

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 *

MARCELLO CECCHETTI**

Sommario: 1. Premessa. – 2. La necessità di un diritto costituzionale in materia di ambiente. – 3. Il modello europeo di disciplina “costituzionale” per la tutela dell’ambiente. – 3.1. La disciplina sostanziale. – 3.2. La disciplina formale. – 4. Il diritto costituzionale dell’ambiente attualmente vigente in Italia. – 5. Le diverse tipologie di revisione costituzionale e le loro rispettive “utilità”. – 6. La “positivizzazione” e il “consolidamento” del diritto costituzionale giurisprudenziale vigente. – 6.1. Gli oggetti della tutela: ambiente, biodiversità ed ecosistemi. – 6.2. Il “compito comune” intestato alla Repubblica in materia di tutela dell’ambiente e l’incongruità della riserva di legge statale sulla tutela degli animali. – 6.3. L’ambiente come valore costituzionale: “principio” e non “diritto fondamentale”. – 7. I contenuti innovativi: la dimensione dell’equità intergenerazionale e le sue potenzialità. – 8. Le innovazioni mancate e le troppe esigenze ancora da soddisfare: qualche proposta.

Data della pubblicazione sul sito: 25 agosto 2021

Suggerimento di citazione

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. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Il presente contributo è destinato al volume E. BRUTI LIBERATI, M. CECCHETTI, L. RONCHETTI, *Tutela dell'ambiente: diritti e politiche*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021.

** Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell’Università degli studi di Sassari. Indirizzo mail: marcello@uniss.it.

1. Premessa

Dopo oltre un anno e mezzo di lavori in sede referente della I Commissione permanente, che aveva esaminato congiuntamente ben 8 diversi disegni di legge costituzionale¹, l'Assemblea del Senato della Repubblica, lo scorso 9 giugno 2021, ha approvato in prima lettura – con 224 voti favorevoli, 23 astensioni e nessun voto contrario – un testo di revisione costituzionale intitolato «*Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*».

La modifica dell'art. 9 è rivolta ad aggiungere un terzo comma ai due originari, con la seguente formulazione composta di due distinte proposizioni: «*Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali*». La modifica dell'art. 41, invece, si limita a ritoccarne il secondo e il terzo comma: nel primo caso, con l'aggiunta del riferimento al “*danno alla salute*” e al “*danno all'ambiente*”, a integrazione del catalogo di limiti che si impongono all'esercizio della libertà di iniziativa economica privata, di talché quest'ultima, nel testo che risulterebbe dalla modifica, «*Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana*»; nel secondo caso, con l'aggiunta dei “*fini ambientali*” tra le finalità cui può essere espressamente funzionalizzata («*indirizzata e coordinata*») l'attività economica (sia pubblica che privata) mediante i programmi e i controlli opportuni che la legge è abilitata a determinare, con l'effetto di esitare la seguente formula testuale: «*La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali*».

La prima approvazione di tali modifiche è stata salutata trasversalmente dal ceto politico e, più in generale, dall'opinione pubblica veicolata dagli organi di stampa in termini addirittura entusiastici, come un adeguamento della nostra Costituzione ormai non più rinviabile, come una “conquista storica” e finanche “epocale”.

A fronte di ciò, il punto di vista del giurista – e, in particolare, in questo caso, del costituzionalista – deve necessariamente prescindere dai facili entusiasmi o dai “sentimenti” personali, per adoperarsi, con gli strumenti della consapevolezza critica e della competenza scientifico-disciplinare, al fine di offrire gli elementi fondamentali per una valutazione del progetto di revisione che possa risultare il più possibile completa e obiettiva in chiave tecnico-giuridica e istituzionale.

Nelle pagine che seguono si proveranno a declinare tali elementi con specifico riferimento al testo appena evocato, facendo emergere come, a parere del

¹ Si vedano, in particolare, i d.d.l. cost. nn. 83 (De Petris), 212 (De Petris e altri), 938 (Collina e altri), 1203 (Perilli), 1532 (Gallone), 1627 (L'Abbate), 1632 (Bonino) e 2160 (Calderoli e altri).

sottoscritto, la riforma presenti alcuni contenuti senz'altro da apprezzare, anche nell'ottica di una possibile prospettiva evolutiva del nostro ordinamento costituzionale, ma, al tempo stesso, molte (e forse troppe) siano le omissioni e le lacune del "compromesso" cui sono fino ad oggi pervenute le forze politiche, al punto da far ritenere che una revisione di questo tenore si configuri, per il legislatore costituzionale italiano, più come un'occasione persa che come un effettivo ed "epocale" passo in avanti.

Prima di entrare *in medias res*, tuttavia, proprio al fine di fornire gli strumenti indispensabili per una valutazione che risulti illuminata da quella consapevolezza critica cui si è accennato, occorre individuare la "cornice di riferimento" entro la quale deve essere collocata la riforma *de qua*. In particolare, è necessario soffermarsi preliminarmente, ancorché con un inevitabile sforzo di sintesi, su almeno quattro elementi di contesto: *a*) le ragioni che fondano, in linea generale, la necessità di un diritto costituzionale in materia di ambiente; *b*) il modello di disciplina "costituzionale" per la tutela dell'ambiente consolidatosi nei trattati dell'ordinamento dell'Unione europea; *c*) il diritto costituzionale dell'ambiente di matrice giurisprudenziale attualmente vigente in Italia; *d*) le diverse tipologie di revisione costituzionale e le loro rispettive "utilità".

2. La necessità di un diritto costituzionale in materia di ambiente

Come si dirà più diffusamente *infra*, i connotati tipici dell'ambiente sotto il profilo della multidimensionalità, della complessità e della mutevolezza nel tempo, che lo rendono un "oggetto" intrinsecamente insuscettibile di una predeterminazione in astratto che possa essere assunta, nella sua interezza, come riferimento oggettivo di interessi individuali o collettivi giuridicamente tutelabili nelle forme delle posizioni giuridiche soggettive, ne fanno necessariamente l'oggetto di politiche pubbliche, ossia di strategie e azioni di tutela – genericamente intese – affidate alle istituzioni titolari del potere legislativo e del potere amministrativo. In altri termini, la tutela dell'ambiente non si realizza tanto per il tramite dello strumento dei diritti (o delle altre situazioni giuridiche soggettive), come invece accade in altri settori dell'ordinamento, bensì soprattutto per il tramite delle politiche legislative e delle azioni amministrative.

Da una simile constatazione scaturiscono almeno due conseguenze: che il compito di assicurare una buona ed efficace tutela dell'ambiente, in prima battuta, non spetta al giudice (cui è fisiologicamente affidata la garanzia di effettività e di tutela in concreto dei diritti e delle situazioni soggettive), bensì ai legislatori e alle amministrazioni pubbliche; che le scelte dei legislatori e degli amministratori potranno essere giuridicamente sindacabili dai giudici solo in presenza di precisi parametri normativi posti a presidio della validità dei loro atti, residuando

altrimenti (per il giudice costituzionale o per il giudice comune) il solo scrutinio sulla non manifesta irragionevolezza (o arbitrarietà) di quelle scelte.

Il punto è di fondamentale importanza ed è stato inequivocamente chiarito dal nostro Giudice delle leggi in una delle sue più note pronunce: la sent. n. 85/2013 (la prima sul c.d. “caso ILVA”), nella quale, com'è stato acutamente osservato, la Corte costituzionale ha risolto un giudizio in cui si trovava investita proprio di questioni che avevano la sostanza di conflitti tra poteri dello Stato e che le imponevano di tracciare la corretta linea di confine tra il potere politico-amministrativo e il potere giudiziario², considerato che i giudici rimettenti contestavano la violazione da parte del legislatore nazionale dei diritti fondamentali alla salute e all'ambiente salubre, nonché dei connessi limiti costituzionali alla libertà di iniziativa economica privata, finendo con ciò, in buona sostanza, per chiedere al Giudice delle leggi di sindacare il “merito tecnico” delle scelte legislative asseritamente ritenute non efficaci a garantire in modo adeguato la tutela dei diritti fondamentali evocati. È in questa decisione, per l'appunto, che la Corte costituzionale esplicita a chiare lettere il dato che si è sopra evidenziato, affermando che «non può essere ammesso che un giudice (ivi compresa questa Corte) ritenga illegittima la nuova normativa in forza di una valutazione di merito di inadeguatezza della stessa, a prescindere dalla rilevata violazione di precisi parametri normativi, costituzionali o ordinari, sovrapponendo le proprie valutazioni discrezionali a quelle del legislatore e delle amministrazioni competenti. Tale sindacato sarebbe possibile solo in presenza di una manifesta irragionevolezza della nuova disciplina dettata dal legislatore e delle nuove prescrizioni contenute nell'AIA riesaminata»³.

Si può facilmente comprendere, dunque, quale possa essere la specifica funzione di una disciplina giuridica di rango costituzionale in materia di ambiente, ossia di un diritto costituzionale dell'ambiente: se non si vuole lasciare l'operato dei legislatori alla sola garanzia del sindacato giurisdizionale di non manifesta irragionevolezza, è necessario (e non solo opportuno) che le scelte legislative risultino *quodammodo* orientate, guidate, limitate e vincolate da norme di rango sovraordinato in grado di costituire altrettanti presidi di legalità/legittimità (ma,

² Così V. ONIDA, *Un conflitto fra poteri sotto la veste di questione di costituzionalità: amministrazione e giurisdizione per la tutela dell'ambiente. Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 85 del 2013*, in *Rivista AIC*, n. 3/2013, il quale, richiamando i casi delle sentenze n. 150/1981, n. 70/1985 e n. 121/1999, fa giustamente notare come i precedenti più specifici di questa decisione «si trovano nelle pronunce, rese in giudizi per conflitto, in cui la Corte ha censurato, su iniziativa del Governo o della Regione, atti giudiziari che presentavano la caratteristica di sostituire o sovrapporre le proprie valutazioni a quelle dell'autorità amministrativa competente a provvedere su temi che coinvolgevano la tutela dell'ambiente o della salute» (cfr. 3-4).

³ Così il par. 12.6 del *Cons. in dir.*

ovviamente e prima di tutto, di efficacia e garanzia “in positivo” del corretto perseguimento degli obiettivi della tutela ambientale) sui quali poter misurare – ed eventualmente sanzionare – in sede giudiziale la validità (in senso propriamente “tecnico-giuridico”) di quelle scelte. Ecco spiegato perché l’obiettivo della tutela dell’ambiente e il valore a essa riconosciuto non possono fare a meno di una disciplina di livello costituzionale; ed è del tutto evidente che quanto più tale disciplina sarà puntuale e analitica nel fornire ai legislatori le coordinate fondamentali e i vincoli su cui costruire le politiche ambientali, tanto meno le scelte di questi ultimi rimarranno affidate alle valutazioni di ordine politico dell’opinione pubblica e degli elettori, o alle pressoché “inafferrabili” maglie del sindacato dei giudici sulla semplice non manifesta irragionevolezza.

3. Il modello europeo di disciplina “costituzionale” per la tutela dell’ambiente

Proprio in questa specifica ottica, tra i molteplici e variegatissimi esempi di normazione costituzionale in materia che ci forniscono gli ordinamenti di altri Stati, merita di essere preso in considerazione il modello progressivamente affermatosi – almeno fino ad oggi – nell’ordinamento dell’Unione europea; un modello che, a dispetto delle originarie *rationes* prettamente “mercantilistiche”, si rivela senz’altro come uno dei più evoluti e all’avanguardia tra gli ordinamenti contemporanei per l’elaborazione e l’attuazione delle politiche di tutela dell’ambiente, affondando le sue radici “di diritto positivo” fin dall’Atto Unico Europeo del 1986 e oggi scolpito nel diritto dei trattati che ci consegnano i testi del TUE e del TFUE. Vero è, com’è ben noto, che non si tratta propriamente di un “diritto costituzionale” in senso proprio, ma è altrettanto vero che si tratta di un diritto gerarchicamente sovraordinato rispetto al “diritto derivato” affidato alla produzione delle istituzioni dell’Unione, dunque, come tale, capace di funzionare come parametro di validità (tanto in senso formale, quanto in senso sostanziale, come si vedrà) per le politiche ambientali che si realizzano in quell’ordinamento.

I due trattati europei oggi vigenti delineano un modello di tutela dell’ambiente essenzialmente fondato su due “colonne portanti”:

a) la base giuridica di un’articolata *disciplina sostanziale* particolarmente specifica e analitica, di rango sovraordinato rispetto alla produzione del “diritto derivato”, nella quale sono individuati i fondamenti, i tipi di approccio, gli obiettivi, i principi e i parametri delle politiche ambientali dell’Unione, nonché i criteri per una distribuzione razionale e al tempo stesso sufficientemente flessibile dei compiti tra livello sovranazionale e livello degli Stati membri;

b) la particolare attenzione, sul piano formale, al *metodo di elaborazione e di attuazione delle politiche ambientali*, con specifico riguardo alla costruzione di processi decisionali complessi, articolati e di lungo periodo, diversi a seconda dei

contenuti degli atti da adottare e comunque pienamente adeguati e conformati alle peculiari esigenze istruttorie imposte da quei contenuti.

3.1 La disciplina sostanziale

Sotto il primo profilo, innanzitutto, i trattati europei individuano il “*fondamento*” delle politiche ambientali in una concezione tutt’altro che “integralista” o “utopistica” delle esigenze di salvaguardia degli ecosistemi, iscrivendo l’obiettivo di «*un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell’ambiente*» nell’ambito del più vasto e complesso concetto di «*sviluppo sostenibile dell’Europa*», per quanto attiene all’ordinamento interno europeo, e di «*sviluppo sostenibile della Terra*», per quanto attiene alle relazioni esterne dell’Unione con il resto del mondo; e della intrinseca (ma al contempo assai concreta) “poliedricità” dell’obiettivo dello sviluppo sostenibile è agevole rendersi conto attraverso la semplice lettura dell’art. 3, par. 3, del TUE, secondo il quale l’Unione «*si adopera per lo sviluppo sostenibile dell’Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un’economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e [per l’appunto] su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell’ambiente*»⁴.

I trattati europei individuano poi quelli che potremmo qualificare come i “*tipi di approccio*” alla tutela dell’ambiente e lo fanno mediante la fondamentale distinzione tra una politica «*nel settore dell’ambiente*», contemplata espressamente tra le competenze concorrenti nell’art. 4, par. 2, lett. e), del TFUE e qualificabile come tale in base al perseguimento “diretto” degli obiettivi individuati nel par. 1 dell’art. 191 del medesimo Trattato, da un lato, e l’«*integrazione*» delle «*esigenze connesse con la tutela dell’ambiente (...) nella definizione e nell’attuazione delle politiche e azioni dell’Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile*»⁵, dall’altro. Si tratta di un “dato parametrico” di importanza straordinaria, ancorché a tutt’oggi non adeguatamente valorizzato, che delinea le due grandi e ineludibili direttrici strategiche dell’intervento pubblico rivolto alla 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 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 (si pensi, al riguardo, al ruolo davvero determinante che è in

⁴ Cfr., inoltre, il par. 5 dello stesso art. 3 del TUE, l’art. 11 del TFUE, nonché l’art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell’UE.

⁵ Così il principio generale oggi contenuto nell’art. 11 del TFUE, significativamente confermato dall’art. 37 della Carta dei diritti fondamentali.

grado di assumere il c.d. “*greening*” delle politiche in settori come l’energia, l’agricoltura, l’industria, i trasporti, la ricerca, etc.), di cui costituiscono altrettante significative epifanie le nuove formule con le quali si evoca oggi il “*green deal*” o la “*transizione ecologica*”.

Emerge, dunque, la piena consapevolezza della necessità di due distinte linee di azione pubblica per soddisfare le istanze di tutela dell’ambiente. E ciò che appare di maggior rilievo è il fatto che la seconda segna l’attribuzione a queste istanze di un regime giuridico e di un “rango” assolutamente peculiare, addirittura unico, se solo si considera che, in base all’art. 9 dello stesso TFUE, «*nella definizione e nell’attuazione delle sue politiche e azioni*», l’Unione deve semplicemente «*tenere conto*» di esigenze relative finanche a diritti fondamentali quali quelle «*connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un’adeguata protezione sociale, la lotta contro l’esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana*». Mediante l’«*integrazione*» imposta dall’art. 11 del TFUE, invece, gli interessi ambientali devono essere “introdotti” all’interno di politiche e di azioni destinate a perseguire obiettivi (e a tutelare interessi) diversi e spesso *in limine* addirittura contrapposti a quelli ecologici, con il risultato che la protezione e la cura dell’ambiente assumono la natura non soltanto di un obiettivo di cui limitarsi a «*tenere conto*» – ossia da considerare in modo autonomo o, al più, come “limite” esterno da prendere in esplicita considerazione e da rispettare – ma anche e soprattutto di una sorta di “filtro” o, ancor meglio, di una vera e propria “matrice” funzionale a condizionare e conformare i contenuti e gli esiti di tutti i processi di decisione pubblica e dei relativi strumenti di attuazione; con tutte le inevitabili ripercussioni che da ciò dovrebbero discendere in termini di razionale configurazione degli apparati istituzionali e dei loro assetti organizzativi, nonché di conformazione dei processi decisionali in cui questi sono coinvolti.

Ancora, i trattati europei non contengono vacue – quanto giuridicamente inefficaci (v. *infra*) – proclamazioni di un diritto soggettivo individuale o collettivo genericamente riferito all’ambiente e alla sua tutela; ed è estremamente significativo, al riguardo, che proprio in sede di redazione della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione – all’art. 37, intitolato alla «*Tutela dell’ambiente*» – si sia avvertito il bisogno di confermare che quest’ultima non può prescindere da un “*approccio per politiche*” – ossia, in sintesi estrema, come si è già accennato, da un approccio che richiede la indispensabile mediazione della legislazione e dell’amministrazione prima di consegnare gli interessi meritevoli di tutela nelle mani dei giudici – limitandosi a ribadire quanto già ricavabile dalle disposizioni generali dei trattati che si sono sopra richiamate: «*Un livello elevato di tutela dell’ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell’Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile*».

Il diritto europeo dei trattati in materia di tutela ambientale, del tutto opportunamente, non conosce neppure una definizione normativa di ambiente. La “*politica ambientale in senso stretto*” dell’Unione è definita mediante l’indicazione – al par. 1 dell’art. 191 del TFUE – dei quattro “*obiettivi*” che essa direttamente «*contribuisce a perseguire*», nell’ambito dei quali è senz’altro possibile ricondurre tutti i settori di legislazione e i profili comunemente ascritti all’area del diritto dell’ambiente: la «*salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell’ambiente*»; la «*protezione della salute umana*»; l’«*utilizzo accorto e razionale delle risorse naturali*»; la «*promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell’ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici*».

Rispetto agli obiettivi, ben maggiore rilievo ed efficacia giuridica assumono poi i “*principi*” e i “*parametri*” della politica ambientale dell’Unione, rispettivamente elencati nei par. 2 e 3 del medesimo art. 191 del TFUE. Il tema del significato, della portata e delle implicazioni concrete di queste disposizioni costituzionali è fin troppo complesso e articolato perché possa pretendersi di fornirne anche solo una rapida sintesi in questa sede; del resto, si tratta di un tema ampiamente studiato e dibattuto, sul quale anche il sottoscritto ha più volte avuto occasione di esporre i frutti delle proprie ricerche. Nel contesto degli spunti di riflessione che qui si intendono proporre, pare sufficiente sottolineare che tanto i *principi* del par. 2 quanto i *parametri* del par. 3 costituiscono a tutti gli effetti *norme giuridiche sovraordinate* in grado di condizionare la validità di tutti gli atti e le misure di politica ambientale dell’Unione e che si tratta – pur con le necessarie specificazioni e integrazioni normative e giurisprudenziali – di un diritto particolarmente evoluto, capace di dare copertura a tutti i profili della tutela ambientale (dai più tradizionali ai più innovativi) e, al tempo stesso, idoneo a esprimerne tutte le peculiarità.

Solo per richiamare qualche esempio, sul versante dei “*principi*”, si pensi al *principio di precauzione* e alla sua attitudine a imporre che la politica ambientale venga rivolta non soltanto alla prevenzione dei danni all’ambiente riconducibili con certezza a determinate attività, ma anche al governo dei rischi individuati che risultino pur tuttavia connotati da incertezza scientifica e, dunque, al governo dinamico di tali situazioni di incertezza, combinando in un unico processo decisionale a carattere tendenzialmente “permanente” valutazioni tecnico-scientifiche (quali quelle sul rischio incerto) e valutazioni prettamente politiche (quali quelle sul grado di accettabilità di tale rischio da parte delle collettività esposte)⁶; oppure si pensi al *principio “chi inquina paga”* e alla sua attitudine a

⁶ In proposito, non si può che rinviare alla tuttora attualissima Comunicazione della Commissione europea sul principio di precauzione del 2 febbraio 2000 – COM (2000) 1 *final*, nella quale vengono forniti alcuni orientamenti essenziali – in buona parte confermati

trasformare in norma giuridica conformativa di tutte le misure di politica ambientale quel “precetto di ottimizzazione” che da sempre gli economisti indicano 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 ambientali⁷.

Sul versante dei “*parametri*”, invece, il par. 3 dell’art. 191 rende esplicita la necessità che la politica ambientale dell’Unione sia sempre fondata sui «*dati scientifici e tecnici disponibili*», sulla considerazione delle «*condizioni dell’ambiente nelle varie regioni dell’Unione*», su una analisi preventiva costi/benefici, ossia «*dei vantaggi e degli oneri che possono derivare dall’azione o dall’assenza di azione*»⁸. Si tratta, a tutta evidenza, di norme che, vincolando prima di tutto la produzione normativa delle istituzioni sovranazionali, hanno l’effetto di rendere la politica ambientale dell’Unione tutt’altro che episodica, astratta, settoriale, emergenziale, contingente, emotiva o semplicemente ideologica, a differenza di quanto, invece, siamo abituati troppo spesso a vedere alle nostre latitudini.

I trattati europei, infine, delineano un sistema di ripartizione delle competenze ambientali tra livello sovranazionale e Stati membri decisamente “virtuoso” e “incentivante”, soprattutto perché, pur all’interno di un assetto chiaro e razionale di distribuzione dei compiti funzionale a ridurre la conflittualità, è utilizzata una spiccata dose di flessibilità all’evidente scopo di mantenere alto il tasso di “*corresponsabilità*” di tutti i livelli territoriali di governo sia nella elaborazione che

e sviluppati nella specifica Risoluzione approvata dal Consiglio europeo di Nizza il 9 dicembre 2000 e ampiamente fatti propri anche a livello giurisprudenziale – circa gli strumenti e le modalità per una corretta applicazione del principio di precauzione nei casi di adozione di decisioni pubbliche collegate alla limitazione e alla gestione dei rischi caratterizzati da incertezza scientifica. Si veda, inoltre, volendo, M. CECCHETTI, *Principio di precauzione e produzione pubblica del diritto. La funzione normativa di fronte alle sfide del “governo” dell’incertezza scientifica*, in G. GUERRA, A. MURATORIO, E. PARIOTTI, M. PICCINNI, D. RUGGIU (a cura di), *Forme di responsabilità, regolazione e nanotecnologie*, Il Mulino, Bologna, 2011, pp. 121 ss., e *ivi* l’ampia bibliografia citata.

⁷ Al riguardo, si consenta il riferimento a M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell’ambiente*, Giuffrè, Milano, 2000, spec. pp. 117-149, e all’ampia bibliografia *ivi* citata.

⁸ Nella stessa logica, si consideri anche il par. 3 dell’art. 114 del TFUE, laddove si stabilisce che – nelle proposte in tema di misure di armonizzazione in materia, tra l’altro, di protezione dell’ambiente – la Commissione «*si basa su un livello di protezione elevato, tenuto conto, in particolare, degli eventuali nuovi sviluppi fondati su riscontri scientifici*».

nell'attuazione delle politiche ambientali. Il sistema, com'è noto, è fondato innanzitutto sul riconoscimento all'Unione di una competenza "concorrente" (altrimenti detta "mista") rispetto a quelle degli Stati membri nel settore dell'ambiente⁹. Su questa concorrenza di competenze si innestano poi, da un lato, il principio di sussidiarietà (oggi formulato quale principio generale nell'art. 5 del TUE, ma non a caso comparso per la prima volta con l'Atto Unico Europeo del 1986 all'interno dell'art. 130R del Trattato CEE proprio nel settore ambientale), il quale, assieme al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, individua le condizioni e i limiti dell'intervento dell'Unione; dall'altro, la c.d. "*clausola di salvaguardia*" contenuta nell'art. 193 del TFUE (già art. 130T del Trattato CEE), che consente agli Stati di adottare o mantenere provvedimenti per una tutela ambientale più rigorosa di quella stabilita al livello europeo. Tanto il principio di sussidiarietà (integrato dal richiamato protocollo relativo alla sua applicazione) quanto la "clausola di salvaguardia" si applicano a ciascun atto di esercizio in concreto della competenza concorrente in materia di tutela dell'ambiente, rispettivamente, dell'Unione e degli Stati membri, rendendo possibile l'innescarsi di un circuito estremamente virtuoso in cui le politiche ambientali dell'Unione possono trarre origine da politiche degli Stati membri e, a loro volta, costituire la matrice per l'elaborazione di ulteriori misure da parte di questi ultimi, evitando così l'attribuzione all'Unione di ruoli "monopolistici" che facilmente determinerebbero la totale "deresponsabilizzazione" degli Stati o, al più, la loro riduzione a meri "attuatori-esecutori" di politiche altrui¹⁰, come invece accade nel nostro ordinamento interno a proposito del ruolo affidato alle Regioni.

3.2 La disciplina formale

La seconda "colonna portante", che costituisce l'autentico punto di forza delle politiche ambientali a livello europeo, è riferibile, come accennato, al "*metodo di elaborazione e di attuazione*" di queste politiche e, più in generale, al particolare scrupolo con cui risultano costruiti i processi decisionali al fine di renderli pienamente adeguati alle specificità della materia ambientale.

Non che manchino importanti punti di riferimento, a tale riguardo, nell'ambito della disciplina "sovraordinata" contenuta nei trattati. Si pensi, ad esempio, ai già richiamati "parametri" della politica ambientale di cui all'art. 191, par. 3, del TFUE e all'art. 114 del TFUE, nei quali si fa esplicito riferimento, rispettivamente, all'indispensabile fondamento tecnico-scientifico delle politiche ambientali e ai riscontri scientifici che debbono fondare sia le misure di armonizzazione in campo

⁹ Si tratta dell'esplicita attribuzione di cui al già evocato art. 4, par. 2, lett. e), del TFUE.

¹⁰ Analogamente, al riguardo, si veda anche la disciplina del rapporto tra misure di armonizzazione adottate dall'Unione e competenze ambientali degli Stati membri, contenuta nei parr. da 4 a 7 dell'art. 114 del TFUE.

ambientale, sia lo speciale procedimento per le deroghe da parte degli Stati membri. Ma si pensi, soprattutto, alla disciplina dell'art. 192, par. 3, del TFUE, che realizza oggi la significativa “positivizzazione” al livello del diritto dei trattati del relevantissimo strumento strategico dei “*programmi generali d'azione ambientale*”, ai quali è espressamente affidata la fissazione degli «*obiettivi prioritari da raggiungere*» e che, in base alla menzionata previsione, debbono essere adottati mediante deliberazioni approvate secondo la procedura legislativa ordinaria (previa consultazione del Comitato economico sociale e del Comitato delle Regioni); uno strumento, quello dei “*programmi generali d'azione*”, che, com'è noto, svolge una funzione indispensabile per la definizione delle politiche ambientali di livello sovranazionale fin dalle origini, ovvero da quando – a partire dal primo programma d'azione del 1973 – non assumeva la natura di “atto comunitario”, bensì di “atto intergovernativo” (in quanto approvato nella forma di una risoluzione dei Capi di Stato e di Governo), e che oggi risulta caratterizzato da almeno due peculiarità che appaiono ormai consolidate: il fatto di avere un arco temporale di efficacia che oltrepassa significativamente la durata del mandato degli organi elettivi e il fatto di presupporre sempre la pubblicazione di una relazione contenente la verifica del raggiungimento o meno degli obiettivi e dei risultati prefigurati nel programma d'azione precedente¹¹.

In ogni caso, anche a prescindere dai dati normativi appena richiamati, non si può fare a meno di constatare come siano soprattutto il piano dell'esperienza ormai ultraquarantennale e quello della prassi seguita in concreto dalle istituzioni europee che più facilmente consentono di apprezzare, particolarmente sotto il profilo del “metodo”, la solidità strutturale dei processi decisionali nei quali si elaborano e si implementano le politiche ambientali al livello sovranazionale e che, proprio per tale ragione, rendono possibile l'iscrizione di qualunque iniziativa, provvedimento, misura o precetto normativo in materia di tutela dell'ambiente all'interno di quella che è propriamente definibile, per l'appunto, come una “politica” quanto a visione strategica, approfondimento istruttorio, conoscenze acquisite e programmate nel loro continuo aggiornamento, coinvolgimento e partecipazione di tutte le istituzioni e i soggetti potenzialmente interessati, tempi di adozione della decisione e tempi (con i relativi strumenti) per la verifica dei suoi effetti e dei risultati conseguiti.

È così che in Europa – contrariamente a quanto accade in Italia – gli obiettivi di tutela dell'ambiente (o, meglio, come si è visto, di “sviluppo sostenibile”) sono perseguiti mediante la definizione e l'attuazione di vere e proprie “politiche” di

¹¹ Cfr., da ultimo, la *Relazione* della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, recante la *Valutazione del 7° programma di azione in materia di ambiente*, pubblicata il 15 maggio 2019 – COM (2019) 233 *final*.

lungo periodo, all'interno delle quali i precetti normativi giuridicamente vincolanti sono soltanto uno dei possibili esiti di processi decisionali lunghi e complessi, caratterizzati da un'ampissima varietà di atti e documenti preparatori aventi carattere di programmazione strategica o anche di semplice riflessione o istruzione/informazione quali piani o quadri di azione strategica, libri verdi, libri bianchi, comunicazioni e raccomandazioni. Ed è soprattutto attraverso la produzione di tali atti e documenti – pur non giuridicamente vincolanti – che vengono elaborati e progressivamente si definiscono i contenuti delle politiche ambientali dell'Unione, in un processo decisionale a carattere “permanente” nel quale nessuna scelta – giusta o sbagliata che sia nel merito – potrà mai risultare episodica, estemporanea o meramente contingente e rimanere priva di una verifica ponderata e strutturata circa la sua implementazione e la sua efficacia rispetto agli obiettivi in funzione dei quali era stata assunta.

4. Il diritto costituzionale dell'ambiente attualmente vigente in Italia

Se si volge lo sguardo all'interno dei nostri confini, non si può negare che un diritto costituzionale dell'ambiente sia già da tempo pienamente vigente, ancorché con contenuti normativi decisamente meno puntuali e analitici di quelli che ci consegnano i trattati europei.

A dispetto dell'assenza di riferimenti espliciti all'*ambiente* nel testo originario della Costituzione del 1947 e della successiva comparsa della “*tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*” solo come materia di potestà legislativa esclusiva dello Stato con la riforma costituzionale del 2001 all'interno dell'art. 117 Cost., costituisce acquisizione più che nota la circostanza che, almeno a partire dalla metà degli anni Ottanta del secolo scorso, si sia formato e consolidato un vero e proprio diritto costituzionale dell'ambiente di matrice giurisprudenziale soprattutto ad opera delle diverse centinaia di pronunce della nostra Corte costituzionale intervenute fino a oggi in materia.

Si tratta, evidentemente, di un diritto costituzionale che sconta tutte le debolezze e le incertezze del diritto di formazione pretoria, ossia di un diritto inevitabilmente connotato da quei caratteri di frammentarietà, precarietà e incompletezza che discendono dalla sua origine casistica e che, proprio per questo, rendono di per sé ragione – come si dirà subito di seguito – della sicura utilità intrinseca di un intervento di normazione positiva che valga anche solo a tradurre e consolidare in proposizioni normative gli approdi giurisprudenziali che possano essere ritenuti ormai condivisi e irretrattabili, acquisendoli così definitivamente al patrimonio della Carta costituzionale e della comunità repubblicana di riferimento.

Orbene, dovendosi necessariamente prescindere da pronunce e/o affermazioni episodiche o rimaste del tutto isolate (soprattutto se eccessivamente risalenti nel

tempo), quali sono gli approdi pacificamente condivisi e sicuri che la giurisprudenza costituzionale ci ha fino ad oggi consegnato in ordine alla tutela dell'ambiente?

Senza timore di smentita, si può ritenere che tali approdi possano senz'altro sintetizzarsi almeno nelle seguenti affermazioni:

- la tutela dell'ambiente, da riferire propriamente alla tutela ecologica (e, dunque, alla tutela degli ecosistemi) oltre che alla tutela paesaggistica, è senza dubbio interesse pubblico di rilievo costituzionale, trovando fondamento implicito almeno nel combinato disposto degli articoli 9 e 32 del testo costituzionale del 1947¹²;
- l'ambiente in quanto tale, all'atto della sua emersione come interesse giuridicamente rilevante, non si qualifica come oggetto di un diritto fondamentale o di una qualunque altra situazione giuridica soggettiva individuale o collettiva, bensì come “valore costituzionale primario” (o “fondamentale”)¹³, ancorché tale primarietà non possa assumersi come primazia assoluta in una sorta di scala gerarchica rispetto agli altri valori costituzionali¹⁴;
- la tutela dell'ambiente si atteggia come interesse tipicamente “trasversale” rispetto a una molteplicità indefinita di settori, di materie e di ambiti oggettivi nei quali intervengono le politiche pubbliche, coinvolgendo parimenti e *in primis*, ancorché tramite il riconoscimento di ruoli diversi e l'esercizio di competenze distinte, i legislatori (e le amministrazioni) dello Stato e delle Regioni¹⁵.

5. Le diverse tipologie di revisione costituzionale e le loro rispettive “utilità”

L'ultimo elemento da cui occorre muovere per offrire una valutazione consapevole della riforma costituzionale che qui si esamina è costituito dalla doverosa considerazione delle due diverse *rationes* (o finalità) che possono sempre potenzialmente caratterizzare un intervento di revisione costituzionale e che, in un

¹² Sul punto, si consenta ancora il rinvio a M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, cit., spec. cap. I.

¹³ Per richiamare solo le pronunce dell'ultimo decennio, si vedano almeno le sentenze nn. 7/2019, 206 e 113/2018, 260/2017, 210/2016, 246, 145 e 9/2013, 278/2012.

¹⁴ A tale specifico riguardo, con particolare riferimento alle diverse concezioni dell'affermata “primarietà” del valore riconosciuto all'ambiente, si vedano, *ex plurimis*, le sentenze nn. 196/2004 e 85/2013.

¹⁵ Cfr., per tutte, la sentenza n. 198/2018, su cui, volendo, si veda M. CECCHETTI, *La Corte costituzionale come “titano” nell'esplosione della complessità: il contenzioso tra Stato e Regioni sulla riforma dei procedimenti di valutazione d'impatto ambientale*, in *Scritti in onore di Antonio Ruggeri*, Giappichelli, Torino, 2021, pp. 951 ss., spec. par. 4.

caso come quello di specie, si rivelano entrambe astrattamente possibili e non necessariamente alternative l'una all'altra: da un lato, quella delle c.d. "revisioni bilancio", realizzate per dare veste e sanzione formale a trasformazioni del tessuto costituzionale già intervenute e che siano state determinate da fonti normative sub-costituzionali o da fatti costituzionali sostanzialmente derogatori o integrativi, frutto della naturale evoluzione dell'ordinamento e ormai invalsi e non contrastati; dall'altro, quella delle c.d. "revisioni programma", effettuate allo scopo di fondare un superamento o comunque un'evoluzione in chiave prospettica dell'attuale disciplina che si ritenga non più adeguata o della quale si intendano colmare eventuali lacune¹⁶.

Evidenti le "utilità", ovviamente diverse, che scaturiscono da ciascuno dei due tipi di revisione: se quella del secondo tipo è facilmente identificabile nello stesso carattere – per definizione innovativo – dei contenuti normativi introdotti, dichiaratamente proiettati nel futuro, anche quella del primo tipo è in grado di assumere un rilievo tutt'altro che trascurabile, se solo si considera che essa, tramite il consolidamento formale di approdi già maturati in via interpretativa, conferisce a questi ultimi la "certezza" di un riferimento testuale idoneo a costituire per l'interprete, al tempo stesso, limite contro eventuali "arretramenti" e fonte di possibili nuovi sviluppi evolutivi.

Nell'ottica di una simile distinzione tra i due "tipi" di revisione costituzionale appena richiamati e tenendo a mente l'attuale vigenza di quel diritto costituzionale dell'ambiente di matrice giurisprudenziale come sintetizzato nel paragrafo che precede, è evidente che la valutazione dell'intervento di modifica degli articoli 9 e 41 Cost. approvato dal Senato in prima lettura lo scorso 9 giugno possa (e debba) essere orientata su due principali campi di riflessione:

- se e quanto le modifiche in esame, nell'ottica di una "revisione bilancio", diano forma di diritto costituzionale positivo agli approdi giurisprudenziali sopra richiamati, ovvero se non vi siano contenuti di quel diritto costituzionale attualmente vigente che rimangano fuori dalla progettata "positivizzazione";
- se e quanto le modifiche in esame, nell'ottica di una "revisione programma", arricchiscano i contenuti del diritto costituzionale vigente, cogliendo o meno tutte le possibili opportunità/potenzialità di un intervento di revisione che intenda collocarsi quale matrice di una prospettiva di innovazione significativa, *pro futuro*, dell'ordinamento.

¹⁶ Cfr., per tutti, G. SILVESTRI, *Spunti di riflessione sulla tipologia e sui limiti della revisione costituzionale*, in AA. VV., *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, II, Giuffrè, Milano, 1987, pp. 1187-1189.

6. La “positivizzazione” e il “consolidamento” del diritto costituzionale giurisprudenziale vigente

È difficile negare che il principale intento che ha condotto all'approvazione in Senato dell'ipotesi di revisione degli articoli 9 e 41 Cost. sia riconducibile alla dichiarata finalità di iscrivere nel testo della Carta costituzionale le acquisizioni in tema di tutela ambientale progressivamente maturate nell'ordinamento e nella coscienza collettiva, così come emergono dalla giurisprudenza ormai pluridecennale del Giudice delle leggi. In relazione a questo obiettivo, l'ipotesi di riforma è sicuramente assai apprezzabile, perché ci consegna un testo essenziale e sobrio, com'è senz'altro raccomandabile per la redazione degli enunciati di una Carta costituzionale, ma soprattutto perché le formulazioni e i lemmi utilizzati si rivelano particolarmente corretti sotto molteplici punti di vista.

6.1 Gli oggetti della tutela: ambiente, biodiversità ed ecosistemi

Il primo dato che colpisce nella lettura dell'ipotesi di revisione è l'individuazione di un'apparente pluralità di oggetti “nuovi” la cui tutela viene espressamente ascritta al novero del “costituzionalmente rilevante”. Accanto al termine “ambiente” – utilizzato, assieme all'aggettivo “ambientali” che compare nel nuovo art. 41, terzo comma, in tutti e tre gli enunciati oggetto di revisione – nel nuovo terzo comma dell'art. 9 vengono introdotti anche i termini “biodiversità” e “ecosistemi”, quasi a volerne significare una reciproca distinzione concettuale che forse, almeno sul piano rigorosamente scientifico, potrebbe suscitare qualche perplessità, se è vero – com'è vero – che il lemma “ambiente”, nel linguaggio delle scienze ecologiche e biologiche (ma anche, soprattutto, nel linguaggio della pratica giuridica normativa, giurisprudenziale e dottrinale), è considerato solitamente idoneo di per sé a comprendere – oltre che il “paesaggio”, inteso per l'appunto come la forma visibile e fisicamente percepibile del territorio e dell'ambiente¹⁷ – anche la pluralità di tutti gli “ecosistemi”, all'interno dei quali si sviluppano gli elementi della “biodiversità” che sono frutto (oltre che fattore) degli equilibri di coesistenza tra le varie specie biotiche, in relazione con il clima e le risorse naturali abiotiche. Oltretutto, a tali perplessità di ordine squisitamente concettuale potrebbe collegarsi l'effetto di prefigurare (e alimentare) una sorta di

¹⁷ Secondo le ben note tesi di A. PREDIERI, *Paesaggio*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXI, Giuffrè, Milano, 1981, pp. 503 ss. (dove l'A. sintetizza le riflessioni già offerte nel saggio del 1969 dal titolo *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in ID., *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Giuffrè, Milano, 1969) e di F. MERUSI, *Art. 9*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1975, spec. p. 445, successivamente condivise dalla giurisprudenza costituzionale (cfr., *ex plurimis*, le sentenze nn. 196/2004, 367/2007 e 272/2009).

“conflittualità” potenziale e irrisolvibile tra oggetti diversi e, in tesi, non coincidenti (paesaggio, ambiente, ecosistemi e biodiversità), le cui esigenze di tutela non sempre risultano univocamente convergenti, imponendo, assai più spesso di quanto si possa pensare, complesse operazioni di ponderazione e bilanciamento reciproco, tutte “interne” al macro-obiettivo costituito dalla tutela dell’ambiente.

Si tratta, a mio modo di vedere, di preoccupazioni che non colgono nel segno e che, facendo leva su un eccesso di rigorismo linguistico, rischiano di far perdere di vista il senso e la funzione delle proposizioni normative di rango costituzionale; infatti, tutt’al contrario, la scelta del legislatore costituzionale di scorporare dal termine “ambiente” i termini “biodiversità” e “ecosistemi”, in aggiunta alla scelta di mantenere intatto il termine “paesaggio” già utilizzato dai Costituenti del 1947, si rivela, a ben vedere, la soluzione più convincente per una riforma costituzionale che, da un lato, affonda inevitabilmente le proprie radici in una solida pratica giuridica (anche di livello internazionale e sovranazionale) che da tempo fa ampio uso di quei lemmi¹⁸, dall’altro, è certamente destinata a proiettarsi nei decenni a venire, con l’obiettivo di guidare e orientare i comportamenti delle istituzioni pubbliche e dell’intera comunità repubblicana. I testi costituzionali, soprattutto nelle loro enunciazioni di principio, hanno per l’appunto questa funzione di “guida” e di “orientamento”; e se è senz’altro vero che il concetto di “ambiente” può essere unitariamente considerato come comprensivo di tutti gli aspetti fisici e chimici, biotici e abiotici, visibili e non visibili, antropici e naturali degli ecosistemi nei quali vive l’uomo, ma anche di quelli dove l’uomo non vive, dei loro equilibri ecologici, delle loro funzionalità e dei servizi che essi producono, nonché dell’insieme di interrelazioni che generano il macro-ecosistema della c.d. “biosfera”, è altrettanto vero – come attesta anche solo questa sommaria e approssimativa elencazione – che l’ambiente è concetto ontologicamente polimorfo, polisenso e multidimensionale e che in esso si possono (e si debbono) distinguere profili, aspetti, punti di vista e, in definitiva, “oggetti” plurimi e diversi, tutti parimenti da considerare e da sottoporre, con adeguata ponderazione, a specifica cura, salvaguardia e valorizzazione, nella doverosa consapevolezza non solo della ineliminabile complessità di cui farsi carico ma anche delle potenziali conflittualità (assolutamente fisiologiche) che possono sorgere tra istanze diverse –

¹⁸ Si tratta, infatti, di nozioni talmente consolidate nel linguaggio giuridico-normativo da trovarsi sempre più frequentemente utilizzate nella prassi giurisprudenziale: solo per richiamare gli esempi più recenti di pronunce del nostro Giudice costituzionale, si vedano le sentenze nn. 113, 86, 21/2021, 117/2020 e 179/2019 (per il termine “ecosistemi”), nonché le sentenze nn. 177, 144, 141, 86, 74/2021 e 281, 134 e 106/2020 (per il termine “biodiversità”).

e, talora, addirittura contrapposte – all'interno del “macro-obiettivo” della tutela ambientale.

Del tutto opportunamente, dunque, il testo di revisione in esame sceglie di introdurre in Costituzione il riferimento esplicito all'ambiente come oggetto unitario e onnicomprensivo, ma lo fa, al tempo stesso, avendo cura di declinarne le principali componenti, ossia, per un verso, lasciando inalterato il tradizionale e fecondissimo riferimento al “paesaggio” contenuto nel secondo comma dell'art. 9¹⁹, per l'altro, introducendo gli ormai consolidati riferimenti alla tutela della “biodiversità” e degli “ecosistemi”, con ciò definitivamente superando anche l'anomalia della formula contenuta nell'art. 117, secondo comma, lett. s), in cui la materia di potestà legislativa esclusiva dello Stato è indicata impropriamente con il riferimento all'“ecosistema” declinato al singolare.

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

Il nuovo terzo comma che verrebbe ad aggiungersi all'art. 9 Cost. si apre con una formula – l'espressione verbale «*Tutela*» – che segue evidentemente il percorso logico-testuale dei due commi originari della disposizione e che si collega, senza possibilità di equivoco, al medesimo riferimento soggettivo: la «*Repubblica*». Di qui una conseguenza difficilmente contestabile e, pur tuttavia, di estremo rilievo: alla nuova proposizione che intesta alla Repubblica il compito di tutelare l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi si applicheranno inevitabilmente i medesimi paradigmi interpretativi che hanno caratterizzato, proprio sul punto, la lunga storia dell'art. 9 Cost. fin dai lavori dell'Assemblea costituente, allorquando l'accesissimo “scontro” fra statalisti e regionalisti fu placato solo grazie all'approvazione del famoso emendamento proposto da Emilio Lussu sulla sostituzione del termine “Stato” con il termine “Repubblica”, con l'esplicita motivazione di lasciare impregiudicata la possibilità di interventi sia statali che regionali, rimettendo ogni decisione circa il riparto di competenze tra gli enti della Repubblica alle scelte da effettuare in sede di approvazione di quello che sarebbe divenuto il Titolo V della Parte II della Costituzione²⁰.

¹⁹ Sull'evoluzione ordinamentale della nozione di “paesaggio” e delle potenzialità dell'art. 9, secondo comma, Cost., si consenta il rinvio a M. CECCHETTI, *Tradizione e modernità nelle diverse concezioni della tutela paesaggistica: la Convenzione europea del paesaggio e il modello normativo italiano*, in E. CRISTIANI, M. ALABRESE (a cura di), *La Convenzione del paesaggio nel decennale della sua approvazione*, ETS, Pisa, 2011, pp. 23 ss.

²⁰ Sul punto si consenta il rinvio a M. CECCHETTI, *Art. 9*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Wolters Kluwer-UTET Giuridica, Milano, 2006, spec. pp. 219-220.

Orbene, anche in considerazione di questa specifica origine, la tesi più diffusa legge nel termine “Repubblica” dell’art. 9 Cost. un preciso riferimento allo Stato-ordinamento in tutte le sue possibili articolazioni, dunque a «ogni soggetto pubblico indistintamente nella misura e nei limiti ammessi dal proprio ambito di competenze»²¹. In realtà, come accennato, il dibattito e i lavori in Assemblea costituente mostrano chiaramente come l’unica ragione che ispirò l’introduzione del termine “Repubblica” fosse quella di «lasciare impregiudicata la questione dell’autonomia regionale», senza che se ne potessero dedurre implicazioni necessarie circa il positivo riconoscimento di attribuzioni a soggetti diversi dallo Stato centrale²². La tesi menzionata, di fatto, si limita comunque a ricavare dall’art. 9 il principio dell’attribuzione a una pluralità di soggetti di un «compito comune», da cui discenderebbe l’esigenza di «moduli organizzativi e procedurali di partecipazione», senza una precisa intestazione di competenze e di ruoli²³.

A conclusioni non dissimili si è giunti anche attraverso differenti percorsi argomentativi: da un lato, sottolineando l’indiscutibile collegamento tra i beni tutelati dall’art. 9 e la loro localizzazione territoriale, che sarebbe inscindibile dalla natura “nazionale” del valore a essi riconosciuto e che imporrebbe un’azione di tutela da svolgere a più livelli²⁴; dall’altro, muovendo dalla constatazione che la cultura e i beni a essa connessi (e, segnatamente, il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione) non costituiscono una materia in senso tecnico, bensì un valore, ossia un «fine di azione pubblica che deve operare trasversalmente alle competenze per materia»²⁵, impegnando l’intero complesso dei pubblici poteri facenti capo allo Stato-comunità e, dunque, non solo lo Stato ma anche, in primo luogo, le autonomie regionali²⁶.

²¹ Così F. MERUSI, *Art. 9*, cit., p. 438.

²² Cfr. M. AINIS, *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, CEDAM, Padova, 1991, pp. 215 ss., ma il dato è confermato da tutta la giurisprudenza costituzionale anteriore alla riforma del Titolo V del 2001 (si vedano, ad es., le sentt. nn. 239/1982, 94 e 359/1985, 921/1988).

²³ Cfr., ancora, F. MERUSI, *Art. 9*, cit., pp. 455-456.

²⁴ In tal senso, ad es., G. BERTI, *Problemi giuridici della tutela dei beni culturali nella pianificazione territoriale regionale*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 1970, pp. 617 ss., nonché M.P. CHITI, *Tutela del paesaggio e programmazione territoriale*, in *Il Foro italiano*, 1973, I, p. 979.

²⁵ Così, specificamente a proposito della tutela del paesaggio, A. PREDIERI, *Paesaggio*, cit., p. 524.

²⁶ Così G. MORBIDELLI, *La disciplina del territorio tra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano, 1974, pp. 157 ss., ma si veda anche G. VOLPE, *Tutela del patrimonio storico-artistico nella problematica della definizione delle materie regionali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1971, p. 403.

La scelta del legislatore costituzionale del 2021, dunque, si appalesa tutt'altro che scontata e, tanto meno, priva di effetti: intestare la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi alla "Repubblica" ha il preciso significato di accogliere il principio del «*compito comune*» a tutti gli enti e le istituzioni pubbliche che la compongono, fermo restando – ovviamente – il doveroso rispetto delle norme costituzionali contenute nel Titolo V della Parte II della Carta, che regolano la distribuzione delle competenze normative e amministrative tra gli enti della Repubblica medesima. E da questo punto di vista, pare evidente che una simile scelta possa essere pienamente condivisa, configurandosi come il punto di emersione formale, in termini di diritto costituzionale positivo, di quella concezione della tutela dell'ambiente come interesse tipicamente "trasversale" maturata ormai da decenni nella giurisprudenza del Giudice delle leggi, la quale, anche dopo la riforma costituzionale del 2001 e in presenza della potestà legislativa esclusiva che l'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. riconosce in capo allo Stato, ha sempre ammesso il perseguimento di finalità ambientali (soprattutto nel senso di una tutela più rigorosa) da parte dei legislatori regionali che operino nell'esercizio delle potestà legislative ad essi spettanti nelle materie di loro competenza.

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

Si tratta di una previsione che trae spunto da alcuni dei disegni di legge costituzionale esaminati dalla Commissione in sede referente (in particolare, i nn. 83 e 212), i quali perseguivano l'apprezzabile intento di introdurre in Costituzione il riferimento esplicito al valore del "rispetto degli animali", mediante formulazioni che, seppure con qualche aporia, presentavano – almeno a parere del sottoscritto – un triplice ordine di pregi:

- quello di riconoscere, nell'ambito di una proposizione normativa autonoma rispetto a quelle sulla rilevanza costituzionale dell'ambiente e delle sue componenti, che gli interessi legati alla c.d. "questione animale" e ai rapporti tra genere umano e animali non sono, come tali, interamente riconducibili nell'alveo della tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, in quanto gli animali non assumono rilievo esclusivamente come "fauna" o come fattori di "biodiversità" e degli equilibri ecosistemici;
- quello di rendere esplicito che gli animali sono, prima di tutto, "esseri senzienti", con ciò imponendo definitivamente l'abbandono delle tradizionali e non più adeguate prospettive dell'animale come mero "bene giuridico" ovvero come "oggetto di diritti";

- quello di conformarsi alle più avanzate acquisizioni giuridiche e scientifiche, evitando, al tempo stesso, sia di cadere negli eccessi della configurazione di diritti soggettivi o addirittura nell'utilizzo improprio del concetto di "dignità" in capo agli animali, sia di imporre rigide limitazioni di campo sul modello di quanto previsto dall'art. 13 del TFUE, il quale, com'è noto, stabilisce che «*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*».

Nulla di tutto ciò è rinvenibile nella formulazione, evidentemente "compromissoria", sulla quale è stata raggiunta – almeno allo stato – la convergenza delle forze politiche rappresentate in Senato. L'enunciato che ci troviamo a esaminare – anche a voler prescindere da ciò che non si è riusciti a prevedere – si limita a stabilire un unico contenuto normativo, ossia una riserva di legge statale per la disciplina dei modi e delle forme di tutela degli animali, rivelandosi, per ciò stesso, palesemente incongruo e comunque inopportuno almeno da tre distinti punti di vista:

- innanzitutto, perché si tratta di una riserva di legge che non sembra rispondere in alcun modo e sotto alcun profilo alla funzione di garanzia tipica delle riserve di legge contenute tra i principi fondamentali o nella prima parte della Costituzione, esprimendo bensì, nella sua *ratio* reale, la ben diversa logica di una mera attribuzione di competenza esclusiva in capo al legislatore statale, la quale avrebbe dovuto (e potuto) trovare la sua più appropriata collocazione "topografica" all'interno dell'art. 117, secondo comma, Cost.;
- in secondo luogo, perché l'operazione di "scorporo" dalla «*tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi*» della semplice «*tutela degli animali*», senza alcuna specificazione circa la "sensitività" che li caratterizza (e li distingue dagli esseri non senzienti) imponendone un particolare "rispetto", rischia di confondere la mappatura dei valori costituzionali di cui si propone la positivizzazione, incrinando altresì la pregevolissima logica del principio del «*compito comune*» su cui è costruito l'intero impianto dell'art. 9 Cost.;
- infine, perché, anche a voler interpretare – con evidente forzatura – la disposizione non come riserva di legge in senso proprio ma come semplice attribuzione allo Stato di una competenza legislativa esclusiva sul modello dell'art. 117, essa si rivelerebbe comunque poco opportuna, in quanto, da

un lato, finirebbe per irrigidire eccessivamente il sistema di riparto della potestà legislativa, escludendo una competenza regionale che fino ad oggi si è rivelata assai feconda in tema di protezione e rispetto degli animali, dall'altro, non aggiungerebbe granché alle attuali competenze riconosciute al legislatore statale; basti considerare che a quest'ultimo, già oggi, sulla base della consolidata giurisprudenza costituzionale, non manca certo un'ampia serie di titoli di competenza per adottare le normative più adeguate a dare attuazione al principio costituzionale della protezione degli animali (si pensi, *in primis*, oltre al ben noto titolo di competenza esclusiva in materia di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", alla potestà legislativa concorrente in materia di "tutela della salute", alla quale il Giudice delle leggi ha pacificamente ricondotto il settore dell'assistenza e della polizia veterinaria)²⁷.

6.3 L'ambiente come valore costituzionale: "principio" e non "diritto fondamentale"

La proposizione sulla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi si fa particolarmente apprezzare anche sotto un ulteriore e decisivo profilo.

L'intestazione formale alla Repubblica di tale "nuovo" compito, unita alla sua collocazione topografica tra i primi dodici articoli (laddove si individuano i «*Principi fondamentali*») della Carta costituzionale, rende assolutamente inequivoca la scelta del legislatore di revisione di accogliere la configurazione dell'interesse alla tutela ambientale come "valore costituzionale", ossia come "principio fondamentale" a carattere oggettivo e affidato alla cura di apposite *politiche pubbliche*, scongiurandone, per ciò stesso, il rischio di una qualificazione giuridica in termini di situazione soggettiva e, in particolare, di farne l'oggetto di un "diritto fondamentale".

Il punto è assolutamente qualificante, perché sgombra definitivamente il campo da un'alternativa che spesso si manifesta nel dibattito pubblico e che si era effettivamente riproposta nei diversi disegni di legge costituzionale esaminati dalla Commissione in sede referente. Tra le diverse formulazioni prospettate in sede di iniziativa parlamentare, infatti, emergeva una significativa e fondamentale differenza – paritariamente distribuita – tra quelle che si mostravano orientate a qualificare in modo espresso la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi come «*diritto fondamentale della persona e della collettività*»²⁸ e quelle che ne mantenevano una qualificazione in termini oggettivi, ossia come "*valore costituzionale*" affidato alle "politiche pubbliche", al pari degli altri interessi pubblici attualmente contemplati

²⁷ Si veda, da ultimo, la sent. n. 277/2019 e *ivi* i precedenti richiamati.

²⁸ Cfr. i d.d.l. cost. nn. 83 (De Petris), 212 (De Petris e altri), 938 (Collina e altri) e 1632 (Bonino).

nell'art. 9 (ovvero la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione e la promozione della cultura e della ricerca scientifica e tecnologica)²⁹.

La scelta che ci consegna il testo approvato in prima lettura è senz'altro da condividere, senza riserve, non solo per la sua intrinseca correttezza, ma anche per l'assoluta coerenza con la pratica giurisprudenziale del nostro Giudice costituzionale e con il diritto dei Trattati europei.

È ben noto l'orientamento della migliore dottrina, la quale da tempo ha avuto modo di chiarire che qualunque tentativo di affermare il riconoscimento di un diritto soggettivo fondamentale "*all'ambiente*" o "*agli ecosistemi*" o anche "*all'equilibrio ecologico degli ecosistemi*" si rivelerebbe poco più che una formula di stile, del tutto atecnica dal punto di vista giuridico, anzi sicuramente scorretta in un testo normativo e comunque assai poco efficace sul piano delle effettive garanzie di tutela ambientale. E non è affatto un caso, d'altra parte, che il nostro Giudice delle leggi abbia qualificato la salvaguardia dell'ambiente come «*diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività*» in una sola, isolata e assai risalente, occasione (sent. n. 210/1987), mai più confermata in seguito; analogamente, non è affatto un caso che al livello europeo – come si è posto in evidenza più sopra – tale qualificazione non sia mai stata prospettata e non compaia neppure nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, laddove l'art. 37 si preoccupa piuttosto di ribadire il principio di integrazione e quello dello sviluppo sostenibile, secondo un approccio "per politiche" e non "per situazioni giuridiche soggettive".

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

²⁹ Cfr. i d.d.l. cost. nn. 1203 (Perilli), 1532 (Gallone), 1627 (L'Abbate) e 2160 (Calderoli e altri).

dei molteplici “ecosistemi” esistenti si potrebbe ritenere che un individuo o una collettività abbiano propriamente “diritto”?

Tutto ciò, si badi bene, non significa che la tutela ambientale non si configuri ormai come vera e propria “precondizione” per la garanzia dei diritti (anche fondamentali) dell’individuo e degli interessi delle collettività, ovvero che non possano configurarsi veri e propri diritti soggettivi (o interessi giuridicamente rilevanti) parziali e riferibili, di volta in volta, a singoli aspetti dell’azione pubblica di tutela dell’ambiente o a singoli profili delle relazioni uomo-ambiente. Si può pensare, in proposito, ai diritti connessi con le esigenze di informazione ambientale, al diritto di partecipazione ai processi decisionali o al diritto all’ambiente salubre, ossia a un ambiente che assicuri le condizioni minime di tollerabilità per la salute umana (che la giurisprudenza, ormai da decenni, riconduce pacificamente tra le situazioni soggettive garantite dall’art. 32 Cost.). Ciò che tecnicamente non è possibile, però, è configurare un diritto soggettivo all’ambiente o all’equilibrio ecologico degli ecosistemi in quanto tali. Per quanto la formula possa affascinare, un “*diritto all’ambiente*” non è giuridicamente concepibile e, qualora vi si faccia improprio riferimento, occorre essere consapevoli che si tratterebbe di una configurazione del tutto atecnica³⁰ e, come tale, priva dell’efficacia giuridica che assumono le proposizioni normative che riconoscono i diritti soggettivi.

Le medesime premesse circa le caratteristiche intrinseche dell’ambiente come oggetto di tutela giuridica rendono, invece, pienamente ragione del punto di approdo cui da tempo sono giunte tanto la dottrina quanto la giurisprudenza costituzionale: la tutela dell’ambiente, come tutela degli ecosistemi e delle loro funzionalità, non può che assumere i connotati propri di un “*valore costituzionale*” (ovvero di un “*principio fondamentale*”) in senso tecnico, qualificazione che risulta perfettamente in sintonia con l’impossibilità di fornire una definizione esaustiva e aprioristica dell’oggetto della tutela³¹. Dunque, la tutela dell’ambiente non come diritto o interesse complesso soggettivamente imputabile e rivolto a un bene giuridico oggettivamente definibile, bensì come “*valore costituzionale*”, ossia interesse o esigenza non predefinibile *a priori*, ma di volta in volta da individuare nei suoi contenuti solo in concreto (alla stregua di quanto avviene, ad esempio, per altri valori o principi costituzionali quali la democrazia, il pluralismo, l’eguaglianza, la laicità, etc.). Tutti i valori costituzionali, come tali, non hanno una definizione aprioristica, ma conoscono unicamente definizioni – o forse, meglio, “realizzazioni” – soltanto in concreto.

³⁰ Così la migliore dottrina in materia (cfr., ad es., S. GRASSI, *Ambiente e diritti del cittadino*, in *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, CEDAM, Padova, 1998, pp. 1083 ss.).

³¹ Così, ad es., G. MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell’ambiente*, in AA.VV., *Studi in onore di Alberto Predieri*, Giuffrè, Milano, 1996, pp. 1133 ss.

Da ciò discende un dato difficilmente controvertibile che accomuna tutti i valori costituzionali e che rimanda coerentemente a quell'approccio "*per politiche*" che, come si è visto, caratterizza l'ordinamento dell'Unione europea: il riconoscimento del ruolo prioritario dei poteri pubblici e, in particolare, dei legislatori, ai quali per primi sono affidate le scelte fondamentali per la concreta realizzazione del valore. Dunque, nel caso dell'ambiente, non solo l'individuazione in concreto degli equilibri ecologici e delle funzionalità degli ecosistemi da assicurare, ma soprattutto la definizione delle politiche, delle azioni e degli strumenti per mantenere o perseguire tali equilibri e garantire quelle funzionalità.

Un'ultima considerazione merita la questione della collocazione della nuova disposizione costituzionale tra i «*Principi fondamentali*» della Carta, per osservare che, se è vero che la revisione in esame si configurerebbe come la prima nella storia repubblicana a realizzare un intervento di modifica sui primi dodici articoli, tale elemento non può certo essere ritenuto decisivo – come qualcuno in dottrina ha provato (un po' superficialmente, per la verità) a prospettare³² – per ipotizzarne addirittura il potenziale contrasto con i limiti al potere di revisione costituzionale, ossia con quei «*principi supremi*» che, secondo la ben nota sent. n. 1146/1988 della Corte costituzionale – «*non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali*».

A sgombrare il campo da ogni possibile dubbio e a mostrarne finanche un certo grado di pretestuosità, paiono sufficienti due argomenti.

In primo luogo, deve considerarsi decisamente erronea una qualunque operazione di assimilazione volta a far coincidere, *sic et simpliciter*, le disposizioni sui "principi fondamentali" di cui agli artt. 1-12 della Costituzione con i "principi supremi" evocati nella richiamata pronuncia dal Giudice delle leggi, se è vero – com'è vero – che in essa quest'ultimo ha avuto cura di precisare che «*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*», con ciò rinviando evidentemente a operazioni interpretative complesse, orientate specificamente all'individuazione dell'«*essenza dei valori fondativi della Costituzione*», che dovrebbero risultare sempre adeguatamente argomentate e che, comunque, nulla hanno a che vedere con il mero dato formale della collocazione topografica degli enunciati che compaiono all'interno della Carta.

In secondo luogo (e trattasi di argomento specificamente riferito al merito della modifica che qui si esamina), anche a voler assumere che la ipotizzata revisione

³² Cfr. T.E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *federalismi.it - paper*, 23 giugno 2021.

dell'art. 9 Cost. possa *quodammodo* coinvolgere l'area dei «*principi supremi*» dell'ordinamento costituzionale, pare davvero impossibile predicare per il nuovo terzo comma che vi si vorrebbe aggiungere quell'effetto di “*sovertimento*” dei suddetti principi, ovvero di “*modifica del loro contenuto essenziale*”, cui il Giudice costituzionale ha espressamente riferito il limite al potere di revisione. Come si è visto, infatti, il legislatore costituzionale del 2021 si è determinato, del tutto opportunamente, non solo per introdurre una formula normativa già pacificamente ritenuta – da giurisprudenza pluridecennale – implicitamente riconducibile allo stesso art. 9 Cost., ma anche per mantenere inalterato il testo dei due commi originari, con ciò salvaguardandone, senza interferenza alcuna, quella lettura unitaria a «*traiettoria circolare*» che costituisce il fondamento stesso del principio in cui si esprime quello che la Corte costituzionale considera il nucleo normativo essenziale dell'intero art. 9 (nel testo vigente), ossia il c.d. «*valore estetico-culturale*»³³.

7. I contenuti innovativi: la dimensione dell'equità intergenerazionale e le sue potenzialità

L'analisi fin qui svolta, come preannunciato, si è concentrata sulla dimensione delle c.d. “*revisioni-bilancio*”, andando a verificare *se e come* il testo di riforma si configuri come la formalizzazione, in termini di diritto costituzionale positivo, di quel diritto costituzionale dell'ambiente già attualmente vigente nel nostro ordinamento grazie agli apporti interpretativi maturati nell'esperienza giurisprudenziale.

Se invece si volge lo sguardo alla diversa ottica delle c.d. “*revisioni-programma*”, il contenuto innovativo che immediatamente colpisce l'attenzione è, senza dubbio, il collegamento esplicito della tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi «*anche*» all'«*interesse delle future generazioni*».

L'inciso è stato subito oggetto di un giudizio assai critico: si tratterebbe, infatti, di un richiamo «*alquanto fumoso, anche rispetto a chi? Alle generazioni attuali o all'ambiente stesso? Quali future generazioni? È un'ambiguità che suscita confusione rispetto agli stessi interessi umani e dimostra al contempo un'impostazione marcatamente antropocentrica*»³⁴.

Tali rilievi non possono essere condivisi.

Fermo restando che la formula utilizzata evita (del tutto opportunamente e in coerenza con l'affermazione dell'ambiente come principio e non come diritto) di

³³ Al riguardo, anche per i necessari riferimenti di giurisprudenza e letteratura, si veda M. CECCHETTI, *Art. 9*, cit., spec. pp. 221-222.

³⁴ Cfr. F. RESCIGNO, *Quale riforma per l'articolo 9*, in *federalismi.it - paper*, 23 giugno 2021.

riconoscere problematiche situazioni giuridiche soggettive in capo alle generazioni future, la congiunzione “anche” lega indissolubilmente riferimenti oggettivi e soggettivi e, forse, proprio in ciò si rivela particolarmente felice: prima dell’*anche* ci sono certamente l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, ma nella tutela di questi oggetti è senz’altro da ritenersi implicito il riferimento agli interessi delle generazioni presenti; così come, specularmente, dopo l’*anche* c’è l’interesse delle generazioni future, ma è innegabile che permangano i riferimenti oggettivi dell’azione e degli obiettivi di tutela, ossia l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi. In altre parole, il legislatore di revisione, lungi dal compiere una scelta drastica a favore di una «*impostazione marcatamente antropocentrica*», ha fatto semplicemente (e opportunamente) in modo di mantenere il più possibile aperta – come si conviene ai principi costituzionali – la possibilità di coesistenza di politiche parimenti fondate sia su approcci ispirati a concezioni antropocentriche, sia su approcci ispirati (o contaminati) da concezioni ecocentriche.

Quanto poi alla presunta “ambiguità” circa l’individuazione esatta di quali debbano essere le generazioni future da considerare, si tratta verosimilmente di un falso problema, se solo si osserva che la norma non si presenta certo con la struttura di una “regola” che imponga di identificare con certezza i “soggetti futuri” il cui interesse debba assumere giuridico rilievo, atteggiandosi piuttosto come un “principio”, tipicamente costituzionale, che impone ai legislatori (e, più in generale, a tutti gli attori pubblici) il ben più complesso obiettivo di “guardare lontano”, ossia di costruire politiche ambientali che sappiano assicurare una coesistenza (e, forse, oggi addirittura la “sopravvivenza”) di lungo periodo – certamente non limitata alle generazioni presenti – del genere umano all’interno degli ecosistemi e del complesso della biosfera.

Se letta in questi termini, la norma è in grado di rivelare, oltre che la sua correttezza intrinseca, anche la sua enorme carica innovativa quale parametro di legittimità costituzionale delle politiche ambientali.

Sotto il primo profilo, infatti, la tutela dell’ambiente e degli equilibri ecosistemici evoca di per sé una indefettibile dimensione intergenerazionale, che impone innegabilmente, se non altro per ragioni di efficacia e di effettività, di proiettare le politiche ambientali nel medio-lungo periodo, ossia non soltanto oltre il termine dei mandati degli organi elettivi ma anche oltre la dimensione delle generazioni presenti (o delle generazioni politicamente attive); da questo punto di vista, sarebbe piuttosto agevole osservare che nessuna politica ambientale, allo stato attuale delle conoscenze tecnico-scientifiche, potrebbe essere efficacemente concepita in una dimensione temporale limitata alla considerazione delle popolazioni attualmente presenti sul pianeta. Da ciò, proprio in considerazione della “ontologica” proiezione intergenerazionale delle politiche ambientali, si potrebbe ritenere che l’inserimento nel testo costituzionale di un inciso come quello che qui si esamina, ferma e acclarata la sua intrinseca correttezza, possa

rivelarsi sostanzialmente superfluo perché privo di un effettivo contenuto autenticamente innovativo.

Una simile conclusione, però, non convince.

Pare altrettanto innegabile, infatti, che un riferimento esplicito in Costituzione all'«*interesse delle future generazioni*» – come dimostra significativamente la recente sentenza del 24 marzo 2021 del *Bundesverfassungsgericht* tedesco, che si è pronunciato sulle disposizioni della Legge federale sul cambiamento climatico del 12 dicembre 2019 (*Bundes-Klimaschutzgesetz - KSG*), facendo applicazione proprio della clausola di «*responsabilità nei confronti delle generazioni future*» contenuta nell'art. 20a della Legge fondamentale³⁵ – sia certamente in grado di costituire un vincolo di estremo rilievo per il legislatore e, dunque, un parametro di validità ricchissimo di potenzialità per i processi decisionali di elaborazione delle politiche ambientali e per il sindacato giudiziale su di esse³⁶. In altri termini, è pressoché impossibile dubitare che la formalizzazione nel testo costituzionale dell'inciso che qui si esamina assuma un significato che va ben oltre la semplice “ricognizione” di una caratteristica ontologica delle politiche di tutela dell'ambiente. In verità, l'esplicito richiamo all'«*interesse delle future generazioni*» assurge, a tutti gli effetti, al rango di parametro sostanziale di legittimità costituzionale, così determinando le tipiche conseguenze del diritto costituzionale cui si è fatto riferimento all'inizio di queste pagine: conformare, con un vincolo giuridico, le scelte degli organi titolari della potestà normativa, imponendo istruttorie, ponderazioni e bilanciamenti specificamente orientati a considerare gli effetti di lungo periodo di quelle scelte e rendendo queste ultime, al tempo stesso, misurabili e valutabili nella sede di un sindacato giudiziale di ragionevolezza non più limitato alla sola “non manifesta irragionevolezza” (o “arbitrarietà”), bensì pienamente realizzabile applicando i ben più stringenti test di *idoneità, necessità e proporzionalità in senso stretto* delle misure scrutinate.

Proprio la considerazione delle potenziali “virtuosità” che assumerebbe l'unico contenuto propriamente innovativo della riforma qui esaminata, tuttavia, fa emergere, in termini speculari, il vero e proprio *mare magnum* di tutto ciò che

³⁵ «*Lo Stato tutela, assumendo con ciò la propria responsabilità nei confronti delle generazioni future, i fondamenti naturali della vita e gli animali mediante l'esercizio del potere legislativo, nel quadro dell'ordinamento costituzionale, e dei poteri esecutivo e giudiziario, in conformità alla legge e al diritto*».

³⁶ Sul tema, nella bibliografia ormai davvero sterminata, si veda almeno lo studio generale di R. BIFULCO, *Diritti e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, FrancoAngeli, Milano, 2008, nonché, da ultimo, proprio sulla lettura parallela della revisione costituzionale in esame e della sentenza del *Bundesverfassungsgericht* sul cambiamento climatico, L. BARTOLUCCI, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, n. 4/2021.

sarebbe stato (non soltanto opportuno ma) addirittura necessario prevedere in un testo costituzionale che volesse considerarsi davvero all'avanguardia in tema di politiche ambientali e proiettarsi adeguatamente sulle sfide del millennio in corso. Nonostante il “lungimirante” riferimento all’«*interesse delle future generazioni*», si può dire che il legislatore costituzionale della prima lettura si sia rivelato decisamente “miope”, essendosi di fatto limitato a “confermare” in capo ai poteri pubblici della Repubblica il compito di elaborare e implementare politiche rivolte alla tutela dell’ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, con il solo vincolo della proiezione temporale intergenerazionale e senza ulteriori specificazioni, né di natura sostanziale, né, tanto meno, di natura formale-procedimentale: specificazioni che, come si è cercato di porre in evidenza nel corso della riflessione fin qui svolta, si rivelano indispensabili in questa materia per “giuridicizzare” adeguatamente la discrezionalità politica – conformandola al migliore e più efficace perseguimento degli obiettivi di tutela ambientale – e che, proprio in tal senso, tanta e decisiva importanza rivestono in altri ordinamenti costituzionali e particolarmente nell’ordinamento dell’Unione europea.

Di qui un giudizio complessivo sul testo in esame inevitabilmente a luci e ombre, e che, come si è anticipato in premessa, non può fare a meno di richiamare l’attenzione più sulla “*occasione mancata*” che su quella sorta di “*svolta green*” dell’ordinamento costituzionale italiano salutata dal ceto parlamentare e dalle forze politiche.

Nel paragrafo che segue – ovviamente senza alcuna pretesa di completezza o di analiticità, ma ai soli fini di fornire una esemplificazione in forma quasi schematica di quali possano essere i contenuti innovativi e qualificanti per un effettivo “salto di qualità” del nostro diritto costituzionale dell’ambiente – sono indicate alcune ipotesi di formulazione normativa di ulteriori commi da aggiungere al progettato terzo comma dell’art. 9 Cost. e le ragioni che potrebbero sostenerle.

8. Le innovazioni mancate e le troppe esigenze ancora da soddisfare: qualche proposta

Un intervento di revisione che aspirasse davvero al richiamato “salto di qualità” potrebbe essere impostato su due coordinate fondamentali, le quali potrebbero essere utilmente tratte dall’esperienza ultratrentennale del modello europeo, adattandole, con gli opportuni correttivi e con l’intento di rendere possibili ulteriori “avanzamenti” rispetto a quel modello, alla realtà del nostro ordinamento costituzionale.

In primo luogo, sembra ormai pressoché impossibile fare a meno di recepire e affermare formalmente il “*principio di integrazione*” delle esigenze di tutela dell’ambiente in tutte le politiche e azioni pubbliche, in modo tale da sancire definitivamente sul piano istituzionale gli effetti della ontologica “trasversalità”

degli interessi ambientali e, addirittura, la “indefettibilità” di una sistematica contaminazione *green* (il c.d. “*greening*”) di tutte le politiche e azioni pubbliche. Per conseguire un simile risultato, tuttavia, non è sufficiente la mera “proclamazione” del suddetto principio: occorre essere ben consapevoli, infatti, che la sua concreta implementazione nell’ordinamento impone di procedere a riforme radicali degli apparati organizzativi (si pensi, solo per richiamare uno degli esempi più significativi, alla recente trasformazione, con il d.l. n. 22/2021, del vecchio “*Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare*” in “*Ministero della transizione ecologica*”), nonché dei processi decisionali che costituiscono la “precondizione” indispensabile affinché la conformazione delle politiche e azioni pubbliche alle esigenze di tutela ambientale possa davvero assumere i tratti della effettività e della continuità/stabilità.

In questa ottica, all’attuale ipotesi di modifica dell’art. 9 Cost. potrebbe aggiungersi un comma ulteriore, con la seguente formulazione:

«Le esigenze della tutela dell’ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi sono integrate nella definizione e nell’attuazione di tutte le politiche e azioni pubbliche degli enti della Repubblica, mediante appositi strumenti organizzativi e procedurali».

La seconda coordinata fondamentale che potrebbe trarsi dall’esperienza europea è ovviamente quella di fornire agli apparati pubblici punti di riferimento normativi di rango sovra-legislativo, certi e puntuali, in grado di orientare e vincolare sul piano della validità – tanto nei contenuti, quanto nel metodo – le scelte di politica e azione ambientale. Al riguardo, sul piano sostanziale, vengono subito alla mente le formule dei trattati europei che individuano (ancorché limitandosi solo ad enunciarli) gli obiettivi, i principi e i parametri delle politiche ambientali; mentre, sul piano formale-procedimentale, non può non farsi riferimento a quegli specifici strumenti metodologici che, sempre nell’ambito dell’ordinamento sovranazionale, sono considerati addirittura indispensabili, in forza della loro particolare idoneità *ratione materiae*, per la elaborazione e la realizzazione in concreto delle politiche ambientali, quali *in primis* la programmazione strategica, la partecipazione pubblica estesa a tutti i soggetti potenzialmente interessati (indipendentemente dalla loro qualificazione giuridica in termini formali) e la disciplina di procedimenti di produzione normativa *ad hoc*, ossia che risultino specificamente adeguati alle esigenze e ai caratteri del tutto peculiari della normazione nel campo della tutela dell’ambiente³⁷.

È evidente che la prospettiva di inserire in Costituzione simili contenuti normativi dovrebbe necessariamente coniugarsi con la necessità di salvaguardare

³⁷ Sul tema, da ultimo, si consenta il rinvio a M. CECCHETTI, *La produzione pubblica del diritto dell’ambiente: tra expertise tecnico-scientifico, democrazia e responsabilità politica*, in *DPCE online*, n. 3/2020, pp. 3399 ss.

l'essenzialità del testo costituzionale, soprattutto laddove l'intervento – come nell'ipotesi che si prospetta – intendesse trovare collocazione nella parte dedicata ai «*Principi fondamentali*». Il prezzo, però, di tale doverosa “salvaguardia di essenzialità”, sarebbe inevitabilmente quello di dover rinunciare a una disciplina analitica, limitandosi a mere enunciazioni (sull'esempio dei trattati europei), senza alcuna specificazione, le quali, però, “trapiantate” nell'ordinamento costituzionale interno, correrebbero il rischio di non introdurre alcun effetto di autentico “vincolo” nei confronti del legislatore, ovvero, il rischio (forse peggiore) di consegnare alla sede del giudizio di costituzionalità un potere di sindacato sostanzialmente illimitato (e comunque troppo ampio) nei confronti delle scelte legislative.

La soluzione per assicurare un risultato ottimale, dunque, potrebbe essere quella di introdurre nell'art. 9 Cost. un ulteriore comma aggiuntivo che, con la tecnica della riserva, si limitasse ad affidare la ipotizzata disciplina sostanziale e procedimentale per la tutela dell'ambiente (declinata soltanto nei suoi “oggetti necessari”) a una fonte *ad hoc*, ad esempio una “legge rinforzata” da approvarsi a maggioranza qualificata, come tale in grado di imporsi come parametro di validità anche alla legislazione ordinaria e che, ai medesimi fini, potrebbe eventualmente consistere finanche in una “legge costituzionale” da approvarsi nelle forme dell'art. 138 Cost.

Tale disposizione potrebbe essere così formulata:

«Gli obiettivi, i principi e i parametri delle politiche ambientali sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto del diritto dell'Unione europea e degli obblighi internazionali. Tale legge assicura, altresì, che le politiche ambientali siano fondate su appositi strumenti di programmazione strategica e sul metodo della partecipazione pubblica, nonché realizzate mediante adeguati procedimenti di produzione normativa.»

Ed è appena il caso di osservare che la “legge rinforzata” attuativa della previsione costituzionale qui suggerita incontrerebbe naturalmente i limiti derivanti dallo stesso art. 9 Cost., ma anche – come opportunamente esplicitato nel testo – i limiti derivanti dall'esigenza di “rispettare” il (e non di “conformarsi” al) diritto dell'Unione europea e (a)gli obblighi internazionali, analogamente a quanto già prevede l'art. 117, primo comma, Cost. per gli atti di legislazione ordinaria dello Stato e delle Regioni, al precipuo scopo di assicurare quella “conformità minima” ai vincoli giuridici imposti al livello sovranazionale e internazionale che non impedisce all'ordinamento italiano di andare “oltre” e di farsi promotore di ulteriori sviluppi.