



FABIO TARANTINI*

LA RIFORMA DEGLI ARTT. 9 E 41 DELLA COSTITUZIONE E IL CONTRIBUTO DI ALBERTO PREDIERI ALL'IDEA DI 'PAESAGGIO'***

Abstract [It]: Con la riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione si introducono espressamente nel testo costituzionale le nozioni di “ambiente”, “ecosistema” e di “generazioni future”. In questa nuova interpretazione, infatti, ambiente e sviluppo non sono solo compatibili, ma devono operare in sinergia, in modo che il primo funga da volano per il secondo, recuperando parte di quell'idea di “paesaggio” elaborata da Predieri che ne restituiva un'immagine complessa e composita.

Abstract [En]: With the reform of articles 9 and 41 of the Constitution, the notions of “environment”, “ecosystem” and “future generations” are expressly introduced into the constitutional text. In this new interpretation, in fact, environment and development are not only compatible, but must operate in synergy, so that the former acts as a driving force for the latter, recovering part of that idea of “landscape” developed by Predieri which returned a complex and composite image.

Parole chiave: Riforma della Costituzione, Tutela dell'ambiente, Future generazioni, Paesaggio integrale.

Keywords: Reform of the Constitution, Protection of the environment, Future generations, Integral landscape.

SOMMARIO: 1. Introduzione. - 2. Il diritto costituzionale e la salvaguardia del futuro. - 3. Lo sviluppo del diritto ambientale nella prospettiva costituzionale italiana. - 4. Il paesaggio «integrale» di Alberto Predieri. - 5. L'intuizione predieriana di paesaggio come «forma del paese nella sua interezza». Un approfondimento. - 6. La legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 e le modifiche agli artt. 9 e 41 Cost. - 7. Conclusioni.

* Dottorando di ricerca in Diritto amministrativo dell'ambiente e della salute pubblica – Sapienza Università di Roma.

** Contributo sottoposto a *peer review*.

1. Introduzione

Nell'ordinamento italiano la nozione di 'ambiente' si è sempre prestata a formule definitorie piuttosto ampie, nella maggior parte dei casi, non univoche, tanto da diventare, nel tempo, oggetto di un lungo dibattito dottrinale¹ e giurisprudenziale che ne ha influenzato l'evoluzione da un'originaria concezione pluralista a una nuova nozione unitaria.

Nel tentativo di ricostruire le origini della nozione di ambiente risulta necessario partire dall'elaborazione dottrinale che, dai primi anni Settanta, ha cominciato a proporre di analizzare il concetto da tre prospettive, ossia quella naturalistica, quella ambientale in senso ecologico-sanitario e quella riguardante il governo del territorio, per poi essere ridotte a due a causa di una vasta produzione normativa che, nel frattempo, si era espressa sulla protezione di diverse sfere di attività².

In seguito, tuttavia, la maggiore attenzione da parte di tutte le economie avanzate, riservata alla tutela ambientale a causa di problemi come l'inquinamento e il cambiamento climatico, ha indotto anche l'Italia a ripensare all'ambiente in termini di tutela, obiettivo, tuttavia, che ha richiesto *in primis* il superamento di quella tripartizione dottrinale che impediva una visione unitaria del fenomeno.

In tali circostanze, un significativo apporto venne dalla giurisprudenza della Corte costituzionale³ che concorse a qualificare l'ambiente come un bene giuridico unitario, meritevole di tutela in sé e, in quanto valore trasversale, di tutela nella Costituzione italiana⁴. La prima modifica legislativa in tal senso fu la Legge n. 349 del 1986, istituita dal Ministero dell'Ambiente, seguita dal Decreto Legislativo n. 152 del 2006, denominato "Codice dell'Ambiente"⁵, che introdusse una normativa organica in materia.

Per quanto riguarda, invece, il profilo giurisprudenziale, quanto meno all'inizio, l'ambiente fu protetto attraverso la tutela di altri interessi privati, come la salute e la proprietà⁶ e, solo successivamente, si arrivò a considerarlo del tutto autonomo,

¹ A. PREDIERI, Aspetti della legislazione vigente in materia di gestione del territorio e delle risorse e prospettive di riforma, in REGIONE TOSCANA, *Politica regionale dell'ambiente: metodologie di intervento e di gestione*. Atti del Convegno, 7-8-9 novembre 1974, Firenze, vol. 1, Firenze, Tip. Giuntina, 1975, 55 ss.; V. CAIANELLO, Aspetti giuridici della tutela dell'ambiente, in *Arch. Giur.*, 3-6/1982, 363 ss.

² E. CAPACCIOLI - F. DAL PIAZ, voce *Ambiente (tutela dell')*, in *Noviss. Dig. It.*, p.te Generale e Diritto Amministrativo, Appendice, I, Torino, Utet, 1988, 257 ss.

³ C. Cost., sentenza 30 dicembre 1987, n. 641, in *Gazz. Uff.*, 1° serie speciale, 13 gennaio 1988, n. 2; M. GRECO, *La dimensione costituzionale dell'ambiente. Fondamento, limiti e prospettive di riforma*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2021, 281-299.

⁴ G. MORBIDELLI, *La costituzione*, in G. MORBIDELLI - L. PEGORARO - A. RINELLA - M. VOLPI, *Diritto comparato*, Torino, Giappichelli, 2007, 31-140.

⁵ S. MATTEINI CHIARI, Tutela del paesaggio e 'Codice dell'ambiente', in *Rivista giuridica dell'ambiente*, vol. 23, 5/2008, 717-743; F. GARGALLO, Codice dell'Ambiente. Una riforma dall'iter travagliato, in *Giustizia amministrativa*, 2/2006, 245-247.

⁶ C. Cass., Sez. Un., sentenza 9 marzo 1979, n. 1463, in *Foro it.*, I, 1979, c. 939; C. Cass., Sez. Un., sentenza 6 ottobre 1979, n. 5172, in *Giur. it.*, I, 1980, 464.

individuando la tutela costituzionale attraverso il combinato disposto degli artt. 2, 9, 32 Cost.⁷, dal quale era possibile dedurre la nozione unitaria di bene ambientale.

Tuttavia, la prima menzione all'ambiente nel dettato costituzionale comparve solo con la Legge Costituzionale n. 3 del 2001⁸ che, con riferimento alla distribuzione delle competenze tra lo Stato e le Regioni, nel modificare l'art. 117 Cost., attribuì alla legislazione statale il compito di proteggere l'ambiente, fissando standard minimi che dovevano essere applicati uniformemente su tutto il territorio nazionale, e riconoscendo alle Regioni il diritto di legiferare in base alle loro competenze, con il limite, però, d'inderogabilità *in peius* a quanto stabilito dalle norme statali, un'ottica di rafforzata difesa e di sviluppo dei beni ambientali.

Con l'arricchimento dell'art. 9 del nuovo terzo comma, infatti, la Repubblica arriva a tutelare, accanto al paesaggio e al patrimonio storico e artistico della nazione, «l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni [...] e le forme [...] degli animali», mentre nell'art. 41, che rientra nella parte dedicata ai “diritti e doveri dei cittadini”, si trovano inseriti alcuni incisi nei commi 2 e 3 che rimarcano come il limite dell'iniziativa economica privata e libera sia il non recare danno «alla salute, all'ambiente» (inciso 2° comma) e che la legge deve preoccuparsi di effettuare tutti i controlli necessari affinché siano perseguiti fini sociali «e ambientali» (inciso 3° comma)⁹.

La Legge Costituzionale n. 1/2022, che ha avuto il merito di integrare la questione ambientale nell'ambito della Costituzione, appare coerente con gli ultimi avvenimenti e modifiche che hanno interessato il diritto internazionale e comunitario, le Costituzioni della maggior parte degli Stati dell'Unione Europea, raccogliendo, di fatto, numerose istanze dei legislatori ordinari. L'obiettivo che sembra aver guidato l'intervento del legislatore costituzionale¹⁰ pare essere stato quello di operare un bilancio della giurisprudenza costituzionale degli ultimi decenni e indicare altri punti di arrivo, ai quali i Tribunali non hanno potuto, per la natura stessa delle attribuzioni che sono loro proprie, né perseguire né raggiungere.

Nel tentativo di analizzare l'evoluzione della tutela ambientale nel dettato costituzionale italiano anche in rapporto alla recente Legge Costituzionale n. 1/2022, il presente articolo, dopo una breve riflessione sul ruolo della Costituzione nella costruzione di una salvaguardia delle generazioni future, passerà a indicare i punti salienti dello sviluppo del diritto

⁷ M. SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. giur. edil.*, II, 1967, 69 ss., A. PREDIERI, *La regolazione giuridica degli insediamenti turistici e residenziali nelle zone alpine*, Milano, Giuffrè, 1970.

⁸ M. CECCHETTI, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma costituzionale del Titolo V?*, in *Le Regioni*, vol. XXXI, 2003, 318 ss.

⁹ F. RESCIGNO, *Memoria per l'Audizione dinanzi alla Commissione affari costituzionali del Senato concernente la discussione dei disegni di legge costituzionali volti alla modifica dell'articolo 9 in tema di ambiente e tutela degli esseri animali*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 1/2020, 49 ss.

¹⁰ A. LA TORRE, *Ambiente, animali, interesse delle future generazioni. Modificati gli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Notiziario della Banca Popolare di Sondrio*, fasc. 149, 2022, 34 ss.

ambientale in Italia, per dedicare un approfondimento ad Alberto Predieri¹¹, primo in Italia a fornire un'interpretazione costituzionale di “paesaggio” e a proporre una visione integrale, inedita, originale e certamente lungimirante per i suoi tempi, contribuendo, così, a porre le basi per ripensare dalle fondamenta la relazione tra Stato, territorio e diritti fondamentali e le cui riflessioni hanno giocato un ruolo fondamentale nel mutamento del paradigma giuridico in materia ambientale.

In seguito, si dedicherà un'attenta disamina delle modifiche apportate dalla Legge Costituzionale n. 1/2022 agli artt. 9 e 41 Cost., per poi valutare se e in che modo questa riforma può inserirsi e rivelarsi strumentale in previsione di quella Rivoluzione Verde, strumentale al compimento di alcuni obiettivi dell'Agenda 2030.

2. Il diritto costituzionale e la salvaguardia del futuro: verso una Costituzione verde?

Dopo la modifica operata dalla Commissione dei 75, istituita tra gli eletti dell'Assemblea Costituente, la parola ‘ambiente’¹² uscì dal lessico costituzionale fino alla riforma del 2001.

Negli ultimi vent'anni, tuttavia, e con sempre maggiore insistenza, sia il mondo accademico, sia quello giuridico, hanno convenuto nel ritenere del tutto insoddisfacente il contributo fornito dalla Costituzione in tema ambientale soprattutto a fronte di un dibattito che, a livello internazionale, si faceva sempre più acceso¹³.

Questioni come la crisi climatica, il degrado della biodiversità o la scarsità idrica hanno indotto la comunità scientifica a fare pressione sui legislatori dei vari Paesi affinché termini come “sostenibilità”, “ecocompatibilità” o “transizione energetica” entrassero anche nel lessico costituzionale. Col tempo, e con un'accelerazione negli ultimi decenni, si è entrati, infatti, in quelli che il filosofo Slavoj Žižek ha definito «interesting times»¹⁴, tempi, cioè, certamente interessanti, ma altrettanto preoccupanti, il che assegna al diritto, soprattutto a quello costituzionale, degli oneri inaspettati e inediti in diverse materie, tra cui quella ambientale.

La questione, di fatto, non si limita solo a un generico miglioramento della società in termini, ad esempio, di giustizia, inclusione o libertà, ma riguarda la necessità di un impegno

¹¹ G. MORBIDELLI, *Alberto Predieri: il giurista combattente*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021; ID., *In ricordo di Alberto Predieri*, commemorazione tenuta da Giuseppe Morbidelli nel Duomo di Fiesole il 15 settembre 2001, Telegraphh, Città di Castello, 2001.

¹² F. FONDERICO, Controlli ambientali e riforma Bassanini, in *Ambiente e Sviluppo*, 1/1999, 34 ss.

¹³ D. AMIRANTE, Ambiente e principi costituzionali nel diritto comparato, in D. AMIRANTE (a cura di), *Diritto ambientale e costituzionale: esperienze europee*, Milano, Franco Angeli, 2000, 12.

¹⁴ S. ŽIŽEK, *Welcome to the Interesting Times*, Fifth International Marx Congress, September 2010, *Plenum d'ouverture*, 23.05.2017.

volto a impedire che il pianeta arrivi a un punto di non ritorno, negando, così, alle future generazioni non solo un futuro ‘migliore, ma anche un futuro ‘possibile’.

Da alcuni decenni, le attività umane hanno prodotto un impatto devastante sugli equilibri naturali e le previsioni su catastrofici e apocalittici domani sono diventate dei moniti che giornalmente esperti e scienziati rivolgono ai decisori pubblici. Si parla con sempre maggiore frequenza di *tipping point*, ossia di punto di non ritorno, e non sono mancate posizioni estremiste di chi, come l'intellettuale americano Jonathan Franzen, ha parlato di “fine della fine della terra” o di una catastrofe climatica che non può più essere fermata¹⁵.

A partire dalla metà degli anni Settanta, con qualche eccezione precedente (si pensi alla Costituzione polacca del 1952 il cui art. 2.2 definiva l'ambiente un “bene della Nazione”), diversi testi costituzionali hanno cominciato a fare proprie formule giuridiche comuni, nel tentativo di evidenziare la volontà degli Stati di proteggere l'ambiente. Una dopo l'altra, a partire dal 1972, le Costituzioni di numerosi Paesi europei, come quella ungherese (art. 57, comma 2) o greca (art. 24) iniziarono ad affrontare la questione ambientale in termini di una “protezione”, anche culturale, di un “dovere” da parte dei cittadini, di un “diritto” di «godere di un ambiente adeguato allo sviluppo della persona e il dovere di conservarlo» (art. 45 Cost. spagnola) o, come nel caso cinese, di un “compito” da parte del cittadino di proteggere l'ambiente e le risorse naturali (art. 11) e in quello peruviano (art. 123) di un «diritto di vivere in un ambiente sano, ecologicamente equilibrato ed appropriato allo sviluppo della vita»¹⁶.

In tutti i casi citati, però, l'ambiente si ritrovava oggetto di enunciati estremamente generici che rimandavano a direttive di natura politica, che si avvalevano di formule di tipo polisemantico. Col tempo, però, diversi Paesi iniziarono a maturare una nuova consapevolezza nei confronti dell'ambiente, tale da indurre i vari legislatori a introdurre clausole e principi volti a rinforzare la protezione ambientale e naturale, incoraggiando interventi focalizzati su obiettivi come la sostenibilità, ma anche i diritti delle generazioni future.

Fino alla metà degli anni Ottanta, esistevano già, di fatto, decine di Costituzioni all'interno delle quali si potevano ritrovare riferimenti, diretti o indiretti, al tema dell'ambiente, della sostenibilità e delle conseguenze, a livello intergenerazionale, della mancanza di politiche adeguate in materia. Tuttavia, fu solo a partire dal 1987, anno in cui fu reso noto il rapporto Brundtland¹⁷, che sancì, a livello globale, l'impegno «to make development sustainable to ensure that it meets the needs of the present without

¹⁵ J. FRANZEN, E se smettessimo di fingere? Ammettiamo che non possiamo più fermare la catastrofe climatica, trad. it. S. PARESCHI, Torino, Einaudi, 2020; Id., La fine della fine della terra, trad. it. S. PARESCHI, Torino, Einaudi, 2019.

¹⁶ R. F. IANNONE, La gestione dei rifiuti agricoli, in RI.FA.RE. Il riutilizzo delle acque reflue in agricoltura, Milano, Mario Adda Editore, 2011, 81 ss.

¹⁷ H. D. MEADOWS - D. L. MEADOWS - J. RANDERS - W. BEHERNS III, *The Limits to Growth. A Report for THE CLUB OF ROME'S Project on the Predicament of Mankind*, Washington, A Potomac Associates Book, 1972.

comprising the ability of future generation to meet their own needs»¹⁸, che s’innescò una sorta di effetto a catena a livello culturale-normativo che si tradusse, in seguito, negli obiettivi dell’Agenda 2030¹⁹.

A seguito di tutta una serie di interventi scientifici, culturali e politici a favore dell’ambiente, della sostenibilità e del debito nei confronti delle generazioni future, anche il linguaggio costituzionale dovette adeguarsi, prendendo atto dei cambiamenti in corso e ponendo i legislatori di fronte alla necessità di riformulare l’impegno costituzionale nei confronti della questione ecologica, in modo da contrastare quella che il governatore della Banca d’Inghilterra, Mark Carney, definì nel 2015 “The tragedy of the horizon”, con riferimento alle conseguenze del cambiamento climatico sui comportamenti degli operatori economici²⁰.

Rispetto alla questione, si cominciò a parlare della possibilità di elaborare delle Costituzioni Verdi, ossia Costituzioni che ponessero la tutela dell’ambiente come uno dei loro fondamentali pilastri, testi, dunque, in grado di affrontare la crisi climatica ed ecologica in modo inedito e coraggioso, come è avvenuto, ad esempio nel progetto di Costituzione cilena, il cui obiettivo è quello di riscrivere un testo che potrebbe essere considerato il primo vero esempio al mondo di Costituzione *green*²¹.

Un altro interessante tentativo è stato quello operato dal nostro legislatore che, con la Legge costituzionale n. 1/2022, modificando gli artt. 9 e 41 Cost., ha permesso l’introduzione in Costituzione non solo di due nuovi “attori”, ossia le generazioni future e gli animali, ma ha assegnato anche una nuova centralità all’ambiente e al paesaggio ritenuto un valore a sé stante²².

3. Lo sviluppo del diritto ambientale nella prospettiva costituzionale italiana

La nozione di ambiente, come si è avuto modo di anticipare, ha fatto la sua prima comparsa nella Costituzione italiana con la Legge di Riforma n. 3 del 2001. Mentre, infatti, altri ordinamenti europei, nel corso degli anni Settanta, avevano cominciato a rimodernare, o a elaborare, testi costituzionali con riferimenti alla questione ambientale, lo Stato italiano scelse di non adottare nessuna formula definitiva in materia, permettendo che il dibattito passasse dagli organi legislativi a quelli giurisdizionali. Diversi settori della giurisprudenza,

¹⁸ The World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, 1974, 16.

¹⁹ A. NIELSEN - B. ELLING - M. FIGUERO - E. JELSOE (a cura di), *A New Agenda for Sustainability*, New York, Routledge, 2016.

²⁰ M. CARNEY, *Breaking the tragedy of the horizon-climate change and financial stability*, Speech by Governor of the Bank of England and Chairman of the Financial Stability Board, London, at Lloyd’s of London, 29 September 2015.

²¹ V. NERI, Giustizia sociale, clima, diritti: il Cile riscrive la Costituzione. E potrebbe indicarci la via, 3 febbraio 2022.

²² A. D’ALOIA, La Costituzione e il dovere di pensare al futuro, in *BioLaw Journal. Rivista di BioDiritto*, 2/2022, 1 ss.

infatti, fornirono il loro contributo alla definizione del concetto di ambiente, attivandosi, peraltro, nella direzione della sua protezione²³.

Senza dubbio, tuttavia, il ruolo più significativo in materia fu quello giocato dalla Corte costituzionale, la quale, all'inizio, si riferì all'ambiente in modo estremamente limitato, vale a dire, come parte del territorio meritevole di considerazione solo in rapporto al suo valore scientifico, storico e turistico²⁴. In seguito, a partire dagli anni Ottanta, i riferimenti alla tutela dell'ambiente si fecero sempre più numerosi da parte dell'autorità giurisdizionale e questo in virtù della crescente esigenza di disciplinare il nuovo interesse che investiva l'intera società²⁵.

Fu nel 1987, tuttavia, che si realizzò un primo passo decisivo verso la configurazione di una tutela giuridica dell'ambiente e questo perché la Corte Costituzionale italiana le riconobbe, all'interno dell'ordinamento, lo *status* di valore fondamentale. Nella sentenza n. 210/87²⁶, la Suprema Corte non solo arrivò a definire l'ambiente in termini di un "diritto fondamentale" della persona e un "interesse fondamentale" della collettività, ma si fece promotrice di un dibattito sulla necessità di elaborare una definizione di ambiente "unitaria". Inoltre, la sentenza della Corte diede l'impulso decisivo per iniziare a sviluppare una disciplina compatta in materia, perché individuò, finalmente, il dato giuridico positivo cui si doveva fare riferimento, ossia la lettura combinata degli artt. 9 e 32 della Costituzione italiana²⁷.

L'interpretazione della Corte partiva dal presupposto che l'ambiente non fosse cosa diversa dal paesaggio (art. 9 Cost.) e che quest'ultimo facesse parte del primo, secondo la concezione unitaria e che, inoltre, la sua dignità di diritto fondamentale derivasse dall'importanza che si rifletteva nella vita dell'essere umano: cioè un ambiente trascurato poteva portare a notevoli effetti negativi sulla salute delle persone (art. 32 Cost.). Da ciò ne discendeva che tutelare l'ambiente non poteva che tradursi in una serie di effetti positivi per il livello qualitativo delle persone, il che, naturalmente, evidenziava il carattere antropocentrico della tutela ambientale²⁸.

Verso la fine degli anni Ottanta, anche a livello legislativo, si cominciarono a prendere iniziative in materia, in linea con quella che appariva, ormai, una solida evoluzione

²³ Inizialmente l'attenzione rivolta all'ambiente derivò dalla necessità di offrire una protezione ai confronti dei danni ambientali. In questo senso si rimanda a Corte dei Conti, sez. I, sentenza 15 maggio 1973, n. 39, in *Foro amm.*, I, 1973, c. 3; Corte dei Conti, Sez. Un., sentenza 20 dicembre 1975, n. 108, in *Giur. amm.*, 1977, 349; C. Cass., Sez. Un., sentenza 8 maggio 1978, n. 2207, in *Foro it.*, I, 1978, c. 1090; Cass., Sez. Un., sentenza del 9 marzo 1979, n. 1463, *Foro amm.*, 1979, c. 2414; Cass., Sez. Un., sentenza 6 ottobre 1979, n. 5172, in *Giur. it.*, 1980, 859. Per la dottrina si rimanda a S. PATI, voce *Ambiente (tutela dell')* nel diritto civile, in *Dig. Civ.*, I, Torino, Utet, 1987, 285 ss.

²⁴ Nel corpo del testo: C. Cost., sentenza 5 luglio 1971, n. 79, in *Gazz. Uff.*, n. 0, del 14 luglio 1971.

²⁵ C. PASQUALINI SALSA, *Diritto ambientale: principi, norme, giurisprudenza*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2008, 17 ss.

²⁶ Nel corpo del testo: C. Cost., sentenza 28 maggio 1987, n. 210, in *Gazz. Uff.*, 1° luglio 1987, I serie speciale, n. 27.

²⁷ A. BALDASSARRE, voce *Diritti sociali*, in *Enc. giur.*, XI, Roma, Treccani, 1989.

²⁸ Nel corpo del testo: C. Cost., sentenza 30 dicembre 1987, n. 641, in *Il Foro it.*, vol. 111, p.te. Prima, *Giur. Cost. e Civ.*, 1988, 1057 ss.

giurisprudenziale, quasi a voler mostrare segnali di adeguamento a una realtà non solo più sociale. Con la Legge n. 349 del 1986, ad esempio, fu istituita la figura del Ministero dell'Ambiente²⁹.

In seguito, il dibattito sulla questione si riaccese nel 2001, anno della Riforma costituzionale, quando il termine “ambiente” fu inserito nell'art. 117, del Titolo V, riguardante le competenze tra Stato e Regioni. Da quel momento, l'attenzione sul tema si spostò sull'individuazione dei limiti della materia ambientale, in modo che gli enti interessati non uscissero al di fuori della loro sfera di competenza.

Il novellato art. 117 Cost., però, assegnando allo Stato la competenza esclusiva in materia di tutela ambientale, dell'ecosistema e dei beni culturali, contribuì a creare una certa confusione a livello interpretativo. I primi dubbi, in particolare, riguardano la scelta del Legislatore di utilizzare due espressioni molto simili, quella di “tutela” e di “valorizzazione”³⁰, assumendo che “ambiente” e “beni ambientali” fossero concetti equivalenti, e inducendo a ritenere che il legislatore avesse optato per un'ipotetica distinzione di due diverse dimensioni ambientali, quella antropocentrica e quella ecocentrica³¹.

Prima della Riforma costituzionale del 2001, la Corte Costituzionale aveva favorito il riconoscimento della tutela ambientale a livello costituzionale, configurandola come valore trasversale di diversi settori, di competenza regionale. Per tale motivo si era resa necessaria una norma costituzionale che attribuisse allo Stato la funzione d'indirizzo e coordinamento, affinché fosse data una disciplina omogenea a livello nazionale³², senza, tuttavia, portare a termine l'obiettivo.

Successivamente, nel 2007, la Suprema Corte, con le sentenze nn. 367 e 378, oggettivò la tutela dell'ambiente che, da quel momento, non fu più considerato un bene immateriale, ma un bene «della vita, materiale e complesso»³³. Ciò, inevitabilmente, determinò un accentramento dei poteri statali in materia ambientale, andando contro una delle idee guida della Riforma costituzionale del 2001, ovvero privilegiare lo spazio autonomo degli enti territoriali.

4. Il paesaggio «integrale» di Alberto Predieri

Nell'ordinamento giuridico italiano la Legge n. 431/1985 segnò una svolta importante

²⁹ M. C. TREU, L'approccio ambientale alla pianificazione, in F. SCHILLECI (a cura di), *Ambiente ed ecologia*. Per una nuova visione del progetto, Milano, Franco Angeli, 2012, 25.

³⁰ S. VALAGUZZA, L'ambiente da valore a principio (costituzionale), in *Rivista giuridica dell'ambiente*, vol. 37, 4/2022, 1009 ss.

³¹ Nel corpo del testo: L. n. 8 luglio 1986, n. 349 e C. Cost., sentenza 10 febbraio 2006, n. 51.

³² Nel corpo del testo: C. Cost., sentenza 26 luglio 2002, n. 407, in *Gazz. Uff.*, 31 luglio 2002, n. 30.

³³ P. MADDALENA, L'interpretazione dell'art. 117 e dell'art. 118 della Costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela e di fruizione dell'ambiente, in *Riv. giur. amb.*, 2011, 735.

in materia di protezione del paesaggio³⁴. Prima di allora, l'Italia vantava una consolidata tradizione sulla protezione paesaggistica che risaliva alla Legge del 29 giugno 1939, n. 1947, recante *Protezione delle bellezze naturali*, oltre al fatto che il Paese era stato il primo a elevare la questione a rango costituzionale, dedicando alla protezione del paesaggio l'art. 9, comma 2 della Costituzione.

Tuttavia, come evidenziò autorevole dottrina, fu la Legge n. 431/1985 che permise di superare la logica frammentaria del “vincolo”³⁵, che caratterizzava le normative all'epoca vigenti e le due normative del 1939, la Legge n. 1089, sulla tutela delle “cose di interesse artistico e storico” e la Legge n. 1497³⁶, a passare a un approccio sistemico basato sul carattere obbligatorio del piano paesaggistico (nella Legge del 1939 il “piano territoriale paesaggistico” aveva un carattere facoltativo) e sul concetto di gestione integrata³⁷.

In primis, fu ampliato l'oggetto della protezione, passando, anche grazie al contributo di Alberto Predieri³⁸, dalla generica idea di bellezze naturali a quella di paesaggio inteso come forma di territorio³⁹, così come percepito dalla popolazione e il cui carattere fosse visto come il risultato dell'azione e dell'interazione di fattori naturali e/o umani. Un sistema di relazioni creato e ricreato continuamente dalle comunità umane⁴⁰.

A partire dagli anni Ottanta, la Corte costituzionale⁴¹ iniziò a chiarire che il compito principale della pianificazione paesaggistica fosse quello di coordinare e integrare, a un livello funzionale, tutte le competenze (separate nel livello astratto) correlate con le questioni relative al governo del territorio, l'ambiente e il paesaggio⁴².

La legge del 1985, pertanto, anticipò molte caratteristiche che sarebbero state sviluppate successivamente, anche se in modo molto più esteso, dalla Convenzione Europea del Consiglio d'Europa, firmata a Firenze⁴³ nell'anno 2000, e dal Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio. Uno degli aspetti fondamentali fu l'importanza attribuita al “contesto di vita” di tutti coloro che facevano

³⁴ T. ALIBRANDI - P. FERRI, I beni culturali e ambientali. Appendice di commento alla legge 8 agosto 1985, n. 431, Milano, Giuffrè, 1985; G. TORREGROSSA, A. CLARIZIA (a cura di), Tutela del paesaggio e vincoli sulla proprietà nella recente legge 8 agosto 1985, n. 431, Atti del Convegno svoltosi il 9 nov. 1985 a Salerno, Salone dei Marmi-Palazzo di Città, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 1986.

³⁵ S. CASSESE, Beni culturali da Bottai a Spadolini, in *Rassegna degli Archivi di Stato*, 1975, 116 ss.

³⁶ T. ALIBRANDI - P. G. FERRI, *I beni culturali e ambientali*, Milano, Giuffrè, 1985.

³⁷ M. IMMORDINO, Vincolo paesaggistico e regime dei beni, Padova, Cedam, 1991; G. F. CARTEI, *La disciplina del paesaggio tra conservazione e fruizione programmata*, Torino, Giappichelli, 1995.

³⁸ F. LANCHESTER, Alle origini delle riflessioni di Predieri su Schmitt e Jünger, in *Nomos*, 3/2021.

³⁹ A. PREDIERI, Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio, in *Il capitale culturale*, IX, 2014, 235 ss.; A. PREDIERI, voce Paesaggio, in *Enciclopedia del diritto*, XXXI, Milano, Giuffrè, 1981, 503 ss.

⁴⁰ M. S. GIANNINI, “Ambiente”: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici, in *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, 1/1973, 15 ss.; M. CAFAGNO, Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattivo, comune, Torino, Giappichelli, 2007; M. CAFAGNO - D. D'ORSOGNA - F. FRACCHIA, Nozione giuridica di ambiente e visione sistemica, in *Diritto e processo amministrativo*, 3/2018, 713 ss.

⁴¹ Nel corpo del testo: C. Cost., sentenza 27 giugno 1986, n. 151, in *Consiglio di Stato*, II, 1986, 818; Nel corpo del testo: C. Cost., sentenza, 13 luglio 1990, n. 327, in *Riv. giur. amb.*, 1991, 67.

⁴² F. ZEVIANI PALLOTTA, La pianificazione ambientale come funzione di coordinamento nello Stato policentrico, in *Il foro amministrativo*, vol. 74, 7-8/1998, 2235 ss.

⁴³ Nel corpo del testo: Consiglio Europeo, *Convenzione europea sul Paesaggio*, Firenze, 20 ottobre 2000.

parte del paesaggio-territorio, il che spiegava, e giustificava, una maggiore attenzione allo sviluppo sostenibile nei profili ambientali e sociali legati alla gestione del paesaggio e al governo del territorio⁴⁴.

In tal senso si è espresso il Consiglio di Stato nel 2012, per il quale il “governo del territorio” dovrebbe essere inteso come l'intervento da parte di enti esponenziali nel proprio territorio, in accordo con lo sviluppo integrale e armonico dello stesso, alla luce «delle potenzialità edificatorie dei suoli in relazione alle effettive esigenze di abitazione della comunità ed alle concrete vocazioni dei luoghi, sia dei valori ambientali e paesaggistici, delle esigenze di tutela della salute e, quindi, della vita salubre degli ambienti, delle esigenze economico-sociali della comunità radicata sul territorio [...]»⁴⁵. Gli sviluppi più recenti, sia nella legislazione regionale sia nelle esperienze locali, hanno utilizzato come base queste linee guida⁴⁶.

Pertanto, si è cercato un maggior coinvolgimento delle comunità e degli organi territoriali attraverso la gestione integrata che ha permesso la collaborazione della società civile, anche seguendo diversi atti e documenti internazionali, dall'Agenda 21 dell'ONU⁴⁷, alla Nuova Agenda Urbana delle Nazioni Unite⁴⁸, proiettata al raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs) dell'Agenda 2030 in relazione allo spazio urbano, che, a sua volta, rappresenta il punto di riferimento per l'Agenda Urbana dell'Unione Europea, adottata il 30 maggio 2016, nota anche come Patto di Amsterdam⁴⁹.

Nel tempo, dunque, sembra essere prevalsa la lezione⁵⁰ socio-antropologica di predieriana memoria⁵¹ che, in maniera del tutto inedita rispetto alla visione predominante in dottrina, pur non negando le bellezze naturali tutelate dalle leggi del 1939, ha informato di sé dottrina e giurisprudenza, le quali hanno accolto l'idea che il paesaggio che lo Stato «tramuta fisicamente»⁵² fosse il frutto di un fare e di un vivere nel e per il territorio⁵³.

Il termine stesso di “valorizzazione” fu introdotto in ambito normativo grazie all'art. 152 (oggi abrogato) del Decreto Legislativo n. 112 del 1998 che, per la prima volta, fornì una definizione generale del termine, così come un'indicazione analitica delle attività che lo

⁴⁴ G. F. CARTEI, Rigenerazione urbana e governo del territorio, in *Istituzioni del Federalismo*, 3/2017, 603 ss.

⁴⁵ Nel corpo del testo: C. Stato, Sez. IV, sentenza 10 maggio 2012, n. 2710, in *Urbanistica e appalti*, 1, 2013, 59 ss.

⁴⁶ P. URBANI (diretto da), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio. Tra esigenze del mercato e coesione sociale*, Torino, Giappichelli, 2015; D. D'ORSOGNA (a cura di), *Perequazione urbanistica. Materiali per la comparazione giuridica*, Torino, Giappichelli, 2015.

⁴⁷ United Nations, *Agenda 21*, Conference on Environment & Development Rio de Janeiro, Brazil, 3 to 14 June 1992.

⁴⁸ Habitat III, New Urban Agenda. Draft outcome documento for adoption in Quito, October 2016, Quito, 10 settembre 2016.

⁴⁹ Urban Agenda for the EU. Pact of Amsterdam, 30 maggio 2016.

⁵⁰ G. MORBIDELLI (a cura di), *Alberto Predieri: percorsi, profili, insegnamenti*, Bologna, il Mulino, 2022.

⁵¹ A. PREDIERI, *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, Giuffrè, 1969, 152 ss.

⁵² A. PREDIERI, *La curva e il diritto. La linearità del potere, l'eversione barocca*, Milano, Il Saggiatore, 2003, 30; più recentemente analizzato da N. CAPONE, *Diritti, Stato e Territorio tra primo e secondo Novecento. I contributi di Santi Romano e Tomaso Perassi e la svolta costituzionale di Alberto Predieri*, in *Politica del Diritto*, 1/2021, 113 ss.

⁵³ P. CARPENTIERI, *Paesaggio, urbanistica e ambiente. Alcune riflessioni in occasione del centenario della legge Croce n. 778 del 1922*, 22 dicembre 2022.

caratterizzavano⁵⁴. Sebbene, quantomeno al principio, la norma non dimostrasse il suo carattere innovatore, avrebbe avuto il merito di rendere possibile, attraverso la Riforma Costituzionale del 2001, l’emanazione del Codice del Patrimonio Culturale e del Paesaggio del 2004, dove si sarebbe ripreso il nesso tra “tutela” e “valorizzazione”, volte entrambe a contribuire «a preservare la memoria della comunità nazionale e del suo territorio e a promuovere lo sviluppo della cultura» (art. 1, §. 2), in quanto il fenomeno culturale fu considerato, contemporaneamente, memoria e testimone del passato, esperienza del presente e genesi del futuro di una comunità⁵⁵.

Tale approdo, tuttavia, era stato reso possibile dall’implementazione e dallo sviluppo di una lettura unitaria e circolare dell’art. 9 della Costituzione italiana⁵⁶, di cui Alberto Predieri si era fatto portavoce e per il quale «il paesaggio» in quanto «forma del paese»⁵⁷ non poteva limitarsi a proteggere le bellezze naturali e neppure semplicemente a conservarle, ma doveva riguardare l’intero territorio, in quanto espressione dell’agire umano nel suo divenire⁵⁸, sponsorizzando, così, una «concezione integrale del paesaggio», recepita in seguito anche dalla giurisprudenza costituzionale e amministrativa⁵⁹.

Una lettura, quella di Predieri, che aveva imposto una ricomposizione armonica tra la promozione e la protezione del paesaggio, tra il suo profilo dinamico e il suo profilo statico, come evidenziato anche da altra dottrina del diritto costituzionale⁶⁰. La tutela del patrimonio culturale al quale si riferiva la Costituzione italiana, come evidenziato dal giurista torinese, non si limitava alla conservazione e alla protezione del paesaggio, ma si estendeva anche alla sua promozione e sviluppo, nonché alla dimensione intergenerazionale (si pensi all’art. 117, §. 2, lett. s) e alla tutela del valore che aveva il progresso culturale della società nell’ambito degli scopi fondamentali stabiliti nella Costituzione⁶¹.

Come è stato evidenziato da autorevole dottrina, si tratta, di fatto, di una funzione unitaria che l’art. 9 Cost. attribuisce alla Repubblica nel suo complesso (“La Repubblica promuove... Tutela...”), con la conseguenza che, la missione imposta a una pluralità di soggetti (“pluralismo operativo”), risulta comune⁶². In questo modo, la protezione, la conservazione e la valorizzazione costituiscono «un obiettivo che si estende a tutti i soggetti

⁵⁴ A. PAPA, Valorizzazione e gestione del patrimonio culturale nel Codice dei beni culturali e del paesaggio, in P. BILANCIA (a cura di), *La valorizzazione dei beni culturali. Modelli di gestione integrata*, Milano, Franco Angeli, 2006, 72 ss.

⁵⁵ F. RIMOLI, La dimensione costituzionale del patrimonio culturale: spunti per una rilettura, in *Rivista Giuridica dell’Edilizia*, 5/2016, 697 ss.

⁵⁶ M. AINIS, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1991; F. RIMOLI, *La libertà dell’arte nell’ordinamento italiano*, Cedam, Padova, 1992; M. AINIS, M. FIORILLO, *L’ordinamento della cultura. Manuale di legislazione dei beni culturali*, Milano, Giuffrè, 2008.

⁵⁷ A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, cit., 236.

⁵⁸ *Ivi*, 237.

⁵⁹ Nel corpo del testo: C. Cost., sentenza 23 novembre 2011, n. 309, in *Foro it.*, I, 2012, 12; C. Cost., sentenza 7 novembre 2007, n. 367, in *Riv. giur. ed.*, I, 2008, 64; C. Stato, ad. Plen., 14 dicembre 2001, n. 9, in *Foro it.*, III, 2003, 382.

⁶⁰ F. MERUSI, *Commento all’art. 9*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione (Articoli 1-12)*, Roma, Zanichelli, 1975, 434 ss.

⁶¹ A. PREDIERI, voce *Paesaggio*, cit., 504 ss.

⁶² F. MERUSI, *Commento all’art. 9*, cit., 439.

dell'ordinamento»⁶³, non solo allo Stato-apparato, ma anche agli altri livelli di governo (regionale, provinciale e comunale) e, inoltre, dopo l'entrata in vigore dell'art. 118 Cost., modificato nel 2001, applicato anche alla società civile stessa⁶⁴.

Dalla L. n. 431/1985 fino alla L. n. 142/1990, che ha previsto la pianificazione territoriale di coordinamento a livello provinciale, emerge un *file rouge*, che ha permesso di realizzare quel ravvicinamento tra urbanistica⁶⁵ e paesaggio preconizzato e auspicato da Predieri (oltre che dalla Commissione Franceschini)⁶⁶, il quale ha dedicato parte della sua riflessione all'importanza dei singoli beni immobili che presentavano una destinazione pubblica⁶⁷, ossia d'interesse pubblico, ed erano oggetto di varie funzioni destinate al governo centrale statale o periferico⁶⁸.

La riflessione predieriana ha avuto il merito di introdurre nel dibattito dottrinale e, di riflesso, giurisprudenziale, una concezione dinamica del paesaggio, capace di tenere in considerazione la conformazione complessiva del territorio, favorendo, così, una lettura unitaria, del primo e secondo comma dell'art. 9 Cost. e, di conseguenza, anche uno sviluppo connesso, non solo a valori di natura economicistica, quanto, piuttosto, ispirato a una percezione di tipo umanistico-rinascimentale, in grado di preoccuparsi in modo specifico dei valori culturali.

Alberto Predieri, diversamente da numerosi suoi colleghi, che avevano assegnato al paesaggio un significato solo legato alle bellezze paesaggistiche⁶⁹, si espresse a favore di una tutela intesa in senso più ampio, non limitata solo alla loro conservazione, ma riguardante qualsiasi forma del territorio prodotta dalla comunità umana nella sua interazione con l'ambiente naturale, e, quindi, a una tutela che riguardava una “forma” costantemente *in fieri*⁷⁰. Nei suoi ultimi saggi, Predieri arrivò a sostenere che tutelare il paesaggio andasse inteso come «regolazione globale conformativa del territorio»⁷¹, orientata a una «espansione

⁶³ F. MERUSI, Pubblico e privato e qualche dubbio di costituzionalità nello statuto dei beni culturali, in *Diritto amministrativo*, 1/2007.

⁶⁴ G. MANFREDI, La valorizzazione dei beni culturali come compito costituzionale necessario, in *Il capitale culturale. Studies on the Value of Cultural Heritage*, 3/2011, 35 ss.

⁶⁵ G. MORBIDELLI, *Urbanistica e beni culturali*, in *Città & regione*, anno 1, n. 8, ott. 1975, 62 ss.

⁶⁶ G. ZANIN, Le proposte della commissione Franceschini per la salvezza dei beni culturali in Italia (1964-1967), Venezia, Università Ca' Foscari, 1998.

⁶⁷ V. CERULLI IRELLI, Pianificazione urbanistica e interessi differenziati, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1985, 386 ss.

⁶⁸ M. A. BARTOLI - A. PREDIERI, voce Piano regolatore, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXIII, Milano, 1983, 658; P. DE LISE, Disciplina urbanistica e opere pubbliche, in *Scritti per il centocinquantesimo del Consiglio di Stato*, II, Roma, 1981, 917.

⁶⁹ Si pensi alla posizione di Sandulli, nota anche come *teoria restrittiva* della disposizione costituzionale dell'art. 9, 2° comma. A. M. SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. giur. dell'ed.*, p.te II, 1967, 70.

⁷⁰ A. PREDIERI, La regolazione giuridica degli insediamenti turistici e residenziali nelle zone alpine, in *Foro amm.*, III, 1970, 360 ss.

⁷¹ A. PREDIERI, voce *Paesaggio*, cit., 513.

dei pubblici poteri ai quali compete la scelta della destinazione, del se, come e quando effettuare alterazione dello *status quo*»⁷².

Grazie alla sua prospettiva originale e controcorrente, Predieri intese l'art. 9 Cost. come uno strumento dinamico finalizzato a costruire il paesaggio, pianificare il mutamento attraverso «piani veri e propri, di interventi singoli o pianificati, di una coerente azione normativa, di valutazione dell'impatto diretto o indiretto sul paesaggio»⁷³. Inoltre, nella visione predieriana, la protezione del paesaggio andava inquadrata nel prisma della salvaguardia dei valori legati alla cultura e alla storia del Paese, del miglioramento del livello qualitativo della vita e delle opportunità di crescita della persona, nel perimetro di quella che lo studioso definiva la «supernorma»⁷⁴ costituzionale, rappresentata dall'art. 3, comma 2, Cost.

In seguito, le definizioni utilizzate dal legislatore sul paesaggio sarebbero state ridimensionate rispetto alla valenza etica che aveva caratterizzato il pensiero di Predieri; tuttavia, quantomeno da un punto di vista tecnico, ne avrebbero mantenuto inalterata la prospettiva concettuale. Non a caso, infatti, nella citata Convenzione Europea del Paesaggio, il cui obiettivo era stato quello di facilitare la collaborazione e il coordinamento europeo nella gestione, protezione e pianificazione del paesaggio inteso come “territorio”, quindi, non solo per la sua valenza estetica, ma in quanto espressione dell'intervento umano, si sarebbe sostenuto che «il paesaggio è in ogni luogo un elemento importante della qualità della vita delle popolazioni: nelle aree urbane e nelle campagne, nei territori degradati, come in quelli di grande qualità, nelle zone considerate eccezionali, come in quelle della vita quotidiana»⁷⁵.

Con la sua riflessione, dunque, Predieri era riuscito a sbloccare quella situazione di *empasse*, nella quale si era arenata la tutela costituzionale del paesaggio, la quale, venendo ridotta alla mera conservazione di ciò che era “visibile”, si rivelava nel tempo insostenibile. Le considerazioni del Nostro, invece, permisero di imprimere una svolta nodale al dibattito in materia, arrivando a considerare il paesaggio “un fatto fisico” e “oggettivo”, ma, anche, un “processo creativo” che si modificava continuamente per azione dell'intervento umano⁷⁶.

Nella teoria estensiva elaborata da Predieri, la tutela ex art. 9 Cost. doveva riguardare una modifica ordinata di quell'ambiente sul quale, per secoli, era intervenuto l'uomo con le sue azioni, in modo tale che non venisse né distrutto né deturpato. E questo nonostante non potesse essere sottratto da continui mutamenti che dovevano, però, essere gestiti in modo

⁷² Ibidem.

⁷³ Ibidem.

⁷⁴ A. PREDIERI, Aspetti del processo legislativo in Italia, in Aa.Vv., Studi in memoria di Carlo Esposito, Padova, Cedam, IV, 1974, 2481.

⁷⁵ Nel corpo del testo: Consiglio Europeo, *Convenzione europea sul Paesaggio*, cit., 1.

⁷⁶ P. CARPENTIERI, La nozione giuridica di paesaggio, in Riv. trim. di dir. pub., 2/2004, 363.

razionale, affinché ne potessero godere anche le generazioni future e il suo uso restasse conforme agli obiettivi fondamentali del dettato costituzionale.

5. L'intuizione predieriana del paesaggio come «forma del paese nella sua interezza». Un approfondimento

Il territorio è stato trasformato dal paradigma costituzionale, che considera i diritti fondamentali come l'unico criterio di legittimità di qualsiasi ordinamento politico-giuridico e che pone lo spazio come strumento per la loro attuazione. Per una parte della dottrina, concetti come ambiente e paesaggio hanno modificato la relazione tra spazio, norma, territorio e Stato⁷⁷.

Nel tempo, di fatto, il cambiamento di paradigma giuridico è diventato ancora più urgente a causa dei danni irreversibili all'ambiente naturale causati dai paesi industrializzati. Questi danni ecologici minacciano il diritto a una vita sana e dignitosa, simbolo dei conflitti di classe della società moderna. Tuttavia, come ha evidenziato Luigi Ferrajoli, «sempre, dalle altre catastrofi, anche le più terribili [...] la ragione giuridica e politica ha tratto lezioni, formulando contro il loro ripetersi nuovi patti costituzionali consistenti in nuovi mai più»⁷⁸.

Dopo la Seconda Guerra Mondiale, il costituzionalismo contemporaneo ha dato maggior importanza al patto costituzionale e ai diritti fondamentali, grazie alla partecipazione delle grandi organizzazioni di massa, che hanno coinvolto fasce di popolazione precedentemente escluse dalla vita politica. Nonostante la politica sia rimasta la fonte e il motore del diritto, la sua legittimità ha cominciato a dipendere dal rispetto e dall'attuazione delle finalità presenti nella Costituzione, basate sul principio del pieno sviluppo della persona umana come individuo e come parte di un contesto ecologico e sociale. Questo postulato del positivismo giuridico ha sovraordinato le funzioni legislative e di governo.

Nell'attuale modernità giuridica, la positivizzazione del diritto appare divisa in due fasi: il momento costituente, in cui i diritti fondamentali sono definiti come limiti ai poteri pubblici, e il momento legislativo, in cui tali diritti sono concretamente attuati attraverso l'introduzione e il rispetto delle relative garanzie. Le Costituzioni, infatti, delineano i principi

⁷⁷ L. FERRAJOLI, *La democrazia attraverso i diritti. Il costituzionalismo garantista come modello teorico e come progetto politico*, Roma-Bari, Laterza, 2013; M. FIORAVANTI, *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali*, Roma-Bari, Laterza, 2009; S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, Laterza, 2012; P. HÄBERLE, *Lo Stato Costituzionale*, Roma, Treccani, 2005.

⁷⁸ L. FERRAJOLI, *Gli spazi e i tempi della politica e dei diritti*. In difesa del positivismo giuridico, in G. PETROSSI - L. SOLIDORO (a cura di), *Diritti senza spazio?*, Milano, Mimesis, 2019, 154.

che le leggi ordinarie devono garantire e attuare, rappresenta, così, il progetto giuridico del futuro⁷⁹.

Partendo da questi presupposti, secondo Morbidelli⁸⁰, Alberto Predieri, in tempi non sospetti, elaborò la prima interpretazione costituzionale del paesaggio in Italia, aprendo la strada a una riconsiderazione del rapporto tra Stato, territorio e diritti fondamentali. Gli scritti in cui espresse le sue prime riflessioni furono il *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio* del 1969 e la voce sul *Paesaggio* del 1981.

Verso la fine degli anni Sessanta, Alberto Predieri⁸¹, studioso di diritto costituzionale, sostenne che il territorio, in quanto fattispecie di più diritti fondamentali, andava considerato il fondamento stesso della Costituzione, che diventava l'ambito all'interno del quale lo stesso operava. Per Predieri, la proiezione dei diritti fondamentali sulla definizione di territorio rendeva possibile considerarlo un "paesaggio", ovvero "la forma del Paese nella sua interezza" o, meglio, nelle parti che lo componevano, fossero essi elementi naturali, culturali o sociali.

Predieri cercò di chiarire il significato del termine "Paesaggio" utilizzato nell'articolo 9 della Costituzione italiana, indicando che non si riferiva solo alla bellezza naturale o all'ambiente, ma anche alla forma del territorio nella sua unità, quale risultante dall'influenza reciproca tra i gruppi umani e il contesto naturale⁸².

Per il Nostro, il paesaggio andava considerato come un elemento in continua evoluzione e non come una realtà immobile, scriveva, infatti, che «Il paesaggio è fatto fisico, oggettivo ma, incapace di essere configurato come realtà o dato immobile; è il modo di essere del territorio nella sua percezione visibile. Il paesaggio, insomma, viene a coincidere con la forma e l'immagine dell'ambiente, come ambiente visibile, ma inscindibile dal non visibile, come un conseguente riferimento di senso o di valori a quel complesso di cose»⁸³.

Il paesaggio, concepito come la forma del territorio nella sua integralità, era per Predieri il punto di congiunzione tra l'ambiente visibile e quello invisibile e rappresentava il sistema di relazioni sociali, economiche e ambientali che plasmavano un territorio. I suoi punti focali, dunque, erano il territorio come ambiente visibile e la salute come ambiente invisibile, e, in quel senso, il paesaggio veniva definito come «integrale»⁸⁴, ma anche come

⁷⁹ *Ivi*, 148.

⁸⁰ G. MORBIDELLI, Il contributo fondamentale di Alberto Predieri all'evoluzione e alla decifrazione della nozione giuridica di paesaggio, in G. MORBIDELLI - M. MORISI, (a cura di), Il "paesaggio" di Alberto Predieri, Firenze, Passigli, 2019, 13 ss.

⁸¹ S. CASSESE, Il contributo di A.P. alla scienza giuridica, in Riv. trim. di dir. pubbl., 1/1996, 1003 ss; G. MORBIDELLI, Ricordo di Alberto, in Il diritto dell'Unione Europea, vol. 6, 2-3/2006, 213 ss.

⁸² S. SETTIS, Paesaggio, Costituzione, Cemento. La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile, Torino, Einaudi, 2010; G. SEVERINI, L'evoluzione storica del concetto giuridico di paesaggio, in G. MORBIDELLI - M. MORISI (a cura di), Il "paesaggio" di Alberto Predieri, Firenze, Passigli, 2019, 59 ss.

⁸³ A. PREDIERI, voce *Paesaggio*, in cit., 507.

⁸⁴ A. PREDIERI, Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio, cit., 236.

«linguaggio, comunicazione, messaggio»⁸⁵, che permetteva di decifrare quel complesso sistema di rapporti sociali, economici e ambientali che plasmavano il territorio stesso.

Per Predieri, da questa prospettiva ermeneutica, l'art. 9 Cost. riconosceva il complesso meccanismo di cui era composto il territorio dello Stato. Tale riconoscimento, di fatto, presentava un doppio valore, in quanto se, da un lato, accoglieva il dato territoriale nella sua complessità, senza attuare nessun tipo di riduzione, dall'altro, realizzando una tale tutela giuridica, permetteva di rideterminarla e questo perché la assumeva tra i principi fondamentali, strumentali a concretizzare le finalità del dettato costituzionale.

Per lo studioso, la norma costituzionale italiana conferiva al paesaggio un ruolo fondamentale per il pieno sviluppo della persona umana e assegnava allo spazio terrestre, così ridefinito, il ruolo di concorrere al suo sviluppo, possibile solo attraverso la tutela dell'equilibrio ecologico dell'ambiente circostante. Nelle sue riflessioni, quindi, Predieri sosteneva che il paesaggio diventava uno dei limiti costituzionali entro cui esercitare la sovranità, di conseguenza il degrado del paesaggio, in termini d'inquinamento, mancanza di servizi pubblici essenziali e pianificazione urbanistica errata, poteva seriamente minare la tenuta democratica del paese e pregiudicare la vita psichica e biologica dei cittadini.

In sintesi, secondo Predieri, la tutela del paesaggio consisteva nel controllo e nella direzione degli interventi della comunità sul territorio, al fine di assicurare un'ordinata mutazione dell'ambiente modellato nei secoli, evitandone la distruzione. La tutela, secondo lo studioso, doveva riguardare il territorio nel suo complesso, ovvero, il paesaggio nella sua integralità, di conseguenza doveva necessariamente essere protetto per permetterne la trasmissione alle generazioni «per usarlo nel quadro dei fini costituzionali posti dalla Costituzione, per cercare di migliorare il rapporto fra uomo e ambiente, per migliorare in tal modo la convivenza della comunità umana insediata nel territorio»⁸⁶.

Per Predieri, dunque, la tutela del paesaggio consisteva nel controllo e nella direzione degli interventi della comunità sul territorio per garantirne l'ordinata mutazione. La tutela che aveva in mente lo studioso s'integrava con l'art. 3, 2° comma, della Costituzione italiana, che assegnava alla Repubblica il dovere di eliminare qualsiasi ostacolo di natura economica e sociale, che limitasse le libertà o le opportunità dei cittadini. Tutelare il paesaggio, quindi, equivaleva a rimuovere parte degli ostacoli che impedivano il pieno sviluppo della persona umana e rendeva possibile la sua partecipazione attiva alla vita del Paese.

Nel suo saggio del 1969, ma anche in quello dei primi anni Ottanta, Predieri suggeriva che la tutela del paesaggio, combinata con altre norme costituzionali, come la tutela della salute e la rimozione degli ostacoli economici e sociali, poteva essere efficace nella cura del territorio e, inoltre, richiamava altre connessioni e rimandi interni al dettato costituzionale per rendere ancora più determinata l'azione di tutela del paesaggio. A tale proposito, lo studioso richiamò l'attenzione anche sulla nozione di proprietà e, contrariamente alla sua

⁸⁵ *Ibidem*.

⁸⁶ *Ivi*, 238.

concezione tradizionale, la intese come definita nella Costituzione, cioè in relazione all'ambiente fisico in cui si svolgeva la vita umana, sia a livello individuale, sia associativo⁸⁷.

Per Predieri, dunque, la tutela del paesaggio non poteva limitarsi a parti del territorio che, ad esempio, vantavano una particolare attrattiva estetica, ma, anzi, andava considerata come una forma di governo del territorio. Ugualmente, la tutela doveva riguardare tutti i beni che contribuivano alla formazione e alla modellazione del paesaggio. L'indirizzo predieriano trovava conferma nell'art. 42, 2° comma Cost. che riconosceva e garantiva la proprietà privata, una forma di proprietà inedita che, per la prima volta, veniva determinata dalla funzione che doveva svolgere⁸⁸.

La funzione sociale prevista dalla Costituzione non era, per Predieri, un limite esterno alla proprietà, ma era essa stessa a determinare la struttura proprietaria; in questo modo, tutti i beni erano funzionalizzati secondo la prospettiva costituzionale. In sintesi, dunque, la norma costituzionale sull'assunzione della proprietà con una funzione sociale prevedeva che la legge determinasse i modi di acquisto, godimento e limiti, mentre la funzione era stabilita dalla Costituzione. Secondo Predieri, la tutela del paesaggio era la norma che funzionalizza la proprietà e la relazione tra le due norme era fondamentale. Si trattava, di fatto, di un dispositivo ermeneutico che appariva ancora più serrato quando l'autore richiamava la norma sull'iniziativa economica che, secondo quanto disposto dall'art. 41, 2° comma, «non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana».

Predieri scriveva «L'imposizione di fini o di funzioni è posta dalla norma costituzionale, che subordina il godimento dei beni alle esigenze di tutela del paesaggio, e all'imposizione di un uso adeguato, demandano ad atti di attuazione della norma costituzionale la finalizzazione della proprietà. E questi beni sono tutti quelli che costituiscono l'ambiente tutelabile, modificabile, controllabile, ma solo una parte di essi»⁸⁹. Come avrebbe sostenuto nel suo saggio del 1981, dunque, la proprietà privata si presentava «come mezzo tecnico per raggiungere i fini di mutamento della società»⁹⁰ previsti dalla Costituzione.

Tale approccio spinse lo studioso a ritenere che la norma sulla tutela del paesaggio non si coordinasse solo con altre disposizioni costituzionali, ma anche con norme ordinarie. A suo dire, infatti, la regolazione del paesaggio «coincide con la pianificazione del territorio o urbanistica nel senso in cui il termine è stato definito dall'art. 80 d.P.R. n. 616 del 1977»⁹¹, dove si stabiliva che «la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti

⁸⁷ G. ALPA, Aspetti civilistici della nozione di “paesaggio” elaborata da Alberto Predieri, in G. MORBIDELLI, M. MORISI (a cura di), *Il “paesaggio” di Alberto Predieri*, Firenze, Passigli, 2019, 45 ss.

⁸⁸ P. MADDALENA, *Il territorio bene comune degli italiani. Proprietà collettiva, proprietà privata e interesse pubblico*, Roma, Donzelli, 2014; S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna, il Mulino, 2013; P. PERLINGIERI, *Interpretazione e legalità costituzionale. Antologia per una didattica progredita*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2012; Id., *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-comunitario delle fonti*, T. II, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2006.

⁸⁹ A. PREDIERI, *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, Giuffrè, 1969, 45.

⁹⁰ A. PREDIERI, voce *Paesaggio*, cit., 514.

⁹¹ *Ibidem*.

conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente» (art. 80).

Nella prospettiva delineata da Predieri, l'urbanistica diviene una forma di attuazione del dettato costituzionale e, com'è stato recentemente messo in evidenza, egli, per quella via, intendeva «caratterizzare l'intera pianificazione territoriale di qualsiasi livello come necessariamente adattata ai valori paesaggistici»⁹².

Predieri, dunque, prima ancora che l'ambiente diventasse un problema di livello globale da risolvere anche in termini giuridici, intuì il nesso che legava il paesaggio al popolo, al territorio e al governo, i tre elementi costitutivi dello Stato, e lo ritenne, sia nella sua parte visibile sia in quella invisibile, un elemento fondamentale non tanto per la sussistenza nazionale della struttura e del potere dello Stato, ma perché insieme, «oggetto dell'azione dello Stato-apparato e dello Stato-comunità»⁹³.

Il meccanismo teorico-giuridico elaborato da Predieri, accolto da numerose sentenze della Consulta e assorbito in parte dal successivo codice dei beni culturali e del paesaggio, ha fornito una chiave di lettura inedita del territorio, sganciandolo dall'idea di luogo neutrale, teatro della convivenza civile, una base astratta per organizzare lo Stato e permettere ai diritti di circolare.

Per certi aspetti è possibile ravvisare nella riflessione di Predieri, in particolare nel passaggio che collega l'art. 9 Cost., 2° comma, con l'art. 3, 2° comma Cost., un'idea seppure embrionale di “sviluppo sostenibile”⁹⁴. Lo studioso, infatti, osservava che la tutela cui si faceva riferimento non riguardava aspetti economicistici, ma personalistici e sociali che, a suo dire, erano quelli maggiormente meritevoli di protezione⁹⁵.

Uno dei grandi successi attribuiti ad Alberto Predieri è stato proprio la rilettura dell'art. 9 della Costituzione e del suo contenuto normativo. Nella nota voce dell'*Enciclopedia del Diritto*, infatti, il giurista pose il problema dell'interpretazione evolutiva della norma costituzionale, interrogandosi su quale fosse la nozione di paesaggio accettata dai padri fondatori nel momento in cui era stato proposto e approvato il testo dell'art. 9 Cost. A suo dire, i padri fondatori avevano presente la concezione estetica che, qualche anno prima, aveva portato il legislatore a disciplinare il territorio attraverso due leggi, una riferita alle “bellezze paesaggistiche”, e l'altra ai beni archeologici, storici e culturali, entrambe finalizzate alla conservazione statica della “proprietà”, tuttavia, associando il paesaggio (2° comma) alla cultura e alla ricerca scientifica e tecnica (1° comma).

In base alle sue riflessioni, Predieri riteneva che l'art. 9 della Costituzione non potesse essere interpretato in modo nozionistico, né riduzionistico o reificato, e questo in virtù del fatto che la tutela alla quale faceva riferimento era «un orientamento nella costruzione della nozione di paesaggio, e nella scelta tra i vari interessi e le diverse possibilità di uso e

⁹² G. SEVERINI, “Paesaggio”: storia italiana, ed europea, di una veduta giuridica, in *Aedon*, 1/2019.

⁹³ A. PREDIERI, *Il Paesaggio*, cit., 507.

⁹⁴ A. PREDIERI, *Significato della norma*, cit., 239.

⁹⁵ *Ibidem*.

destinazione, che è parte del cambiamento, inteso in senso lato, cioè di una disciplina consapevole, che può concretizzarsi in modi diversi, attraverso azioni autentiche, interventi singoli o articolati, un'azione normativa coerente, una valutazione dell'impatto diretto o indiretto sul paesaggio»⁹⁶.

Nel suo ordine d'idee, dunque, la nozione di paesaggio includeva la nozione di ambiente, ma non era identica ad essa, ma più ampia, in quanto non si esauriva solo nei beni naturali, ma comprendeva anche i beni culturali, le tradizioni, la storia, i modi di vivere della comunità locale, e la capacità “conformativa” dell'uomo che si manifestava anche nella regolazione normativa di alcuni beni, complessi ambientali e porzioni di territorio.

La concezione predieriana unitaria differiva dalla concezione tradizionale, che comprendeva solo le bellezze naturali, condivisa da Aldo Maria ⁴⁹⁷, nonché dalla nozione parziale di ambiente elaborata da Massimo Severo Giannini⁹⁸ e da quella di diritto pubblico, lontana dalla disciplina del diritto di proprietà, di Fabio Merusi⁹⁹. Prima ancora che intervenisse il legislatore costituzionale, dunque, Predieri rivisitò e aggiornò in modo autorevole il significato normativo dell'art. 9 Cost.¹⁰⁰.

6. La legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 e le modifiche agli artt. 9 e 41 Cost.

La riforma costituzionale n. 1/2022, estendendo la tutela costituzionale all'ambiente e agli ecosistemi, ha implicitamente espresso l'interesse del legislatore nei confronti della salute dei cittadini, in linea con quanto richiesto dall'Organizzazione Mondiale della Sanità¹⁰¹. L'urgenza, e una certa improcrastinabilità, di coniugare tutela ambientale e interessi nelle generazioni future sembra andare nella direzione dell'impegnativa visione dell'*European Green Deal* e appare chiaramente in linea con l'*European Next Generation EU plan*, recentemente adottato in Italia con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), grazie alla disponibilità di un congruo sostegno finanziario europeo¹⁰².

Infine, l'emendamento costituzionale in materia di biodiversità e protezione degli animali - accanto alla nuova sensibilità sociale verso la sofferenza degli animali - appare strettamente conforme al quadro noto come *One Health Approach* (che parte dal presupposto

⁹⁶ A. PREDIERI, voce *Paesaggio*, cit., 512.

⁹⁷ A. M. SANDULLI, La tutela del paesaggio nella costituzione, in Riv. giur. dell'edil., vol. II, 1967, 71.

⁹⁸ M. S. GIANNINI, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Scritti*, vol. VI, 1970-1976, Milano, Giuffrè, 2005.

⁹⁹ F. MERUSI, *Commento all'art. 9*, cit., 434 ss.

¹⁰⁰ E. LUCIFERO, Paesaggio, agricoltura e territorio. Nuovi modelli di tutela, in E. R. BASILE - S. CARMIGNANI - N. LUCIFERO, *Strutture agrarie e metamorfosi del paesaggio. Dalla natura delle cose alla natura dei fatti*, Milano, Giuffrè, 2010, 173.

¹⁰¹ M. MARTUZZI et al., *The Precautionary Principle: Protecting Public Health, the Environment and the Future of our Children*, Regional Office for Europe, World Health Organization, 2004.

¹⁰² L. BECCHETTI - P. PISCITELLI - A. DISTANTE - A. MIANI - A. F. URICCHIO, European green deal as social vaccine to overcome COVID-19 health & economic crisis, in *Lancet Reg. Health*, 2, 2021.

di un'intrinseca connessione tra la salute dei cittadini e quella degli ecosistemi)¹⁰³ già accolto dall'Unione Europea nell'ottica di evitare e prevenire future pandemie originarie dalle zoonosi, come esemplificato dalla recente emergenza di COVID-19¹⁰⁴.

La scelta del legislatore costituzionale di una protezione dell'ambiente inaugura potenziali nuove opportunità rispetto all'attuazione del principio di precauzione (art. 191 TFUE) a “consentire una risposta rapida di fronte a un possibile pericolo alla salute dell'uomo, degli animali o delle piante, o per proteggere l'ambiente”. Tuttavia, l'applicazione di questo principio è abbastanza difficile in situazioni di vita reale, come le procedure per le autorizzazioni delle attività con potenzialità a impatto ambientale e questo a causa della mancanza di chiari riferimenti a livello normativo. In questa prospettiva, la riforma costituzionale potrebbe rappresentare un valido modello anche per altri paesi di ridisegnare il loro ordinamento legislativo, includendo l'ambiente e la protezione della salute¹⁰⁵.

Le modifiche agli artt. 9 e 41 Cost. sono state positivamente accolte, non solo dalla comunità scientifica, dagli ambientalisti, dagli animalisti e dall'opinione pubblica in generale, ma anche dagli esperti di diritto. Le novità introdotte nel testo costituzionale, infatti, sono state particolarmente apprezzate per i loro contenuti morali, etici e pragmatici, oltre che per l'evidente volontà da parte dello Stato di giocare un ruolo attivo nei confronti di tematiche come quelle legate all'ambiente e alla tutela e rispetto della biodiversità. Da un punto di vista puramente teorico e scientifico, inoltre, va certamente lodato lo sforzo compiuto dal legislatore nostrano di intervenire direttamente sulla Costituzione, non accontentandosi dell'emanazione di leggi ordinarie.

Rileva ricordare che, prima delle modifiche introdotte agli artt. 9 e 41 Cost., il legislatore aveva già affrontato, almeno in parte, il tema della sostenibilità nella stessa Costituzione nell'art. 9 e 32 della Cost., senza, tuttavia, soddisfare le richieste di quanti auspicavano interventi più incisivi e mirati in materia ambientale. Inoltre, prima della L. n. 1/2022, non si trovava nella Costituzione nessun riferimento agli animali e il loro inserimento rappresenta un significativo passo avanti.

Per quanto riguarda le integrazioni agli articoli 9 e 41 della Costituzione, emanate l'11 febbraio 2022, tuttavia, solo il tempo potrà dire se questi cambiamenti avranno un impatto tangibile sul tema della sostenibilità e se influiranno sul comportamento della comunità nei confronti degli animali e dell'ambiente in generale. Finché un principio è sancito dalla legge

¹⁰³ G. RAGONE, One Health e Costituzione italiana, tra spinte eco-centriche e nuove prospettive di tutela della salute umana, ambientale e animale, in *Corti Supreme e salute*, 3/2022, 809 ss.

¹⁰⁴ E. P. J. GIBBS, The Evolution of One health: a decade of progress and challenges for the future, in *Vet. Record.*, 174, 4/2014, 85 ss; I. A. MURAINA, COVID-19 and zoonosis: control strategy through One Health Approach, in *Asian Pac. J. Trop. Med.*, 13/2020, 381 ss.

¹⁰⁵ La politica ambientale dell'Unione Europea, 2023.

(anche se si tratta di una legge costituzionale), ma non è applicato dalla comunità, non garantisce il raggiungimento degli obiettivi sperati¹⁰⁶.

7. Conclusioni

Dal contesto dell'UE, lo sviluppo sostenibile è confluito nel diritto interno. Per quanto riguarda l'ordinamento italiano, sebbene la Costituzione non dedichi uno spazio specifico a tale principio, è tuttavia possibile ravvisarne, prima della riforma del 2022, la presenza. Lo sviluppo sostenibile si può, infatti, dedurre dall'interpretazione della combinazione di diverse disposizioni della Carta (artt. 2, 9, 32, 41 e 42), soprattutto nell'ottica della ricerca della compatibilità tra sviluppo economico, tutela dell'ambiente e salute umana¹⁰⁷.

Sebbene anche prima della Legge Costituzionale n. 1/2022 l'ambiente, seppure in maniera indiretta e trasversale, avesse fatto la sua comparsa nel testo costituzionale, è solo con la recente Riforma che esso è stato affiancato da tematiche come quella dell'equità tra generazioni. Le modifiche apportate agli artt. 9 e 41 della Cost. rappresentano un primo passo verso quell'idea di Costituzione Verde che, da qualche anno, è diventata l'obiettivo di diversi paesi.

È anche vero, tuttavia, che 'ambiente' e 'sviluppo sostenibile', almeno a livello di ordinamento italiano, pur presentando significative affinità, condividendo caratteristiche simili e potendo essere lette secondo moduli interpretativi sovrapposti, restano due nozioni sfuggenti, difficili da definire e soggette a diverse interpretazioni.

La tutela dell'ambiente, infatti, lungi dal potersi considerare un obiettivo garantito a seguito delle modifiche apportate dalla L. n. 1/2022 agli artt. 9 e 41 Cost., costituisce solo uno degli elementi e non certamente il presupposto di un sistema rinnovato¹⁰⁸. Proprio per questo motivo, e nonostante gli sforzi profusi, appare preferibile più che una formula focalizzata sulla sostenibilità (che sposta il baricentro su azioni politiche ed economiche), una che si focalizzi sull'ambiente come quella dell'"ambiente per lo sviluppo"¹⁰⁹.

In questa nuova visione, infatti, ambiente e sviluppo non sono semplicemente compatibili, ma devono operare in sinergia, in modo che il primo funga da volano per il secondo, recuperando parte di quell'idea di "paesaggio" elaborata da Predieri che ne restituiva un'immagine complessa e composita. Dottrina e giurisprudenza restano debitori della visione predieriana di un paesaggio dinamico, costantemente *in fieri* e in continuo

¹⁰⁶ M. S. AVI, Innovations On Sustainability and the Environment in the Italian Constitution. Non-Financial Information and the Audit Documents Containing Such Disclosures, in *Journal of Economics, Finance and Management Studies*, vol. 5, Issue 3, February 2022, 355 ss.

¹⁰⁷ M. PENNASILICO, Contratto ecologico e conformazione dell'autonomia negoziale, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 1/2017, 9.

¹⁰⁸ A. MOLITERNI, La sfida ambientale e il ruolo dei pubblici poteri in campo economico, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2/2020, 24.

¹⁰⁹ G. ROSSI, *La "materializzazione" dell'interesse all'ambiente*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2017, 20.

dialogo con l'azione antropica dell'uomo, una visione che ha informato di sé la riflessione dei decenni successivi e che trova, oggi, eco nella recente riforma costituzionale, la quale, facendo propria la lezione di Predieri, svincola definitivamente l'idea conservativa di tutela per accogliere una nuova visione non scevra, tuttavia, da critiche¹¹⁰.

Per quanto riguarda l'Italia, infatti, l'efficacia della revisione costituzionale «dipenderà da quanto, concretamente, i concetti di “tutela dell'ambiente” e di “interessi delle generazioni future” diverranno i principi ispiratori delle concrete scelte politiche ed istituzionali, prima ancora che del vaglio delle corti»¹¹¹, evitando il rischio di un “ecologismo di facciata”.

¹¹⁰ Si sono espressi in modo critico nei confronti della riforma ritenendola non necessaria e posta in modo inadeguato, C. SANTORETTI, *A riforma costituzionale 'dell'ambiente': un profilo critico*, in *Riv. giur. dell'ed.*, vol. 65, fasc. 2, 2p.te 2, 2022, 119 ss; R. Montaldo, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Federalismi.it*, 13/2022; A. SAU, *Il rapporto tra funzione urbanistica e tutela paesaggistica oltre il “mito” della primarietà. Qualche considerazione a margine di Consiglio di Stato 31 marzo 2022, n. 2371*, in *Aedon*, 2/2022, 68 ss. Si sono espressi a favore della Riforma, ritenendola un segnale importante, I. A. NICOTRA, *L'ingresso dell'ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*, Paper 30 giugno 2021; G. MARCATAJO, *La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione e la valorizzazione dell'ambiente*, 1/2022; Favorevoli ma con riserva rispetto ad alcuni punti, 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 Quad. Cost.*, 3/2021, 285 ss; F. DE LEONARDIS, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunto sul ruolo delle amministrazioni*, in *Dir. Amm.*, 4/2021, 779 ss.; A. MITROTTI, *Territorio, interessi in contesa e modifiche degli articoli 9 e 41 Cost. Prime riflessioni sul “permitting” ambientale*, in *Società e Diritti. Rivista Elettronica*, anno VII, 13/2022, 81 ss.

¹¹¹ A. MERLIN, Rapido sguardo d'insieme sulla legge costituzionale 11 febbraio 2022 n. 1 in tema di modifiche agli artt. 9 e 41 della Costituzione, in *Acque Sotterranee. Italian Journal of Groundwater*, AS41, 579, 2022, 64.