoratori*».

In sintesi, nonostante la Corte costituzionale avesse già riconosciuto la tutela della salute e dell'ambiente nel concetto di “utilità sociale” - e quindi in qualità di interessi meritevoli di protezione ai fini dell'apposizione di limiti all'esercizio di attività d'impresa – nella sentenza n. 85/2013 l'art. 41, nel bilanciamento, ne esce particolarmente sminuito mentre nella sentenza n. 58/2018 entra in gioco “soltanto” per la sicurezza del lavoro; questi brevi richiami non sono rivolti a sollevare critiche sulle decisioni quanto piuttosto a riflettere quanto avrebbe potuto davvero “pesare” nelle decisioni (più che altro nella prima) il nuovo testo costituzionale.

¹¹⁷ Il conflitto ha visto coinvolto tutti i soggetti istituzionali, la Procura di Taranto, il Governo che è intervenuto d'urgenza con il D.L. 207/2012, il legislatore in sede di conversione con la L. 231/12, l'autorità amministrativa in relazione al procedimento di revisione dell'AIA e, infine, la Corte costituzionale investita dal ricorso del giudice rimettente; peraltro è stato autorevolmente osservato come la sentenza n. 85/2013, seppur formalmente porsi come soluzione di un giudizio incidentale, sembra risolvere in realtà un conflitto di attribuzione tra poteri: «*[l]a sostanza vera della controversia è tutta qua, nell'actio finium regundorum fra potere politico e potere giudiziario*», V.ONIDA, *Un conflitto tra 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, p. 2.

della recente revisione costituzionale degli artt. 9 e 41, dal riscontro sembra emergere come, almeno in prevalenza, il consolidamento dell'esistente prevalga sulle reali spinte innovative.

Senza ovviamente sminuire la rilevanza di cristallizzare in maniera definitiva le conquiste del passato, cioè consolidare nel testo costituzionale le elaborazioni giurisprudenziali su cui si è fondato e sviluppato il diritto dell'ambiente, l'occasione della revisione poteva forse essere colta con maggior coraggio¹¹⁸; in concreto quali sono gli elementi che possono essere davvero considerare “nuovi” ossia davvero in grado di aggiungere qualcosa e prospettare ulteriori sviluppi nella protezione dell'ambiente?

Le modifiche con maggior carica innovativa sembrano due e in particolare la previsione, decisamente timida, sulla tutela degli animali e l'inserimento degli “interessi” delle future generazioni; difatti, gli “innesti” terminologici inseriti nell'art. 9, sembrano funzionalizzati più ad accertare l'esistente anche se il concetto di biodiversità può avere una sua valenza specifica e differenziale; ovviamente, si ribadisce, ciò non significa svalutare in assoluto l'importanza di sancire e consacrare questo passaggio, sicuramente importantissimo, di inserire la tutela dell'ambiente, assieme alle altre “categorie”, all'interno dei valori che fondano la nostra vita sociale e da cui le future istanze di protezione non potranno che trovare nuova forza; definitiva acquisizione che peraltro, in maniera tutt'altro che simbolica, impedisce un qualsiasi arretramento della tutela anche se l'ipotesi sembrerebbe davvero scenario poco verosimile.

Sempre da un punto di vista terminologico mancano i riferimenti allo sviluppo sostenibile e al cambiamento climatico quando, specie quest'ultimo, configura una precisa sfida globale di lungo periodo rappresentato dall'obiettivo, almeno a livello europeo, di arrivare alla neutralità climatica nel 2050; una sfida così pervasiva e strutturale – perché dovrebbe a questo punto accompagnare *sine die* l'azione umana su questo pianeta – meritava, a modesto parere del sottoscritto, una menzione specifica e il luogo più adeguato, visto che più che un valore sembra un obiettivo permanente, era l'art. 41.

Dopodiché se alla giurisprudenza è stato sufficiente il termine “paesaggio” per arrivare a riconoscere l'ambiente quale valore da proteggere, sicuramente non mancheranno gli appigli, nella costituzione riformata, per giungere a riconoscere un dovere pubblico ad agire a protezione

¹¹⁸ Nel merito dei giudizi complessivi sulla revisione tra le voci più critiche G. DI PLINIO, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in *federalismi.it*, Paper del 1 luglio 2021, che ritiene la revisione, nel suo complesso «*inutile, forse dannosa, al limite stupida*» e anche T.E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *federalismi.it*, Paper del 23 giugno 2021, che ritiene la revisione non necessaria e paventa anche un potenziale rischio nella modifica dei principi fondamentali in quanto «*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*»; profili critici vengono evidenziati anche da 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 *Forum di Quad.Cost.*, n. 3/2021, p. 298; esprime una valutazione più positiva I.A. NICOTRA, *L'ingresso dell'ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*, in *federalismi.it*, Paper del 23 giugno 2021

del clima; ma ragionando in tal senso, ossia confidando sull'interpretazione, allora sarebbe stato sufficiente inserire nell'art. 9 il termine "ambiente" accanto al paesaggio.

Considerazioni simili possono essere sviluppate per gli "innesti" nell'art. 41 che non sembrano aggiungere molto al patrimonio giuridico pacificamente acquisito anche se possono aggiungere "peso specifico" alle istanze ecologiche ed essere interpretati come "sucedanei" dello sviluppo sostenibile vista la sua mancata esplicitazione.

Venendo a quelle che possono essere considerate le novità, suscita qualche perplessità la soluzione alquanto modesta sulla tutela degli animali a cui non si riconosce loro nemmeno ciò che risulta una chiara acquisizione scientifica vale a dire la loro natura di esseri senzienti; affermazione che avrebbe davvero segnato un salto qualitativo nella concezione del mondo animale senza peraltro che tale riconoscimento potesse implicare necessariamente un abbandono dell'approccio antropocentrico; si è anche cercato di evidenziare come la previsione, alla luce degli orientamenti assunti dalla giurisprudenza costituzionale, non sembra trovare poi una collocazione così chiara nella complessa questione della ripartizione di competenza legislativa tra Stato e Regioni in materia di ambiente; inoltre, a prescindere dal merito, la sua formale collocazione all'interno dell'art. 9 appare alquanto discutibile perché introduce tra i principi fondamentali una mera riserva di legge statale.

La novità più interessante, in chiave stavolta positiva, è invece l'inserimento nell'art. 9 dell'*«interesse delle future generazioni»*; tale espressione all'interno dei principi fondamentali sembra in condizione di rafforzare il "peso" delle esigenze del domani e quindi, nell'ottica dell'equità intergenerazionale, favorire quell'interpretazione anticipatoria delle interferenze che caratterizza la decisione del BVerfG.

Sembra questa l'espressione costituzionale che abbia davvero, nel mutato testo costituzionale, la potenzialità di moltiplicare i significati degli "oggetti" di tutela contenuti nell'art. 9 e di estendere l'orizzonte e la forza della loro protezione; l'unica che, in maniera davvero innovativa, presenti quella capacità di "pretendere" che le azioni pubbliche tengano conto già oggi degli effetti futuri sull'ambiente; in altri termini più che le estensioni terminologiche, con relativi dilemmi interpretativi e elementi tautologici, è l'attenzione alle generazioni future che appare il vero e proprio salto qualitativo costituzionale; e sarà sicuramente interessante verificare come la giurisprudenza (costituzionale e non) potrà interpretare e applicare il nuovo principio davanti ai casi concreti.

Inoltre, nel valutare le modifiche, occorre anche considerare il ruolo decisivo giocato dal fattore tempo; infatti l'evidente ritardo con cui le istanze ecologiche sono state formalmente recepite in Costituzione è anche un elemento che "spiega" la connotazione più "ricognitiva" della revisione in quanto molto, nel silenzio del testo, era già stato elaborato dalla giurisprudenza.

In conclusione se la “fotografia” ne esce nel suo complesso positiva ma un po’ sbiadita e scontata ciò è imputabile anche al ritardo con cui la revisione costituzionale è stata approvata; inoltre ciò non significa escludere che la giurisprudenza possa spingersi ulteriormente avanti e, utilizzando le potenzialità disseminate negli artt. 9 e 41, fornire interpretazioni che, seguendo il solco del passato, guardino al futuro più di quanto possa risultare dal testo stesso come, ad esempio, la suggestiva prospettiva indicata dalla Corte costituzionale nella ricordata sentenza n. 12/2009¹¹⁹.

¹¹⁹ Vedi *supra* par. 3.