



**Armando Lamberti\***

## **Ambiente, sostenibilità e principi costituzionali: questioni aperte e prospettive alla luce della legge cost. 1/2022\*\***

SOMMARIO: 1. Presentazione del convegno. - 2. La tutela dell'ambiente dalla giurisprudenza costituzionale al novellato art. 9 Cost.: questioni aperte sulla via del costituzionalismo ambientale. - 3. Economia e ambiente nel "nuovo" art. 41 Cost. - 4. Una conclusione: la necessità di una politica nuova tra "costituzionalismo globale" e rafforzamento della cooperazione internazionale.

### **1. Presentazione del convegno**

**S**ono particolarmente lieto di dare avvio, con la relazione introduttiva, ai lavori del Convegno internazionale di studi del cui Comitato Scientifico ho l'onore di essere Presidente. Ringrazio sentitamente il Magnifico Rettore, Prof. Vincenzo Loia, per il continuo sostegno che, con grande sensibilità, ha manifestato sin dall'inizio verso questa iniziativa scientifica. Un ringraziamento particolare è indirizzato al Dipartimento di Scienze Giuridiche, nella persona del suo Direttore, il carissimo collega Prof. Giovanni Sciancalepore, per aver patrocinato questo convegno, così come al Dottorato di Ricerca in Scienze Giuridiche, nella persona del coordinatore, l'autorevole collega prof. Geminello Preterossi. Questa iniziativa non avrebbe visto la luce senza il sostegno fondamentale del Consorzio inter-Universitario per la previsione e la prevenzione dei Grandi Rischi (e del suo carissimo Direttore, il prof. Domenico Guida) e del Dipartimento di Ingegneria Civile (diretto dal prof. Gianvittorio Rizzano). Un sentito ringraziamento al Consigliere di Amministrazione, il prof. Vincenzo Piluso, per il suo impegno continuo e fattivo nel sostegno a questo Convegno. I miei ringraziamenti, ancora, sono indirizzati ai tanti colleghi che hanno inteso accogliere il mio invito (e, tra questi, mi permetto di citare i colleghi del Dipartimento di Scienze Giuridiche e Politiche dell'Università "G. Marconi" di Roma, che pure ha patrocinato l'evento) e ai tanti esperti, operatori, professionisti, imprenditori che interverranno in queste tre giornate. Un

---

\* Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico e di Diritto costituzionale - Università degli studi di Salerno.

\*\* La presente relazione, presentata in apertura del Convegno internazionale di studi sul tema "Ambiente, sostenibilità e principi costituzionali" nell'Aula Magna "Vincenzo Buonocore" dell'Università degli studi di Salerno il 1° dicembre 2022, in qualità di Presidente del Comitato Scientifico, è destinata agli Atti del Convegno, di prossima pubblicazione.

caloroso ringraziamento va anche alle imprese e alle case editrici che hanno manifestato una grande vicinanza alle attività convegnistiche, con un contributo economico (Sielte, BCC di Scafati e Cetara, Webgenesys e le case editrici Giappichelli, Giuffrè, Editoriale Scientifica). Grazie anche ai tanti enti istituzionali e agli ordini professionali che hanno voluto patrocinare il Convegno. Ancora, non posso non citare le prestigiose Riviste (*Nomos*, autorevolmente diretta dal Prof. Fulco Lanchester, punto di riferimento per tutti noi; *AmbienteDiritto*, diretta dai carissimi Proff. Raffaele Chiarelli e Claudio Rossano, che considero tra i miei Maestri; *Dirittifondamentali.it*, diretta dal Prof. Vincenzo Baldini; *Corti Supreme e Salute*, diretta dall'Amico Prof. Renato Balduzzi; *Freedom, Security & Justice*, di cui è Direttrice la Prof.ssa Angela Di Stasi) che, pure, hanno inteso offrire la loro vicinanza alle attività del Convegno. Ultimi, ma giammai per ordine di importanza, gli studenti, ai quali rivolgo un ringraziamento per la loro presenza: a loro, in ultima istanza, è dedicato (anche) questo convegno, affinché possano ampliare ed arricchire i propri orizzonti di conoscenza grazie al dialogo fecondo che deve sempre intercorrere tra l'Accademia (nelle sue plurime sensibilità), il mondo delle istituzioni e delle Pubbliche Amministrazioni, il mondo delle imprese e delle professioni.

È di tutta evidenza l'importanza della manifestazione, che intende contribuire alla riflessione in corso in ambito accademico (e non solo) sulla tematica oggetto del Convegno ed offrire così una prima analisi della riforma costituzionale recentemente approvata. La partecipazione di autorevoli personalità del mondo accademico e istituzionale (sono previsti 140 interventi di docenti provenienti da università italiane e straniere, di esperti e di operatori dei vari settori) inserisce, di fatto, questo convegno nel calendario delle manifestazioni nazionali più significative in materia. Il Convegno di studi vuole costituire un momento di confronto tra diversi approcci disciplinari, analizzando le principali declinazioni teoriche relative alla tutela dell'ambiente e allo sviluppo sostenibile, ai processi di globalizzazione e alla crisi pandemica. Particolare attenzione è dedicata, inoltre, in una prospettiva multidisciplinare, al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, il cui approfondimento viene declinato sia dal punto di vista strettamente giuridico (con particolare riguardo all'impatto sul sistema delle fonti del diritto e alle dinamiche della forma di governo, unitamente agli aspetti concernenti la semplificazione amministrativa) sia dal punto di vista economico e tecnico, con particolare attenzione ai temi delle Zone Economiche Speciali e delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibile (alla luce delle opportunità offerte dal PNRR come strumento di programmazione per una nuova fase di rilancio del sistema-Paese e di sviluppo economico equo e sostenibile, all'insegna della transizione ecologica e digitale). La stessa prospettiva multidisciplinare è impiegata per affrontare le tematiche dell'energia, anche in considerazione dei problemi di approvvigionamento indotti dal conflitto russo-ucraino, dei grandi rischi e del ciclo integrato delle acque e dei rifiuti, affiancando diverse sensibilità giuridiche, tecniche e istituzionali.

Questo Convegno, articolato in sei sessioni tematiche ha, quindi, la sua cifra nell'*interdisciplinarietà*: se il punto di partenza è certamente di taglio giuridico, e più

segnatamente costituzionalistico, l'approfondimento si apre, poi, verso aspetti di ordine tecnico, ingegneristico, economico, per affrontare una tematica generale, quella della sostenibilità e della tutela ambientale, attraverso plurime declinazioni, onde offrire un quadro variegato e il più possibile completo dei fenomeni e delle sfide che ci troviamo ad affrontare. Lo spirito di sinergia tra mondo accademico, istituzioni, pubbliche amministrazioni, professioni e imprese, e, più ancora, di *condivisione dei saperi* anima questo Convegno, nella prospettiva di dare concreta linfa ad un progetto di sviluppo equo, solidale e sostenibile, orientato alla piena effettività dei principi costituzionali, nell'epoca della transizione ecologica e digitale.

È con questo convincimento che ringrazio di cuore nuovamente tutti gli autorevoli partecipanti al convegno e tutti coloro che hanno inteso sostenere l'iniziativa. Solo con un grande spirito di unità, sinergia e condivisione è possibile per l'Accademia lavorare proficuamente ed offrire un contributo importante per la realizzazione del bene comune, per il progresso umano e per uno sviluppo davvero sostenibile. Nella consapevolezza che, come ha scritto Robert Baden-Powell riprendendo un antico detto del popolo masai, “noi non abbiamo ereditato il mondo dai nostri padri, ma lo abbiamo avuto in prestito dai nostri figli e a loro dobbiamo restituirlo migliore di come lo abbiamo trovato”.

## ***2. La tutela dell'ambiente dalla giurisprudenza costituzionale al novellato art. 9 Cost.: questioni aperte sulla via del costituzionalismo ambientale***

Ciò detto, la mia riflessione iniziale non può non incentrarsi sugli aspetti che, per motivi scientifici, mi interessano e mi interrogano direttamente, ovvero sulla riforma operata con la legge costituzionale n. 1/2022, che – come è noto – ha modificato gli artt. 9 e 41 della Costituzione. Una legge costituzionale, questa, che interviene con ritardo rispetto alle acquisizioni sedimentate del costituzionalismo ambientale, ma che – mi si permetta un richiamo (non solo) simbolico – sembra cogliere “il tempismo” di un anniversario importante: i cinquanta anni dalla prima conferenza internazionale sull'ambiente umano, da cui nacque la celebre Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'ambiente umano (Stoccolma, 1972). A cinquanta anni di distanza, interviene così finalmente il nostro legislatore costituzionale, peraltro con pochissimi mesi di anticipo rispetto ad una storica risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite che, nel cogliere l'occasione dell'anniversario, ha sancito – con schiacciante maggioranza (161 voti favorevoli, 8 astensioni e nessun voto contrario) – il riconoscimento di un “diritto umano all'ambiente pulito, sano e sostenibile”.

Né certamente può essere trascurato, in questo “simbolismo giuridico”, il centesimo anniversario della conferenza internazionale di Capri (il primo *Convegno del Paesaggio*) e, soprattutto, dell'approvazione della legge Croce, che per prima ha tutelato il paesaggio

anticipando di venticinque anni il testo dell'art. 9 della Costituzione repubblicana. La legge Croce (778/1922), che – nelle parole che lo stesso illustre filosofo liberale ebbe a usare nella Relazione di accompagnamento – si ispirava ad alcuni rescritti borbonici (in particolare, un primo Rescritto di Ferdinando II delle Due Sicilie del 19 luglio 1841), ebbe il grandissimo merito storico di tutelare il paesaggio, nella prospettiva di un'armonia tra natura e cultura, inteso come “quel che costituisce la fisionomia, la caratteristica, la singolarità, per cui una nazione si differenzia dall'altra, nell'aspetto delle sue città, nelle linee del suo suolo, nelle sue singolarità geologiche”. La “costituzionalizzazione” della tutela dell'ambiente, lungi dall'alterare la portata della protezione costituzionale del paesaggio nel suo contenuto essenziale, ne rappresenta, invece, la naturale evoluzione storica, che è frutto di una sensibilità nuova, ma al contempo di una confermata consapevolezza della necessità di porre limiti alle attività antropiche.

La legge cost. 1/2022 riconosce così espressamente la tutela dell'ambiente, addirittura tra i principi fondamentali della Costituzione, così instrandando il nostro ordinamento nella prospettiva del “costituzionalismo ambientale”<sup>1</sup>, sicché, volendo accogliere la efficace categorizzazione recentemente proposta da Domenico Amirante<sup>2</sup>, la nostra Costituzione è transitata dal gruppo delle “costituzioni silenti” (circa il venti per cento delle costituzioni mondiali) a quello delle “costituzioni ambientali revisionate” (circa il diciassette per cento), a fronte di una maggioranza di “costituzioni ambientali” che, sin dalla loro formulazione originaria, in quanto di più recente entrata in vigore, esprimono tra i loro principi anche la tutela dell'ambiente.

La dottrina si è variamente posta innanzi alla questione della portata complessiva della riforma costituzionale: si è interrogata sulla sua efficacia meramente dichiarativa ovvero sulla sua efficacia costitutiva, come pure – riprendendo un lessico che un tempo era proprio del costituzionalismo socialista – sulla sua natura di “revisione bilancio” o di “revisione programma”<sup>3</sup>.

E, quindi, ora si è sostenuto che la revisione costituzionale non avrebbe *de facto* innovato l'ordine giuridico esistente, limitandosi a riconoscere testualmente un valore costituzionale già da tempo tutelato dalla giurisprudenza costituzionale (oltre che sul piano europeo e internazionale), sicché saremmo in presenza di una mera “revisione-bilancio” che si è limitata a codificare un principio affermatosi nel diritto vivente, quasi fosse un *acquis constitutionnel*;

<sup>1</sup> Su cui, cfr., su tutti, v. D. AMIRANTE, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, Il Mulino, Bologna, 2022. V. anche G. CHIOLA, *La Costituzione ambientale in Italia: un tentativo di costituzionalizzare il diritto della natura oppure un problematico rafforzamento dei riconoscimenti esistenti?*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, 2/2022, 1-16.

<sup>2</sup> D. AMIRANTE, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, cit., in particolare 90-92.

<sup>3</sup> Sull'uso di queste espressioni, nella dottrina italiana, si veda G. SILVESTRI, *Spunti di riflessione sulla tipologia e sui limiti della revisione costituzionale*, in *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, II, Giuffrè, Milano, 1987, in particolare 1187-1189.

<sup>4</sup> L'espressione è usata, in proposito, da E. DI SALVATORE, *Brevi osservazioni sulla revisione degli artt. 9 e 41 della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2022, 2.

ora, invece, si è guardato agli aspetti più innovativi della riforma – *in primis* il riconoscimento dell’interesse per le future generazioni, che apre anche a nuove declinazioni del principio di solidarietà, e la modifica dell’art. 41, 3° comma, che sembra conferire nuova vita ad una norma costituzionale da alcuni ritenuta (un po’ troppo frettolosamente) implicitamente abrogata alla luce della c.d. Costituzione economica europea – per sottolinearne la natura di “revisione-programma”, che traccia nuovi obiettivi di sistema e nuovi fini politici fondamentali cui orientare l’azione politica del legislatore, i quali dalla costituzione vivente<sup>5</sup> o dalla costituzione materiale<sup>6</sup> sarebbero ora finalmente assorbiti nella costituzione formale.

Certamente, non si può negare l’efficacia giuridica costitutiva della revisione *de qua*, perché – pur essendo certamente vero che specialmente il riconoscimento del valore costituzionale dell’ambiente e l’affermazione dell’ambiente e della salute come limiti alla libertà di iniziativa economica privata rappresentano un patrimonio condiviso e consolidato nella giurisprudenza – l’espressa positivizzazione costituzionale produce effetti di rilevante impatto sull’ordinamento: il rafforzamento dell’interpretazione sistematica, la possibilità di integrare con maggior solidità il parametro di legittimità costituzionale delle leggi, il peso “rinforzato” dei valori (ambientali) nel bilanciamento costituzionale, la configurazione di un (nuovo) “controlimite” rispetto al diritto di derivazione sovranazionale ed internazionale, la stessa acquisizione di una maggiore certezza del diritto (che un riconoscimento in via esclusivamente giurisprudenziale non determina). E, in effetti, questa constatazione ben si lega all’osservazione di chi ha osservato giustamente che “la tesi della superfluità della revisione costituzionale fondata sull’argomento per cui il contenuto essenziale della revisione già starebbe nella giurisprudenza costituzionale è indice di un atteggiamento troppo succube nei confronti della giurisprudenza” medesima, che, peraltro, “proprio in quanto ‘giurisprudenza’, sopporta dei limiti intrinseci (vincolo del caso concreto, contraddittorietà dei giudicati, ecc.)”<sup>7</sup>. L’efficacia giuridica costitutiva della recente revisione, peraltro, ha già portato un suo primo frutto concreto, sol se si consideri che il Consiglio di Stato, nella sentenza n. 8667 del 2022 vertente la realizzazione di un parco eolico, nel quadro di una nuova assiologica compositiva che rafforza, nel bilanciamento, la posizione dei valori ambientali, ha evidenziato che l’interesse pubblico alla protezione del patrimonio culturale e del paesaggio non ha, nel caso di specie, un peso determinante rispetto all’interesse, *indifferibile*, alla tutela dell’ambiente, alla luce del novellato art. 9 Cost.

La revisione dell’art. 9 Cost., più specificamente, ci induce a porre la questione della modificabilità dei principi fondamentali. Com’è noto, uno degli aspetti – direi – storici,

<sup>5</sup> L’espressione, com’è noto, nasce in America (cfr. J.G. KERWIN, *La Costituzione vivente*, trad. it. in *Il Politico*, n. 4/1958, 576-592) e viene ripresa in Italia in particolare da LIVIO PALADIN.

<sup>6</sup> Cfr. C. MORTATI, *La costituzione in senso materiale*, ristampa anastatica a cura di G. ZAGREBELSKY, Giuffrè, Milano, 1998.

<sup>7</sup> Così R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell’ambiente*, in *Federalismi.it*, paper, 6 aprile 2022, 2.



epocali, di questa riforma (nel bene e nel male) è rappresentato dal fatto che per la prima volta il legislatore costituzionale è intervenuto a modificare una disposizione collocata nei primi dodici articoli della Carta costituzionale. Certamente, si può discutere a lungo sulla *opportunità* di una revisione, come quella operata dalla legge cost. 1/2022, che è intervenuta su un principio fondamentale. Ma, sul piano strettamente giuridico, un dato meno discutibile, verosimilmente, è invece che questa riforma conferma una interpretazione tesa a negare l'automatica equivalenza tra principi fondamentali e principi supremi, questi ultimi – come ci insegna il celebre *obiter dictum* della sentenza n. 1146/1988 della Corte costituzionale<sup>8</sup> – insuscettibili, *nel loro contenuto essenziale*, di essere oggetto di revisione costituzionale: in buona sostanza i principi supremi non troverebbero necessariamente collocazione nelle disposizioni costituzionali sui principi fondamentali, ma sarebbero desumibili in via ermeneutica indipendentemente dalla *sedes materiae*, e quindi anche, per esempio, da alcune norme della Parte I e della Parte II della Costituzione, così come, *a contrario*, la collocazione di una norma entro i principi fondamentali non sarebbe, per ciò solo, condizione sufficiente per sostenerne la natura di principio supremo. Pertanto, a meno di non voler ritenere – cosa che appare francamente poco plausibile – che la novella dell'art. 9 Cost. abbia alterato, nel suo contenuto essenziale, un principio supremo, la legge cost. 1/2022 certamente non rappresenta un “sovertimento” dell'essenza dei valori su cui si fonda la nostra Repubblica<sup>9</sup>. Semmai, piuttosto, nella prospettiva del costituzionalismo ambientale, la nostra Carta apre gli orizzonti alle sfide del presente e del futuro.

Come si diceva, il riconoscimento del valore costituzionale dell'ambiente non è nuovo: la giurisprudenza costituzionale, da lungo tempo, lo aveva operato in virtù dell'interpretazione del combinato disposto degli artt. 9 e 32 della Costituzione (a partire, quindi, da una “soggettivizzazione” dell'ambiente, sicché potesse configurarsi un diritto fondamentale dell'individuo all'ambiente salubre). Le note sentenze nn. 210 e 329 del 1987 avevano, infatti, ascritto l'ambiente, come bene immateriale, ai diritti fondamentali della persona, rintracciandone il fondamento costituzionale entro il prefigurato sistema di valori (e, in particolare, nei citati artt. 9 e 32, interpretati sistematicamente). E non è certamente un caso, anzi, che la Corte costituzionale, nella sent. n. 210/1987, abbia configurato la salvaguardia dell'ambiente alla stregua di un “diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale

<sup>8</sup> *La Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana.*

<sup>9</sup> In questa prospettiva, v., tra gli altri, cfr. M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3/2021, in particolare 308-309; 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, in particolare 125-128. *Contra*, T. E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *Federalismi.it*, 23 giugno 2021.

della collettività”, riprendendo la formulazione che l’art. 32 Cost. impiega in relazione alla tutela della salute. E, sempre nel 1987, con la sentenza n. 641, la Corte aveva enunciato il principio in base al quale 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 assurge a valore primario ed assoluto” (un’assolutezza, però, che non va affatto intesa, come si vedrà con la sentenza n. 85/2012, quale primazia gerarchica “tirannica”). La stessa dottrina, d’altronde, aveva, in tempi non sospetti, interpretato estensivamente la nozione di “paesaggio” di cui all’art. 9 Cost., allargandola nella direzione dei valori ambientali (sul punto, come non ricordare la lezione di Alberto Predieri<sup>10</sup>).

Successivamente, era andata emergendo una progressiva “autonomizzazione” dell’ambiente rispetto al paesaggio, contestualmente ad una sua tendenziale “oggettivizzazione”, di talché l’ambiente *in sé* veniva ad atteggiarsi quale “valore costituzionale primario” (v. la sentenza n. 196/2004 e la sentenza n. 85/2013 sul c.d. caso ILVA, che ci ha consegnato pagine storiche sul bilanciamento e sulla inammissibilità di *diritti tiranni*), pur non potendosi affatto intendere tale primarietà in termini di assoluta primazia gerarchica. A questa “oggettivizzazione” si è accompagnata, nella giurisprudenza, la considerazione dell’ambiente come bene unitario: invero, come la stessa Corte ha messo più volte in luce, ciascuna componente del bene ambiente può comunque essere oggetto di una specifica tutela autonoma (v., sul punto, già l’ordinanza n. 195 del 1990), ma resta fermo, in generale, che “la protezione dell’ambiente, che pure attraversa una molteplicità di settori in ordine ai quali si mantengono competenze diverse, statali e regionali, ha assunto una propria autonoma consistenza, che, in ragione degli specifici ed unitari obiettivi perseguiti, non si esaurisce né rimane assorbita nelle competenze di settore” (sentenza n. 356 del 1994).

Peraltro, di fronte alla parola “ambiente” che nel frattempo entrava per la prima volta in Costituzione con l’art. 117, 2° comma, lett. s), introdotto dalla legge cost. 3/2001, emergeva, nella giurisprudenza costituzionale sul novellato Titolo V, la natura “trasversale” della tutela

---

<sup>10</sup> Cfr. A. PREDIERI, *Paesaggio*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXI, Giuffrè, Milano, 1981, 503 ss., e, ancor prima, ID., *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in ID., *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Giuffrè, Milano, 1969. V. anche F. MERUSI, *Art. 9*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-II Foro Italiano, Bologna-Roma, 1975. Tra i contributi della dottrina nell’individuazione di un fondamento costituzionale della tutela dell’ambiente, v. anche M.S. GIANNINI, *Ambiente: saggio sui diversi aspetti giuridici*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1973, 15 ss.; M. ARENA, *L’Ambiente territorio come bene oggetto di tutela giuridica e la sua protezione costituzionale*, in *Il Foro napoletano*, 1981, 241 ss.; M. CECCHETTI, *Rilevanza costituzionale dell’ambiente e argomentazioni della Corte*, in *Rivista giuridica dell’ambiente*, 1994, 252.; P.M. CHITI, *Ambiente e ‘Costituzione’ europea: alcuni nodi problematici*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1998, 1423 ss.; M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell’ambiente*, Giuffrè, Milano, 2000; D. PORENA, *La protezione dell’ambiente tra Costituzione italiana e ‘Costituzione globale’*, Giappichelli, Torino, 2008.

dell'ambiente – “materia/non materia” o “materia-valore” – . E proprio di recente, tra l'altro, la Corte costituzionale è tornata a sancire la natura di valore primario dell'ambiente onde radicarne la tutela in capo allo Stato: nella sentenza n. 24/2022, per esempio, viene ribadito che “in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., spetta in via esclusiva allo Stato il compito di dettare una disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente, considerato come entità organica e connesso a un interesse pubblico di valore costituzionale primario e assoluto”; poco prima, nella sentenza n. 189/2021, la Corte si esprimeva in termini simili, affermando che la potestà legislativa esclusiva statale *ex art. 117, secondo comma, lettera s)*, risponde “a ineludibili esigenze di protezione di un bene, quale l'ambiente, unitario e di valore primario (...), che risulterebbero vanificate ove si riconoscesse alla Regione la facoltà di rimetterne indiscriminatamente la cura a un ente territoriale di dimensioni minori, in deroga alla valutazione di adeguatezza compiuta dal legislatore statale con l'individuazione del livello regionale”.

Si è così tracciata la rotta per giungere alla novella costituzionale del 2022, che colloca nell'art. 9 Cost. la tutela dell'*ambiente* (che in senso letterale può essere inteso come “contesto naturale”), degli *ecosistemi* (da intendere come “interazione tra fattori biotici e abiotici”) e della *biodiversità* (che ne rappresenta uno degli elementi costitutivi). Protezione, quest'ultima, quella della biodiversità, che si accompagna strettamente all'espresso riconoscimento, nell'ultimo comma, della *tutela degli animali*, benché, a dire il vero, la struttura della norma introdotta (con la previsione di una riserva di legge dello Stato) mal si addica alla collocazione nei principi fondamentali. Una tale riserva, infatti, non risulta essere affatto conforme alla logica garantistica tipica delle riserve di legge contenute nei principi fondamentali o nelle disposizioni della Parte I della Costituzione, rappresentando, piuttosto, una mera attribuzione di competenza esclusiva in capo al legislatore statale (che avrebbe potuto essere inserita, semmai, nell'art. 117 Cost.)<sup>11</sup>; peraltro, la sua formulazione pone non pochi problemi di coordinamento proprio con l'art. 117 Cost., in quanto sembrerebbe escludere ogni forma di intervento legislativo residuale delle Regioni, nonostante sia stata proprio la legislazione regionale, in tempi recenti, a muoversi sovente in maniera solerte sul terreno della tutela degli animali, ma al contempo rafforzerebbe in senso ancor più centralista alcune tendenze della giurisprudenza costituzionale (come in tema di assistenza e di polizia veterinaria, ambito disciplinare ricondotto alla potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute). Ancora, in ragione di tale nuova competenza legislativa esclusiva statale, sorgono forti dubbi in ordine alla ammissibilità di una potestà legislativa (pur ritenuta pacificamente spettante alle Regioni da una costante giurisprudenza costituzionale anche precedente alla riforma del Titolo V del 2001) in materia di innalzamento dei livelli minimi di tutela della fauna selvatica nell'ambito

---

<sup>11</sup> Su cui, cfr. M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, cit., 304.



della caccia (e sono state proprio le leggi regionali, per esempio, ad ampliare l'elenco delle specie non cacciabili o a ridurre i periodi temporali di ammissibilità del prelievo venatorio)<sup>12</sup>.

La formula compromissoria utilizzata, peraltro, non attribuisce – a dispetto di alcune proposte iniziali – alcuna connotazione agli animali in termini di “esseri senzienti”, a differenza dell'approccio seguito dall'art. 13 TFUE, secondo il quale “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”.

Questa scelta, da un lato, può rappresentare un difetto di tutela a fronte delle sensibilità più progressiste, ma, dall'altro lato, non apre ad un crinale piuttosto scivoloso, specie sul fronte della tutela penale (ove l'eventuale riconoscimento costituzionale degli animali come “esseri senzienti” avrebbe imposto una complessa e delicata riconsiderazione, dal punto di vista del bene giuridico protetto, delle fattispecie incriminatrici vigenti, inquadrare nell'ambito dei delitti “contro il *sentimento* per gli animali”; un inquadramento, questo, che, quantunque evidenziando una prospettiva antropocentrica, quanto meno rappresenta un motivo di orientamento per comprendere per quale ragione è incriminabile l'uccisione “per crudeltà o senza necessità” di un cane o di un gatto, ma non certo quella di una “zanzara”, che pur sempre animale è!).

A ciò si affianca l'importantissimo riferimento, nel terzo comma, all'*interesse delle future generazioni*<sup>13</sup>, che può aprire a nuove declinazioni dello stesso principio di solidarietà (come pure si è osservato in alcune sentenze della Corte costituzionale, sia pur su un altro terreno) nel nome di una visione più generale – improntata a relazionalità e reciprocità – di “responsabilità intergenerazionale” (come gli studi pionieristici di Raffaele Bifulco hanno evidenziato<sup>14</sup>), sempre più valorizzato anche nel diritto comparato (si pensi all'art. 20A della Legge fondamentale tedesca e alla bella sentenza del *Bundesverfassungsgericht* del 24 marzo 2021, ove si è sostenuto che la protezione della vita e dell'integrità fisica ricomprende anche la protezione contro i danni causati dall'inquinamento ambientale, sicché il «dovere di protezione» che grava sullo Stato investe anche la vita e la salute degli individui dai pericoli derivanti dai cambiamenti climatici, ossia la garanzia di un livello di esistenza ecologica minimo, e può giustificare «un obbligo giuridico oggettivo di tutela nei confronti delle

<sup>12</sup> Su cui, v. ancora M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti Supreme e Salute*, 1/2022, 134.

<sup>13</sup> Sul tema, v. le riflessioni di D. PORENA, “Anche nell'interesse delle generazioni future”. *Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione*, cit., 121-143, in particolare la ricostruzione del paradosso di Parfit e la proposta teorica di configurare i diritti fondamentali come “diritti intergenerazionali”.

<sup>14</sup> R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Franco Angeli, Milano, 2008.

generazioni future»). Tant'è vero che si sta incominciando, anche sulla scia del costituzionalismo latino-americano del *Buen Vivir*, a parlare di un nuovo “*Caring State*”<sup>15</sup>, che persegue l'obiettivo dello sviluppo sostenibile e solidale, “prendendosi cura” della terra, per restituire un'armonia tra l'uomo e la natura, in nome della responsabilità verso le future generazioni.

Ancora, non si può obliare il contributo del diritto internazionale e, soprattutto, euro-unitario in tema di protezione dell'ambiente, che ha così consentito l'ingresso dei valori ambientali nell'ordinamento interno anche attraverso la “porta” dell'art. 11 Cost. e, dopo la novella costituzionale operata dalla legge cost. 3/2001, anche dell'art. 117, primo comma. Per quanto attiene, in particolare, al diritto euro-unitario, va, anzi, ricordato che l'art. 3 del Trattato sull'Unione Europea (TUE) opera un richiamo diretto alla tutela ambientale nel quadro degli *obiettivi* dell'Unione, segnatamente in termini di “elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente”, agganciandolo allo “sviluppo sostenibile”. Ed è particolarmente significativo che questi principi siano sanciti nello stesso paragrafo (par. 3) in cui sono enunciati i tradizionali obiettivi di tipo economico in relazione ai quali, storicamente, la stessa Unione è nata, quasi a voler sottolineare, da un lato, la “filiazione” della tutela dell'ambiente in ambito europeo dalla materia della concorrenza e del mercato interno (così, appunto, nacquero le prime direttive comunitarie sulla protezione ambientale) e, dall'altro – aspetto, quest'ultimo, senz'altro più rilevante –, la necessaria armonia che l'Unione è chiamata a realizzare tra la crescita economica, il progresso sociale e la tutela dell'ambiente, entro la dichiarata prospettiva dello “sviluppo sostenibile” (che non può ammettere una aperta conflittualità o una incompatibilità tra le varie dimensioni di cui si connota, ma che esige, per l'appunto, un armonico sviluppo).

Ancora, l'art. 11 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), nell'ottica dei dichiarati obiettivi *ex art. 3 TUE*, enuncia il principio di integrazione – di cui sarebbe stata auspicabile la costituzionalizzazione – in base al 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”. Questo principio, che è ulteriormente ribadito nell'art. 37 della Carta di Nizza – di talché se ne potrebbe parlare in termini di “principio costituzionale europeo” – rappresenta, come è stato opportunamente osservato, un “dato parametrico” di straordinaria importanza, “che delinea le due grandi e ineludibili direttrici strategiche dell'intervento pubblico a tutela dell'ambiente, ponendo in evidenza, altresì, la ragione per cui l'espressione ‘politica ambientale’ dovrebbe ormai essere sempre correttamente declinata al plurale, secondo due significati distinti: in primo luogo, ovviamente, quello di una ‘politica ambientale in senso stretto’, rivolta a

---

<sup>15</sup> S. BAGNI, *Dal welfare state al caring state*, in ID. (a cura di), *Dallo stato del benessere allo stato del Buen Vivir. Innovazione e tradizione nel costituzionalismo latino-americano*, Bologna, 2013, 30 ss.

perseguire direttamente finalità ‘ambientali’; in secondo luogo, ma non per importanza, quello della ‘integrazione’ delle esigenze ambientali all’interno di tutte le altre politiche o azioni pubbliche (...), di cui costituiscono altrettante significative epifanie le nuove formule con le quali si evoca oggi il ‘green deal’ o la ‘transizione ecologica’ ”<sup>16</sup>.

Sempre per rimanere sul terreno dei principi di matrice europea, non si può trascurare la valenza del principio “chi inquina paga” (che, peraltro, in virtù della sua diffusa affermazione nella prassi internazionale, può essere considerato anche un principio di diritto internazionale consuetudinario), legato a quel “precetto di ottimizzazione” che le dottrine economiche designano “nell’esigenza di eliminare le esternalità ambientali attraverso strumenti e misure che riconducano all’inquinatore o all’utilizzatore di una risorsa i costi dei comportamenti, delle attività e delle politiche che impattano sull’ambiente, costituendo in tal modo il fondamento giuridico di tutti gli strumenti di politica ambientale (strumenti di c.d. *command and control*, strumenti economici e strumenti risarcitori) volti a realizzare la c.d. ‘internalizzazione’ dei costi ambientali”<sup>17</sup>.

Come pure, ancora, di matrice euro-unitaria è il discusso principio di precauzione, che – a differenza del principio di prevenzione – richiede, nel *governo dei rischi* (connaturati a quella “società del rischio” resa celebre dagli studi di Ulrich Beck<sup>18</sup>), l’eliminazione, appunto, dei “rischi” individuati ma scientificamente incerti. E proprio su questo principio, invero, va svolta una riflessione critica di non poco momento: la logica del costituzionalista, infatti, non può non mettere in luce che la configurazione dell’ambiente come valore non è, per ciò solo, in grado di imporsi sui diritti nel nome della “sacralizzazione” di una prevenzione spinta verso l’estremo della precauzione assoluta. Non vanno sottaciute, per esempio sotto il profilo del diritto penale, le critiche mosse verso un possibile ricorso a tale principio per giustificare la tipizzazione di fattispecie penali incriminatrici che arretrino la soglia della tutela del bene giuridico “oltre” il pericolo, verso forme di “diritto penale del comportamento” (magari accompagnate da una torsione della stessa nozione di colpa) fondate sul mero “rischio di un pericolo”. Né, più in generale, possono essere obliate le acute considerazioni di Cass Sunstein, che già in passato ammoniva che “il vero problema del principio di precauzione nella sua forma più stringente è l’incoerenza; concepito per indicare una strada da seguire, si rivela incapace di offrire una guida, perché mette all’indice le stesse misure di cui imporrebbe l’adozione”<sup>19</sup>; per di più invocato finanche in assenza di prove certe di ragionevole pericolosità per ingigantire rischi, onde “assecondare determinate lobbies” (si pensi al caso della Sars) o per guadagnare consensi su politiche difficilmente condivisibili in sé e per sé (si pensi, se ci

<sup>16</sup> Così M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell’ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtù (anche) innovativa e molte lacune*, cit., 290-291.

<sup>17</sup> Ivi, 292.

<sup>18</sup> U. BECK, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Carocci, Roma, 2013, passim.

<sup>19</sup> C. R. SUNSTEIN, *Il diritto della paura. Oltre il principio di precauzione*, ed. it., Bologna, 2005, 27.

spostiamo al terreno del diritto internazionale pubblico, al caso della guerra in Iraq), esso si rivela non già una soluzione quanto piuttosto un ulteriore alimento per la “paura” collettiva, non a caso paragonata efficacemente ad un “incendio che divampa”<sup>20</sup>.

L’approccio precauzionale<sup>21</sup>, a ben vedere, soprattutto nella saldatura tra tutela della salute e protezione dell’ambiente, rischia di rappresentare un tratto caratterizzante della c.d. *democrazia immunitaria*, tendente sempre di più alla *fobocrazia*<sup>22</sup>, innescando il paradosso di un modello basato sulla sicurezza della libertà individuale, ma che in nome di questa stessa libertà da garantire, da “immunizzare”, è suscettibile di produrre esiti illiberali: nella modernità matura sembra valere un “modello che, dopo essersi sviluppato nella democrazia americana, si è andato diffondendo nel mondo occidentale e occidentalizzato.

Si può sintetizzare nella formula: *noli me tangere*. E’ tutto quel che il cittadino esige dalla democrazia: non toccarmi. Persone, corpi, idee devono poter esistere, muoversi, esprimersi, senza essere toccati, senza cioè venire inibiti, costretti, interdetti da un’ autorità esterna. Almeno finché non sia proprio inevitabile. Tutta la tradizione del pensiero politico liberale ha insistito su questo concetto negativo di libertà. Non si chiede partecipazione; si pretende invece protezione. Se al cittadino greco interessava la condivisione del potere pubblico, al cittadino della democrazia immunitaria preme anzitutto la propria sicurezza. Si può dire che sia proprio questo il limite più grave del liberalismo che confonde così garanzia e libertà”<sup>23</sup>. E, ancora, “il cittadino della democrazia immunitaria, a cui è preclusa l’esperienza dell’altro, si rassegna a seguire ogni regola igienico-sanitaria e non ha difficoltà a riconoscersi paziente”: politica e medicina, ambiti eterogenei – ma il discorso tocca inevitabilmente anche il tema della sicurezza ambientale – “si sovrappongono e si confondono”. “Non si sa dove finisca il diritto e dove cominci la sanità. L’azione politica tende ad assumere modalità medica, mentre

<sup>20</sup> Ivi, 125.

<sup>21</sup> Sulla problematicità dell’approccio precauzionale, anche in connessione all’emergenza pandemica, v. R. CHIARELLI, *Intervento (brevi cenni sullo stato di precauzione)*, in M. A. ICOLARI (a cura di), *La tutela dell’ambiente al tempo della crisi pandemica*, Giappichelli, Torino, 2021, in particolare 4-5: “La tendenza a focalizzare l’attenzione sulla pericolosità di determinati eventi, considerata insita in ogni applicazione del principio di precauzione, ne estende inevitabilmente il panorama delle conseguenze negative, mentre impedisce o rende difficile la valutazione dello spettro complessivo delle possibilità. Il nostro stato di precauzione della pandemia ha pertanto focalizzato il rischio del contagio, rappresentandolo attraverso il dosaggio di un’incalcolabilità sufficiente ad evocare la diffusione di un panico collettivo e di una calcolabilità funzionale ad assicurare la credibilità e il prestigio dei governanti regolatori delle precauzioni, in un efficace adattamento dell’immagine della contemporanea crescita di conoscenze e paure, che Zygmunt Bauman indicava come un ‘paradosso della modernità liquida’. La paura evocata dalla riproposizione continua della probabile eventualità del contagio, dapprima associata, poi trasfusa in quella della morte in isolamento, più che contrapporsi alla *hybris*, alla superbia umana e rappresentare la ‘prudenza primordiale’, era una paura in grado di assicurare obbedienza alle disposizioni e alle esortazioni emanate dai regolatori delle precauzioni. La loro sofferta incertezza e le loro frequenti aporie non avrebbero scalfito la loro veridicità necessaria alla lotta contro il contagio che i governanti insistevano a diffondere. Su questa lotta è stata proiettata l’attenzione mediatica, mentre è stata messa in ombra la problematica delle carenze e delle difficoltà incontrate dallo Stato sociale nell’affrontare una nuova e impreveduta pandemia e del necessario approntamento di una strumentazione adeguata ad affrontare la nuova situazione”.

<sup>22</sup> D. DI CESARE, *Virus sovrano? L’asfissia capitalistica*, Einaudi, Torino, 2020, 44.

<sup>23</sup> Ivi, 33-34.

la pratica medica si politicizza (...). Il cittadino-paziente, più paziente che cittadino, benché possa godere apparentemente di difese e protezioni, e giovare di una vita nella zona del mondo a condizione anestetico-immunitaria, non potrà non interrogarsi sugli esiti di una democrazia medico-pastorale, non potrà non guardare con inquietudine al sopravvento della reazione autoimmune”<sup>24</sup>.

Ora, la richiamata “oggettivizzazione” del valore ambiente, riconosciuta da tempo in sede giurisprudenziale e adesso espressamente positivizzata nel “nuovo” art. 9 Cost., *non* può aprire la strada ad una visione di “*ecocentrismo assoluto*”. Ci si spiega meglio: lungi dal voler entrare più ampiamente nel merito della disputa – dal sapore più filosofico che giuridico – tra approccio antropocentrico, biocentrico o ecocentrico, sembra evidente che l’ “oggettivizzazione” del valore ambiente – ovvero il superamento della concezione di esso come mero diritto soggettivo della persona ad un ambiente salubre – non possa finire col giustificare politiche (come pure approcci ermeneutici) che, in nome della tutela dell’ambiente, possano strumentalizzare la persona umana e la sua dignità, “sacrificando” una singolarità umana sull’altare del valore superiore della sopravvivenza del pianeta. La persona è sempre un “valore-fine in sé”, invece che “strumento per la realizzazione degli interessi collettivi”<sup>25</sup>; l’uomo è sempre “scopo in se stesso” (*Zweck an sichselbst*), per dirla kantianamente. La dignità, bussola del legislatore e dell’interprete, è quell’attributo inscindibile e indissolubile della persona umana, che si atteggia “come valore ultimo e fondante della persona; come clausola che ne riassume le caratteristiche e le qualità”<sup>26</sup>, come “nucleo duro dell’umano”<sup>27</sup>, che vieta di “degradare l’uomo concreto a oggetto, semplice strumento, entità fungibile”<sup>28</sup>; come qualità e connotato insopprimibile che lo connatura, lo rende altro da una mera “res”. La sfida per il presente è quella di restituire un’*armonia* tra la persona e l’ambiente in cui vive, in una prospettiva – come quella accolta nella enciclica *Laudato Si’* – lontana da ogni assolutismo<sup>29</sup>: sia da un *antropocentrismo assoluto*, che restituisce un’immagine pre-copernicana dell’individuo “al centro dell’universo” quantomeno superata dalla storia, sia da un *ecocentrismo assoluto*, che – al di là delle manifestazioni più “parossistiche” di certo fanatismo green (come se l’attenzione sui temi dell’ambiente potesse essere calamitata dai lanci di passate di verdure contro i quadri!)

<sup>24</sup> Ivi, 39-40.

<sup>25</sup> Così M. R. MORELLI, *La dignità della persona tra inviolabilità dei diritti fondamentali e doveri di solidarietà, nel quadro del pluralismo delle fonti nazionali e sovranazionali*, in *Studi Urbinati* V. 67, N. 1-2 (2016), 106.

<sup>26</sup> Così G. M. FLICK, *Elogio della dignità (se non ora, quando?)*, in *Rivista AIC*, 1/2014, 11.

<sup>27</sup> Così M. OLIVETTI, *Diritti fondamentali*, Giappichelli, Torino, 2018, 178.

<sup>28</sup> G. DURIG, *Der Grundrechtssatz von der Menschenwürde*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, No. 2 (1956), 117-175, ricordato da J. LUTHER, *Ragionevolezza e dignità umana*, in *POLIS Working paper*, n. 79, Ottobre 2006.

<sup>29</sup> In questa prospettiva, v. le riflessioni di A. FERRARA, *La materia ambiente nel testo di riforma del titolo V*, in *I problemi del federalismo*, n. 5, Milano, 2001, 185 ss., che, all’indomani della revisione del Titolo V Cost., sosteneva la validità della scelta del legislatore costituzionale di mantenersi lontano da ogni assolutismo: grazie al riferimento sia all’ambiente che all’ecosistema, “si evita di sbilanciarsi tra i sostenitori di una concezione antropocentrica e quelli di una concezione ecocentrica. A beneficio dei primi si continua a parlare di ambiente e, a beneficio dei secondi, vi si accosta la nozione di ecosistemi”.



– rischia di perdere di vista l'essenza propria della dignità della persona umana e, conseguentemente, di sottovalutare la necessità di assicurare una armonia tra la tutela dell'ambiente e le esigenze del lavoro. È, allora, la dignità della persona, in tutte le sue declinazioni e sfaccettature, il banco di prova per una efficace tutela dell'ambiente: come è stato opportunamente ricordato, infatti, “se venissero meno i presupposti (anche materiali) per fare della dignità umana l'effettivo perno della vita dell'ordinamento, il nostro Stato costituzionale inesorabilmente scivolerebbe verso forme di unità politica differente, ovviamente anche se la Costituzione fosse lasciata intonsa o persino solennemente confermata. E l'esistenza ma anche la permanenza nel tempo di adeguate condizioni sia ambientali sia economiche rientrano tra quei presupposti ovviamente in posizione primaria, sebbene non li esauriscano. Sicché il dovere (sociale) di non danneggiarle si impone a chiunque, inderogabilmente. Invece difenderle da ingiuste lesioni e propiarle è funzione propria delle istituzioni pubbliche”<sup>30</sup>.

### 3. *Economia e ambiente nel “nuovo” art. 41 Cost.*

Ancora, la modifica dell'art. 41 Cost.<sup>31</sup> ha in sé gli elementi sia della “revisione-bilancio” sia della “revisione-programma”. Sotto il primo profilo, è evidente che la modifica del 2° comma dell'art. 41, con l'espressa introduzione della salute e dell'ambiente come limiti alla libertà di iniziativa economica privata, si inserisce perfettamente nel solco della consolidata giurisprudenza costituzionale.

Già nella sentenza n. 127/1990, per esempio, il giudice delle leggi, in tema di normativa sulle immissioni inquinanti industriali, aveva avuto modo di consacrare la tutela ambientale come limite allo svolgimento della iniziativa economica privata: in particolare, per la Corte, la giustificazione della previsione di un limite massimo alle immissioni inquinanti era da rinvenirsi nel rapporto tra l'art. 32 e l'art. 41 Cost., sicché tale limite giammai poteva “superare quello ultimo assoluto e indefettibile rappresentato dalla tollerabilità per la tutela della salute umana e dell'ambiente in cui l'uomo vive: tutela affidata al principio fondamentale di cui all'art. 32 della Costituzione, cui lo stesso art. 41, secondo comma, si richiama”. Su questa scia, la Corte, rifacendosi alla sentenza n. 196/1998, poteva affermare nel 2001 (sent. n. 190) che

<sup>30</sup> Così P. LOGROSCINO, *Economia e ambiente nel “tempo della Costituzione”*, in *Federalismi.it*, 29/2022, 107-108.

<sup>31</sup> Su cui, v. L. CASSETTI, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di “nuovi” equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente?*, in *Federalismi.it*, *Il costituzionalismo multilivello nel terzo millennio: scritti in onore di Paola Bilancia*, 4/2022, 188-201; L. CASSETTI, *Salute e ambiente come limiti “prioritari” alla libertà di iniziativa economica?*, in *Federalismi.it*, paper, 23 giugno 2021, 1-7; R. CABAZZI, *Dalla “contrapposizione” alla “armonizzazione”? Ambiente ed iniziativa economica nella riforma (della assiologia) costituzionale*, in *Federalismi.it*, 7/2022, 31-63; v. anche F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in “negativo”*, in *Il diritto dell'economia*, 1/2022, 15-30.

era ormai “acquisito alla giurisprudenza costituzionale che al limite della utilità sociale, a cui soggiace l’iniziativa economica privata in forza dell’art. 41 Cost., non possono dirsi estranei gli interventi legislativi che risultino non irragionevolmente (art. 3 Cost.) intesi alla tutela dell’ambiente”.

Ed è questo retroterra che la Corte costituzionale ha presente nel momento in cui emette la storica sentenza sul c.d. caso ILVA, consegnando alla dottrina giuspubblicistica – come si anticipava – riflessioni di grande rilievo teorico sul bilanciamento dei diritti e sulla inammissibilità di diritti tiranni: “tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre «sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro» (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l’illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe ‘tiranno’ nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona. Per le ragioni esposte, non si può condividere l’assunto del rimettente giudice per le indagini preliminari, secondo cui l’aggettivo «fondamentale», contenuto nell’art. 32 Cost., sarebbe rivelatore di un «carattere preminente» del diritto alla salute rispetto a tutti i diritti della persona. Né la definizione data da questa Corte dell’ambiente e della salute come «valori primari» (sentenza n. 365 del 1993, citata dal rimettente) implica una ‘rigida’ gerarchia tra diritti fondamentali. La Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. La qualificazione come ‘primari’ dei valori dell’ambiente e della salute significa pertanto che gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto”. In buona sostanza, l’impossibilità di configurare, entro il quadro dei principi di uno Stato costituzionale di diritto, dei valori primari in senso assoluto, suscettibili di trasformarsi in “tiranni”, implica che l’unico modo per realizzare la composizione tra i conflitti è rappresentato dalla ricerca di un ragionevole punto di equilibrio: orbene, trattandosi di un “punto di equilibrio dinamico e non prefissato in anticipo”, spetta *in primis* al legislatore, nell’esercizio della discrezionalità politica che gli è propria, la sua individuazione e, in secondo luogo, al giudice delle leggi verificarne, in sede di controllo, la conformità all’ordito costituzionale, in termini di proporzionalità e di ragionevolezza in modo tale che non si determini giammai il sacrificio di uno dei valori in gioco nel proprio contenuto essenziale.

In fondo, una simile esigenza di chiarezza sulla natura del bilanciamento era stata già a suo tempo assolta dalla Corte, sia pur non con la nettezza che contraddistingue la pronuncia sul caso ILVA, nella sentenza n. 94/1985, sia pur relativamente alla tutela del paesaggio (*ex* art. 9 Cost.): “il paesaggio, unitamente al patrimonio storico ed artistico della Nazione, costituisce

un valore cui la Costituzione ha conferito straordinario rilievo, collocando la norma che fa carico alla Repubblica di tutelarla tra i principi fondamentali dell'ordinamento. (...) Basti rilevare come (...) il perseguimento del fine della tutela del paesaggio (e del patrimonio storico ed artistico nazionale) sia imposto alla Repubblica, vale a dire allo stato-ordinamento e perciò, nell'ambito delle rispettive competenze istituzionali, a tutti i soggetti che vi operano. Ed è di piana evidenza che così debba essere, volta che, in via generale, la tutela del paesaggio non può venire realisticamente concepita in termini statici, di assoluta immutabilità dei valori paesaggistici registrati in un momento dato, ma deve, invece, attuarsi dinamicamente e cioè tenendo conto delle esigenze poste dallo sviluppo socio-economico del paese per quanto la soddisfazione di esse può incidere sul territorio e sull'ambiente. Si vuol dire con ciò che, fermo il riparto delle competenze disposto da norme costituzionali e sulla base di esso, la tutela del paesaggio presuppone, normalmente, la comparazione ed il bilanciamento di interessi diversi, in particolare degli interessi pubblici rappresentati da una pluralità di soggetti, la cui intesa è perciò necessario perseguire di volta in volta, se comune a tutti è il fine costituzionalmente imposto, appunto, della tutela del paesaggio". È ben chiaro, allora, come, su questi presupposti, la Corte costituzionale, nelle pronunce successive, abbia avuto modo di estendere questo ragionamento anche alla tutela dell'ambiente.

E non è un caso, allora, se, alla luce di queste acquisizioni della giurisprudenza costituzionale, sia stata efficacemente richiamata l'immagine del pendolo, che – quale sistema fisico che si caratterizza *naturaliter* per l'oscillazione – “non evoca certo una gerarchizzazione astratta e rigida degli interessi, ma la ricerca di equilibrio nei casi concreti”, *dinamicamente*. “Per rimanere in tale sistema, il ‘deciso spostamento’ non può che essere riferito al punto di partenza e ritorno del pendolo, dunque solo a una ridefinizione d'ampiezza dell'arco di movimento. La metafora sta quindi a rappresentare una riduzione dei sacrifici che l'interesse ambientale (pubblicistico e pertanto posto in primis in capo all'autorità) può costituzionalmente tollerare a fini di soddisfazione dell'interesse alla libera attività economica (e forse pure degli altri interessi la cui realizzazione passa per lo svolgimento di questa). Con la conseguente riduzione dell'ambito entro cui le operazioni di bilanciamento tra tali interessi vanno svolte. E ciò significa proprio riaffermare la necessità di tale bilanciamento nel quadro costituzionale che si compone dopo la revisione”<sup>32</sup>.

Sotto il secondo profilo, l'inserimento, invece, nel 3° comma, del riferimento ai “fini ambientali” rappresenta senza dubbio una novità interessante, che legittima nuove forme di programmazione economica e di controlli sull'attività economica pubblica e privata (tutte da esplorare, nel nuovo contesto della “transizione ecologica” dell'economia), dando nuova linfa ad una norma costituzionale che, come si accennava precedentemente, taluni autori hanno troppo frettolosamente liquidato, ritenendola implicitamente abrogata alla luce della c.d.

<sup>32</sup> Così P. LOGROSCINO, *Economia e ambiente nel “tempo della Costituzione”*, cit., 94.

Costituzione economica europea improntata ai principi (più liberali) di un'economia sociale di mercato fortemente competitiva ovvero di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza. Anzi, proprio il novellato art. 41, terzo comma, lungi dal porsi in contrasto con i principi euro-unitari, potrebbe rappresentare una base giuridica valida per giustificare un forte impegno delle istituzioni italiane nel contesto unionale onde contribuire alla transizione ecologica dell'economia europea attraverso nuove forme di “pianificazione condivisa multilivello”.

Né mancano, a onor del vero, segnali di “rivitalizzazione” dell'art. 41, comma 3, nella formulazione originaria, nel quadro della recente giurisprudenza costituzionale: il pensiero corre alla sentenza n. 170/2010 sul noto caso Alitalia, nella quale la Corte, pronunciandosi in favore della conformità a Costituzione della norma che autorizzava la fusione tra la ex compagnia di bandiera e Air One, in deroga alle regole sostanziali e procedurali antitrust nazionali ed europee in materia di concentrazioni tra imprese, “di fatto ha ammesso la necessità del bilanciamento con gli altri diritti fondamentali chiamati in causa ovverosia con i diritti e gli interessi dei consumatori a vedersi garantita la continuità dei servizi aerei”<sup>33</sup> erogati da Alitalia. L'art. 41 Cost., infatti, nelle parole della Corte, “stabilendo che l'iniziativa economica privata non può svolgersi in contrasto con l' ‘utilità sociale’ ed in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana, e prevedendo che l'attività economica pubblica e privata può essere indirizzata e coordinata a ‘fini sociali’, consente una regolazione strumentale a garantire la tutela anche di interessi diversi rispetto a quelli correlati all'assetto concorrenziale del mercato garantito”. Peraltro, su questa scia, non sono mancati esempi, nella giurisprudenza costituzionale, di applicazione del bilanciamento “tra interventi pubblici di regolazione/programmazione pubblica (mediante una procedura che conduce all'autorizzazione preventiva) e protezione dell'ambiente”<sup>34</sup>.

Non si comprendono, allora, le preoccupazioni di una parte (invero minoritaria) della dottrina<sup>35</sup> che, da una prospettiva liberista, critica lo stesso nuovo 2° comma dell'art. 41 Cost., invocando il pericolo di un nuovo statalismo ma dimenticando che la stessa giurisprudenza costituzionale ha da tempo considerato la salute e l'ambiente come valori da annoverare nel quadro della clausola generale dell'utilità sociale, un *principio-valvola*<sup>36</sup> che ha avuto il merito di legittimare, nel tempo, interpretazioni evolutive/adequatrici. In fondo, queste preoccupazioni sembrano riecheggiare gli stessi strali che i conservatori lanciavano, ai tempi dell'Assemblea

<sup>33</sup> Così L. CASSETTI, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di “nuovi” equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente?*, cit., 200.

<sup>34</sup> *Ibidem*

<sup>35</sup> Cfr. la netta posizione contraria, brillantemente provocatoria, di G. DI PLINIO, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, paper, 1 luglio 2021, 1-8.

<sup>36</sup> Sul tema, assai arato dalla dottrina, cfr., su tutti, M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Cedam, Padova, 1983; sull'utilità sociale come concetto-valvola nella giurisprudenza, v. P. CAVALERI, *Iniziativa economica privata e “Costituzione vivente”*, Cedam, Padova, 1978.

Costituente, nei confronti del futuro art. 41 o che, ai tempi di Weimar, lanciavano verso l'art. 151 della *Reichsverfassung*.

Al contrario, proprio dal novellato art. 41 Cost., si può trarre l'indicazione di un'implicita costituzionalizzazione del principio di *sostenibilità*<sup>37</sup> (pur non essendo stato espressamente positivizzato dalla legge cost. 1/2022, il che non ha mancato di suscitare alcune critiche), entro una prospettiva che si colloca (ed anzi la rafforza, grazie alla vocazione più spiccatamente sociale della nostra Costituzione) nel solco dei principali documenti internazionali (a partire dal celebre Rapporto Brundtland del 1987), che accolgono una “triplice” visione di sostenibilità (cfr. il summit mondiale sullo sviluppo sostenibile del 2005), intesa come: *a*) sostenibilità ambientale, cioè la capacità di mantenere la qualità, la riproducibilità e la disponibilità delle risorse naturali; *b*) sostenibilità economica, intesa come la capacità di garantire efficienza economica e di generare reddito e lavoro; *c*) sostenibilità sociale, vale a dire la capacità di garantire la qualità della vita e le condizioni di benessere umano legate a sicurezza, salute, istruzione, democrazia, partecipazione, giustizia. Un riconoscimento costituzionale, questo, ancorché non espresso, desumibile altresì dal richiamato “interesse alle future generazioni”, se è vero che – come è stato autorevolmente osservato – proprio “la costituzionalizzazione delle generazioni future recupera implicitamente tutto l'*acquis* legato alla sostenibilità, stabilendosi che l'uso delle risorse deve tener conto anche di chi viene dopo di noi. E questo non è un principio scontato all'interno di una costituzione che nasce (...) in un contesto di economia industriale orientata alla crescita”<sup>38</sup>.

#### ***4. Una conclusione: la necessità di una politica nuova tra “costituzionalismo globale” e rafforzamento della cooperazione internazionale.***

Chiudiamo, infine, con una suggestione: una delle grandi sfide odierne per il costituzionalismo (e non solo) è proprio rappresentata dalla questione ambientale. Questione, essa, che, per sua natura, assume una connotazione globale: “la Terra è in pericolo”... ci viene spesso raccontato. Un problema *globale* che necessita, inevitabilmente, di risposte *globali*, che sappiano trovare un freno alle più forti dinamiche estrattive del capitalismo globalizzato in una sana cooperazione internazionale. Sappiamo bene che il diritto internazionale pattizio (che pure è stato molto “generoso” sul tema, sol se si consideri quanti accordi, ormai, siano stati sottoscritti e ratificati in materia ambientale) sconta enormi problemi di effettività.

---

<sup>37</sup> Sul tema, v. l'ampio studio di D. PORENA, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Giappichelli, Torino, 2018.

<sup>38</sup> Così R. BIFULCO, *Primissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, cit., 8.



Allora, la provocazione che mi permetto di lanciare si muove su *due terreni*. Da una parte, sotto il profilo squisitamente teorico-giuridico, mi chiedo se sia configurabile (e, ancor più, praticabile), un “costituzionalismo globale” (*global constitutionalism*), che abbia al centro una “Costituzione della Terra”, come per esempio ha proposto di recente Luigi Ferrajoli (il quale ne rivendica il carattere non utopico<sup>39</sup>), che istituisca un demanio mondiale a tutela dei beni vitali della natura, metta al bando le armi – specie quelle nucleari – e introduca istituzioni di garanzia in difesa delle libertà fondamentali e in attuazione dei diritti sociali. Per Ferrajoli, infatti, a fronte del fatto che, nell’ultimo mezzo secolo, mentre si è assistito ad una triplicazione della popolazione mondiale, si è sviluppato un processo di distruzione della natura in maniera esponenziale, “è necessario e urgente porre termine a questa deriva dando vita a una fase nuova del costituzionalismo che garantisca, accanto ai *diritti fondamentali*, la cui logica individualistica e le cui garanzie soggettive li rendono inadeguati alla tutela di interessi collettivi, anche quelli che ben possiamo chiamare *beni fondamentali* perché vitali – come l’acqua potabile, l’aria, il clima, i ghiacciai e il patrimonio forestale – , sottraendoli al mercato e alla politica mediante l’introduzione di garanzie oggettive, come per esempio l’istituzione di un demanio planetario, in grado di assicurarne l’intangibilità”<sup>40</sup>.

In buona sostanza, allora, contro le devastazioni dei beni vitali naturali (e contro la stessa denunciata mercificazione dei beni vitali artificiali) “da parte dell’odierno anarco-capitalismo”, si imporrebbe una nuova espansione del paradigma costituzionale, vale a dire lo “sviluppo di un *costituzionalismo dei beni fondamentali* consistente nella loro sottrazione al mercato e nella garanzia della loro universale accessibilità”<sup>41</sup>, che passi attraverso un demanio planetario il quale rappresenti, sul piano globale, la proiezione del modello di tutela dei “beni comuni” su cui tanto ha ragionato Stefano Rodotà invocando una nuova stagione di “*costituzionalismo dei bisogni*”<sup>42</sup>.

Dall’altra parte, ci chiediamo se, pur avendo come bussola o come obiettivo ultimo una Costituzione della Terra (perché, d’altronde, di “utopie” tutti avvertiamo il bisogno!), non si debba cominciare, però, da un più concreto rafforzamento della *cooperazione internazionale*, il che, inevitabilmente, richiede una “politica nuova” e opinioni pubbliche consapevoli anzitutto all’interno dei singoli Stati. Certo, non pochi potrebbero obiettare che, in fondo, anche questa seconda strada costituisce un’utopia. Ma, se non altro, si tratta di un’*utopia concreta*, volendo riecheggiare Ernst Bloch<sup>43</sup>.

Ecco, cominciamo da qui, da una consapevolezza nuova, forte, matura. Perché senza di essa non potremo essere in grado di costruire una politica nuova e, così, di dare senso

<sup>39</sup> L. FERRAJOLI, *Per una Costituzione della Terra. L’umanità al bivio*, Feltrinelli, Milano, 2022.

<sup>40</sup> Ivi, 30.

<sup>41</sup> Ivi, 116.

<sup>42</sup> Su cui, cfr. S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma-Bari, 2012, *passim*.

<sup>43</sup> Cfr. E. BLOCH, *Il principio speranza*, nuova ed. it. in 3 voll., Mimesis, Milano, 2019.

concreto alle parole della sostenibilità, dell'equità, della solidarietà intergenerazionale. Questo Convegno, nel suo piccolo, intende offrire un contributo in tal senso e dare voce ad una speranza di cambiamento vero: una speranza e una richiesta – queste – che provengono innanzitutto da quelle giovani generazioni (qui rappresentate dagli studenti) nella cui formazione l'Università trova la sua ragion d'essere. Perché, come ha scritto Papa Francesco nella *Laudato si'*, “i giovani esigono da noi un cambiamento: essi si domandano com'è possibile che si pretenda di costruire un futuro migliore senza pensare alla crisi ambientale e alle sofferenze degli esclusi”.

## ABSTRACT [IT]

Il contributo rappresenta la relazione introduttiva del Convegno internazionale di studi sul tema "Ambiente, Sostenibilità e Principi Costituzionali", tenutosi presso l'Università degli studi di Salerno e il Comune di Cava de' Tirreni nei giorni 1, 2 e 3 dicembre 2022. Il lavoro analizza la legge costituzionale 1/2022 di modifica degli artt. 9 e 41 Cost., interrogandosi sulla sua portata complessiva nella prospettiva del costituzionalismo ambientale ed individuando elementi riconducibili sia alle "revisioni bilancio" - quali il riconoscimento costituzionale della tutela dell'ambiente e la configurazione della salute e dell'ambiente come limiti all'iniziativa economica privata, già da tempo emersi nella giurisprudenza costituzionale (anche alla luce dei contributi della dottrina e dell'impatto del diritto euro-unitario) - sia alle "revisioni programma" - in particolare il riferimento all'interesse delle future generazioni e la modifica dell'art. 41, comma 3, che può legittimare nuove forme di programmazione economica nell'era della transizione ecologica (dai quali potrebbe altresì desumersi una costituzionalizzazione implicita del principio di sostenibilità).

Si sottolinea, inoltre, che la "oggettivizzazione" del valore ambiente non può aprire a declinazioni estreme del principio di precauzione né, in nome di un "ecocentrismo assoluto", legittimare strumentalizzazioni della persona umana, così come, d'altra parte, non è costituzionalmente tollerabile l'estremo opposto di un "antropocentrismo assoluto". Si evidenzia, infine, l'esigenza di una "politica nuova", aperta alla prospettiva (forse utopica) della "Costituzione della Terra" e a quella, più "concreta", di una rafforzata cooperazione internazionale sui temi della tutela dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile.

## ABSTRACT [EN]

The contribution represents the introductory report of the International Conference on the theme "Environment, Sustainability and Constitutional Principles", held at the University of Salerno and the Municipality of Cava de' Tirreni on 1, 2 and 3 December 2022. The work analyzes the constitutional law 1/2022 amending the articles 9 and 41 of the Constitution, questioning its overall scope in the perspective of environmental constitutionalism and identifying elements attributable both to "revisioni bilancio" - such as the constitutional recognition of environmental protection and the configuration of health and environment as limits to the initiative private economy, which have already emerged in constitutional jurisprudence (also in the light of the contributions of doctrine and the impact of Euro-unitary law) - both to "revisioni programma" - in particular the reference to the interest of future generations and the modification of art. 41, paragraph 3, which can legitimize new forms of economic planning in the era of ecological transition (from which an implicit constitutionalisation of the principle of sustainability could also be inferred). Furthermore, it is underlined that the "objectification" of environmental value cannot open up to extreme declinations of the precautionary principle nor, in the name of an "absolute ecocentrism", legitimize exploitation of the human person, just as, on the other hand, the opposite extreme of an "absolute anthropocentrism" is not constitutionally tolerable. Finally, the need for a "new policy" is underlined, open to the (perhaps utopian) perspective of the "Constitution of the Earth" and to the more "concrete" one of a strengthened international cooperation on issues of environmental protection and sustainable development.

**PAROLE CHIAVE**

Tutela dell'ambiente; principi costituzionali; revisione costituzionale; sviluppo sostenibile; responsabilità intergenerazionale.

**KEYWORDS**

Environmental protection; constitutional principles; constitutional amendment; sustainable development; intergenerational responsibility.