



Costituzionalismo.it

Fascicolo 3 | 2021

**Le insidie di una revisione
pleonastica.
Brevi note su ambiente e
Costituzione**

di Claudio De Fiores

EDITORIALE SCIENTIFICA

LE INSIDIE DI UNA REVISIONE PLEONASTICA. BREVI NOTE SU AMBIENTE E COSTITUZIONE

di Claudio De Fiores

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi della Campania «Luigi Vanvitelli»

SOMMARIO: 1. PREMESSA; 2. LA TUTELA COSTITUZIONALE DELL'AMBIENTE PRIMA DELLA REVISIONE DEL 2022; 3. L'AMBIENTE COME «ELEMENTO DETERMINATIVO DELLA QUALITÀ DELLA VITA»: LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE IN MATERIA AMBIENTALE; 4. LA QUESTIONE AMBIENTALE TRA DIRITTO INTERNAZIONALE E ORDINAMENTO UE; 5. VI ERA BISOGNO DI UNA REVISIONE COSTITUZIONALE?

1. Premessa

Il Parlamento, con una larghissima maggioranza, ha approvato le “*Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell’ambiente*” (Legge Cost. 11 febbraio 2022, n. 1). La legge costituzionale si compone di tre articoli.

Il primo articolo introduce esplicitamente, tra i principi fondamentali enunciati in Costituzione, la tutela ambientale. Ad essere stato modificato è l’art. 9 Cost., la cui struttura si compone oggi anche di un terzo comma che recita: [La Repubblica] «tutela l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell’interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali».

Il secondo modifica l’art. 41 della Costituzione stabilendo, al secondo comma, che l’iniziativa economica privata non debba recare danno «alla salute, all’ambiente». La revisione dell’art. 41 ha, altresì, esteso l’ambito di incidenza del terzo comma, riservando alla legge la determinazione dei programmi e dei controlli opportuni per indirizzare e coordinare l’attività economica, pubblica e privata, anche a fini ambientali.

Il terzo articolo della legge costituzionale introduce, infine, una clausola di salvaguardia che consente di estendere l’applicazione della legge dello Stato avente ad oggetto i modi e le forme di tutela degli animali (di cui al nuovo testo dell’art. 9 della Costituzione) anche alle

Regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano (nei limiti delle competenze legislative ad esse riconosciute dai rispettivi statuti).

Sin dal momento della sua presentazione la riforma ha registrato nel Parlamento e nel Paese il consenso di tutti: destra e sinistra, partiti¹ e stampa², governo³ e sindacati⁴. E la sua approvazione è stata, da più parti, salutata con toni ridondanti ed enfatici: «pagina storica», «svolta epocale», «rivoluzione costituzionale verde», «trasformazione *green* dell'ordinamento costituzionale». Un'enfasi che ci lascia quanto mai perplessi, soprattutto per una ragione: la tutela dell'ambiente era già parte integrante dell'ordinamento costituzionale.

¹ Sul punto, fra le tante, si vedano le dichiarazioni entusiaste del segretario del Pd Enrico Letta che sottolinea l'azione del «Parlamento unito [che] difende il pianeta e il domani» (esternazione riportata da S. COTTONE, *Svolta nella Costituzione: tutela ad ambiente e animali*, in *Il Giornale*, 09.02.2022); del Presidente della Camera Roberto Fico, per il quale la revisione segnerebbe un «passaggio storico ... un segnale chiaro del Parlamento che dovrà essere un faro per il presente e il futuro del nostro Paese» (dichiarazione riportata da A. RAIMO, *Ambiente, Fico: "Tutela in Costituzione è passaggio storico"*, in *Cronache*, 8 febbraio 2022). Su analoghe posizioni anche Forza Italia per la quale «l'introduzione nella Costituzione della difesa degli animali, dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi rappresenta una svolta» (Dichiarazione rilasciata dalla senatrice di Forza Italia Urania Papatheu all'*Adnkronos*, 9 febbraio 2022).

² *La Costituzione è green e ora tutelerà anche l'ambiente*, *La Repubblica*, 9 febbraio 2022; *Costituzione green: adesso l'ambiente è protetto dalla Carta*, *La Stampa*, 9 febbraio 2022; *La tutela dell'ambiente e degli animali entra in Costituzione*, *Il Corriere della Sera*, 8 febbraio 2022; *La tutela dell'Ambiente entra in Costituzione*, *Il sole 24ore*, 8 febbraio 2022.

³ Cfr., in particolare, l'intervento in Parlamento del Ministro per la Transizione ecologica, Roberto Cingolani: «Testimonio qui alla Camera la presenza del governo che crede in questo cambiamento, grazie al quale la nostra Repubblica introduce nei suoi principi fondanti la tutela dell'ambiente» (virgolettato riportato da S.N., *La Camera dice sì alla tutela dell'ambiente in Costituzione. Cingolani: "Giornata epocale"*, in *La Repubblica*, 8 febbraio 2022).

⁴ Nel documento della Cgil, *Tutela dell'ambiente, passare dalla Costituzione ai fatti* (12 febbraio 2022), sulla recente revisione costituzionale si legge: «Si tratta senza dubbio di modifiche storiche e decisive per la qualità della vita delle persone, che riconoscono l'importanza fondamentale della tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi per la salute e la giustizia sociale, e che produrranno effetti anche per le future generazioni».

2. La tutela costituzionale dell'ambiente prima della revisione del 2022

Appare francamente pretestuoso ritenere che, fino all'entrata in vigore della Legge cost. n. 1/2022, la questione ambientale sia sempre rimasta ai margini della Costituzione italiana. A smentirlo, a più riprese, è stata, in particolare, la dottrina per la quale, all'interno dell'ordinamento giuridico italiano, l'ambiente ha sempre rappresentato «un presupposto di tutti gli altri diritti ... una sfida per l'intero assetto di quello che, in base alle costituzioni nate nella seconda metà del secolo scorso, si può definire lo Stato costituzionale»⁵.

Una «sfida» quanto mai insidiosa e di certo non protesa ad assicurare l'emersione o la disciplina di uno stentato diritto soggettivo all'ambiente (genericamente inteso)⁶, bensì a dare coerenza e sostanza a quell'amorfo condensato di situazioni e pretese soggettive direttamente connesse con la tutela ambientale. Situazioni e pretese differentemente raffigurate e garantite, in via giurisprudenziale, sotto forma di diritto all'ambiente salubre, diritto alla sicurezza ambientale, diritto all'informazione ambientale (e molto altro ancora)⁷.

Una visione di impianto antropocentrico, ma tuttavia refrattaria ad avallare le logiche del dominio proprietario intrinsecamente confliggenti con le istanze costituzionali⁸. Ed anzi teleologicamente pro-

⁵ S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2017, p. 7.

⁶ A favore di una possibile configurazione del diritto dell'ambiente come diritto fondamentale della persona, si è pronunciato, fra gli altri, P. MADDALENA, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, p. 308.

⁷ Relativamente alle nozioni di “ambiente salubre” e “sicurezza ambientale” si dirà meglio nei successivi paragrafi. Sul concetto di informazione ambientale si rinvia invece alla convenzione di Aarhus del 1998. *La Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale* – ratificata con L. n. 108/2001 – definiva “informazione ambientale” ogni informazione riguardante «lo stato degli elementi ambientali, quali aria ed atmosfera, acqua, suolo, terra, territorio, paesaggio e siti naturali, biodiversità e sue componenti, compresi gli organismi modificati geneticamente e l'interazione tra questi elementi».

⁸ D'altro canto fu la stessa *Dichiarazione di Stoccolma* del 1972 ad aver posto coerentemente in evidenza che «l'uomo è al tempo stesso creatura e artefice del suo ambiente». Di qui la distinzione operata dalla *Dichiarazione* tra i «due elementi del suo ambiente, l'elemento naturale e quello da lui stesso creato». Nella stessa direzione si sarebbe mossa anche la *Dichiarazione di Rio de Janeiro* (1992) che al *Primo principio* enunciava: «gli esseri umani sono al centro delle problematiche per lo sviluppo soste-

tesa ad assecondare una «revisione ecocompatibile dell'antropocentrismo»⁹. Una revisione capace di porre al centro il rapporto tra l'uomo e l'ambiente declinato nella sua originale e peculiare essenza e, quindi, al riparo da ogni sorta di «contrapposizione utilitaristica»¹⁰.

Nel testo originario della Costituzione la questione ambientale era (seppur succintamente) menzionata all'art. 9.2 che richiamava (e richiama) il compito della Repubblica di tutelare «il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione».

Né v'era da pretendere molto di più¹¹: il richiamo esplicito alla tutela dell'ambiente sarebbe divenuta una peculiarità delle cd. «costituzioni di terza generazione», deliberate nel corso degli anni Settanta del secolo scorso¹². Anni nei quali i problemi ambientali si erano già venuti imponendo con forza nelle società occidentali. E con essi le incalzanti istanze di tutela, amplificate, in particolar modo, dalla stesura delle prime Carte internazionali in materia e, in particolare, dalla *Conferen-*

nibile. Essi hanno diritto ad una vita sana e produttiva in armonia con la natura». Sulle questioni poste dall'antropocentrismo nel diritto pubblico si rinvia, fra gli altri, a N. OLIVETTI RASON, C. SARTORETTI, *La disciplina dell'ambiente nella pluralità degli ordinamenti giuridici*, in A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON (a cura di), *Introduzione al diritto ambientale*, Roma, 2018, p. 4 ss.; J. LUTHER, *Antropocentrismo ed ecocentrismo nel diritto dell'ambiente in Germania e in Italia*, in *Pol. dir.*, 1989, p. 673 ss.; T. GUARNIER, *Antropocentrismo ed ecocentrismo nella prospettiva costituzionale*, in M.P. PATERNÒ (a cura di), *Cura dell'altro. Interdipendenza e disuguaglianza nelle democrazie contemporanee*, Napoli, 2017, p. 119 ss.

⁹ M. CECCHETTI, *La disciplina giuridica della tutela ambientale come "Diritto dell'ambiente"*, in *Federalismi.it*, 20 dicembre 2006, 57.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Sul punto si rinvia a D. AMIRANTE, *Profili di diritto costituzionale dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente. Principi generali*, Padova, 2012, p. 239 ss.

¹² Ci si riferisce, in particolare, alle puntuali disposizioni in materia ambientale contenute nella Legge svedese sulla Forma di Governo (1974); Costituzione greca (1975); Costituzione portoghese (1976); Costituzione sovietica (1977); Costituzione spagnola (1978). Ad analoga soluzione sarebbero approdate anche le nuove Costituzioni dei paesi dell'est, approvate all'indomani del crollo del muro di Berlino (Ungheria, 1989; Croazia, 1990; Romania e Slovenia, 1991; Slovacchia, Lituania, Lettonia, Estonia, 1992; Polonia, 1997). Una peculiare menzione merita altresì anche la revisione integrale della Costituzione del Belgio (1993) e i riferimenti alla questione ambientale in essa contenuti (art. 23). Nel corso degli anni Novanta anche in Germania si è assistito all'approvazione di una puntuale revisione costituzionale dell'art. 20a (Legge di modifica del 27 ottobre 1994, I 3146; novellato dalla Legge di modifica del 26 luglio 2002, I 2862 – Finalità pubblica della protezione degli animali).

za delle Nazioni Unite sull'ambiente umano, svoltasi a Stoccolma nel 1972¹³.

Tempo dopo anche la Costituzione italiana, con la L. cost. n. 3 del 2001, si sarebbe dotata di nuove disposizioni normative, linguisticamente più “evolute”, destinate a sancire, formalmente, l'ingresso della “tutela ambientale” nel testo costituzionale¹⁴.

Con l'introduzione del nuovo Titolo V, la «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema» sarebbe stata annoverata tra le materie di legislazione esclusiva dello Stato (art. 117.2, lett. s). Alla legislazione concorrente Stato-Regioni sarebbe spettata, invece, la «valorizzazione dei ... beni ambientali», nonché il «governo del territorio» (art. 117.3). Al medesimo comparto legislativo venivano altresì assegnate anche la «tutela della salute», l'«alimentazione», la «valorizzazione dei beni culturali e ambientali»¹⁵.

Modificato il titolo V, la tutela costituzionale dell'ambiente si sa-

¹³ Per un'esautiva mappatura si rinvia a K. VASAK, *Human Rights: A Thirty-Year Struggle: the Sustained Efforts to give Force of law to the Universal Declaration of Human Rights*, in *Unesco Courier*, 30 November 1977.

¹⁴ Per una sistematica ricostruzione su questo punto si rinvia a G. CORDINI, *Principi costituzionali in tema di ambiente e giurisprudenza della Corte costituzionale italiana*, in *Riv. giur. amb.*, 2009, p. 611 ss.; P. MANTINI, *Per una nozione costituzionalmente rilevante di ambiente*, *Riv. giur. amb.*, 2006, p. 207 ss.; E. MOSTACCI, *L'ambiente e il suo diritto nell'orbita costituzionale*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, 2024, p. 19 ss.; G. COCCO, *La legislazione in tema di ambiente è ad una svolta?*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 2002, p. 419 ss.; G. D'ALFONSO, *La tutela dell'ambiente quale «valore costituzionale primario» prima e dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in F. LUCARELLI (a cura di), *Ambiente, territorio e beni culturali nella giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 2006, p. 3 ss.; F. DE LEONARDIS, *L'ambiente tra i principi fondamentali della Costituzione*, in *Federalismi*, 5 febbraio 2004, p. 3 ss.; F. FRACCHIA, *Governo del territorio e ambiente*, in B. POZZO, M. RENNA (a cura di), *L'ambiente nel nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, 2004, p. 64 ss. che, a ragione evidenzia come «la tesi che nega la configurabilità di una concezione unitaria dell'ambiente richiede di essere oggi verificata alla luce della novellata norma costituzionale che espressamente fa riferimento alla tutela dell'ambiente, attribuendole autonomia e alterità rispetto ad altre nozioni (non solo al governo del territorio, ma anche alla “tutela della salute” e alla “valorizzazione dei beni culturali e ambientali”)».

¹⁵ Per una più sistematica ricostruzione di questi profili si rinvia a R. CHIEPPA, *L'ambiente nel nuovo ordinamento costituzionale*, in *Urb. app.*, 2002, p. 1245 ss.; A. CORPACI, *Revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1305 ss.; S. GRASSI, *La tutela dell'ambiente dopo il nuovo titolo V*, in *Dir. gest. ambiente*, 2002, p. 316 ss.; A. FERRARA, *La “Materia ambiente” nel testo di riforma del Titolo V*, in *Federalismi*, 30 maggio 2001, p. 1 ss.

rebbe venuta progressivamente strutturando attorno a due cardini. Da una parte venne attribuita «la titolarità in capo alle Regioni di competenze legislative su materie (governo del territorio, tutela della salute, ecc.)»¹⁶ ritenute di spiccata rilevanza ambientale. Dall'altra venne riconosciuta allo Stato la determinazione di livelli «adeguati e non riducibili di tutela»¹⁷, in materia ambientale. E ciò al preminente fine di impedire alle Regioni la possibilità di «derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato»¹⁸.

Il legislatore costituzionale pur intervenendo in un ambito del tutto peculiare (le autonomie territoriali), aveva in tal modo inteso suggellare, anche sul piano formale, la vigenza del principio ambientalista, quale principio derivato dell'ordinamento italiano¹⁹, declinandone i profili giuridico-istituzionali in una duplice direzione. Da una parte conformare gli spazi della convivenza (così come sancita all'interno del testo costituzionale) tra la dimensione antropocentrica («tutela dell'ambiente») e quella ecocentrica (tutela dell'«ecosistema») ²⁰. E, quindi, tra tutto ciò che costituisce «l'habitat degli esseri umani» e «la conservazione della natura come valore in sé»²¹. Dall'altra, dotare il testo costituzionale di una nuova formula: «tutela dell'ambiente». E ancorare in tal modo «la pluralità degli interessi connessi con gli equilibri ambientali al tessuto dei valori che contraddistinguono l'assetto costituzionale»²². Fino a fare della «tutela dell'ambiente» il punto di forza di «una politica attiva affidata in primo luogo alla responsabilità del legislatore statale, al quale il nuovo Titolo V attribuisce compiti di garanzia dei

¹⁶ Corte cost., sent. n. 536/2002.

¹⁷ Corte cost., sent. n. 61/2009.

¹⁸ Corte cost., sent. n. 378/2007.

¹⁹ È quanto si apprende in particolare dalla sent. n. 126/2016, nel corso della quale il giudice delle leggi rileva esplicitamente: «L'espressa individuazione, a seguito della riforma del Titolo V, e della materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema», all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., quale competenza esclusiva dello Stato, fotografa ... una realtà già riconosciuta dalla giurisprudenza come desumibile dal complesso dei valori e dei principi costituzionali».

²⁰ La riforma del 2001, ricorrendo a questo impianto lemmatico, ha così inteso suggellare, all'interno del testo costituzionale, la distinzione/convivenza tra la nozione di *ambiente* della quale parte integrante è la presenza umana e quella di *ecosistema* che ricomprende tutti gli elementi biotici e abiotici e interpreta la conservazione dell'ambiente come *bene* indipendente dall'uomo.

²¹ Corte cost., sent. n. 12/2009.

²² S. GRASSI, *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, Milano, 2012, p. 158.

diritti, da far valere in modo uniforme nel territorio nazionale (come il diritto all'ambiente salubre e il diritto ad una qualità della vita garantita dal perseguimento di un corretto equilibrio ambientale)²³.

Un significativo apporto in questa direzione è stato offerto dalla giurisprudenza costituzionale che avrebbe attivamente contribuito al complessivo «posizionamento giuridico»²⁴ della tutela ambientale nell'ordinamento. In particolare con la sent. n. 378/2007, il giudice costituzionale – temperandone i profili immateriali²⁵, valoriali²⁶ e “trasversali”²⁷ – procedeva ad una sorta di parziale “materializzazione” della tutela dell'ambiente, stabilendo che «la disciplina ambientale, che scaturisce dall'esercizio di una competenza esclusiva dello Stato, investendo l'ambiente nel suo complesso, e quindi anche in ciascuna sua parte, viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza»²⁸.

²³ S. GRASSI, *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, cit., p. 158.

²⁴ D. PORENA, *L'ambiente come «materia» nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale: «solidificazione» del valore ed ulteriore «giro di vite» sulla competenza regionale*, in *Federalismi*, 4 febbraio 2009, p. 18.

²⁵ Corte cost., sent. n. 222/2003.

²⁶ Corte cost., sent. n. 214/2005.

²⁷ Corte cost., sent. n. 282/2002.

²⁸ Soluzione confermata dalla Corte con le sentt. n. 61/2009 e n. 225/2009 dalla quale apprendiamo che la «materia “tutela dell'ambiente” ... ha un contenuto allo stesso tempo oggettivo, in quanto riferito ad un bene, l'ambiente (sentenze n. 367 e n. 378 del 2007; n. 12 del 2009), e finalistico, perché tende alla migliore conservazione del bene stesso (vedi sentenze n. 104 del 2008; n. 10, n. 30 e n. 220 del 2009). L'individuazione nei termini appena descritti della materia tutela dell'ambiente pone in evidenza un dato di rilevante importanza: sullo stesso bene (l'ambiente) (sentenze n. 367 e n. 378 del 2007) “concorrono” diverse competenze (sentenza n. 105 del 2008), le quali, tuttavia, restano distinte tra loro, perseguendo autonomamente le loro specifiche finalità attraverso la previsione di diverse discipline (vedi sentenze n. 367 e n. 378 del 2007, n. 104 e n. 105 del 2008, n. 12 e n. 61 del 2009). Questo fenomeno evidenzia che, secondo il disegno del legislatore costituzionale, da una parte sono affidate allo Stato la tutela e la conservazione dell'ambiente, mediante la fissazione di livelli «adeguati e non riducibili di tutela» (sentenza n. 61 del 2009) e dall'altra compete alle Regioni, nel rispetto dei livelli di tutela fissati dalla disciplina statale (sentenze n. 62 e n. 214 del 2008), di esercitare le proprie competenze, dirette essenzialmente a regolare la fruizione dell'ambiente, evitando compromissioni o alterazioni dell'ambiente stesso. In questo senso può dirsi che la competenza statale, quando è espressione della tutela dell'ambiente, costituisce “limite” all'esercizio delle competenze regionali (sentenze n. 180 e n. 437 del 2008 nonché n. 164 del 2009)».

3. L'ambiente come «elemento determinativo della qualità della vita»: la giurisprudenza costituzionale in materia ambientale

Che la tutela ambientale fosse parte integrante della Costituzione la Corte lo ha sempre riconosciuto. Un esito al quale il giudice costituzionale è approdato evitando di assecondare una visione giusnaturalista e immanente dei diritti dell'uomo. Ma anche evitando di impiegare l'art. 2 Cost. alla stregua di una norma a fattispecie aperta. Soluzione, quest'ultima, di per sé idonea, ad assorbire all'interno della controversa formula «diritti inviolabili dell'uomo» tutti quegli interessi che, venuti maturando nel tempo attraverso lo «sviluppo della coscienza sociale o della civiltà giuridica»²⁹, non erano stati originariamente menzionati in Costituzione. Affrancandosi da queste soluzioni ermeneutiche, la Corte è venuta, di converso, enucleando la nozione costituzionale di tutela ambientale a partire da puntuali «fattispecie normative concernenti i diritti espressamente riconosciuti dalla stessa Costituzione»³⁰.

È il caso della tutela del paesaggio ex art. 9, da intendersi «nel senso lato della tutela ecologica»³¹, della «conservazione dell'ambiente»³². E, per altri versi, anche come tutela dell'«ambiente naturale modificato dall'uomo»³³ e «bene unitario, pur se composto da molteplici aspetti rilevanti per la vita naturale e umana»³⁴.

Ma è anche il caso della tutela della salute, «diritto fondamentale» e «interesse della collettività» (art. 32 Cost.), dalla quale la Corte costituzionale ha desunto l'esistenza del «diritto all'ambiente salubre»³⁵.

²⁹ A. BALDASSARRE, *Diritti inviolabili*, in *Enc. giur.*, Roma, 1989, XI, p. 19.

³⁰ A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, Padova, 2003, p. 4.

³¹ Corte cost., sent. n. 430/1990.

³² Corte cost., sent. n. 391/1989.

³³ Corte cost., sent. n. 94/1985 e sent. n. 151/1986.

³⁴ Corte cost., sent. n. 1029/1988. Sul binomio paesaggio-ambiente si rinvia ai contributi di A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, Firenze, 1969, p. 387 ss.; A.M. SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. giur. ed.*, 1967, p. 70 ss.; S. LABRIOLA, *Dal paesaggio all'ambiente: un caso di interpretazione evolutiva della norma costituzionale. Il concorso della Corte e il problema delle garanzie*, in *Dir. soc.*, 1987, p. 113 ss.; P. CARPENTIERI, *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004, p. 405 ss.

³⁵ Corte cost., sent. n. 247/1974 e sent. n. 167/1987. Su analoghe posizioni anche la giurisprudenza della Corte di Cassazione (Cass. S.U., 6.10.1979, n. 5172). Sul rapporto inestricabile tra ambiente e salute si rinvia a C. MORTATI, *Istituzioni di diritto*

La presa di posizione assunta, già alla fine degli anni Ottanta, dal giudice delle leggi sul rapporto tra ambiente e Costituzione appare, pertanto, quanto mai netta e densa di implicazioni di ordine sistemico. Nella visione del giudice costituzionale italiano «l'ambiente è protetto come elemento determinativo della qualità della vita. La sua protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime l'esigenza di un habitat naturale nel quale l'uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini, secondo valori largamente sentiti; è imposta anzitutto da precetti costituzionali (artt. 9 e 32 Cost.), per cui esso assume a valore primario ed assoluto»³⁶.

Di qui il progressivo delinarsi di un impianto concettuale che ha consentito alla giurisprudenza della suprema Corte di assumere la tutela dell'ambiente come argine giuridico e limite da opporre all'iniziativa economica (art. 41 Cost.), al diritto di proprietà (art. 42 Cost.), all'uso razionale del suolo (art. 44 Cost.)³⁷. Nella stessa direzione si è mossa la Corte costituzionale che, in una recente sentenza, non ha esitato ad ammettere l'esistenza di un «processo evolutivo diretto a riconoscere una nuova relazione tra la comunità territoriale e l'ambiente che la circonda, all'interno della quale si è consolidata la consapevolezza del suolo quale risorsa naturale eco-sistemica non rinnovabile, essenziale ai fini dell'equilibrio ambientale, capace di esprimere una funzione sociale e di incorporare una pluralità di interessi e utilità collettive, anche di natura intergenerazionale»³⁸.

Ad offrire una coerente ed esaustiva sintesi degli sviluppi che hanno, nel corso del tempo, investito la tutela costituzionale dell'ambiente avrebbe provveduto lo stesso giudice delle leggi. Ci si riferisce, in particolare alla sent. n. 126/2016, dalla quale apprendiamo che «sebbene il testo originario della Costituzione non contenesse l'espressione ambiente, né disposizioni finalizzate a proteggere l'ecosistema, questa Corte con numerose sentenze aveva riconosciuto (sentenza n. 247/1974) la "preminente rilevanza accordata nella Costituzione alla

pubblico, II, Padova, 1976, p. 1136; A. SIMONCINI, E. LONGO, *Art. 32*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, p. 661 per i quali la relazione ambiente-salute si fonda su «una forte interazione reciproca che emerge ... attraverso una consonanza di interessi»; M. COMPORTE, *Tutela dell'ambiente e tutela della salute*, in *Riv. Giur. Amb.*, 1, 1990, p. 196 ss.

³⁶ Corte cost n. 641/1987.

³⁷ Corte Cass., sent. n. 5650/1996; Corte Cass., sent. n. 1087/1998.

³⁸ Corte cost., sent. n. 179/2019.

salvaguardia della salute dell'uomo (art. 32) e alla protezione dell'ambiente in cui questi vive (art. 9, secondo comma)", quali valori costituzionali primari (sentenza n. 210 del 1987). E la giurisprudenza successiva aveva poi superato la ricostruzione in termini solo finalistici, affermando (sentenza n. 641 del 1987) che l'ambiente costituiva "un bene immateriale unitario sebbene a varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela; ma tutte, nell'insieme, sono riconducibili ad unità. Il fatto che l'ambiente possa essere fruibile in varie forme e differenti modi, così come possa essere oggetto di varie norme che assicurano la tutela dei vari profili in cui si estrinseca, non fa venir meno e non intacca la sua natura e la sua sostanza di bene unitario che l'ordinamento prende in considerazione". Il riconoscimento dell'esistenza di un "bene immateriale unitario" non è fine a se stesso, ma funzionale all'affermazione della esigenza sempre più avvertita della uniformità della tutela, uniformità che solo lo Stato può garantire, senza peraltro escludere che anche altre istituzioni potessero e dovessero farsi carico degli indubbi interessi delle comunità che direttamente fruiscono del bene»³⁹.

4. La questione ambientale tra diritto internazionale e ordinamento Ue

Tra i principi supremi dell'ordinamento costituzionale italiano particolare rilievo riveste il principio internazionalista che ha il suo perno negli artt. 10-11 Cost. L'art. 10.1 Cost., in particolare, oltre a riconoscere implicitamente il diritto pattizio, sancisce espressamente che «l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute». In questo ambito, peculiare importanza è venuta assumendo, all'indomani della revisione costituzionale del 2001, l'art. 117.1 Cost. che oggi vincola la legislazione statale e regionale al rispetto degli obblighi internazionali e ai vincoli derivanti dall'ordinamento Ue.

Le procedure e gli istituti giuridici sottesi al principio internazionalista hanno reso, pertanto, in questi anni, possibile l'ingresso nell'ordinamento italiano di norme e principi in materia ambientale matura-

³⁹ Corte cost., sent. n. 126/2016.

ti via via all'interno del diritto internazionale. Si pensi alle numerose convenzioni internazionali concernenti direttamente⁴⁰ o indirettamente⁴¹ l'ambiente.

In Europa la tutela ambientale ha fatto capolino anche all'interno della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, sebbene la Cedu (1950) non la menzioni espressamente. La Corte europea ha originalmente desunto questo principio dall'art. 8 della Convenzione avente ad oggetto la protezione della vita privata e familiare⁴².

Ben più esplicite e puntuali sono invece le disposizioni in materia di tutela ambientale di cui si è dotata in questi decenni l'Unione europea⁴³. Disposizioni prevalentemente contenute nel TUE, dalle quali apprendiamo che l'Unione «si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato ... su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente» (art. 3, §. 3) e promuove lo «sviluppo sostenibile della Terra» (art. 3, §§. 3-4).

Peculiare rilevanza assume oggi anche l'art. 21 §. 2, lett. f) TFUE che, con riferimento all'azione esterna europea, prevede che l'Ue debba attivamente perseguire politiche comuni e azioni finalizzate ad assicurare un elevato livello di cooperazione in tutti i settori delle relazioni

⁴⁰ Tra queste, la Conferenza di Stoccolma del 1972; la Conferenza di Rio del 1992; la Conferenza di Johannesburg del 2002; l'Intesa di Parigi del 2015 sottoscritta da 195 Stati e che oggi si propone di adottare azioni congiunte per fronteggiare i mutamenti climatici e il surriscaldamento. Inoltre, appare opportuno altresì ricordare che l'Unione europea è da tempo impegnata (sulla scia dell'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici) a perseguire gli obiettivi fissati dall'*Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*, adottata nel 2015 dall'Assemblea delle Nazioni Unite.

⁴¹ Cfr., in particolare, l'art. 29 della *Dichiarazione ONU sui diritti delle popolazioni indigene* (2007) che riconosce espressamente il diritto dei «popoli indigeni ... alla conservazione e protezione dell'ambiente e della capacità produttiva delle loro terre o territori e risorse. Gli Stati devono avviare e realizzare programmi di assistenza ai popoli indigeni per assicurare tale conservazione e protezione, senza discriminazioni».

⁴² Ci si riferisce, in particolare, ai casi *Lopez Ostra c. Spagna* – 9 settembre 1994; *Cordella e altri c. Italia* – 24 gennaio 2019. Sulla giurisprudenza Cedu si rinvia, in particolare, alla ricostruzione di A.M. NICO, *La tutela dell'ambiente nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in F. GABRIELE, A.M. NICO (a cura di), *La tutela multilivello dell'ambiente*, Bari, 2005, p. 167 ss.

⁴³ Cfr., fra gli altri, M. RENNA, *Ambiente e territorio nell'ordinamento europeo*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Comun.*, 2009, p. 651 ss.; R. FERRARA (a cura di), *La tutela dell'ambiente (Trattato di diritto privato dell'Unione Europea)*, Torino, 2006, XIII volume; G. COCCO, A. MARZANATI, R. PUPILELLA, *Ambiente, il sistema organizzativo ed i principi fondamentali*, in M.P. CHITI, G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 2007.

internazionali, contribuendo in tal modo «all’elaborazione di misure internazionali volte a preservare e migliorare la qualità dell’ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali mondiali, al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile».

Nozioni, quelle di «ambiente» e di «sviluppo sostenibile», ricorrentemente richiamate dai Trattati, sebbene alla stregua di una sorta di variabile dipendente dell’economia di mercato⁴⁴. È quanto si può desumere, in particolare, dal combinato disposto tra l’art. 3.3 del TUE⁴⁵ relativo all’instaurazione del mercato interno e l’art. 11 del TFUE per il quale le «esigenze connesse con la tutela dell’ambiente devono essere integrate nella definizione e nell’attuazione delle politiche e azioni dell’Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile».

Nel TFUE sono stati altresì delineati i profili funzionali del diritto europeo dell’ambiente, fondato sulla «salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell’ambiente, protezione della salute umana, utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell’ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici» (art. 191, §. 2, TFUE).

Il medesimo articolo richiama altresì i «principi di precauzione, dell’azione preventiva», il «principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all’ambiente» e il «principio “chi inquina paga”» (art. 191, §. 2, TFUE). Principio, quest’ultimo, che all’interno di un quadro permeato dal dominio del mercato, rischia tuttavia anch’esso di assumere una valenza *sui generis*, fino a risolversi in una sorta di legittimazione ad inquinare, a condizione che l’impresa responsabile si adoperi attivamente a liquidare i danni da essa stessa provocati. Non diverso è l’impianto normativo sotteso all’art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea per il quale «la tutela dell’ambiente

⁴⁴ Sul punto D. CHIRICO, *La tutela dell’ambiente nell’Unione europea tra libertà d’impresa, solidarietà e territorio*, in F. GABRIELE, A.M. NICO, *La tutela multilivello dell’ambiente*, cit., p. 141 ss.

⁴⁵ L’art. 3.3 TUE testualmente recita: «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».

e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile»⁴⁶.

5. Vi era bisogno di una revisione costituzionale?

In questo quadro la soluzione avallata, in sede parlamentare, mirante a modificare il testo costituzionale al solo fine di introdurre, sul terreno dei principi, la tutela dell'ambiente ci appare per taluni versi pleonastica e per altri particolarmente insidiosa:

a) *Il recepimento formale nella prima parte della Costituzione della tutela ambientale ci pone al cospetto di una «revisione-bilancio»⁴⁷.* Una revisione superflua, non finalizzata a introdurre in Costituzione *ius novum* (in coerenza con le finalità sottese all'art. 138 Cost.), ma protesa esclusivamente a offrire una sanzione formale a innovazioni normative già consolidate nell'ordinamento. Le modifiche introdotte in Costituzione si limitano, infatti, a riepilogare soluzioni normative già recepite sul piano giuridico (grazie alla progressiva sedimentazione della legislazione nazionale, eurounitaria e internazionale) o ampiamente consolidate sul terreno giurisprudenziale. Di qui l'impianto gattopardesco sotteso a questo modello di revisioni: cambiare la forma del testo costituzionale senza cambiare nulla nella sostanza.

La revisione costituzionale non è uno spot da confezionare per sensibilizzare la comunità alle problematiche ambientali o un messaggio di «promozione del rispetto degli animali ... [per] una convivenza armoniosa con tutti i soggetti che compongono l'ecosistema»⁴⁸. Né tanto

⁴⁶ Sul punto cfr., fra gli altri, A. LUCARELLI, *Commento Art. 37*, in R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti*, Bologna, 2001, p. 258 ss.

⁴⁷ Sulla definizione di «revisione-bilancio» si rinvia a G. SILVESTRI, *Spunti di riflessione sulla tipologia e sui limiti della revisione costituzionale*, in *Studi in onore di Paolo Biscaretti di Ruffia*, Milano, 1987, II, p. 1189. Ricorrendo a questa formula l'Autore intende riferirsi a ogni «modifica della costituzione realizzata per dare veste e sanzione formale ad una trasformazione del tessuto costituzionale determinata da fonti normative sub-costituzionali o da fatti consuetudinari sostanzialmente derogatori, ma ormai invalsi e non contrastati. La revisione-bilancio si differenzia dalla revisione-programma per l'assenza di progettualità, ponendosi essenzialmente in funzione di ratifica e accettazione del fatto compiuto».

⁴⁸ Relazione di accompagnamento al disegno di legge n. 1203 – Senato della Repubblica – Legislatura 18^a.

meno può essere liquidata alla stregua di un espediente semantico da adottare per meglio esplicitare il significato sotteso ai nuovi obblighi internazionali o per meglio filtrare i contenuti della giurisprudenza della Corte. Si tratta, in tutti questi casi, di finalità certamente virtuose, ma che mal si conciliano con la fisiologia costituzionale dell'art. 138 Cost. e soprattutto con i criteri che dovrebbero sovrintendere alla stesura delle disposizioni di principio, per loro natura concise ed essenziali⁴⁹.

b) Con la recente revisione costituzionale il Parlamento è intervenuto sui principi fondamentali (artt. 1-12 Cost.). E questo, nel corso della storia repubblicana, non era mai accaduto. Si è venuto pertanto innestando, su questo delicato terreno, un precedente, un antifatto che in futuro potrebbe essere maldestramente impiegato per scalfire direttamente, e non più per vie traverse, come è altre volte avvenuto (si pensi alla revisione dell'art. 81 Cost.), norme e principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale.

Non è un caso che la Corte, avvertendo da tempo questo tipo di preoccupazioni, abbia, già in passato, richiamato esplicitamente il legislatore costituzionale al rispetto formale delle disposizioni della Costituzione foriere di «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»⁵⁰.

Ne consegue – come è stato opportunamente evidenziato in dottrina – che «questi principi non soltanto debbono ritenersi immodificabili per vie legali, ma si pongono come assolutamente condizionanti l'intero ordinamento, si irradiano in esso e lo pervadono, al punto che da essi non possa mai prescindere, che con essi si debba necessariamente fare i conti, quali che siano le regole legali che lo costituiscono»⁵¹.

Né parrebbe convincente (e soprattutto efficace) la soluzione, pro-

⁴⁹ Sul punto, persuasivamente, F. RESCIGNO, *Quale riforma per l'articolo 9*, in *Federalismi*, 23 giugno 2021, p. 4 che evidenzia come «ambiente, biodiversità ed ecosistemi, contengono ognuno un "mondo" di difficile definizione ed individuazione e forse potrebbero essere considerati come una specie di matrioska per cui menzionarli tutti appare paradossalmente riduttivo piuttosto che esplicativo ... spesso quando si dice troppo, in realtà non si dice nulla».

⁵⁰ Corte cost., sent. n. 1146/1988.

⁵¹ F. MODUGNO, *I "nuovi" diritti nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1995, p. 93.

spettata da una certa dottrina, protesa a inibire esclusivamente le revisioni «in senso regressivo» dei principi supremi («quale che sia il principio costituzionale intaccato»)⁵². Per poi giungere alla conclusione che «i principi enunciati nella costituzione sono suscettibili di sviluppi indefiniti, con l'avvertenza che un controllo rigoroso deve essere in grado di distinguere le innovazioni da quei mutamenti che si risolvono in vere e proprie restaurazioni di ordinamenti del passato»⁵³. La distinzione tra revisioni *progressive* e revisioni *restauratrici* dei principi supremi, seppure chiara in astratto, appare foriera di non poche incognite sul piano costituzionale. Sia in ragione delle inevitabili ripercussioni che la modifica costituzionale di una norma di principio è destinata a innescare sugli altri principi e, quindi, sul testo costituzionale nel suo complesso. Sia perché la selezione dei criteri di distinzione adottabili, per discernere gli emendamenti peggiorativi da quelli migliorativi della Costituzione, è destinata ad essere filtrata, o meglio soggiogata, da valutazioni di tipo politico aventi ad oggetto le modifiche contingenti da apportare al testo. Modifiche che, soprattutto, in caso di avallo popolare ex art. 138.2 Cost., nessun giudice costituzionale sarà in grado di arginare al fine di vanificarne l'efficacia o, laddove necessario, scongiurarne i possibili effetti (para)costituenti. Insomma per assicurare l'intangibilità e la forza dei principi supremi ... *the only winning move is not to play*.

c) *Le aspettative innescate, in sede parlamentare e nel Paese, dalla cd. costituzionalizzazione della tutela ambientale sono «l'ennesima conferma d'un antico vizio dei politici italiani, abituati a scaricare sulla Costituzione le colpe della propria negligenza»*⁵⁴. In altre parole, se, in questi anni, non si è mai proceduto alla definizione di coerenti politiche ambientali, la responsabilità andrebbe ricondotta, più che alla Costituzione, al legislatore, il cui contegno politico non può certo definirsi esemplare. Basti pensare ai deludenti esiti prodotti in Italia da quella che è, ancora oggi, ritenuta l'esperienza normativa più avanzata su questo terreno: la stesura del "codice dell'ambiente" (D.lgs. n. 152/2006). Un amalgama incompiuto di disposizioni, redatto frettolosamente e in assenza di un idoneo coordinamento fra le disposizioni

⁵² Così G. SILVESTRI, *Spunti e riflessioni sulla tipologia e sui limiti della revisione costituzionale*, cit., p. 1206.

⁵³ Così G. SILVESTRI, *Spunti e riflessioni sulla tipologia e sui limiti della revisione costituzionale*, cit., p. 1207.

⁵⁴ M. AINIS, *Costituzione fa rima con natura*, in *La Repubblica*, 8 novembre 2019.

già vigenti in materia ambientale e fra queste e le nuove. Ne è scaturito un assetto normativo deficitario, sprovvisto di coerenti istanze di riferimento consone a orientare le politiche ambientali. Di qui i gravi ritardi dell'azione politica, i disorganici interventi dei governi, i ripetuti bilanciamenti *sbilanciati* (da parte di giudici e legislatori) a detrimento della tutela ambientale.

Ne consegue che ciò di cui il Paese aveva bisogno non era, pertanto, una revisione dei principi costituzionali, ma semmai una coerente e dettagliata riforma legislativa diretta a «individuare le modalità con le quali inserire la valutazione degli interessi ambientali nella programmazione di tutte le altre attività pubbliche e di tutti i programmi economici e sociali che vengono proposti e approvati nel circuito decisionale Parlamento/Governo»⁵⁵. Un quadro in linea con l'impianto e i contenuti della *Charte de l'Environnement*⁵⁶ adottata in Francia nel 2005. Una soluzione giuridicamente avanzata, idonea a perimetrare – sul piano normativo, politico e teleologico – lo spazio di compenetrazione e interazione tra Costituzione e tutela ambientale. E in quanto tale in grado di dare coerenza e risolvere (o quanto meno offrire criteri applicabili di risoluzione a) i contrasti tra materie, tra ambiti di competenza e tra competenza e istanze di sussidiarietà. Insomma ciò di cui vi era bisogno non era introdurre in Costituzione nuovi principi in materia ambientale, ma semmai, operare sul piano della legislazione organica per «definire i principi secondo i quali formare e giungere alle decisioni che toccano gli interessi ambientali»⁵⁷.

d) Non era necessario costituzionalizzare, sul piano testuale, il principio "ambientalista" per renderlo vincolante o bilanciabile con altri interessi o principi. La tutela dell'ambiente già lo era. E lo era sin da quando il giudice costituzionale aveva deciso di accordare una «preminente rilevanza ... nella Costituzione alla salvaguardia della salute dell'uomo (art. 32) e alla protezione dell'ambiente in cui questi vive (art. 9, secondo comma)»⁵⁸. Altra cosa è, invece, il modo in cui, nel corso del tempo, si è concretamente proceduto al suo recepimento o bilanciamento ogni qual volta le ragioni della tutela ambientale si sono scontrate con altri diritti o altri interessi costituzionalmente protetti (il

⁵⁵ S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, cit., p. 29.

⁵⁶ *Loi constitutionnelle* n. 2005-205.

⁵⁷ S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, cit., p. 30.

⁵⁸ Corte cost., sent. n. 247/1974.

lavoro, la libertà di impresa, il “valore” di un suolo). Su questo terreno il saldo finale derivante dall’impiego delle tecniche di bilanciamento (il “bilancio dei bilanciamenti”) è quanto mai deludente: le pratiche speculative hanno continuato ad essere tollerate dal sistema; gli incentivi “tossici”, corrisposti a produzioni ritenute nocive per la salute di chi lavora e per l’ambiente, hanno seguito a prosperare; gli interessi dell’impresa hanno (quasi) sempre prevalso sulle ragioni della tutela ambientale⁵⁹. Il caso Ilva *docet*.

Un esito che non può essere banalmente ricondotto alla risalente assenza in Costituzione (e segnatamente nell’art. 41) della tutela ambientale, ma che andrebbe semmai fatto discendere dalle soluzioni, quanto mai deboli o per lo meno opinabili, avallate, in sede di bilanciamento degli interessi, dal legislatore e dal giudice costituzionale.

Che la nozione di «fini sociali» (ex art. 41.3) includesse la tutela ambientale e che il concetto costituzionale di sicurezza (ex art. 41.2) ricomprendesse anche la salute e l’ambiente era a tutti noto⁶⁰. E lo era anche al Governo che, nel procedere alla stesura del discusso art. 3 del d.l. n. 92/2015 (*Misure urgenti in materia di rifiuti e di autorizzazione integrata ambientale, nonché per l’esercizio dell’attività d’impresa di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale*) non avrebbe esitato a evocare «il necessario bilanciamento tra le esigenze di continuità dell’attività produttiva, di salvaguardia dell’occupazione, della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute e dell’ambiente salubre, nonché delle finalità di giustizia».

Nella stessa direzione si era mosso, qualche anno prima, il giudice delle leggi intento a rimarcare i presupposti del «ragionevole bilanciamento tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, in particolare alla salute (art. 32 Cost.), da cui deriva il diritto all’ambiente

⁵⁹ Così, da ultima, anche L. CASSETTI, *Salute e ambiente come limiti “prioritari” alla libertà di iniziativa economica?*, in *Federalismi*, 23 giugno 2021, p. 4 che pone efficacemente in evidenza come «da questo tipo di bilanciamenti possibili è uscito sicuramente rafforzato il carattere di diritto fondamentale “pieno” dell’iniziativa economica privata, carattere che pure fu messo in discussione da parte della dottrina che ne escludeva, con varie argomentazioni, il carattere fondamentale ovvero lo immaginava funzionalizzabile a fini sociali».

⁶⁰ Analogamente L. CASSETTI, *Salute e ambiente come limiti “prioritari” alla libertà di iniziativa economica?*, cit., p. 4 sebbene, a suo giudizio, «la protezione dell’ambiente, nella sua dimensione di interesse fondamentale della collettività, è ampiamente presente nell’interpretazione del limite generale dell’“utilità sociale”» e non più specificatamente del limite (derivato) della “sicurezza” come sostenuto nel presente saggio.

salubre, e al lavoro (art. 4 Cost.)». Proprio in quell'occasione il giudice costituzionale avrebbe però precisato che «tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri ... 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»⁶¹.

Una soluzione interpretativa che, qualche anno dopo, non avrebbe però impedito alla Corte di censurare l'azione del legislatore ritenuto responsabile di «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.) ... Il sacrificio di tali fondamentali valori tutelati dalla Costituzione porta a ritenere che la normativa impugnata non rispetti i limiti che la Costituzione impone all'attività d'impresa la quale, ai sensi dell'art. 41 Cost., si deve esplicitare sempre in modo da non recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. Rimuovere prontamente i fattori di pericolo per la salute, l'incolumità e la vita dei lavoratori costituisce infatti condizione minima e indispensabile perché l'attività produttiva si svolga in armonia con i principi costituzionali, sempre attenti anzitutto alle esigenze basilari della persona». E tutto ciò nel rispetto del «bilanciamento tra tutti i beni e i diritti costituzionalmente protetti, tra cui il diritto alla salute, il diritto all'ambiente salubre e il diritto al lavoro»⁶².

Revirement giurisprudenziale? Mero scostamento interpretativo? Ripensamento? Le letture fornite in dottrina, in merito a questa sentenza della Corte, sono state fino a oggi tante e quanto mai variegate⁶³. Ciò che è certo è che – se di *revirement* si è trattato – il giudice delle

⁶¹ Corte cost., sent. n. 85/2013.

⁶² Corte cost., sent. n. 58/2018.

⁶³ G. AMENDOLA, *Ilva e il diritto alla salute. La Corte costituzionale ci ripensa?*, in *Questione Giustizia*, 10 aprile 2018; S. FREGA, *L'Ilva di Taranto di nuovo di fronte alla Corte costituzionale* (osservazioni alla sentenza n. 58 del 2018), in *Consultaonline*, 2018, p. 468 ss.; E. AFFANATO, *L'ILVA di Taranto dinanzi a un nuovo bilanciamento tra diritti*, in *Issirfa.cnr.it*; A. GIURICKOVIC DATO, *Il bilanciamento tra principi costi-*

leggi, per cambiare opinione in così poco tempo, non ha dovuto attendere il legislatore costituzionale. Né, tanto meno, la formalizzazione lessicale, nella prima parte del testo, della tutela ambientale.

e) *La revisione costituzionale, al terzo comma dell'art. 9, ha costituzionalizzato «l'interesse delle future generazioni».* Si tratta di un nodo quanto mai delicato. Un tema ricco di implicazioni politiche, giuridiche e soprattutto filosofiche. Ma, allo stesso tempo, denso di insidie, trattandosi di una questione che «sottopone qualunque teoria etica a prove severe se non addirittura impossibili»⁶⁴. Sia perché non siamo in grado di prevedere quale sarà la reale portata degli interessi e delle aspirazioni delle future generazioni. Sia perché le generazioni si susseguono ininterrottamente, senza soluzioni di continuità, a tal punto da rendere impossibile ogni distinzione tra gli interessi dell'oggi e quelli futuri. Ragione per la quale «il tempo viene preso in considerazione dal diritto (diviene, cioè, tempo giuridico) in sé e per sé, per la sola ragione che fatti, atti od attività trovano in esso la loro collocazione»⁶⁵.

A ciò si aggiunga che il tema delle “generazioni future” è stato in questi anni agitato (soprattutto su impulso dei Trattati Ue)⁶⁶ al fine precipuo di offrire copertura giuridica e una più estesa legittimazione costituzionale alle politiche di *austerity*. Ci si riferisce al tentativo, oramai da tempo perseguito, di dotare il sistema di *golden rule* (recepito in Costituzione con la revisione dell'art. 81) di una seconda gamba: un nuovo parametro costituzionale in grado di blindare ulteriormente le politiche di bilancio e fornire, per questa via, un aggancio normativo

tuzionali e la nuova dialettica tra interessi alla luce della riforma Madia. Riflessioni in margine al 'caso Ilva', in Federalismi, 19 giugno 2019.

⁶⁴ J. RAWLS, *Una teoria della giustizia* (1971), Milano, 1993, p. 241.

⁶⁵ T. MARTINES, *Prime osservazioni sul tempo nel diritto costituzionale* (1978), in ID., *Opere*, I, Milano, 2000, p. 506.

⁶⁶ Nell'art. 3.3 del Trattato Ue la promozione della «solidarietà tra le generazioni future» ha il suo momento di esplicitazione più coerente e incisivo nella nozione di «sviluppo sostenibile ... 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». Ne discende da tutto ciò, come chiarito anche dalla Commissione europea, che «lo sviluppo sostenibile – ossia lo sviluppo che risponde alle esigenze delle generazioni attuali senza compromettere la capacità di quelle future di soddisfare le loro – è profondamente radicato nel progetto europeo» e nell'istanza da esso incarnata di perseguire la costruzione di «economie moderne» attraverso la «realizzazione di politiche di bilancio sane e delle riforme strutturali» (Commissione europea, *Documento di riflessione verso un'Europa sostenibile entro il 2030*, 2019, p. 6).

esplicito agli incalzanti cedimenti registratisi, nel corso degli anni, su questo delicato terreno. Cedimenti che hanno investito appieno la giurisprudenza costituzionale. Si pensi alla sent. n. 88/2014 con la quale la Corte non ha esitato a ricavare dalla nuova formulazione dell'art. 81 la nozione di «equità intergenerazionale»⁶⁷. Nozione dalla quale discenderebbe «la necessità di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo». E questo perché – concluderà il giudice delle leggi in un suo successivo pronunciamento – «l'indebitamento e il deficit strutturale operano simbioticamente a favore di un pernicioso allargamento della spesa corrente»⁶⁸.

* * *

ABSTRACT

ITA

L'Autore esamina i contenuti della legge di revisione n. 1/2022 che ha introdotto in Costituzione, tra i principi supremi, la «tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni» (art. 9) e modificato l'art. 41 Cost. stabilendo che l'iniziativa economica privata non debba recare danno «alla salute, all'ambiente». L'Autore reputa queste modifiche pleonastiche in quanto esplicative di acquisizioni giurisprudenziali e normative già consolidate nel diritto costituzionale italiano.

⁶⁷ Ad analoghe conclusioni perviene anche la sent. n. 49/2018 con la quale il giudice delle leggi, dichiarando l'incostituzionalità della L. n. 16/2017 della Regione Abruzzo, ha censurato la diretta incidenza del piano pluriennale di indebitamento, approvato in sede regionale, sugli interessi delle generazioni future; e, in particolare, la sent. n. 18/2019 (per l'illustrazione della quale si rinvia al commento di G. PALOMBINO, *La solidarietà generazionale alla luce della sentenza n. 18 del 2019 della Corte costituzionale*, in *De Iustitia*, 2019, p. 205 ss.).

⁶⁸ Corte cost., sent. n. 18/2019. Sul punto si rinvia, in particolare, ai contributi di L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, Milano, 2020; M. LUCIANI, *Generazioni future, spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, p. 426; M.A. GLIATTA, *Ambiente e Costituzione: diritti distributivi e riconfigurazione della responsabilità intergenerazionale*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2021, parte I, p. 103 ss.

EN

The Author examines the recent constitutional reform which introduced among the supreme principles “the protection of the environment, biodiversity and ecosystems, also in the interest of future generations” (article 9) and reformed article 41 of the Constitution stating that economic freedom must not damage health and the environment. The Author considers these changes useless because they reproduce a juridical reality already structured in the Italian Constitutional Law.



Costituzionalismo.it

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)