

La disciplina sostanziale della tutela dell'ambiente nella Carta repubblicana: spunti per un'analisi della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione

Marcello Cecchetti

L'Autore analizza la recente riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente, soffermandosi sia sugli aspetti valutabili in termini positivi e sugli effetti che potranno scaturire dall'intervento di revisione, sia sulle omissioni e le lacune che rimangono da colmare. In particolare, dal primo punto di vista, vengono messi in luce tanto gli elementi confermativi dei consolidati approdi della giurisprudenza costituzionale, quanto gli elementi di novità per potenziali sviluppi futuri; dal secondo punto di vista, invece, l'Autore si sofferma sull'esigenza di una disciplina più dettagliata di livello costituzionale, al momento rimasta insoddisfatta.

1. Premessa

È innegabile che la riforma degli articoli 9 e 41 Cost. operata dalla l. cost. n. 1/2022 abbia colmato un'atavica lacuna della nostra Carta repubblicana, ossia l'assenza di una disciplina sostanziale esplicita sulla tutela dell'ambiente. Nel testo costituzionale previgente, infatti, l'unico riferimento testuale alla «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» era stato introdotto dalla l. cost. n. 3/2001 e compariva, nell'ambito della distribuzione delle competenze legislative, all'interno del catalogo delle materie affidate alla legislazione esclusiva dello Stato dall'art. 117, comma 2, lett. s).

La modifica dell'art. 9 ha aggiunto un terzo comma ai due originari, con la seguente formulazione: «Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali». La modifica dell'art. 41, invece, si è limitata a ritoccarne il secondo e il terzo comma: nel primo caso, con l'aggiunta del duplice riferimento al «danno alla salute» e al «danno all'ambiente», a integrazione del catalogo di limiti che si impongono alla libertà di iniziativa economica privata; nel secondo caso, con l'aggiunta dell'espressione «e ambientali» ai «fini sociali» cui può essere funzionalizzata (ovvero «indirizzata e coordinata») l'attività

economica (sia pubblica che privata) mediante i programmi e i controlli opportuni che la legge è abilitata a determinare.

L'analisi dell'intervento di revisione costituzionale, nel suo complesso, fa emergere un cono di luce e un cono d'ombra.

Nel primo, come si vedrà, si collocano alcuni contenuti normativi senz'altro da apprezzare, tanto nell'ottica dell'emersione in forma di enunciati positivi di quel diritto costituzionale vivente progressivamente maturato nelle consolidate elaborazioni di una giurisprudenza ormai pluridecennale, quanto nell'ottica di alcune rilevanti potenzialità evolutive del nostro ordinamento costituzionale. Tali contenuti normativi, d'altra parte, considerata l'incidenza (quanto meno "topografica") con i principi fondamentali della nostra Costituzione contenuti nei primi dodici articoli, impongono senza dubbio una specifica valutazione circa il loro possibile impatto sul contenuto essenziale di quei «principi supremi» che, secondo la ben nota sent. n. 1146/1988 della Corte costituzionale, costituiscono altrettanti limiti di legittimità per il potere di revisione costituzionale.

Nel cono opposto, però, anche a non voler dare eccessivo peso alle perplessità che suscita l'incongrua previsione della riserva di legge statale riferita genericamente alla disciplina dei modi e delle forme di tutela degli animali, sembra davvero impossibile non cogliere le molte (e forse troppe) omissioni e le lacune del "compromesso" cui sono pervenute le rappresentanze parlamentari, al punto da far ritenere che una revisione di questo tenore si configuri come un risultato di portata alquanto limitata e, perciò, in buona sostanza, più come un'occasione persa che come un effettivo ed "epocale" passo in avanti che possa rivelarsi, in sé e per sé, davvero decisivo per il futuro delle politiche ambientali.

2. L'emersione e il consolidamento testuale delle acquisizioni del diritto costituzionale vivente di matrice giurisprudenziale

Nel cono di luce, come anticipato, deve ascriversi, innanzitutto, la traduzione e il consolidamento in formulazioni normative esplicite – apprezzabilmente connotate da quell'essenzialità e sobrietà che è senz'altro raccomandabile per gli enunciati di una Carta costituzionale¹ – di

¹ Condivide tale giudizio A.O. Cozzi, *La modifica degli artt. 9 e 41 Cost. in tema di ambiente: spunti dal dibattito francese sulla Carta dell'ambiente del 2004 tra diritti e principi*, in *DPCE*

alcuni fondamentali punti di approdo della consolidata giurisprudenza costituzionale, frutto di diverse centinaia di pronunce e perciò ritenuti ormai largamente condivisi nella coscienza collettiva², con l'indiscutibile risultato di acquisirli definitivamente al patrimonio identitario della Costituzione repubblicana e della relativa comunità politica, tramite la "certezza" e la "solidità" di un riferimento testuale idoneo a costituire, al tempo stesso, limite contro eventuali "arretramenti" e fonte di possibili nuovi sviluppi futuri³.

In questa prima ottica di "emersione testuale" di contenuti normativi già presenti da decenni nel diritto costituzionale vivente di matrice pretoria possono essere collocati almeno quattro elementi della riforma:

- l'esplicitazione, tra le norme costituzionali sostanziali, della tutela dell'ambiente assieme alla corretta declinazione semantica delle sue principali componenti (biodiversità ed ecosistemi) e alla salvaguardia, in termini inalterati, della tutela del paesaggio già presente nel testo originario dell'art. 9;
- l'intestazione soggettiva della tutela ambientale alla Repubblica, con l'effetto di accogliere il principio del "compito comune" di tutti i soggetti pubblici – ciascuno nella misura e nei limiti delle proprie competenze – che ha sempre orientato, fin dalle sue origini, la lettura dell'art. 9 e che esprime la peculiare e ineludibile connotazione "trasversale" degli interessi ambientali in ogni ambito di intervento dei pubblici poteri;

online, 4, 2021, p. 3391 ss., in part. p. 3412 e nt. 49.

² In questo "diritto costituzionale vivente" di matrice giurisprudenziale sono certamente annoverabili: la riconosciuta "rilevanza costituzionale" della tutela ecologica in aggiunta a quella paesaggistica e a quella sanitaria di cui agli artt. 9 e 32 Cost.; la qualificazione dell'interesse alla tutela dell'ambiente come "valore costituzionale primario" (tra le sole pronunce dell'ultimo decennio, cfr. Corte cost., nn. 7/2019, 206 e 113/2018, 260/2017, 210/2016, 246, 145 e 9/2013, 278/2012, mentre sulle diverse declinazioni della "primarietà" cfr., almeno, Corte cost., nn. 196/2004 e 85/2013); la trasversalità della tutela ambientale rispetto a una molteplicità indefinita di settori, materie e ambiti oggettivi nei quali intervengono le politiche pubbliche (cfr., per tutte, Corte cost., n. 198/2018).

³ *Contra*, cfr. G. SEVERINI, P. CARPENTIERI, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, in *www.giustiziainsieme.it*, 22 settembre 2021, in part. p. 5, i quali sostengono l'inutilità della modifica dell'art. 9 Cost. proprio «perché ripetitiva di un precetto presente e incontestato e dunque produttiva di nessuna autentica utilità».

- la configurazione della tutela ambientale come “valore costituzionale”, ossia come “principio fondamentale” a carattere oggettivo e affidato – almeno in via prioritaria – alla concreta implementazione di apposite “politiche pubbliche”, scongiurandone, per ciò stesso, il rischio di una qualificazione giuridica in termini di situazione soggettiva e, in particolare, di farne l’oggetto di un “diritto fondamentale” omnicomprensivo a contenuto quanto mai incerto e indeterminabile;
- la conferma esplicita, all’interno dell’art. 41, comma 2, degli interessi alla protezione della salute e dell’ambiente come limiti alla libertà di iniziativa economica privata, in aggiunta agli altri interessi e valori primari della persona (libertà, sicurezza e dignità umana) e alla clausola generale dell’utilità sociale già contemplati nel testo della disposizione.

I quattro elementi appena richiamati meritano senz’altro alcune considerazioni più analitiche.

2.1 *Gli oggetti della tutela ambientale: ambiente, biodiversità ed ecosistemi*

Il primo dato che colpisce nella lettura delle nuove formule introdotte nel testo costituzionale è l’individuazione di un’apparente pluralità di oggetti “nuovi” la cui tutela viene espressamente ascritta al novero del “costituzionalmente rilevante”. Accanto al termine «ambiente» – utilizzato, assieme all’aggettivo «ambientali» che compare nel nuovo art. 41, comma 3, in tutti e tre gli enunciati oggetto di revisione – nel nuovo comma 3 dell’art. 9 vengono introdotti anche i termini «biodiversità» ed «ecosistemi», quasi a volerne significare una reciproca distinzione concettuale che forse, almeno sul piano rigorosamente scientifico, potrebbe suscitare qualche perplessità, se è vero – com’è vero – che il lemma «ambiente», nel linguaggio delle scienze ecologiche e biologiche (ma anche, soprattutto, nel linguaggio della pratica giuridica normativa, giurisprudenziale e dottrinale), è considerato solitamente idoneo di per sé a comprendere – oltre al «paesaggio», inteso per l’appunto come la forma visibile e fisicamente percepibile del territorio e dell’ambiente⁴ – anche

⁴ In dottrina, per tutti, A. PREDIERI, *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, XXXI, Milano, Giuffrè, 1981, p. 503 ss. (dove l’A. sintetizza le riflessioni già offerte nel saggio del 1969 dal titolo *Significato della*

la pluralità di tutti gli ecosistemi, all'interno dei quali si sviluppano gli elementi della biodiversità, i quali sono frutto (oltre che fattore) degli equilibri di coesistenza tra le varie specie biotiche, in relazione con il clima e le risorse naturali abiotiche. Oltretutto, a tali perplessità di ordine squisitamente concettuale potrebbe collegarsi l'effetto di prefigurare (e alimentare) una sorta di "conflittualità" potenziale e irrisolvibile tra oggetti diversi e, in tesi, non coincidenti (paesaggio, ambiente, ecosistemi e biodiversità), le cui esigenze di tutela – com'è ampiamente noto – non sempre risultano univocamente convergenti, imponendo, assai più spesso di quanto si possa pensare, complesse operazioni di ponderazione e bilanciamento reciproco, tutte "interne" e concettualmente "intrinseche" al macro-obiettivo costituito dalla tutela dell'ambiente⁵.

Si tratta di preoccupazioni che non sembrano da condividere e che, facendo leva su un eccesso di rigorismo linguistico, rischiano di far perdere di vista il senso e la funzione delle proposizioni normative di rango costituzionale; infatti, tutt'al contrario, la scelta del legislatore costituzionale di scorporare dal termine «ambiente» i termini «biodiversità» ed «ecosistemi», in aggiunta alla scelta di mantenere intatto il riferimento al termine «paesaggio» del testo originario, si rivela, a ben vedere, la soluzione più convincente per una riforma che, da un lato, affonda inevitabilmente le proprie radici in una solida pratica giuridica (anche di livello internazionale e sovranazionale) che da tempo fa ampio uso di quei lemmi⁶, dall'altro, è certamente destinata a proiettarsi nei de-

norma costituzionale sulla tutela del paesaggio, in ID., *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, Giuffrè, 1969), nonché F. MERUSI, *Art. 9*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro Italiano, 1975, in part. p. 445. Nella giurisprudenza costituzionale, *ex plurimis*, cfr. le sentt. nn. 196/2004, 367/2007 e 272/2009).

⁵ Sulle potenziali conflittualità tra istanze di tutela paesaggistica e istanze di tutela ambientale si focalizza il severo giudizio sulla riforma, addirittura in termini di "dannosità", di G. SEVERINI, P. CARPENTIERI, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, cit., in part. p. 5 ss. *Contra*, nel senso del doveroso «bilanciamento delle tutele», senza «gerarchie pre-determinate», si v. A. MORRONE, *L'«ambiente» nella Costituzione. Premesse di un nuovo «contratto sociale»*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, p. 104 ss., in part. p. 107.

⁶ Si tratta, infatti, di nozioni talmente consolidate nel linguaggio giuridico-normativo da trovarsi sempre più frequentemente utilizzate nella prassi giurisprudenziale: tra le pronunce più recenti, cfr. Corte cost., nn. 113, 86 e 21/2021, 117/2020 e 179/2019 (per il termine «ecosistemi»), nonché Corte cost., nn. 177, 144, 141, 86, 74/2021 e 281, 134 e 106/2020 (per il termine «biodiversità»).

cenni a venire, con l'obiettivo di guidare e orientare i comportamenti delle istituzioni pubbliche e dell'intera comunità repubblicana. I testi costituzionali, soprattutto nelle loro enunciazioni di principio, hanno per l'appunto questa funzione di "guida" e di "orientamento"; e se è senz'altro vero che il concetto di «ambiente» può essere unitariamente considerato come comprensivo di tutti gli aspetti fisici e chimici, biotici e abiotici, visibili e non visibili, antropici e naturali degli ecosistemi nei quali vive l'uomo, ma anche di quelli non antropizzati, dei loro equilibri ecologici, delle loro funzionalità e dei servizi che essi producono, nonché dell'insieme di interrelazioni che generano il macro-ecosistema della c.d. "biosfera", è altrettanto vero – come attesta anche solo questa sommaria e approssimativa elencazione – che l'ambiente è concetto ontologicamente polimorfo, polisenso e multidimensionale e che in esso si possono (e si debbono) distinguere elementi, profili, aspetti, punti di vista e, in definitiva, "oggetti" plurimi e diversi, tutti parimenti da considerare e da sottoporre, con adeguata ponderazione, a specifica cura, salvaguardia e valorizzazione, nella doverosa consapevolezza non solo della ineliminabile complessità di cui occorre farsi carico ma anche delle potenziali conflittualità (assolutamente fisiologiche) che possono sorgere tra istanze diverse – e, talora, addirittura contrapposte – all'interno del "macro-obiettivo" della tutela ambientale, senza che nessuna di esse possa o debba, in linea di principio, considerarsi astrattamente prevalente sulle altre.

Del tutto opportunamente, dunque, il legislatore costituzionale ha scelto di introdurre nella Carta il riferimento esplicito all'«ambiente» come oggetto unitario e onnicomprensivo, al tempo stesso, però, avendo cura di declinarne le principali componenti, ossia, per un verso, lasciando inalterato il tradizionale e fecondissimo riferimento al «paesaggio» contenuto nel comma 2 dell'art. 9, per l'altro, introducendo gli ormai consolidati riferimenti alla tutela della «biodiversità» e degli «ecosistemi», con ciò definitivamente superando anche l'anomalia della formula contenuta nell'art. 117, comma 2, lett. s), in cui la materia di potestà legislativa esclusiva dello Stato è indicata impropriamente con il riferimento all'«ecosistema» declinato al singolare.

2.2 Il “compito comune” intestato alla Repubblica in materia di tutela dell'ambiente e la speculare incongruità della riserva di legge statale sulla tutela degli animali

Il nuovo comma 3 che si aggiunge all'art. 9 Cost. si apre con una formula – l'espressione verbale «Tutela» – che segue evidentemente il percorso logico-testuale dei due commi originari e che si collega, senza possibilità di equivoco, al medesimo riferimento soggettivo: la «Repubblica». Di qui una conseguenza difficilmente contestabile e, pur tuttavia, di estremo rilievo: alla nuova proposizione che intesta per l'appunto alla Repubblica il compito di tutelare l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi si dovranno applicare evidentemente i medesimi paradigmi interpretativi che hanno caratterizzato, proprio a tale specifico riguardo, la lunga storia dell'art. 9 Cost. fin dai lavori dell'Assemblea costituente, allorché l'accesissimo “scontro” fra statalisti e regionalisti fu placato solo grazie all'approvazione del famoso emendamento proposto da Emilio Lussu sulla sostituzione del termine “Stato” con il termine “Repubblica”, con l'esplicita motivazione di lasciare impregiudicata la possibilità di interventi sia statali che regionali, rimettendo ogni decisione circa il riparto di competenze tra gli enti della Repubblica alle scelte da effettuare in sede di approvazione di quello che sarebbe divenuto il Titolo V della Parte II della Costituzione⁷.

Orbene, anche in considerazione di questa specifica origine, la tesi più diffusa legge nel termine “Repubblica” dell'art. 9 Cost. un preciso riferimento allo Stato-ordinamento in tutte le sue possibili articolazioni, dunque a «ogni soggetto pubblico indistintamente nella misura e nei limiti ammessi dal proprio ambito di competenze»⁸; in buona sostanza, dall'*incipit* dell'art. 9 si ricaverebbe il principio dell'attribuzione a una pluralità di soggetti di un «compito comune», da cui discenderebbe l'esigenza di «moduli organizzativi e procedurali di partecipazione», ancorché senza una precisa intestazione di competenze e di ruoli⁹, i

⁷ Sul punto, volendo, M. CECCHETTI, *Art. 9*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Milano, Wolters Kluwer, 2006, in part. pp. 219-220.

⁸ Così F. MERUSI, *Art. 9*, cit., p. 438.

⁹ *Ibidem*, pp. 455-456.

quali resterebbero disciplinati dal riparto delle competenze normative e amministrative degli articoli 117 e 118 Cost.

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

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

Si tratta di una previsione che trae spunto da alcune delle proposte di legge costituzionale esaminate nel corso dei lavori parlamentari, le quali perseguivano l'apprezzabile intento di introdurre in Costituzione il riferimento esplicito al valore del "rispetto degli animali", mediante formulazioni che, seppure con qualche aporia, presentavano un triplice ordine di pregi:

- riconoscere, nell'ambito di una proposizione normativa autonoma rispetto a quelle sulla rilevanza costituzionale dell'ambiente e delle sue componenti, che gli interessi legati alla c.d. "questione animale" e ai rapporti tra genere umano e animali non sono, come tali, interamente riconducibili nell'alveo della tutela dell'ambiente, della

biodiversità e degli ecosistemi, in quanto gli animali non assumono rilievo esclusivamente come “fauna” o come fattori di “biodiversità” e degli equilibri ecosistemici;

- rendere esplicito che gli animali sono, prima di tutto, “esseri senzienti”, con ciò imponendo definitivamente l’abbandono delle tradizionali e non più adeguate prospettive dell’animale come mero “bene giuridico” ovvero come “oggetto di diritti”;
- conformarsi alle più avanzate acquisizioni giuridiche e scientifiche, evitando, al tempo stesso, sia di cadere negli eccessi della configurazione di diritti soggettivi o addirittura nell’utilizzo improprio del concetto di “dignità” in capo agli animali, sia di imporre rigide limitazioni di campo sul modello di quanto previsto dall’art. 13 del TFUE¹⁰.

Vero è, forse, come pure è stato prontamente osservato, che dalla formulazione in esame potrebbe ricavarsi almeno il principio della «tutela diretta degli animali» quale norma autonoma rispetto alla tutela ambientale e, dunque, anche l’implicito e peculiare riconoscimento degli animali come esseri viventi e senzienti singolarmente considerati¹¹. Ma è altrettanto innegabile che il testo del nuovo enunciato – anche a voler prescindere da ciò che non si è riusciti a prevedere espressamente e che rimane affidato ai percorsi dell’interpretazione – si limita a stabilire un unico contenuto normativo esplicito, ossia una riserva di legge statale per la disciplina dei modi e delle forme di tutela degli animali, rivelandosi, per ciò stesso, palesemente incongruo almeno da tre distinti punti di vista:

- innanzitutto, perché si tratta di una riserva di legge che non sembra rispondere in alcun modo e sotto alcun profilo alla funzione di garanzia tipica delle riserve di legge contenute tra i principi fondamentali o nella prima parte della Costituzione, esprimendo bensì, nella sua *ratio* reale, la ben diversa logica di una mera attribuzione di compe-

¹⁰ «Nella formulazione e nell’attuazione delle politiche dell’Unione nei settori dell’agricoltura, della pesca, dei trasporti, del mercato interno, della ricerca e sviluppo tecnologico e dello spazio, l’Unione e gli Stati membri tengono pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti, rispettando nel contempo le disposizioni legislative o amministrative e le consuetudini degli Stati membri per quanto riguarda, in particolare, i riti religiosi, le tradizioni culturali e il patrimonio regionale».

¹¹ Cfr. A. VALASTRO, *La tutela degli animali nella Costituzione italiana*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2, 2022, p. 261 ss., in part. p. 264 ss.

- tenza esclusiva in capo al legislatore statale, la quale avrebbe dovuto (e potuto) trovare la sua più appropriata collocazione “topografica” all’interno dell’art. 117, secondo comma, Cost.;
- in secondo luogo, perché l’operazione di “scorporo” dalla «tutela dell’ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi» della semplice «tutela degli animali», senza alcuna specificazione esplicita circa la “sensitività” che li caratterizza (e li distingue dagli esseri non senzienti) imponendone, proprio perciò, un particolare “rispetto”, rischia di confondere la mappatura dei valori costituzionali che si è inteso positivizzare, incrinando altresì la pregevolissima logica del principio del «compito comune» su cui è costruito l’intero impianto dell’art. 9 Cost.;
 - infine, perché, anche a voler interpretare – con evidente forzatura – la disposizione non come riserva di legge in senso proprio ma come semplice attribuzione allo Stato di una competenza legislativa esclusiva sul modello dell’art. 117, un simile esito si rivelerebbe comunque poco opportuno, in quanto, da un lato, finirebbe per irrigidire eccessivamente il sistema di riparto della potestà legislativa, escludendo una competenza regionale che fino a oggi è stata ampiamente esercitata e si è rivelata assai feconda in tema di protezione e rispetto degli animali, dall’altro, non aggiungerebbe granché al catalogo delle competenze già riconosciute al legislatore statale.

2.3 La tutela dell’ambiente come valore costituzionale: “principio” oggettivo e non “diritto fondamentale”

Il primo periodo della nuova proposizione costituzionale aggiunta all’art. 9 (ma l’osservazione vale parimenti per le modifiche apportate al testo dell’art. 41) si fa particolarmente apprezzare anche sotto un ulteriore e decisivo profilo.

L’instestazione formale alla Repubblica del “nuovo” compito, unita alla sua collocazione tra i primi dodici articoli (che individuano i «Principi fondamentali») della Carta costituzionale, rende assolutamente inequivoca la scelta del legislatore di revisione di accogliere la configurazione dell’interesse alla tutela ambientale come “valore costituzionale”, ossia come “principio fondamentale” a carattere oggettivo e affidato alla cura di apposite “politiche pubbliche”, scongiurandone, per ciò stesso, il rischio di una qualificazione giuridica in termini di situazione soggettiva e, in

particolare, di farne l'oggetto di un "diritto fondamentale" a contenuto omnicomprendivo.

Il punto è davvero qualificante, perché sgombra definitivamente il campo da un'alternativa che spesso si affaccia nel dibattito pubblico e che si era effettivamente riproposta anche nelle molteplici proposte di legge costituzionale esaminate nel corso dell'*iter* di approvazione della riforma¹². Tra le diverse formulazioni prospettate, infatti, emergeva una significativa e fondamentale differenza – distribuita in termini pressoché equivalenti – tra quelle che si mostravano orientate a qualificare in modo espresso la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi come «diritto fondamentale della persona e della collettività» e quelle che ne mantenevano una qualificazione in termini oggettivi, ossia come "valore costituzionale" affidato alle politiche pubbliche, al pari degli altri interessi pubblici già contemplati nel testo originario dell'art. 9.

La scelta che ci consegna la riforma costituzionale è da condividere senza riserve, non solo per la sua intrinseca correttezza, ma anche per l'assoluta coerenza con la pratica giurisprudenziale del nostro Giudice delle leggi e con il diritto dei trattati europei.

È ben noto l'orientamento della migliore dottrina, la quale da tempo ha avuto modo di chiarire che qualunque tentativo di affermare il riconoscimento di un diritto soggettivo fondamentale "all'ambiente" o "agli ecosistemi" o anche "all'equilibrio ecologico degli ecosistemi" si rivelerebbe poco più che una formula di stile, del tutto atecnica dal punto di vista giuridico, anzi sicuramente scorretta in un testo normativo e comunque assai poco efficace sul piano delle effettive garanzie per la tutela ambientale¹³. E non è affatto un caso, d'altra parte, che la Corte costituzionale abbia qualificato la salvaguardia dell'ambiente come «diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività» in una sola, isolata e assai risalente pronuncia¹⁴, mai più confermata in

¹² Sul tema, diffusamente, A.O. Cozzi, *La modifica degli artt. 9 e 41 Cost. in tema di ambiente: spunti dal dibattito francese sulla Carta dell'ambiente del 2004 tra diritti e principi*, cit., in part. p. 3421 ss.

¹³ Cfr., ad es., S. GRASSI, *Ambiente e diritti del cittadino*, in AA.Vv., *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, Padova, CEDAM, 1998, p. 1083 ss.

¹⁴ Corte cost., n. 210/1987.

seguito; analogamente, non è affatto un caso che al livello europeo tale qualificazione non sia mai stata prospettata e non compaia neppure nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, laddove l'art. 37 si preoccupa piuttosto di ribadire il principio di integrazione e quello dello sviluppo sostenibile, secondo un approccio "per politiche" e non "per situazioni giuridiche soggettive".

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

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

per la salute umana (che la giurisprudenza, ormai da decenni, riconduce pacificamente tra le situazioni soggettive garantite dall'art. 32 Cost.)¹⁵. Le medesime premesse circa le caratteristiche intrinseche dell'ambiente come oggetto di tutela giuridica rendono, invece, pienamente ragione del punto di approdo cui da tempo sono giunte tanto la dottrina maggioritaria quanto la giurisprudenza costituzionale (e che la revisione che qui si esamina non fa che confermare): la tutela dell'ambiente, come tutela degli ecosistemi e delle loro funzionalità, non può che assumere i connotati oggettivi propri di un "valore costituzionale" (ovvero di un "principio fondamentale" in senso tecnico), qualificazione che risulta perfettamente in sintonia con l'impossibilità di fornire una definizione esaustiva e aprioristica dell'oggetto della tutela¹⁶. Dunque, la tutela dell'ambiente non come diritto o interesse complesso soggettivamente imputabile e rivolto a un bene giuridico oggettivamente definibile in astratto, bensì come "valore costituzionale", ossia interesse o esigenza non predefinibile *a priori*, ma di volta in volta da individuare nei suoi contenuti e nelle sue "implementazioni" solo in concreto (alla stregua di quanto avviene, ad esempio, per altri valori o principi costituzionali quali la democrazia, il pluralismo, l'eguaglianza, la laicità, etc.). Da ciò discende un dato difficilmente controvertibile che accomuna tutti i valori costituzionali e che rimanda coerentemente a quell'approccio "per politiche" che da sempre caratterizza l'ordinamento dell'Unione europea con riferimento alla tutela dell'ambiente¹⁷: il riconoscimento del ruolo prioritario – anziché dei giudici – delle istituzioni pubbliche titolari del potere

¹⁵ Sull'idoneità della tutela dell'ambiente intesa come principio oggettivo a "generare" (e, quindi, a costituire matrice di) posizioni soggettive giuridicamente significative, si veda ancora, A.O. Cozzi, cit., in part. p. 3427 ss.

¹⁶ Così, ad es., G. MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in *Studi in onore di Alberto Predieri*, Milano, Giuffrè, 1996, p. 1133 ss.

¹⁷ I trattati europei, com'è noto, individuano due distinti "tipi di approccio" alla tutela dell'ambiente mediante la fondamentale suddivisione tra una "politica" «nel settore dell'ambiente», contemplata espressamente tra le competenze concorrenti nell'art. 4, par. 2, lett. e), del TFUE e qualificabile come tale in base al perseguimento "diretto" degli obiettivi individuati nel par. 1 dell'art. 191 del medesimo Trattato, da un lato, e l'«integrazione» delle «esigenze connesse con la tutela dell'ambiente (...) nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile» (secondo quanto stabilito dal principio generale di cui all'art. 11 del TFUE, significativamente confermato dall'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali), dall'altro.

normativo e del potere amministrativo e, in particolare, dei legislatori, ai quali per primi sono affidate le scelte fondamentali per la concreta realizzazione del valore. Dunque, nel caso dell'ambiente, non solo l'individuazione in concreto degli equilibri ecologici e delle funzionalità degli ecosistemi da assicurare, ma soprattutto la definizione delle politiche, delle azioni e degli strumenti per mantenere o perseguire quegli equilibri e garantire quelle funzionalità, nella doverosa ponderazione di tutti gli altri valori e interessi concorrenti e/o contrapposti. In altri termini, si può senz'altro ritenere che il legislatore costituzionale italiano abbia correttamente inquadrato il ruolo dell'intervento pubblico per la cura e il perseguimento degli interessi ambientali e che lo abbia fatto mediante un'indicazione inequivoca nel senso che la tutela dell'ambiente non si realizza tanto (o soltanto) per il tramite dello strumento dei diritti (o delle altre situazioni giuridiche soggettive) e della funzione giurisdizionale chiamata ad assicurarne la garanzia in concreto, come invece accade in altri settori dell'ordinamento, bensì soprattutto – e in via logicamente prioritaria – per il tramite delle politiche legislative e delle azioni amministrative¹⁸.

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

Alla medesima *ratio* di esplicitare nel testo della Carta costituzionale, mediante formule limitate all'essenziale, le acquisizioni progressivamente maturate nella c.d. "*living Constitution*" deve senz'altro essere ricondotta anche l'integrazione del catalogo dei limiti alla libertà di iniziativa economica privata che compaiono nel comma 2 dell'art. 41. Il testo della riforma, come accennato, si limita a introdurre, tra i suddetti limiti, il riferimento esplicito al «danno alla salute» e al «danno all'ambiente», così imponendo che la libertà d'impresa debba sempre misurarsi anche con gli interessi alla protezione della salute e dell'ambiente, oltre che con gli altri interessi e valori primari della persona (libertà, sicurezza e dignità umana), nonché con la clausola dell'utilità sociale.

¹⁸ Sulla tutela dell'ambiente come nuovo fattore di legittimazione dello Stato e del potere pubblico (e, *in primis*, della funzione legislativa), cfr. R. Bifulco, *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in AA.Vv., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, cit., p. 69 ss.

Una simile modifica, per l'appunto, non sembra apportare alcuna novità sostanziale rispetto agli approdi da tempo maturati nella giurisprudenza costituzionale, i quali, com'è stato puntualmente osservato in dottrina, fanno della necessità del bilanciamento tra l'iniziativa economica proclamata libera e le limitazioni all'attività produttiva (anche in nome di restrizioni imposte dagli standard di protezione della salute e dell'ambiente) un elemento che «appartiene alla nostra storia costituzionale» e che può considerarsi «ormai radicato nell'interpretazione dell'art. 41 e dei limiti all'iniziativa economica privata ivi previsti»¹⁹.

Si consideri, del resto, che qualunque tentativo di ipotizzare che dalla modifica del comma 2 dell'art. 41 possa scaturire, in chiave potenzialmente innovativa, l'emersione, in via generale e astratta, di una sorta di “gerarchia” valoriale delle (e tra le) limitazioni condizionanti l'iniziativa economica privata – al cui vertice oggi dovrebbero considerarsi collocati per l'appunto la «salute» e l'«ambiente» in posizione di “supremazia” non solo rispetto alla libertà d'impresa ma anche rispetto agli altri interessi e valori primari della persona ivi contemplati *ab origine* (ovvero «sicurezza», «libertà» e «dignità umana») – è destinato a rivelarsi poco più che una chimera, non solo perché nessun ordine gerarchico è mai stato ritenuto astrattamente accreditabile in relazione ai tre limiti previgenti, ma soprattutto per il granitico orientamento negativo del Giudice costituzionale, così come scolpito nel celeberrimo passaggio motivazionale della sent. n. 85/2013 a proposito del rischio – sempre da scongiurare – della c.d. “tirannia” dei valori costituzionali, da cui scaturisce l'imprescindibilità del «continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali (anche allorquando siano qualificati come “valori primari”), senza pretese di assolutezza per nessuno di essi»²⁰.

¹⁹ COSÌ L. CASSETTI, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di “nuovi” equilibri tra iniziative economica privata e ambiente*, in *Il costituzionalismo multilivello nel terzo millennio. Scritti in onore di Paola Bilancia*, in *Federalismi.it.*, 4, 2022, p. 188 ss., in part. p. 195 ss., che richiama significativamente Corte cost. n. 127/1990 e la consolidata interpretazione della clausola generale dell'«utilità sociale», ripetutamente collegata dalla giurisprudenza costituzionale agli interessi connessi con la tutela dell'ambiente (*ex plurimis*, sentt. nn. 190/2001 e 196/1998).

²⁰ Cfr. par. 9 del *Cons. in dir.* Concordano in tal senso, da ultimo, L. CASSETTI, *La riforma dell'art. 41 della Costituzione: modello economico e tutela dell'ambiente*, e M. RAMAJOLI, *Attività economiche, poteri pubblici e tutela dell'ambiente nel nuovo art. 41 della Costituzione*, entrambe in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, cit., rispettivamente p. 153

3. I contenuti innovativi e le potenzialità evolutive della riforma

Nel cono di luce della riforma costituzionale si collocano, altresì, alcuni contenuti nuovi e potenzialmente di grande prospettiva.

3.1 Il riferimento all'«interesse delle future generazioni»

Il più evidente è, senza dubbio, il collegamento esplicito della tutela ambientale «anche» all'«interesse delle future generazioni», con il quale – evitando opportunamente di riconoscere in modo diretto specifiche situazioni giuridiche in capo a soggetti fattualmente inesistenti – si iscrive nella Carta il principio che impone (*in primis* ai legislatori) il compito di “guardare lontano”, ossia di costruire politiche ambientali che sappiano assicurare la coesistenza (e, forse, oggi addirittura la “sopravvivenza”) di lungo periodo – certamente non limitata alle sole generazioni presenti – del genere umano all'interno degli ecosistemi e del complesso della biosfera. La congiunzione utilizzata nel testo, in questa ottica, si rivela particolarmente felice, perché esprime l'indissolubile legame tra i riferimenti oggettivi e soggettivi della tutela ambientale: prima dell'«anche» ci sono certamente l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, ma nella tutela di questi oggetti è senz'altro da ritenersi implicito il riferimento agli interessi delle generazioni presenti; così come, specularmente, dopo l'«anche» c'è l'interesse delle generazioni future, ma è innegabile che permangano i riferimenti oggettivi dell'azione e degli obiettivi di tutela, ossia l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi. In altre parole, il legislatore di revisione, lungi dal compiere una scelta drastica a favore di una «impostazione marcatamente antropocentrica»²¹, ha efficacemente optato per mantenere il più possibile aperta – come si conviene ai principi costituzionali – la possibilità di coesistenza di politiche parimenti fondate sia su approcci ispirati a concezioni antropocentriche, sia su approcci ispirati (o comunque contaminati) da concezioni ecocentriche.

Il principio in esame è assolutamente sintonico con le peculiari caratteristiche della tutela dell'ambiente e degli equilibri ecosistemici, la quale

ss. e p. 172 ss. A sostegno, invece, della configurabilità tanto di una «gerarchia interna» all'art. 41, quanto di una «gerarchia esterna» (almeno con riferimento ai valori contenuti nell'art. 9), si v. A. MORRONE, *L'ambiente nella Costituzione. Premesse di un nuovo «contratto sociale»*, ivi, p. 108 ss.

²¹ Così F. RESCIGNO, *Quale riforma per l'articolo 9*, in *Federalismi.it*, 16, 2021, p. 4.

evoca di per sé una indefettibile dimensione intergenerazionale, che impone innegabilmente, se non altro per ragioni di efficacia e di effettività, di proiettare le politiche ambientali nel medio-lungo periodo, ossia non soltanto oltre il termine dei mandati degli organi elettivi ma anche oltre la dimensione delle generazioni attualmente in vita (o delle generazioni politicamente attive), con un potenziale – ancorché implicito – effetto conformativo-prescrittivo anche sulla portata oggettiva e soggettiva dei principi contenuti negli artt. 2 e 3 Cost., ossia sul catalogo dei diritti e doveri fondamentali e sul compito della Repubblica di assicurare il pieno sviluppo della persona²².

Ma non è tutto.

Pare altrettanto innegabile, infatti, che un riferimento esplicito in Costituzione all'«interesse delle future generazioni» – come dimostra significativamente la sentenza del 24 marzo 2021 del *Bundesverfassungsgericht* tedesco, che si è pronunciato sulle disposizioni della Legge federale sul cambiamento climatico del 12 dicembre 2019 (*Bundes-Klimaschutzgesetz – KSG*), facendo applicazione proprio della clausola di «responsabilità nei confronti delle generazioni future» contenuta nell'art. 20a della Legge fondamentale – possa costituire un vincolo giuridico di estremo rilievo per il legislatore e, dunque, un parametro di validità ricchissimo di potenzialità per i processi decisionali di elaborazione delle politiche ambientali e per il sindacato giudiziale su di esse, alimentando anche nell'ordinamento italiano quel filone giurisprudenziale già ben noto in molte esperienze straniere e identificato con la formula «*climate change litigation*»²³. In altri termini, l'esplicito richiamo all'«interesse delle future generazioni», oltre a evocare una sorta di «nuovo dovere

²² A tale ultimo riguardo, cfr., ancora, A. MORRONE, cit., p. 117.

²³ Nella bibliografia ormai davvero sterminata, limitandosi ai soli contributi a commento della riforma in esame, cfr. almeno: L. BARTOLUCCI, *Le generazioni future (con la tutela dell'ambiente) entrano "espressamente" in Costituzione*, in *Forum Quad. Cost. Rass.*, 2, 2022, p. 20 ss.; D. PORENA, «Anche nell'interesse delle generazioni future». Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione, in *Federalismi.it*, 15, 2022, p. 121 ss.; *Call for papers – Ambiente, generazioni future, animali nella Costituzione. Per uno studio sulla recente modifica costituzionale degli artt. 9 e 41 Cost.*, saggi di F.G. MENGA, C. D'ORAZI, A. LAURO, V. ZAMBRANO, F. GALLARATI, M. MALVICINI, S. FANNI, I. RIVERA, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2, 2022, pp. 73-243, introdotti da A. D'ALOIA, *La Costituzione e il dovere di pensare al futuro*, *ivi*, p. 1 ss.

costituzionale» fondato sulla dimensione della responsabilità intergenerazionale²⁴, assurge, a tutti gli effetti, al rango di parametro sostanziale di legittimità costituzionale, così determinando le tipiche conseguenze del diritto costituzionale: conformare, con un vincolo giuridico, le scelte degli organi titolari della potestà normativa, imponendo istruttorie, ponderazioni e bilanciamenti specificamente orientati a considerare gli effetti di lungo periodo di quelle scelte e rendendo queste ultime, al tempo stesso, misurabili e valutabili nella sede di un sindacato giudiziale che non risulti limitato alla sola “non manifesta irragionevolezza” (o “arbitrarietà”), bensì pienamente realizzabile applicando i ben più stringenti test di idoneità, necessità e proporzionalità in senso stretto delle misure scrutinate.

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

L'altra novità di grande rilievo, ancorché meno evidente sul piano testuale, è rinvenibile nella modifica del terzo comma dell'art. 41 Cost., ossia nell'aggiunta dell'espressione «e ambientali» rispetto ai già previsti «fini sociali» cui possono essere funzionalizzate le attività economiche mediante i programmi e i controlli opportuni che la norma affida alla legge. L'aggiunta è tutt'altro che una mera ricognizione dell'esistente. Alcuni commentatori, infatti, vi intravedono già la prefigurazione di un deciso cambio di passo per le politiche pubbliche in materia di sviluppo economico, giacché le “finalità ambientali” non si configureranno più – come accaduto fino a oggi – quali semplici cause di possibile “giustificazione ragionevole” dell'intervento pubblico conformativo nell'economia, bensì quali specifici obiettivi in grado di fondare e imporre giuridicamente quell'intervento, orientando nel senso della transizione ecologica, con il vincolo del “compito” affidato da una norma costituzionale esplicita, l'intera produzione legislativa in materia economica²⁵, consentendo di

²⁴ Così R. BIFULCO, *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, cit., in part. pp. 84-85 e 89 ss.; *amplius*, ID., *Diritti e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, Franco Angeli, 2008, in part. p. 165 ss.

²⁵ Cfr. F. DE LEONARDIS, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Dir. Amm.*, 4, 2021, p. 779 ss., nonché ID., *Il diritto dell'economia circolare e l'art. 41 Cost.*, in G. ROSSI, M. MONTEDURO (a cura di), *L'ambiente per lo svi-*

intravedere nel rinnovato art. 41 Cost. un nuovo modello di sviluppo economico, nel quale si realizzerebbe la transizione «dal modello teorico dello Stato del benessere a quello dello Stato circolare o, in altri termini, dal *Welfare State* all'*Environmental State*»²⁶.

Proprio da questo ultimo punto di vista, inoltre, potrebbe assumere un significato tutt'altro che secondario un elemento testuale della modifica, laddove il legislatore di revisione, anziché aggiungere (giustapponendoli) i «fini ambientali» ai «fini sociali» già presenti nella formulazione originaria dell'enunciato, abbia optato per la sola introduzione dell'aggettivo «ambientali», legandolo all'altro aggettivo con la semplice congiunzione «e». Le due categorie di finalità, dunque, non si presentano scisse l'una dall'altra, come se le attività economiche potessero essere indirizzate e coordinate liberamente verso quelle del primo tipo e/o verso quelle del secondo; il compito intestato al legislatore è di perseguirle assieme, necessariamente armonizzando le une con le altre e viceversa; i fini ambientali non possono costituire un obiettivo autonomo, ma debbono essere realizzati congiuntamente ai fini sociali, assicurando che la transizione ecologica verso cui deve essere indirizzato lo sviluppo dell'economia proceda di pari passo con lo sviluppo sociale e con una specifica attenzione alle esigenze di giustizia, di equità nell'allocazione dei costi e di eguaglianza sostanziale. In definitiva, il principio che ci consegna, nella sua essenzialità, la nuova formula costituzionale sembra di grandissima lungimiranza: le politiche pubbliche cui la Costituzione affida l'implementazione in concreto del valore riconosciuto alla tutela dell'ambiente dovranno necessariamente configurarsi come «politiche della complessità» e coniugare indissolubilmente economia, ambiente e sviluppo sociale.

luppo. Profili giuridici ed economici, Torino, Giappichelli, 2020, p. 25 ss.; più in generale, cfr. anche A. MOLITERNI, *La transizione alla green economy e il ruolo dei pubblici poteri*, *ivi*, p. 51 ss.

²⁶ Così, ancora, F. DE LEONARDIS, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema*, cit., p. 797, ma cfr. anche Id., *Economia circolare: saggio sui tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, in *Dir. Amm.*, 1, 2017, p. 163 ss., nonché A. MOLITERNI, *Il Green Deal europeo e le sfide per il diritto dell'ambiente*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 1, 2021, p. 5 ss.

4. *L'intervento sui «Principi fondamentali» della Carta costituzionale e la questione delle possibili interferenze con i limiti del potere di revisione*

Una considerazione specifica, come accennato in premessa, merita la questione della collocazione tra i «Principi fondamentali» della Carta della nuova disposizione introdotta nell'art. 9, per osservare che, se è senz'altro innegabile che la revisione in esame si configuri come la prima nella storia repubblicana a realizzare un intervento di modifica sui primi dodici articoli, tale elemento non può certo essere ritenuto di per sé decisivo per ipotizzarne addirittura il potenziale contrasto con i limiti che si impongono al potere di revisione costituzionale, ossia con quei «principi supremi» che, secondo la ben nota sent. n. 1146/1988 della Corte costituzionale, «non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali». Da questo punto di vista, infatti, il mero dato formale costituito dalla collocazione «topografica» della modifica è privo di qualunque rilievo, se è vero, com'è vero, che tra i «principi supremi» evocati nella richiamata pronuncia, secondo quanto precisato dallo stesso Giudice delle leggi, debbono annoverarsi (oltre ai «principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana») «i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana». La legittimità costituzionale del potere esercitato ai sensi dell'art. 138 Cost., dunque, non può transitare da formali, quanto approssimativi, «automatismi» che assimilino *sic et simpliciter* i primi dodici articoli della Carta e i «principi supremi» dell'ordinamento costituzionale, i quali, laddove non espressamente qualificati come limiti alla revisione, si configurano quali esiti di operazioni interpretative complesse, orientate specificamente all'individuazione dell'«essenza dei valori fondativi della Costituzione». In questa logica, assume rilievo assai più serio la verifica del merito della riforma che qui si esamina, dal momento che essa coinvolge evidentemente l'area dei menzionati «principi supremi», se non altro perché rende esplicito nel testo costituzionale un «valore primario» riconosciuto e qualificato come tale da una giurisprudenza pluridecennale. Tale

positiva “integrazione” del catalogo dei valori costituzionali primari (e, dunque, del contenuto materiale dei principi supremi), oltretutto, assumerebbe, secondo alcuni, addirittura la portata «di fare dell’ambiente (e degli altri beni inseriti nell’art. 9 Cost.) un “meta-valore”, ossia una sorta di “*archê*”, principio primo, alla cui stregua ri-orientare anche gli altri valori fondamentali», in ragione del fatto che «la salute umana e l’ambiente hanno un “tono costituzionale intrinseco” tale da rendere la tutela relativa il contenuto di un “imperativo categorico” che si deve tradurre in corrispondenti gerarchie»²⁷.

Muovendo da considerazioni di questo tenore, parrebbe difficile negare, alla luce di quanto affermato nella sent. n. 1146/1988, che alla revisione in esame debba essere ascritto l’effetto – se non di “sovvertire” i principi supremi dell’ordinamento costituzionale – quanto meno quello di “modificarne il loro contenuto essenziale”. Un simile giudizio, però, non sembra da condividere per due ordini di ragioni.

In *primis*, perché il legislatore costituzionale del 2022, come si è visto, si è opportunamente determinato non solo per introdurre una formula normativa già pacificamente ritenuta, nel diritto costituzionale vivente, implicitamente riconducibile allo stesso art. 9 Cost. (in combinato con l’art. 32 Cost.), ma anche per mantenere inalterato il testo dei due commi originari, con ciò salvaguardandone, senza interferenza alcuna, quella lettura unitaria a «traiettoria circolare» che costituisce il fondamento stesso del principio in cui si esprime quello che la Corte costituzionale ha sempre considerato il nucleo normativo essenziale dell’intero art. 9 (nel testo approvato nel 1947), ossia il c.d. «valore estetico-culturale»²⁸. Dunque, nessuna *deminutio* e nessuna “dequotazione” o “banalizzazio-ne” – come da taluni paventato²⁹ – possono scaturire da questa riforma a carico del principio fondamentale della tutela del paesaggio e, più in generale, del valore estetico-culturale espresso nell’art. 9.

²⁷ Così A. MORRONE, *L’ambiente» nella Costituzione*, cit., in part. p. 98 ss.

²⁸ Al riguardo, anche per i necessari riferimenti di giurisprudenza e letteratura, si v. M. CECCHETTI, *Art. 9*, cit., in part. pp. 221-222.

²⁹ Cfr., ancora, G. SEVERINI, P. CARPENTIERI, *Sull’inutile, anzi dannosa modifica dell’articolo 9 della Costituzione*, cit., in part. pp. 5-6 ss.

Quanto poi alla tesi che vorrebbe accreditare alla tutela dell'ambiente la natura giuridica di un "meta-valore", come tale gerarchicamente sovraordinato rispetto a tutti gli altri valori costituzionali (anche primari), occorre considerare che la c.d. "primazia ecologica" – intesa come esigenza di "integrità", funzionalità, sostenibilità e salute degli ecosistemi, nonché di sopravvivenza stessa dei *bioi* (ossia di qualunque forma di vita)³⁰ – da un lato, corrisponde *in toto* alle caratteristiche "ontologiche" e ormai indefettibili delle questioni ambientali del tempo presente³¹, dall'altro, scaturisce da (e si innesta su) principi supremi già pienamente riconosciuti nel nostro ordinamento costituzionale quali, per tutti, il diritto alla vita nella sua dimensione basilare (per così dire, «primordiale e capitale») di «pretesa a conservare la propria esistenza»³². Dunque, nessuna introduzione di nuove "gerarchie" valoriali, bensì l'affermazione espressa della pari dignità costituzionale di un altro valore, quello della tutela ecologica (con le sue intrinseche "attualità"), da tempo già ricavato dagli enunciati contenuti negli artt. 9 e 32 Cost. e la cui concretizzazione rimane affidata, senza pretese "primazie" astratte o "tirannie" di sorta, oggi come ieri, all'armonica ed equilibrata composizione con tutti gli altri valori che la Costituzione (esplicitamente ovvero implicitamente) sancisce.

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

Proprio la considerazione delle "virtuosità" – soprattutto in chiave prospettica – che indubbiamente si collocano nel cono di luce della riforma, ne fa emergere, in termini speculari, il cono d'ombra, riconducibile

³⁰ Sul tema, per tutti, si v. E. CHITTI, In motu. *L'Unione europea e la trasformazione della costruzione giuridica della sostenibilità*, in AA.Vv., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, cit., p. 183 ss.

³¹ Si pensi, ad es., alla teoria dei c.d. "Limiti Planetari" (*Planetary Boundaries*), già significativamente fatta propria, nel 2013, dal VII Programma di Azione per l'Ambiente dell'Unione europea. Su tale teoria, si v. J. ROCKSTRÖM ET AL., *A Safe Operating Space for Humanity*, in *Nature*, 461, 2009, p. 472 ss., nonché W. STEFFEN ET AL., *Sustainability. Planetary Boundaries: Guiding Human Development on a Changing Planet*, in *Science*, 347, Issue 6223, 2015, article 125985; per i successivi aggiornamenti e un ampio corredo di riferimenti bibliografici, cfr. <https://www.stockholmresilience.org/research/planetary-boundaries.html>.

³² Cfr. M. MONTEDURO, *Riflessioni sulla "primazia ecologica" nel moto del diritto europeo (anche alla luce della riforma costituzionale italiana in materia ambientale)*, in AA.Vv., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, cit., p. 221 ss., in part. pp. 229-230.

al vero e proprio *mare magnum* di tutto ciò che sarebbe stato (non soltanto opportuno, ma addirittura) necessario prevedere in un testo costituzionale che avesse inteso considerarsi davvero all'avanguardia in tema di politiche ambientali e proiettarsi adeguatamente sulle sfide del millennio in corso.

Nonostante i lungimiranti riferimenti testuali all'«interesse delle future generazioni» e alle «politiche della complessità» (nel senso sopra accennato), si può dire che il legislatore costituzionale si sia rivelato alquanto «miope», essendosi di fatto limitato a «confermare» genericamente in capo ai poteri pubblici della Repubblica il compito di elaborare e implementare politiche ambientali con i soli vincoli della proiezione temporale intergenerazionale e del connubio inscindibile tra economia, ambiente e sviluppo sociale, ma senza alcuna ulteriore specificazione, né di natura sostanziale, né di natura formale-procedimentale³³: specificazioni che, tutt'al contrario, risulterebbero più che mai indispensabili in questa materia per «giuridicizzare» adeguatamente la discrezionalità politica – conformandola al migliore e più efficace perseguimento degli obiettivi di tutela ambientale – e che, proprio in questa logica, tanta e decisiva importanza rivestono in altri ordinamenti costituzionali e particolarmente nell'ordinamento dell'Unione europea³⁴.

Se è vero – come si è provato ad argomentare e come correttamente assume il legislatore costituzionale della riforma – che il compito di assicurare una buona ed efficace tutela dell'ambiente, in prima battuta, non spetta alla giurisdizione (cui è fisiologicamente affidata la garanzia di effettività e di tutela in concreto dei diritti e delle situazioni soggettive), bensì alla legislazione e alle amministrazioni pubbliche, ne consegue che le scelte dei legislatori e degli amministratori potranno risultare giuridicamente sindacabili dai giudici solo sulla base di adeguati parametri normativi

³³ Per rilievi di tenore analogo, cfr., ancora, A.O. Cozzi, *La modifica degli artt. 9 e 41 Cost. in tema di ambiente: spunti dal dibattito francese sulla Carta dell'ambiente del 2004 tra diritti e principi*, cit., in part. p. 3399, nonché G. SEVERINI, P. CARPENTIERI, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, cit., in part. p. 2.

³⁴ Quanto ai trattati europei, il riferimento è ai ben noti principi di integrazione, di prevenzione, di correzione alla fonte e «chi inquina paga», ma anche ai c.d. «parametri» della politica ambientale di cui al par. 3 dell'art. 191 TFUE, nonché all'indefettibilità in questa materia di strumenti decisionali come la programmazione strategica e la partecipazione pubblica.

posti a presidio della validità dei loro atti, residuando altrimenti (per il giudice costituzionale o per i giudici comuni) il semplice scrutinio sulla non manifesta irragionevolezza (o arbitrarietà) di quelle scelte³⁵.

In questa ottica, si può facilmente cogliere quale possa essere la specifica funzione di una disciplina giuridica di rango costituzionale (o, comunque, di rango sovraordinato alla legislazione ordinaria) in materia di ambiente: se non si vuole lasciare l'operato dei legislatori alla sola garanzia del sindacato giurisdizionale di non manifesta irragionevolezza, è necessario (e non solo opportuno) che le scelte legislative risultino *quodammodo* orientate, guidate, limitate e vincolate da norme di rango sovraordinato in grado di costituire altrettanti presidi di legalità/legittimità (ma, ovviamente e prima di tutto, di efficacia e garanzia "in positivo" del corretto perseguimento degli obiettivi della tutela ambientale) sui quali poter misurare – ed eventualmente sanzionare – in sede giudiziale la validità (in senso propriamente "tecnico-giuridico") di quelle scelte. Ecco perché l'obiettivo della tutela dell'ambiente e il valore a essa riconosciuto – soprattutto se e in quanto affidati correttamente alle *policies* dei pubblici poteri – non possono fare a meno di una disciplina di livello sovraordinato rispetto alla legislazione ordinaria; ed è del tutto evidente che quanto più tale disciplina sarà puntuale e analitica nel fornire ai legislatori le coordinate fondamentali e i vincoli (sostanziali e formali) su cui costruire le politiche ambientali, tanto meno le scelte di questi ultimi resteranno rimesse alle valutazioni di ordine puramente politico (o, peggio, meramente ideologico) dell'opinione pubblica e degli elettori, ovvero alle pressoché "inafferrabili" maglie del sindacato di non manifesta irragionevolezza da parte dei giudici.

In tutto ciò risiedono le ragioni che rendono difficile una valutazione pienamente e univocamente positiva della riforma costituzionale qui presa in esame: una riforma, a ben vedere, che paradossalmente, proprio in considerazione dei suoi molti pregi, presenta – come si è anticipato in premessa – più i tratti della "occasione mancata" e delle esigenze ancora da soddisfare che i connotati di quella sorta di "svolta *green*" dell'ordinamento costituzionale italiano salutata dal ceto parlamentare e dalle forze politiche (ma anche dalla gran parte dei primi commentatori) come di portata addirittura "epocale".

³⁵ Cfr., per tutte, Corte cost., n. 85/2013, par. 12.6 del *Cons. in dir.*