

LUISS



Dipartimento di Giurisprudenza

Cattedra di Diritto dell'Ambiente

LA TUTELA DELL'AMBIENTE NELLA COSTITUZIONE ITALIANA ALLA LUCE DELLA RIFORMA DEGLI ARTICOLI 9 E 41 DELLA COSTITUZIONE

Chiar.mo Prof. Francesco

Fonderico

RELATORE

Chiar.ma Prof.ssa Maria Laura

Maddalena

CORRELATORE

Emilio Brogna Matr.159233

CANDIDATO

Anno Accademico 2022/2023

INDICE

INTRODUZIONE	4
CAPITOLO I - I fondamenti della tutela ambientale negli ordinamenti sovranazionali e nell'esperienza comparatistica.	
1 - La nozione di ambiente.....	7
1.1 L'ambiente come bene e come valore.....	9
1.2 L'ambiente come diritto e come interesse.....	15
2 – La portata globale della questione ambiente	4
2.1 Le origini della tutela ambientale a livello internazionale.....	5
2.2 Le fonti del diritto ambientale internazionale.....	28
2.2.1 Le consuetudini.....	28
2.2.2 Le Convenzioni internazionali.....	30
2.2.3 Dichiarazioni di Principi: da Stoccolma a Johannesburg.....	33
2.3 La portata dei principi internazionali ambientali e la loro integrazione nell'ordinamento italiano.....	41
3 - La tutela ambientale nel diritto comunitario.....	44
3.1 La crescita dell'interesse dell'Unione Europea per l'ambiente: dall'Atto Unico Europeo al Trattato di Amsterdam.....	46
3.2 L'ambiente nel "Trattato di riforma" e nella carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.....	48
3.3 I principi di diritto ambientale di rilevanza comunitaria.....	50
3.4 Il ruolo della Corte di Giustizia.....	54
4 - L'ambiente nelle carte costituzionali europee.....	56
CAPITOLO II - Ambiente e Costituzione: dalla tutela indiretta al riconoscimento esplicito.	
5 - La tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione nella originaria formulazione dell'art 9 Cost.....	61
6 - La tutela della salute nell'art 32 Cost.....	65
7 - L'approdo costituzionale della tutela dell'ambiente: una visione sistemica.....	66
8 - L'evoluzione del riparto costituzionale delle competenze.....	77
8.1 L'originario inquadramento delle competenze ambientali tra Stato e Regione.....	77
8.2 La riforma del Titolo V.....	79
8.3 Gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale post-riforma.....	84

CAPITOLO III - La Legge costituzionale 1/2022 e la nuova collocazione della tutela ambientale nella tavola dei principi fondamentali

9 - I lavori della riforma e il nuovo <i>status</i> della tutela ambientale.....	90
9.1 Proposte e disegni di legge sulla modifica del dettato costituzionale.....	94
9.2 Audizioni di esperti, lavori in commissione e dibattito nelle aule parlamentari.....	96
9.3 Formulazione finale e considerazioni sulla nuova formulazione degli artt. 9 e 41 Cost.....	110
10 - Il nuovo articolo 9 della Costituzione.....	113
10.1 La triade indissolubile: “ambiente, biodiversità ed ecosistemi”.....	116
10.2 L’interesse delle generazioni future.....	123
10.3 Una prospettiva non solo antropocentrica: la tutela degli animali nel testo della riforma.....	131
11 - L’ambiente nei rapporti economici: il nuovo articolo 41 della Costituzione.....	136
11.1 I limiti alla libera iniziativa economica privata nel rispetto dell’ambiente.....	137
11.2 Il coordinamento a fini sociali e ambientali: il ruolo del legislatore nella programmazione coordinata dell’ambiente e dell’economia in vista dello sviluppo sostenibile.....	143
11.3 L’allineamento della riforma ai programmi eurounitari che stanno alla base del Next Generation EU e Green Deal europeo.....	149
CONCLUSIONI.....	157
BIBLIOGRAFIA.....	159
SITOGRAFIA.....	171
GIURISPRUDENZA.....	172

INTRODUZIONE

La presente trattazione ha lo scopo di offrire un'analisi diacronica dell'evoluzione normativa concernente la tutela ambientale, sottolineando il ruolo che quest'ultima assume all'interno dei Testi costituzionali. In particolar modo, tale analisi è stata condotta con specifico riferimento alla Costituzione italiana, la quale ha subito un recente intervento di revisione ad opera della L. cost. n. 1/2022, avente come fine ultimo quello di introdurre espressamente, modificando gli articoli 9 e 41 Cost., la tutela dell'ambiente all'interno della categoria dei principi fondamentali, e non solo. L'opera del Legislatore costituzionale assume un carattere complesso, poiché quest'ultimo non si è limitato ad inserire "meccanicamente" un riferimento alla protezione ambientale all'interno della Costituzione, ma ha prodotto una modifica capace di elevare al "costituzionalmente rilevante" tutti gli aspetti in cui essa si declina e a cui è inevitabilmente legata, recependo e dando voce ai risultati raggiunti dalla giurisprudenza e dalla normativa di settore, sia di matrice nazionale che sovranazionale.

Infatti, come si avrà modo di osservare, nell'articolo 9 Cost., qualificato come sede principe per la tutela ambientale, viene inserita, oltre a quest'ultima, anche il riferimento alla tutela degli ecosistemi e della biodiversità, alla protezione degli animali e all'interesse per le future generazioni, introduzione, quest'ultima, estremamente rilevante, poiché apre il dibattito a considerazioni etiche e filosofiche, oltreché giuridiche.

Inoltre, interessanti modifiche sono state apportate anche all'art. 41 Cost., al fine di instaurare un punto di convergenza tra libera iniziativa economica e tutela ambientale, creando un sistema normativo per cui tali ultimi principi non vengano considerati più come antagonisti, ma complementari e inscindibili.

In particolare, il Capitolo I, dopo una breve disamina sulla peculiarità della nozione di ambiente, si focalizza sulla nascita e sull'emersione della questione ambientale nel panorama internazionale e comunitario, mettendo in luce la graduale presa di coscienza da parte dei vari Stati, evidenziata dalle numerose conferenze, trattati, accordi e dichiarazioni di principi, della necessità di predisporre adeguati strumenti giuridici a tutela dell'ambiente.

Sulla scia della componente sovranazionale, l'elaborato ricomprende anche una sezione dedicata al diritto comparato, grazie al quale viene offerta una panoramica generale sul valore che l'ambiente ricopre all'interno delle Costituzioni dei maggiori Paesi dell'UE.

La comparazione funge da parametro fondamentale per comprendere sia come gli altri Stati affrontano una questione che, come quella ambientale, va oltre i *limites imperii*, ed è in potenza capace di toccare ogni punto del globo, sia per ricostruire come le varie fonti normative hanno

caratterizzato l'intera materia.

Nel Capitolo II, invece, viene affrontato il tema della tutela costituzionale dell'ambiente *ante* riforma e come questo abbia assunto sempre maggiore rilevanza nel corso del tempo in maniera direttamente proporzionale all'aumento delle problematiche ad esso legate.

In una sorta di *aurea mediocritas*, veniva offerta copertura costituzionale all'ambiente attraverso il combinato disposto dell'articolo 9 Cost., custode della tutela del paesaggio e dei beni culturali, dell'articolo 32 Cost., concernente la tutela della salute e dell'articolo 2 Cost. fulcro dell'inviolabilità dei principi fondamentali.

A latere di tale costruzione normativa, che realizza una tutela "indiretta" dell'ambiente, emerge l'ulteriore questione concernente le novità introdotte dalla riforma del Titolo V che, riordinando l'assetto delle competenze Stato-Regioni, ha sì introdotto per la prima volta il lemma "ambiente" nel dettato costituzionale, ma lo ha inserito in un contesto "tecnico", che ha maggiorato le già numerose incertezze sulla qualificazione dell'ambiente stesso e sulla sua disciplina normativa.

Dopo la tale trattazione che funge da ponte, il Capitolo III tratta in concreto dell'*iter* e della portata della nuova formulazione degli articoli 9 e 41 Cost. a seguito della conclusione del percorso di riforma.

Il capitolo si apre con un cenno alle varie proposte che si sono susseguite nel tempo e poi arenate, concernenti la volontà di inserire, in maniera espressa, la tutela dell'ambiente all'interno della Costituzione italiana.

Si prosegue con i c.d. "lavori preparatori" alla riforma, in cui vengono analizzate le varie proposte di legge presentate in Parlamento, la discussione sul tema venutasi a creare nelle aule e nelle commissioni parlamentari e i contributi forniti dai maggiori esperti esterni, chiamati ad esprimere pareri e osservazioni sulla corretta formulazione del testo costituzionale.

L'analisi di questi aspetti rappresenta un fondamentale contributo al fine di comprendere le future implicazioni della riforma, la volontà dei partiti politici di dare ampio spazio alle tematiche ambientali, nonché le regole che bisogna osservare, dal punto di vista della sintassi giuridica, nel momento in cui ci si trovi a riformare norme di principio, andando a bilanciare e dosare lo stesso linguaggio giuridico.

L'elaborato prosegue con il dibattito sorto in dottrina con riferimento ai singoli lemmi oggetto di modifica, sottolineandone le criticità, i punti di forza e le possibili implicazioni che potrebbero, in futuro, sorgere dall'applicazione della nuova formulazione costituzionale. Siffatto aspetto che non può essere trascurato, essendo un raffronto tra il *pre* e il *post* riforma, al fine di mettere in luce l'avvenuta costituzionalizzazione dell'ambiente e il ruolo ora svolto dalle disposizioni che congiuntamente, in passato, assicuravano la presenza della protezione dell'ambiente in Costituzione.

Come punto di convergenza tra il principio e la fine di questa trattazione viene, nelle ultime pagine, tratteggiato l'allineamento delle nuove disposizioni costituzionali alle politiche di matrice sovranazionale quali *Next Generation Eu*, *Green Deal* europeo, Agenda 2030 e, di riflesso, al P.N.R.R.

Il presente elaborato è stato realizzato attraverso l'utilizzo, per i primi due capitoli, di un criterio prettamente cronologico, grazie al quale è stato possibile mettere in evidenza l'*excursus* storico che ha caratterizzato l'evoluzione della tutela ambientale. Gli *steps* più importanti, espressione della graduale emersione dell'importanza della questione ambientale, sono stati introdotti grazie ad un'attività di *case report* giurisprudenziale, funzionale per comprendere le metodologie di approccio alla tutela ambientale.

L'ultimo capitolo, invece, è stato costruito tramite un'analisi sistematica dei dossier, dei documenti e dei resoconti prevalentemente pubblicati dal Senato sull'*iter* della riforma, con un *focus* particolare sui contributi degli esperti esterni. Inoltre, sono stati analizzati i più recenti saggi pubblicati dalla dottrina e le varie normative di attuazione delle politiche europee sopra elencate.

CAPITOLO I - I fondamenti della tutela ambientale negli ordinamenti sovranazionali e nell'esperienza comparatistica.

1. La nozione di ambiente.

La trattazione di questioni concernenti la tematica ambientale necessita della risoluzione di un problema preliminare: la corretta individuazione della nozione di ambiente. Il termine deriva dal latino *ambiens-ambientis*, part. pres. di *ambire* “andare intorno, circondare”, dunque si riferisce in maniera indefinita a tutto ciò che circonda l'uomo e al sistema in cui egli vive. Questa nozione, al pari di *environment* nella lingua inglese e *Umwelt* in tedesco, è una costruzione moderna¹, che tuttavia non rende appieno l'effettiva portata del termine stesso. Infatti, la nozione di ambiente è particolarmente complessa, proprio perché il suo carattere relazionale non consente un approccio semplificato e unidirezionale². Pertanto, quando viene utilizzata la parola ambiente” è “inevitabile la considerazione di almeno tre dimensioni: la dimensione relazionale tra più fattori sia naturali che antropici; la dimensione spaziale o geografico-territoriale, che impone di specificare sempre a quale dei molti “ambienti” si intenda fare riferimento (globale, regionale, locale, a seconda che si consideri l'intera biosfera o singoli ecosistemi); la dimensione temporale o diacronica, che rivela l'esigenza ineludibile di adottare una prospettiva dinamica che sia in grado di rappresentare in modo adeguato la continua evoluzione e i mutamenti delle “relazioni ambientali”, le quali “vivono” in quanto coinvolgono necessariamente esseri viventi.”³. Si può evincere dunque come il termine stesso sia così tecnico e polivalente da non poter essere ridotto ad una sola e semplice definizione, e ciò rileva la limitatezza delle scienze giuridiche, non in grado di formulare, in maniera esaustiva, un concetto di ambiente che riesca a racchiudere tutti gli aspetti in cui questo si articola⁴.

Nel dibattito sull'individuazione del concetto di ambiente a seguito della sua prima introduzione nel panorama giuridico italiano degli anni Settanta, non si può far a meno di citare due dei maggiori filoni interpretativi che si sono contrapposti, quello pluralista e quello monista. Il primo, introdotto da Massimo Severo Giannini, inquadra l'ambiente come una nozione che si va ad articolare in una serie di elementi distinti tra di loro per struttura e contenuto, come: l'ambiente *in primis* legato alla normativa sul paesaggio, *in secundis* alla difesa del suolo, dell'aria e dell'acqua, e infine alla dimensione collegata alla gestione e pianificazione del territorio con i relativi profili urbanistici.⁵ Pertanto, seguendo questa concezione, al termine ambiente si attribuisce un significato

¹ L.THOMMEN, *An Environmental History Of Ancient Greece And Rome*, Cambridge University Press, 2000, pp. 4-5.

² D.AMIRANTE, *Costituzionalismo ambientale Atlante giuridico per l'Antropocene*, Il Mulino, Bologna, 2022, p. 17

³ M.CECCHETTI, *La disciplina giuridica della tutela ambientale come diritto dell'ambiente*, in *Federalismi*, fasc. n. 25/2016, p.29

⁴ M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 5

⁵ M.S. GIANNINI, “Ambiente”: *saggio sui suoi aspetti giuridici*. In *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1973 p. 15

convenzionale, espressivo cioè di un fenomeno cui convergono, senza integrarsi, elementi come l'aria, l'acqua, il suolo, e i comportamenti umani. Si evince sin da subito come questa ricostruzione del termine ambiente sia polisenso e multidirezionale, da un lato si comprende lo sforzo della dottrina di ricostruire e riconoscere la complessità che racchiude la nozione stessa, dall'altro, includendo in esso elementi eterogenei tra di loro, ne deriva un concetto "dal contenuto sfuggente, non rigidamente delimitato o delimitabile a priori, non formulabile mai in modo esaustivo"⁶ con impossibilità di apprestare una corretta tutela dal punto di vista giuridico non essendo, appunto, individuata in modo adeguato la nozione stessa di ambiente. In contrapposizione alla concezione triadica, prese piede un ulteriore filone dottrinale⁷ che, analizzando in maniera profonda la nozione di paesaggio, introdusse una bipartizione tra tutela del territorio inteso come "ambiente in senso visibile" e tutela della salute qualificata come "ambiente in senso invisibile". In questo contesto "il Paesaggio è il punto di congiunzione tra il visibile e invisibile, tra ciò che appare e l'equilibrio immanente all'esperienza sensibile dell'essere manifesto"⁸. Questa ricostruzione parte anche da un dato fattuale, cioè che ancor prima dell'ambiente, il paesaggio era presente nel dettato costituzionale, all'articolo 9 Cost., sin dalla sua introduzione nel 1948. La norma stessa finalizza la tutela del paesaggio alla realizzazione del pieno sviluppo della persona umana, che può essere realizzato solo tramite la salvaguardia dell'equilibrio ecologico dell'ambiente circostante. Ma la teoria per antonomasia in contrapposizione a quella pluralista fu quella monista, messa in luce dagli studi di Amedeo Postiglione. L'Autore affermò a più riprese che non è possibile pervenire ad una ricostruzione del concetto di ambiente articolata in più nozioni, poiché, così facendo, la nozione stessa rimarrebbe configurata in uno spazio metagiuridico, con tutto ciò che ne consegue in termini di incertezza normativa⁹. Egli propose una ricostruzione di "ambiente in senso unitario" configurando quest'ultimo come "diritto ad un ambiente salubre". Questa definizione venne in prima battuta avallata sia dalla Corte costituzionale che dalla Corte di Cassazione. Con la sentenza n. 210/1987, venne proposta dalla Corte costituzionale una "concezione unitaria del bene ambientale comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali" specificando che l'ambiente "comprende la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acqua, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale ed in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni"¹⁰. Anche

⁶ M. CECCHETTI, *op. cit.*, p. 29

⁷ 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*, n. 1/2021, il Mulino, Bologna 2021 pp. 1-2

⁸ N. CAPONE, *op. cit.*, p. 3

⁹ A. POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1985, pp. 33 ss.

¹⁰ A conferma di ciò, ritroviamo anche la sentenza della Corte costituzionale n. 641 del 30 dicembre 1987, in <https://www.cortecostituzionale.it>, dove venne stabilito che l'ambiente come bene unitario è costituito da «varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela; ma tutte,

i giudici della Corte di Cassazione, concordi con la ricostruzione di cui sopra, hanno proposto una nozione non solo unitaria ma anche omnicomprensiva di ambiente, specificando però, con una sottile vena di pluralismo, gli elementi che la compongono, quali: l'assetto del territorio, la ricchezza delle risorse naturali, il valore estetico e culturale del paesaggio nonché l'ambiente quale condizione di vita salubre. Individuare correttamente in cosa va ad articolarsi il termine "ambiente" dal punto di vista giuridico è di fondamentale importanza posto che, senza di esso, tutta la legislazione sarebbe inficiata da un tasso di indeterminatezza, mancando infatti l'oggetto principale a cui riferirsi.

Tuttavia, seppur apprezzabili, i tentativi della dottrina e della giurisprudenza di ricostruire analiticamente il concetto di ambiente non hanno totalmente risolto il problema interpretativo. La concezione unitaria dell'ambiente ha dato la possibilità sia per la giurisprudenza che per la dottrina di interrogarsi non tanto su quali o quanti elementi andassero a formare "l'ambiente" ma sulla diversa e più complessa questione della natura giuridica dello stesso. L'ambiente è un concetto in continuo mutamento, che non può essere ricostruito in maniera rigorosa poiché variabile e mutevole e capace di investire aspetti della vita sociale diversi di generazione in generazione, in relazione al modo in cui l'uomo stesso interagisce con esso. Pertanto, risulta difficile individuare con chiarezza il perimetro della nozione di ambiente. Infatti, com'è stato puntualmente sottolineato, alcune nozioni sono troppo specifiche e troppo ampie; altre, estremamente generiche. "In realtà la dimensione giuridica dell'ambiente assume un rilievo autonomo nel momento in cui si individua come oggetto di tutela, l'insieme delle risorse naturali ed il loro equilibrio¹¹".

1.1 L'ambiente come bene e come valore.

Vero è che anche se la concezione unitaria di ambiente ha riscosso evidenti considerazioni positive in dottrina¹², non venne data come certa e insuperabile. Posto che l'identificazione del concetto di ambiente sconta una indeterminatezza quasi ontologica, dottrina e giurisprudenza continuarono a ricercare analiticamente di inserire "l'ambiente" all'interno di una categoria giuridica. Nelle prime normazioni in materia, risalenti agli anni '70-'80, possiamo osservare come il concetto di ambiente veniva dato per presupposto e mai indicato dettagliatamente, per esempio nell'art. 80 del DPR n. 616/77, la nozione di ambiente veniva ricollegata ad uno degli aspetti della più ampia nozione di

nell'insieme, (...) riconducibili ad unità», o anche in tal senso Corte cost. 30-12-1987, n. 617, in Cons. St., 1987, p. 1905 secondo cui «bene «ambientale» (deve essere) inteso in un'accezione unitaria e globale, che non è equiparabile alla somma aritmetica delle varie competenze attinenti a all'uno o all'altro (acque, urbanistica, foreste, agricoltura, fauna, ecc.) degli aspetti specifici che il bene stesso può di volta in volta assumere».

¹¹ S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, fasc. n. 3/2017, pp. 7-8.

¹² Per una concezione unitaria dell'ambiente si v. anche P. MADDALENA, *L'ambiente valore costituzionale nell'ordinamento comunitario*, in Cons. St., 1999, nn. 5-6.; F. GIAMPIETRO, *Diritto alla salubrità dell'ambiente. Inquinamenti e riforma sanitaria*, Milano, 1980, p. 71 ss.; F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria di ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Dir. econ.*, 2002, p. 215.; A. GUSTAPANE, *Tutela dell'ambiente*, in *Enc. Dir.*, XLV, Milano, 1992, p. 507.

urbanistica, oppure con la l. n. 349/86 istitutiva del Ministero dell’Ambiente, con la quale si dava anche attuazione alla V.I.A., si parlava di tematiche afferenti alla tutela ambientale, ma dell’ambiente non veniva mai data una definizione. Questo continuo rimando alle questioni ambientali e le relative problematiche che suscitarono le normative settoriali che riguardavano l’ambiente, portarono sempre di più la dottrina e la giurisprudenza a cercare di definire in modo esaustivo il concetto, tentando di sussumere quest’ultimo sotto categorie giuridiche preesistenti. Nella trasposizione all’interno del piano giuridico, in un momento in cui era difficile qualificarne in concreto la natura, il concetto di ambiente è stato inserito nella categoria dei beni giuridici attraverso svariate ricostruzioni sia da parte di autorevole dottrina, sia dalla giurisprudenza, soprattutto costituzionale. In un primo momento venne in luce la classificazione di ambiente come “bene pubblico”. L’integrazione dell’ambiente in tale categoria aveva le proprie radici in una concezione di Stato proprietario del bene stesso e deputato a soddisfare i bisogni della collettività. Si individuarono dunque i beni pubblici patrimoniali diversi in questo caso dall’ambiente che venivano identificati come “bene pubblico soggettivo”, motivo per il quale lo Stato poteva liberamente goderne e disporne (es. patrimonio mobiliare della P.A o patrimonio fondiario/edilizio), in contrapposizione con i beni demaniali identificati come “beni pubblici oggettivi” (ad esempio demanio idrico o marittimo) che sono gestiti dallo Stato e dagli altri enti pubblici al servizio però della comunità e per realizzare l’interesse pubblico sotteso all’azione statale.

Questa connotazione del bene ambiente come bene pubblico non ha però convinto parte della dottrina e della giurisprudenza. Sul punto, la nota sentenza¹³ delle Sezioni unite della Corte di Cassazione sul concetto di demanialità pare evidenziare i tratti dolenti di questa qualificazione. Gli Ermellini evidenziarono che “quando un bene (...) risulti per le sue intrinseche connotazioni, in particolare quelle ambientali, destinato alla realizzazione dello stato sociale, quest’ultimo deve ritenersi *bene comune*, ossia strumentale per la realizzazione dell’interesse di tutti i cittadini”. Scopo della pronuncia è quello di evidenziare come, in relazione ai beni demaniali nella cui categoria rientrano anche gli elementi che compongono il bene ambiente, lo Stato non può qualificarsi “proprietario” nel senso pieno del termine, quanto più un garante della corretta fruizione collettiva del bene stesso. Dunque, attribuire allo Stato la titolarità di un bene come l’ambiente, destinato alla realizzazione degli interessi e dei bisogni della collettività e al godimento diretto di quest’ultima, costituirebbe una ricostruzione non pienamente soddisfacente¹⁴.

¹³ Cass. Civ. sez. I sent. n. 3811 16 febbraio 2011

¹⁴ Oppure come definito da S. CASSESE, *I beni pubblici, circolazione e tutela*, Giuffrè, Milano, 1969, p. 175, “un inutile giro logico”.

Per questi motivi, viene abbandonata la logica proprietaria riscoprendo una dimensione personale e collettivistica, qualificando l'ambiente come "bene comune" o "bene libero". Questa ricostruzione è stata subito superata da diverse pronunce della Corte costituzionale, la quale ha fornito diverse interpretazioni del termine stesso, ognuna di essa capace però di sintetizzarne o renderne esplicita la portata. Muovendo i passi dalla teoria dei beni giuridici individuata dalla dottrina civilistica, tra le tante definizioni di "ambiente" che sono state prodotte, alcune lo qualificano come "bene giuridico"¹⁵. Il "bene ambiente" entra a far parte del linguaggio della stessa Corte costituzionale, che a più riprese lo identifica sotto questa categoria. Riprendendo la sentenza n. 641/1987, già citata in precedenza, possiamo notare come gli stessi giudici costituzionali qualificano l'ambiente come "*bene giuridico riconosciuto e tutelato da norme*" e che "*la sua protezione (...) è imposta anzitutto da precetti costituzionali (artt. 9 e 32 Cost.), per cui esso assurge a valore primario ed assoluto.*". Si denota dalla stessa definizione una nuova apertura ed un nuovo modo di concepire la portata del termine "ambiente", posto che prima della metà degli anni Ottanta le pronunce rese dalla stessa Corte risentivano ancora di una non corretta individuazione del concetto stesso. In precedenza, ci si riferiva all'ambiente soprattutto con riferimento al territorio o in relazione a beni da tutelare in virtù del loro carattere scientifico o storico-artistico, e in tale contesto, la giurisprudenza costituzionale non era riuscita ad approdare ad una concezione univoca sul tema, con conseguenti lacune sia per quanto riguarda i settori di intervento, sia per i meccanismi di tutela. La pronuncia della Corte, riprendendo una precedente sentenza, la n. 210/1987, qualifica l'ambiente come un bene che ricomprende varie fattispecie in cui l'uomo vive e si identifica; infatti, ne deriva che esso "comprende la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale ed in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni"¹⁶.

La sentenza n. 641/1987 offre un ulteriore spunto, altrettanto necessario alla qualificazione dell'ambiente come bene giuridico. Nei suoi considerato in diritto, i giudici costituzionali qualificano l'ambiente come "bene immateriale unitario"¹⁷, ciò significa che lo stesso viene identificato come bene incorporeo che assurge a nuovo bene nel momento in cui si estrinseca in un elemento materiale e assume la qualità di bene giuridico, allorché riconosciuto dall'ordinamento come oggetto specifico

¹⁵ A. POSTIGLIONE, *Il diritto all'ambiente*, Jovene, Napoli, 1982, pp. 59-64; In senso contrario, F. SPANTIGATI, *Le categorie necessarie per lo studio del diritto dell'ambiente*, in *Riv. Giur. Amb.*, fasc. n. 2/1999, pp. 221-236.

¹⁶ Cfr. C. cost., sent. n. 356 del 27 luglio 1994: "la protezione dell'ambiente, che pure attraversa una molteplicità di settori in ordine ai quali si mantengono competenze diverse, statali e regionali, ha assunto una propria autonoma consistenza, che, in ragione degli specifici ed unitari obiettivi perseguiti, non si esaurisce né rimane assorbita nelle competenze di settore".

¹⁷ Sull'unitarietà del concetto di "ambiente" cfr. C. cost., sentt. nn.1031/1988, 67/1992, 318/1994.

di tutela¹⁸. Pertanto, secondo tale ricostruzione il bene ambiente, seppur formato da diversi elementi, questi concorrono a rappresentarne l'unitarietà, ed anche questi ultimi, presi singolarmente e/o separatamente, possono essere oggetto di cura e di tutela. Dunque, da un lato si rende noto che l'ambiente stesso viene a realizzarsi empiricamente attraverso una serie di elementi (aria, acqua, suolo ecc.), ed è grazie a questi che se ne riconosce la natura ed è possibile qualificarli come "beni giuridici", dall'altro lato si attesta che rimane fermo il carattere unitario del bene stesso. Tale orientamento che verte sul concetto di immaterialità viene avallato anche dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione, secondo la quale "*L'ambiente in senso giuridico va considerato un insieme che pur comprendendo vari beni o valori [...] si distingue ontologicamente da questi, in quanto si identifica in una realtà priva di consistenza materiale, ovvero «in un contesto senza forma»¹⁹*".

Questa visione, tuttavia, aveva le sue lacune: *in primis*, si notava come l'ambiente stesso non possedesse tutte le caratteristiche proprie dei beni immateriali, quali l'indistruttibilità, la riproducibilità o la circolabilità, e *in secundis* non veniva preso in considerazione l'aspetto necessariamente materiale che contraddistingue gli elementi che compongono l'ambiente. Il percorso della corretta individuazione della nozione di ambiente non si è arrestato ad una prima pronuncia che qualificava l'ambiente quale "bene immateriale": bisogna constatare infatti che la giurisprudenza costituzionale è tornata più volte sul punto, onde addivenire ad una più corretta ed esaustiva ricostruzione di quest'ultimo. Questa intricata ricerca di esaurienti definizioni era presumibilmente dipesa da un lato dalle nuove normazioni in materia ambientale, sia di livello ordinario, sia di livello costituzionale e dall'altro dall'impellente necessità di dare un considerevole spazio alla tematica ambientale nei vari settori dell'ordinamento nazionale²⁰.

Quasi dieci anni dopo la pronuncia che vedeva il bene ambiente qualificato come "bene immateriale", i giudici costituzionali pervengono ad una nuova nozione dello stesso, individuato sempre sotto la categoria dei beni giuridici. Infatti, come si può ben notare dal testo, nella sentenza n. 378/2007²¹, la Corte costituzionale, abbandonando la logica dell'immaterialità, approda ad una nuova identificazione del concetto di ambiente quale "*bene materiale complesso e unitario la cui disciplina ricomprende anche la tutela e la salvaguardia delle qualità e degli equilibri delle sue singole componenti*". La questione, pur riguardando una problematica più complessa, quella del riparto di competenze Stato-Regioni, che verrà analizzata nei capitoli successivi, offre interessanti spunti della

¹⁸ Voce "beni immateriali", *Enciclopedia Giuridica*, Istituto dell'Enciclopedia italiana Treccani.

¹⁹ Cass. civ., sez. I, sent. n. 4362 del 9 aprile 1992.

²⁰ Cfr. R. ROTA, *Introduzione al diritto ambientale*, in *Lezioni di diritto dell'ambiente*, pp. 23-65, nel quale afferma che "particolare interesse suscita poi l'evoluzione dei profili di tutela ambientale nella giurisprudenza della Corte di Cassazione e della Corte costituzionale, pressoché parallela al percorso dottrinale e al successivo sviluppo della normativa".

²¹ La questione riguardava l'impugnazione di disposizione legislative della provincia autonoma di Trento relativa alla disciplina dei rifiuti e alla conservazione degli habitat.

nuova e peculiare classificazione resa dalla Corte, necessaria poi a risolvere le questioni di legittimità poste alla base del ricorso. Tale qualificazione esige qualche precisazione: se può risultare semplice l'accezione "materiale" del bene ambiente, inteso come suscettibile di avere una consistenza fisica, sensibile e che occupa un'estensione spaziale dunque tangibile, degno di un maggiore approfondimento sembra essere l'aggettivo "complesso". Tale specificazione sta a significare che l'ambiente stesso è rappresentato da più componenti e da tanti elementi che sono in stretto collegamento tra di loro e che, considerati contestualmente, vanno a formare il "bene ambiente"²². Posto che l'ambiente, come già affermato in precedenza, viene a qualificarsi come un concetto in continua evoluzione e mutevole dato dal fatto che quest'ultimo può evolversi, così come si evolve una società o lo stesso contesto naturale che il medesimo identifica, anche i singoli elementi di cui si compone possono cambiare con il passare del tempo e con il mutare delle istanze e delle esigenze sociali in quel momento ritenute importanti. Dunque, i singoli elementi che compongono l'ambiente possono essere identificati come un sistema aperto nel quale è lo Stato e dunque il Legislatore ad avere il compito, di volta in volta, di individuare concretamente gli elementi che compongono il "complesso". Pertanto, il bene ambiente, coincidendo con l'essenza della cosa ambiente, sarebbe costituito da svariate componenti, anche eterogenee tra di loro, così come individuate dal legislatore, e la normativa attuata da quest'ultimo deve mirare alla salvaguardia e alla tutela delle singole componenti del complesso sistema denominato ambiente e delle loro interazioni reciproche.

Orbene, nell'attività di interpretazione portata avanti dai giudici costituzionali, si può notare come, in decisioni coeve o successive a quelle in cui l'ambiente veniva ad essere qualificato nella categoria dei beni giuridici, viene in luce un'ulteriore dimensione dello stesso, quella di "valore". Tale discorso apre le porte al nucleo centrale di questa trattazione, cioè il rapporto tra l'ambiente e la nostra Carta costituzionale. Senza anticipare quello che sarà oggetto di una compiuta analisi nelle pagine che seguiranno, possiamo fare un piccolo *focus* sull'evoluzione della nozione di ambiente pian piano emersa ad opera della giurisprudenza prima di una sua esplicita introduzione nel testo costituzionale. Si rinviene sovente nelle parole dei giudici costituzionali una qualificazione dell'ambiente quale "valore primario ed assoluto"²³ e "costituzionalmente garantito alla collettività"²⁴. Inizialmente, vi erano stati dubbi da parte della dottrina e della giurisprudenza stessa sulla corretta qualificazione del medesimo, posto che nelle stesse sentenze si rinvenivano sia riferimenti a valori costituzionali, sia riferimenti a svariate categorie giuridiche. Le perplessità che nascevano dipendevano maggiormente

²² G. VOSA, *La tutela dell'ambiente "bene materiale complesso e unitario" fra Stato e autonomie territoriali, appunti per una riflessione*, in *Federalismi*, fasc. n. 19/2017, pp. 2-14, il quale afferma che la concezione materiale dell'ambiente significa che esso è "composto da più parti in dinamica relazione tra di loro".

²³ C. cost., sent. n. 641/1987, in <https://www.cortecostituzionale.it>.

²⁴ C. cost., sent. n. 617/1987, in <https://www.giurcost.org/decisioni/1987/0617s-87.html>.

dal fatto che, almeno negli anni di emanazione di queste sentenze, non vi era alcun tipo di riferimento normativo essenziale sulla questione ambientale, per cui la Corte doveva, in un certo senso, “ricostruire” la tutela ambientale con i mezzi di cui disponeva, la maggior parte dei quali erano delle normative settoriali che disciplinavano aspetti solo legati all’ambiente. Sembra maggiormente adeguata l’utilizzo dell’espressione “valore” quando si discute sul tema ambientale e del suo rapporto con le varie fonti del diritto che permeano il nostro ordinamento giuridico, poiché richiama un “qualcosa di pregiato, o di importante”, da essere considerato come fondamentale. Inoltre, il suo carattere flessibile e per certi versi astratto, tende a colmare quei vuoti definitivi che si è tentato per anni di riempire, uscendo da logiche rigide e predeterminate. Infatti, l’inserimento della tutela ambientale all’interno delle categorie valoriali della nostra Costituzione rappresenta l’avvenuto riconoscimento del compito primario che quest’ultimo svolge all’interno nell’ordinamento repubblicano, indicando il grado di intensità della sua tutela ed il rapporto con gli altri interessi costituzionalmente rilevanti, andando oltre la necessità di inserirlo in rigidi schemi giuridici²⁵. Pertanto, la qualificazione di valore fa sì che possa ricoprire un ruolo chiave nell’architettura dell’ordinamento giuridico.

Sempre da una prospettiva storica e al di là delle modifiche che vi sono state tramite le revisioni costituzionali attuate nel 2001 e nel 2022, che hanno introdotto nel tessuto costituzionale espressamente il lemma “ambiente”, secondo autorevole ed illuminante dottrina²⁶, già nella sua configurazione originaria, ossia quella del 1948, la nostra Costituzione aveva dimostrato la capacità di affrontare la tematica ambientale. Secondo l’Autore, ciò era possibile per la compresenza di tre caratteristiche fondamentali: la prima era riferita al contenuto e alla portata del principio di personalità e del principio di solidarietà, che erano diretti a stabilire l’obbligo, da parte delle istituzioni, di responsabilità rispetto a problemi che investivano la collettività, quale ad esempio l’importanza della questione ambientale, sempre di più desiderosa di un inquadramento normativo. Infatti, più volte la giurisprudenza costituzionale ha sottolineato il carattere di “*valore costituzionalmente garantito e protetto*” del bene ambiente, sulla base del combinato disposto degli articoli 9 Cost e 32 Cost²⁷, rispettivamente “tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico” e “tutela della salute”. Un’altra peculiare caratteristica che si rinviene nella nostra Carta costituzionale è la “capacità di futuro”: ciò si sostanzia nell’affermazione che le norme sullo sviluppo economico, sulla tutela del

²⁵ M.S. GIANNINI, *Difesa dell’ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in *Riv Trim. dir. Pubbl.*, 1971, p. 1122 ss.

²⁶ S. GRASSI, *op cit.* pp.11-14.

²⁷ Ad esempio, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 167/1987, ha sancito che “*la valorizzazione del patrimonio culturale, la difesa delle risorse naturali dall’inquinamento, i rilevamenti sull’ambiente e la sensibilizzazione dell’opinione pubblica sono attività che mirano alla cura, alla tutela e alla salvaguardia di interessi unitari di livello nazionale e di valori costituzionali quali l’ambiente e la salute*”.

risparmio, sull'equilibrio di bilancio, sulla famiglia e sullo sviluppo scientifico e sulla ricerca sono finalizzate a garantire delle prospettive di benessere ai componenti della Nazione, di oggi e di domani. Terza ed ultima caratteristica che permette alla Costituzione italiana di rispondere alle istanze ambientali che via via vengono in essere è la capacità di recepire nel nostro ordinamento normative sia comunitarie che internazionali maggiormente avanzate sulla tematica ambientale. Questo grazie al disposto dell'art 10 Cost., che stabilisce che "*il nostro ordinamento si conforma alle norme internazionali genericamente riconosciute*" oltre che per il disposto dell'art 11 Cost., che prevede che "*La Repubblica accetta i limiti alla propria sovranità per consentire il raggiungimento della giustizia e della pace tra i popoli*", e in ultimo per il tramite dell'art 117 Cost., che sottopone la legislazione statale e regionale al rispetto degli obblighi internazionali e comunitari. Pertanto, possiamo affermare, in relazione a ciò che è stato sopra esposto, che "*l'ambiente costituisce un valore, un presupposto di tutti gli altri diritti e, come tale, costituisce una sfida per l'intero assetto di quello che (...) si può definire lo Stato costituzionale*²⁸."

1.2. L'ambiente come diritto e come interesse.

Le qualificazioni che si sono susseguite e sovrapposte in relazione alla nozione di ambiente precedentemente esposte, non esauriscono il novero delle categorie giuridiche in cui lo stesso trova il suo spazio, infatti, anche le situazioni giuridiche soggettive quali l'interesse legittimo ed il diritto soggettivo si prestano a far comprendere in che modo l'ambiente influenzi *in primis* la sfera giuridica dei singoli. Ciò da un lato è dipeso da un elemento fattuale molto semplice, ovvero che l'ambiente nella sua accezione più ampia ed astratta va a ricomprendere "tutto ciò che circonda l'uomo", dall'altro lato, "il verificarsi di gravissimi disastri ambientali, la presa di coscienza degli effetti del forte impatto antropico (...) su quel super organismo che James Lovelock ha soprannominato Gaia e le sfide geopolitiche a cui la comunità internazionale è chiamata a rispondere²⁹" portano ogni individuo al non potersi esimere dal prendere parte alla "questione ambientale".

Nell'ordinamento italiano, l'apparato *in primis* deputato alla salvaguardia e alla tutela di tutti gli aspetti che si ricollegano al tema ambiente è la pubblica amministrazione. Dalla disciplina del diritto amministrativo, sappiamo che ogniqualvolta la stessa P.A. emani un provvedimento che incida sulla situazione giuridica soggettiva dei singoli cittadini, quest'ultima prende il nome di "*interesse legittimo*". Orbene, senza ovviamente iniziare qui una disamina delle varie interpretazioni che si hanno di interesse legittimo, riconosciamo che in materia ambientale è chiaro che la posizione di

²⁸ S. GRASSI, *op cit.*, p.7.

²⁹ C. ROVITO, *Il ruolo del cittadino nella tutela dell'ambiente. Un'analisi degli strumenti normativi a sua disposizione*, in www.dirittoambiente.net, 2016, p. 1.

interesse legittimo è una posizione di tipo sostanziale, posto che quest'ultima corrisponde alla pretesa che un soggetto abitante in un determinato contesto vanta a che l'amministrazione incaricata di garantire il contesto stesso o anzi di migliorarne la qualità, operi in modo corretto³⁰. Appare chiaro dunque che la posizione di interesse legittimo riguarda direttamente il singolo cittadino che è titolare di un bene della vita da tutelare, quale l'ambiente, passibile di essere intaccato nel caso in cui l'organo chiamato a salvaguardarne l'integrità non agisca secondo i corretti parametri normativi. Nel caso in cui venga arrecato un pregiudizio al singolo in relazione al bene ambiente, il nostro ordinamento ha previsto la possibilità di richiedere la tutela giurisdizionale dinanzi all'organo competente. Con particolare riferimento ai provvedimenti amministrativi, possono sorgere alcuni problemi nella corretta individuazione del soggetto legittimato ad agire in giudizio ed ottenere la conseguente tutela. Ciò è dipeso dalla constatazione che, da un lato, la selezione del soggetto legittimato all'impugnazione di un provvedimento amministrativo sconta rigide regole per ciò che concerne la sua individuazione, dall'altro lato, dal fatto che la protezione dell'ambiente in sé considerata veniva qualificata dalla giurisprudenza amministrativa come "interesse diffuso" e dunque ascrivibile non alla sfera individuale dei singoli, ma a tutta la collettività. Questa ricostruzione impediva al singolo individuo di essere titolare del requisito della legittimazione ad agire, necessaria per richiedere una tutela in sede giurisdizionale, posto che, riprendendo le parole dei giudici amministrativi, *"personalità dell'interesse e appartenenza alla collettività sono termini di una inconciliabile antitesi"*³¹. Questo primo orientamento giurisprudenziale³² rappresentava un paradosso poiché l'ambiente in tal caso veniva considerato come interesse appartenente indistintamente a *tutti* gli individui, ma tutelabile da *nessuno* di questi in sede giurisdizionale.

La svolta si ebbe con la legge n. 349/1986 istitutiva del Ministero dell'ambiente, che segnò il passaggio dalla qualificazione dell'interesse ambientale quale interesse diffuso ad una nuova concezione, cioè quella di "interesse collettivo", introducendo la figura dell'ente esponenziale. Dunque, l'ambiente non veniva inteso più come *adespota*, come in precedenza, ma come interesse *collettivo*, quindi, che riguarda in modo omogeneo tutti i membri di un gruppo o categoria, ma che è tutelabile solo attraverso la mediazione di un soggetto collettivo, quale l'ente esponenziale che si presenta come un'organizzazione che abbia come scopo principale quello di tutelare gli interessi, come quello ambientale, riferibili all'intera categoria di soggetti che essa rappresenta. La legge stessa introduceva però particolari requisiti per ottenere la possibilità di agire in giudizio e rappresentare i

³⁰ C.E. GALLO, *L'ambiente e le situazioni giuridiche soggettive*, in R. Ferrara, A. Sandulli, *Trattato di diritto dell'ambiente*, tomo I, Giuffrè, Milano, 2014, pp. 403-417.

³¹ Cons. St., Ad. Plen. n. 24 del 19 ottobre 1979.

³² Tali giudizi venivano per lo più instaurati da associazioni ambientaliste che si qualificavano come titolari di una legittimazione ad agire in giudizio per la tutela dell'interesse ambientale (come, ad esempio, nel caso *"Italia nostra"*, ecc).

portatori di interessi collettivi, come ad esempio, il requisito della rappresentatività a livello nazionale o regionale e l'iscrizione in appositi elenchi detenuti presso il Ministero dell'Ambiente. Secondo autorevole dottrina,³³ la possibilità di ottenere la legittimazione ad agire in giudizio per la tutela dell'interesse ambientale, poteva essere svincolata dalla necessaria mediazione di matrice pubblicistica, quale l'iscrizione in elenchi ministeriali. Bisognava prendere in considerazione il *principio di sussidiarietà orizzontale* sancito dall'articolo 118 Cost. che stabilisce, in sostanza, che i cittadini, singoli o associati, devono essere messi in condizione di svolgere tutte le funzioni che possono svolgere autonomamente. Ragionando in questi termini, anche la tutela dell'interesse ambientale poteva essere autonomamente richiesta dai titolari di beni diffusi senza che siano previste particolari procedure di accreditamento o la sussistenza di rigidi requisiti. Pertanto, l'interesse ambientale non si ritroverebbe più in uno stato "fluido e magmatico"³⁴, non si qualificerebbe più come adespota, cioè relegato ad un livello pregiudiziale per il fatto di essere riferito a collettività non determinate, ma si presenterebbe come interesse del quale sono tutti titolari e che possono esercitare congiuntamente. Quest'ultimo si verrebbe a qualificare come un interesse super-individuale, il quale non necessita di un portavoce collettivo per la sua tutela, essendo "suscettibile di soggettivizzazione un numero indefinito di volte"³⁵. La *ratio* di qualificare l'ambiente come un interesse super-individuale sta nel fatto che il suo riferirsi ad una pluralità di soggetti risalta solo in termini di aggregazione individuale, in modo tale che ogni membro del gruppo possa essere titolare dell'interesse stesso e legittimato ad agire singolarmente, mentre i soggetti collettivi, come l'ente esponenziale, assumono una legittimazione non esclusiva, ma aggiuntiva.

Nel corso del tempo, dottrina e giurisprudenza si sono a lungo interrogate, senza pervenire ad una soluzione unitaria, se l'ambiente potesse rientrare nel novero dei "*diritti*" con tutto ciò che ne consegue sul piano giuridico. È interessante il percorso interpretativo svolto da alcuni Autori che, seppur in assenza di riferimenti costituzionali espliciti, sono andati oltre la ricostruzione della tutela dell'ambiente come sintesi tra tutela della salute e tutela del paesaggio, pervenendo ad una concezione di ambiente dotato di autonoma tutela e svincolato dal riferimento ad altri diritti. Secondo insigne dottrina³⁶, il rapporto tra l'uomo e l'ambiente, trasposto sul piano giuridico, diventa un problema di diritto dell'ambiente, difatti secondo l'Autore "il bene ambiente non resta estraneo all'uomo, ma si unisce, per così dire, alla realtà umana di modo che il binomio uomo-ambiente diventa una entità

³³ C.E. GALLO, *op cit.* pp. 410-417.

³⁴ V. VIGORITI, *Interessi collettivi e processo. La legittimazione ad agire*, Giuffrè, Milano, 1979, p. 39.

³⁵ M. NIGRO, *Le due facce dell'interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazione della giurisprudenza*, in *Il foro italiano*, vol.110, n.1, 1987, pp. 9-10.

³⁶ P. MADDALENA, *L'ambiente: riflessioni introduttive per una sua tutela giuridica*, in *Rivista Ambiente e sviluppo*, fasc. n. 6/2007, pp. 477-482.

unitaria³⁷”. Seguendo questa linea interpretativa, il bene ambiente non deve essere qualificato in una logica meramente servente, ma si identifica come un diritto fondamentale alla conservazione e alla fruizione dello stesso. Tale ragionamento porta alla necessaria ricerca di quella particolare categoria giuridica che al meglio rispecchia questo binomio, nel quale l’uomo e l’ambiente hanno una reciproca implicazione. Si esclude che si possa far riferimento alla proprietà privata, posto che non sono compresenti in relazione all’ambiente i caratteri della pienezza e dell’esclusività propri di questo tipo di diritto. Non è presente il carattere della pienezza perché in tal caso il diritto del singolo deve andare poi a rapportarsi con quello degli altri individui detentori e con i limiti della sostenibilità ambientale; e neanche quello dell’esclusività poiché l’ambiente stesso ontologicamente viene in essere come bene comune della collettività.

Categoria che meglio può esprimere le caratteristiche proprie del bene ambiente è quella di *proprietà collettiva o comune*. Specificamente, il modello a cui si fa riferimento è quello degli usi civici, che costituiscono una sorta di proprietà collettiva che non prevede tutte le facoltà del proprietario in senso stretto, ma permette ai singoli di svolgere determinate attività che non implicano l’alterazione dello *status* del bene e conservano la fruizione dello stesso in capo a una pluralità di soggetti. Secondo questa ricostruzione l’ambiente, inteso quale diritto, racchiude in sé due tipi di diritti, di fruizione e di conservazione, con la differenza che la prima è rimessa alla libera volontà dei singoli, mentre la seconda chiama in causa necessariamente l’intera collettività³⁸. Dunque, secondo questa prospettiva, l’ambiente non può non incardinarsi in una prospettiva di “diritto comune”, dove i singoli cittadini assumono un ruolo nuovo e dinamico nella trasformazione degli ordinamenti giuridici. “Lo sviluppo della persona umana è necessariamente legato alla conservazione e alla valorizzazione della natura e dell’ambiente³⁹”, infatti il diritto all’ambiente, come diritto alla vita, assume le caratteristiche proprie di una tutela non intesa in senso individuale, ma riferita all’intera collettività. La qualificazione dell’ambiente come un diritto appartenente alla collettività in sé considerata necessita di una considerazione ulteriore, cioè che da quest’ultimo discendono ulteriori e diversi diritti, che insieme contribuiscono a rendere efficiente l’attività di conservazione e di fruizione di quest’ultimo. È infatti necessario il riconoscimento, *in primis*, del diritto all’informazione ambientale, onde portare a conoscenza la collettività delle problematiche presenti e per rendere più efficaci le politiche adottate in merito. Oltre a ciò, deve essere riconosciuto il diritto alla partecipazione ai processi decisionali in

³⁷ P. MADDALENA, *op cit.*, p. 479.

³⁸ P. MADDALENA, *Ambiente: prolegomeni per una sua tutela giuridica*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2008, pp. 523-529.

³⁹ A. CAMMELLI, *Diritto all’ambiente e diritto al futuro verso un ordinamento giuridico mondiale*, in A. CAMMELLI, E. FAMELI (a cura di), *Informatica, diritto e ambiente. Tecnologie dell’informazione e diritto dell’ambiente*, collana ITMG-CNR, serie Studi e Documenti, Napoli, n. 1, 1997, pp. 219-220.

tema ambientale e la possibilità di esperire l'azione popolare da parte di ogni cittadino dinanzi al giudice⁴⁰.

2. La portata globale della questione ambientale

Per analizzare le nuove prospettive giuridiche realizzate tramite l'introduzione esplicita all'interno del tessuto della Costituzione italiana della "tutela dell'ambiente" ad opera della legge costituzionale n. 1/2022, occorre necessariamente soffermarsi su come il panorama giuridico internazionale abbia *in primis* portato in auge l'interesse alle tematiche ambientali ed abbia fornito fondamentali e preziosi strumenti a cui attingere per integrare la prospettiva di tutela interna. Si può notare sovente come il diritto costituzionale in sé considerato risenta sempre di più delle prerogative, di regole e di principi che provengono dall'ordine giuridico globale. Da questa considerazione non è esente l'ambiente, che assume una posizione peculiare, poiché "naturalmente" i suoi confini non possono essere limitati al territorio dei singoli Stati e pertanto l'introduzione di un complesso giuridico di norme in grado di integrare e indirizzare le politiche dei singoli ordinamenti nazionali rende la stessa protezione del bene ambiente più razionale, diretta ed efficace. Possiamo affermare che il panorama giuridico internazionale ha avuto il pregio di costruire un articolato impianto normativo che ha fatto da vera e propria base per il riconoscimento del valore costituzionale dell'ambiente⁴¹. È interessante riprendere un'osservazione resa da autorevole dottrina⁴², che ci rende edotti di come stia avvenendo, anche in assenza di una costituzione globale, una progressiva stratificazione di principi nati a livello internazionale che sempre di più tendono ad essere universalmente accettati, soprattutto in relazione alle tematiche afferenti ai diritti umani, tra i quali spicca il diritto all'ambiente, inteso come condizione essenziale per la piena realizzazione dell'uomo stesso.

Nel contesto odierno, appare chiaro che le questioni concernenti le tematiche ambientali vengono considerate come di primaria importanza nella maggioranza degli ordinamenti statali in virtù di un processo che prende il nome di "costituzionalismo ambientale", il quale prevede che le normative ambientali non siano più relegate in normative settoriali o intese come complesso di regole tecnico-scientifiche, ma assurgano al livello di principi fondamentali, capaci di inondare ogni settore dell'ordinamento e soprattutto del sistema costituzionale. In un primo momento vi era infatti una sostanziale tendenza al mero recepimento delle normative ambientali di matrice internazionale nei sistemi giuridici domestici, nel tempo però si è sempre di più assistito ad una introduzione di questi

⁴⁰ Per approfondimenti sul tema, si v. A. POSTIGLIONE, *Il diritto all'ambiente*, Jovene Editore, Napoli, 1982, pp. 7-34.

⁴¹ D. PORENA, *La protezione dell'Ambiente tra Costituzione italiana e Costituzione globale*, Giappichelli, Torino, 2009, pp. 46-49.

⁴² M.R. FERRARESE, *Diritto sconfinato. Inventiva giuridica e spazi nel mondo globale*, Editori Laterza, Bari, 2006 p. 126.

principi nelle Costituzioni dei singoli Stati, sintomo di un differente approccio alla questione ambientale, innalzando la sua tutela a principio fondamentale che permea l'intero sistema giuridico interno. Questo fenomeno si inserisce all'interno di una più generale tendenza a costituzionalizzare il diritto internazionale, tanto che alcuni autori hanno ipotizzato la presenza di un “*global environment constitutionalism*”⁴³. Non è possibile in questa sede analizzare l'ampio dibattito dottrinale che si è avuto intorno alla costituzionalizzazione del diritto internazionale, posto che la questione andrebbe a toccare tematiche quali la sovranità dei singoli Stati e le relative competenze affidate agli apparati burocratici che necessiterebbero una lunga trattazione, tuttavia è interessante far luce sugli aspetti positivi e sulla sinergia che si realizzerebbe tra sistema domestico e sistema internazionale, in relazione a tematiche, come l'ambiente, che necessariamente interessano la Comunità internazionale, globalmente considerata. Come sostenuto da autorevole dottrina, l'evoluzione del diritto costituzionale ambientale è il presupposto necessario per estendere e completare l'apporto di altre discipline ad una tutela multilivello dell'ambiente, inserito in una proficua e collaborativa relazione fra la dimensione internazionale o sovranazionale e quella interna. Questo passaggio è per lo più necessario per far sì che “la tutela giuridica dell'ambiente si diffonda anche al di là degli steccati eretti dalla sovranità dei singoli ordinamenti”⁴⁴, posto che, volendo estremizzare il suo carattere assimilabile alle *res communes omnium*, il diritto ambientale non può non prendere in considerazione la sua attitudine a rivestire una dimensione globale. Sono pertanto le sue stesse caratteristiche ontologiche che portano sul piano giuridico ad escludere approcci monotematici e che riducono la rilevanza della sua tutela in ambito locale, regionale o tuttalpiù nazionale; quindi, si reputa fondamentale il contributo di tutti i livelli istituzionali all'interno di un contesto di cooperazione normativa fondato sui principi di integrazione e sussidiarietà che andranno ad evitare problemi ed incongruenze fra i vari livelli di governo.

In una panoramica globale, il costituzionalismo ambientale porterebbe all'introduzione nei singoli ordinamenti giuridici di nuovi valori e nuove strutture come l'equità intragenerazionale, un sistema giurisdizionale volto alla tutela dell'ambiente, una profonda revisione degli obblighi di tutela posti in capo ai singoli Stati e ai soggetti privati ed andrebbe a rendere molto più razionale e semplice la stesura di normative di settore volte alla salvaguardia di specifici settori legati all'ambiente. Sposando questa teoria⁴⁵, si potrebbero ottenere dei benefici non offerti dalla normativa ordinaria sull'ambiente, tra cui: rendere prioritaria la tutela ambientale equiparandola a livello costituzionale ai diritti fondamentali, all'etica e ai valori morali universali, potenziare gli aspetti della governance

⁴³ D.AMIRANTE, *op cit.*, pp. 50-56.

⁴⁴ D. PORENA, *op. cit.*, p. 55.

⁴⁵ Un contributo sul tema viene dato da L. J. KOTZÉ, *Arguing Global Environment Constitutionalism*, in *Rivista Opinio juridica Fortaleza*, fasc. n.17/2013, pp. 398-439.

ambientale, fornire nuovi mezzi di tutela per garantire il puntuale rispetto delle norme da parte di attori sia pubblici che privati ed inoltre stabilire obblighi morali ed etici nei confronti dell'ambiente, in maniera tale che le autorità possano garantire il corretto rispetto delle prescrizioni impartite. “In sostanza, il costituzionalismo è fondamentale per la tutela dell’ambiente poiché fornisce i mezzi per salvaguardare il rispetto dei diritti e degli interessi ambientali a limitare l'autorità e l'invasione privata di questi diritti e interessi, e costringere gli attori statali e anche non statali ad agire correttamente⁴⁶”. La tesi sul costituzionalismo ambientale non si limita, così come il suo oggetto, ad una applicazione che possiamo definire domestica, ma assume una portata globale, l’aggettivo in questo caso più che utilizzato in termini spaziali, viene inteso come categoria temporale e causale, che si applica nel contesto della globalizzazione, e si sostanzia nella prerogativa per cui le normative sulla governance ambientale sono chiamate alla risoluzione di problemi legati all’ambiente che possono verificarsi ovunque ed avere un impatto in ogni tempo, sia oggi che in futuro. Peculiare per spiegare questa interoperabilità della tutela ambientale è la metafora della torta marmorizzata⁴⁷, in cui le linee non perfettamente definibili stanno a simboleggiare i regimi nazionali e sovranazionali che sono collegati tra di loro sia orizzontalmente che verticalmente attraverso un sistema complesso di reti e relazioni che nel complesso realizzano una piena e totalizzante tutela ambientale.

La teoria del *global environmental constitutionalism* non si riduce a lasciare alle autorità sovranazionali il compito di sopperire alla salvaguardia ambientale nel caso in cui i singoli Stati non riescano nell’intento, poiché questo è già possibile in virtù del principio di sussidiarietà verticale, ma si sostanzia, da un lato, nella possibilità da parte di attori sovranazionali e non di influenzare le normative nazionali instradandole verso una più adeguata ed esaustiva tutela e dall’altro lato, nell’opportunità dei singoli ordinamenti nazionali di orientare e di suggestionare la comunità globale in virtù di una vera e propria interconnessione tra i due ambiti, che porta ad una sorta di unitarietà di azioni a tutela dell’ambiente, non legata ad una rigida divisione degli ordinamenti o come mera riproduzione di strumenti giuridici imposti “dall’alto”. Il panorama globale non si identifica solo e soltanto con la comunità internazionale e non si riferisce prettamente ai governi degli Stati nazionali: l’espressione sta a identificare un complesso di disposizioni normative multilivello che riescono simultaneamente a garantire una sinergica difesa dell’ambiente, compito quest’ultimo che chiama in causa non solo i pubblici poteri, ma tutti gli attori dei singoli ordinamenti. Seppure non teorizzato e non unanimemente condiviso, il *global environment constitutionalism* può essere preso come base per

⁴⁶ C. BRUNCH, W. COKER, C. VAN ARSDALE, *Breathing Life into Fundamental Principles: Implementing Constitutional Environment Protection in Africa*, in *Work Resources Institute*, fasc. n.1/2001, pp. 5-10

⁴⁷ S. CASSESE, *Is There a Global Administrative Law?*, in A. VON BOGDANDY, R. WOLFRUM, J.V. BERNSTOFF, P. DANN, M. GOLDMENN (a cura di), *The Exercise Of Public Authority by International Institutions*, Heidelberg, 2010, pp. 767-769.

l'individuazione di nuove metodologie atte a salvaguardare l'ambiente in un'ottica collettiva, posto che in un mondo sempre più diviso e separato, la tutela ambientale necessita di una regolamentazione e di una difesa che tenda ad una cooperazione proficua, efficace e vantaggiosa per tutti i popoli. L'ambiente in tal senso “*must embody shared values and norms; it must be representative and inclusive; it must foster accountability and restrict the arbitrary use of power and exercise of authority*”⁴⁸: questi caratteri devono essere trasposti sul piano giuridico in modo da poter realizzare una normativa comune e accettabile per la comunità mondiale, che realizzi la corretta sintesi tra diritti e doveri posti in capo ad attori statali e non statali. La portata di questa teoria darebbe la possibilità, stante il rango di principio fondamentale che riveste l'ambiente, di esigere da soggetti privati come banche o società multinazionali il corretto e puntuale rispetto delle normative ambientali e inoltre potrebbe avere dei risvolti positivi sull'annoso dibattito riguardante la legittimazione ad agire da parte di alcuni soggetti del nostro ordinamento, come le associazioni non governative. Infatti, estendendo la responsabilità ambientale, nel quadro di una azione multilivello, anche a soggetti diversi da quelli statali, si otterrebbe un incremento della tutela ambientale, fattore che li renderebbe poi titolari di una legittimazione in sede giurisdizionale, posto che responsabilità e legittimazione sono due fattori che vanno di pari passo nell'influenzare i meccanismi di *governance*.

Inoltre, il costituzionalismo ambientale potrebbe portare ad una crescita dell'incidenza di quel sistema di vincoli e di limiti atti a garantire l'equità tra le generazioni nell'utilizzo delle risorse, che prende il nome di sviluppo sostenibile. Anche quest'ultimo dunque ricoprirebbe un posto tra i principi fondamentali vevoli per l'intera collettività ed il suo rango sarebbe in grado veramente di assicurare che ogni attività umana sia resa con il fine di salvaguardare oggi ed in futuro le risorse naturali. Questa ricostruzione, seppur utopica almeno allo stato attuale, ci rende edotti di come l'ambiente sia inserito in una fitta trama di rapporti che vedono come protagonisti organismi internazionali, sovranazionali, pubblici o privati, retti da regole e principi desumibili dai Trattati o da semplici atti di *soft law*, il che dimostra che il diritto ha sempre di più a che fare con il “villaggio globale”⁴⁹. La tematica ambientale quindi crea una relazione, stretta ma non facile, tra i singoli Stati membri consapevoli del fatto che i problemi legati all'ambiente non possono essere circoscritti e necessitano di una tutela che “dall'alto” indichi un denominatore comune. Emblematico è il preambolo della Carta della Terra, approvata nel marzo del 2000 a Parigi, secondo la quale “*Per progredire, dobbiamo riconoscere che, pur tra tanta straordinaria diversità di culture e di forme di vita, siamo un'unica famiglia umana e un'unica comunità terrestre con un destino comune*”.

⁴⁸ L.J. KOTZÉ, *op cit.*, p. 416.

⁴⁹ D. PORENA, *op cit.*, pp. 48-49.

2.1. Le origini della tutela ambientale a livello internazionale.

È fondamentale analizzare le origini della tutela dell'ambiente, che si sono radicate proprio a partire dalla Comunità internazionale, per poi influenzare in modo preponderante la disciplina di settore dei singoli ordinamenti nazionali. L'emersione della questione ambientale è stata molto graduale, difatti, le prime fonti di natura pattizia erano per lo più incentrate sulle modalità di utilizzo di risorse idriche e faunistiche “transfrontaliere⁵⁰” e sul contenimento dei rischi da sfruttamento delle medesime. Ad esempio, tra le prime importanti Convenzioni internazionali che rappresentano un primo seppur parziale approccio alla questione ambientale possiamo citare: la Convenzione sulla conservazione della fauna e della flora allo stato naturale, firmata a Londra nel 1933, avente lo scopo di tutelare le specie animali e vegetali, con particolare riferimento alle zone dell'Africa, mediante la creazione di riserve naturali, la regolamentazione della caccia, il controllo sull'ampliamento degli insediamenti umani e la salvaguardia di talune specie a rischio estinzione. Successivamente, abbiamo la Convenzione internazionale sulla regolamentazione della caccia delle balene, firmata a Washington D.C. nel 1946 con l'obiettivo di proteggere specie di cetacei da una pesca eccessiva ed introdurre un sistema di regolamentazione internazionale per le riserve di pesca di tali specie, onde garantirne il corretto sviluppo e l'adeguata conservazione. Un altro importante contributo si è avuto con la stipula della Convenzione internazionale per la tutela delle acque marine da inquinamento da idrocarburi, stipulata a Londra nel 1954, avente l'esplicita finalità di regolamentare l'attività delle navi petrolifere degli Stati contraenti e dei relativi flussi di scarico, per vigilare e prevenire un incontrollato inquinamento dei mari. Questi primi trattati internazionali da un lato hanno avuto il pregio di affrontare seppur parzialmente tematiche afferenti alla questione ambientale e di aver elaborato normative che verranno riprese e fatte proprie, solo successivamente, dagli ordinamenti giuridici dei singoli Stati, ma dall'altro lato, la maggioranza di questi, si riducono a meri accordi tra Stati confinanti o limitrofi sul governo di determinate risorse che, per la loro conformazione naturale, richiedono la gestione congiunta di più Paesi. Peraltro, come si può evincere, il loro contenuto e la loro portata non avevano come oggetto principale la tutela dell'ambiente, tutt'al più riguardavano delle materie o degli aspetti afferenti a quest'ultimo, e quindi la tematica ambientale veniva toccata solo indirettamente: questo ha portato alla considerazione da parte di molti Autori⁵¹ e studiosi dell'ambiente, che in relazione a tale periodo storico, non vi è ancora la consacrazione di un nuovo ramo del diritto internazionale, quale quello ambientale.

⁵⁰ F. MUNARI, L. SCHIANO DI PEPE, *Tutela transnazionale dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2012, pp. 25-26.

⁵¹ Ad esempio, A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Diritto dell'Ambiente*, Editori Laterza, Bari, 2018, pp. 7-10, i quali sostenevano che il diritto internazionale dell'ambiente avesse acquistato una sua autonomia disciplinare solo a partire dagli anni 70'-80'.

Questa, se possiamo definirla primordiale tutela internazionale dell'ambiente, ha subito, verso la metà degli anni Settanta dello scorso secolo, una rapida evoluzione, che ha portato alla costruzione di un completo *corpus* normativo, incentrato sulla tutela ambientale, pressoché in tutti i settori in cui questa si articola. Tale processo è dipeso sostanzialmente da vari fattori, eterogenei ma aventi tutti il medesimo fulcro, quale la necessità di dare il giusto ed importante peso alla salvaguardia ambientale e porre un freno a tutte quelle azioni umane incentrate sullo spropositato sfruttamento delle risorse naturali. Seppur in maniera sporadica, alcuni Stati come il Giappone, i Paesi scandinavi e gli U.S.A. iniziarono ad introdurre nel loro regime interno delle normative di matrice ambientale, aventi lo scopo sia di prevenire che di riparare i danni subiti da fenomeni naturali ed antropici che prendono il nome di "disastri ambientali". Contribuirono inoltre all'ampliamento dell'interesse alle tematiche ambientali anche gli studiosi della comunità scientifica, sempre più allarmati dal destino della nostra Terra dalla diffusione di fenomeni dannosi quali il riscaldamento climatico, l'inquinamento atmosferico e lo scioglimento della calotta polare artica. Alcuni lavori⁵² ebbero la fortuna di scuotere l'opinione pubblica, volendo sensibilizzare i singoli cittadini sulle varie tematiche legate all'ambiente la cui tutela non è rimessa solo all'azione dei decisori pubblici, ma chiama in causa tutta la popolazione considerata nel suo complesso.

Ma il contributo più importante all'affermazione della necessaria presenza di una tutela ambientale che partisse dalla Comunità internazionale fu dato da due peculiari contenziosi internazionali, il caso "Trail Smelter"⁵³ e il caso del "Lago Lanoux", risalenti rispettivamente al 1941 ed al 1957, che hanno evidenziato i primi conflitti tra economia ed ambiente, dando alla luce significative pronunce giurisprudenziali nelle quali troviamo regole e principi che successivamente sono stati posti alla base dei trattati internazionali a tutela dell'ambiente. Il primo caso interessava gli Stati Uniti d'America ed il Canada, specificamente le fonderie canadesi Trail, che tramite l'emissione di biossido di zolfo, proveniente dalla propria attività produttiva, avevano causato dei danni alle coltivazioni di alcuni agricoltori site in territorio statunitense: ciò ha portato, oltre alla condanna del Canada al risarcimento dei danni, il riconoscimento, per la prima volta, di un principio cardine per il diritto internazionale ambientale, quello del divieto di inquinamento transfrontaliero. Il tribunale arbitrale⁵⁴ appositamente istituito ha, nel dirimere la controversia, sottolineato come non solo è necessario riparare i danni da

⁵² Per citarne alcuni, B. COMMONER *Il cerchio da chiudere*, dove l'Autore scriveva dei danni causati dalla tecnologia all'ambiente, portando la rottura dei cicli biologici; (aggiungere, per questi due Autori, le iniziali puntate dei nomi) FORRESTER e MEADOWS, "*Limits to Growth*", (indicare gli estremi bibliografici) incentrato sui danni portati da inquinamento, consumo e aumento della popolazione sulla natura; B.WARD, "*Only one Earth*", (indicare gli estremi bibliografici) dove si affermava la necessità di amministrare la Terra con gli stessi criteri con cui gli astronauti organizzavano la loro capsula spaziale.

⁵³ *Trail Smelter Case*, 16 Aprile 1938 (United States v Canada) in www.inforMEA.org.

⁵⁴ *Trail Smelter Case*, lodo arbitrale 16 aprile 1938 e 11 marzo 1941, in *Reports of international Arbitral Awards*, vol III, 2006, pp. 1905-1982.

inquinamento prodotti dall'attività economica in questione e introdurre normative volte a prevenire questo tipo di fenomeni, ma è fondamentale in tal senso la cooperazione tra i vari Stati, in una lotta comune a difesa dell'ambiente, in applicazione del principio generale "*sic utere tuo ut alienum non laedas*". Un altro importante contenzioso internazionale ha preso parte al processo che ha portato all'emersione della tematica ambientale nell'orizzonte giuridico, quello del caso "Lago Lanoux"⁵⁵. La controversia riguardava una decisione presa dal governo francese di utilizzare le risorse del bacino idrico sito sui Pirenei per lo svolgimento di determinate attività, ma il governo spagnolo riteneva che lo sfruttamento di tali risorse dovesse essere concordato bilateralmente dai due Stati. La pronuncia qui ribadisce l'importanza della solidarietà e della collaborazione tra gli Stati della comunità internazionale al fine di garantire una proficua e corretta tutela dell'ambiente; sottolinea inoltre l'esigenza, nel caso concreto, di un obbligo di consultazione riguardante l'utilizzo di bacini idrici, in una logica di cooperazione e di sostegno reciproco.

Al di là di queste importanti pronunce, grazie alle quali riusciamo a comprendere come, man mano, il problema ambientale sia emerso, un altro importante apporto alla qualificazione dell'ambiente come "*common interest*" è stato reso dalle attività promosse dall'Organizzazione delle Nazioni Unite⁵⁶. Da un lato abbiamo numerose conferenze che avevano come fulcro l'individuazione di principi e regole atte a disciplinare la materia ambiente nel panorama internazionale, dall'altro lato si è assistito alla creazione dapprima di organismi con specifiche attribuzioni in materia, come l'UNEP che ha il sostanziale compito di elaborare programmi e linee guida da sottoporre alla Comunità internazionale per orientare l'attività di quest'ultima al rispetto della tutela ambientale. Oltre a ciò, nel medesimo periodo, vennero alla luce numerose agenzie aventi come finalità lo svolgimento di compiti e mansioni propriamente legate all'ambiente: una di questa è la FAO, che ha tra i suoi compiti quello di promuovere il progresso sociale ed economico e realizzare una gestione sostenibile delle risorse naturali come acqua, aria, suolo e clima a vantaggio delle generazioni attuali e future. Possiamo inoltre citare un'importante articolazione dell'Onu che è l'UNESCO, istituita con lo scopo di promuovere e tutelare la cultura, l'istruzione, la scienza e l'informazione. Tra i maggiori interventi in materia, possiamo ricordare la Convenzione per la tutela del patrimonio culturale e naturale, firmata a Parigi nel 1972, grazie alla quale si è creato un sistema collaborativo sulla salvaguardia di siti naturali di particolare rilevanza.

Sul punto è interessante citare anche l'apporto dato da altri ambiti del diritto internazionale che si sono interfacciati con le tematiche ambientali, infatti, anche nell'ambito dell'Organizzazione

⁵⁵ *Lake Lanoux Arbitration*, (France v. Spain) in www.ecolex.org.

⁵⁶ Come analizzato in D. PORENA, *op cit.*, p. 61; mentre per una tesi contraria, A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *op cit.*, pp. 7-14, i quali sostengono che le iniziative rese dall'Onu hanno portato scarsi e non rilevanti risultati.

mondiale del commercio (WTO) vengono individuate nuove prerogative che segnano il passaggio ad una visione, soprattutto dell'economia, non staccata ma inevitabilmente legata alla protezione ambientale. Come osservato da autorevole dottrina⁵⁷, il contributo dato da quest'ultima è stato quello di far proprio il concetto di sviluppo sostenibile e incardinarlo nelle politiche economiche come base per la realizzazione di un mercato di scambi non discriminatorio, equo e, appunto, sostenibile. Tuttavia, come accennato in precedenza, questi interventi, pur costituendo un importante contributo e segnando i primi passi mossi dalla Comunità internazionale per la tutela dell'ambiente, sono da considerare come isolati e sporadici e non idonei ad attestare la presenza di un *corpus* normativo grazie al quale si possa parlare di diritto internazionale dell'ambiente. Come tali, questi, non erano ancora in grado di influenzare in maniera preponderante la costruzione e l'organizzazione dei singoli ordinamenti interni, favorendo l'evoluzione di una ben costruita normativa ambientale che, partendo dal dettato costituzionale, vada a dare degno spazio all'ambiente.

Ma la svolta si ebbe da lì a poco. Difatti dal 1972 in poi, anno in cui fu svolta la Conferenza di Stoccolma, secondo alcuni Autori⁵⁸ il diritto dell'ambiente avrebbe finalmente debuttato, gettando le basi per l'elaborazione di un impianto normativo nuovo, capace di dare concreta attuazione alle finalità di tutela dell'ambiente. Quella di Stoccolma è la prima tra le più importanti⁵⁹ conferenze organizzate dall'ONU sulle tematiche ambientali: a questa parteciparono più di 113 delegazioni governative, sintomo dell'affermazione nelle coscienze dei singoli governi della necessità di un'azione congiunta per la salvaguardia dell'ecosistema. Le problematiche affrontate in questa occasione erano soprattutto legate ai rischi derivanti da uno sviluppo industriale poco regolamentato e di come l'assenza di limiti a questa attività poteva portare conseguenze altamente negative alle condizioni di vita dell'uomo.

Una seconda ed importante tappa che ha contribuito allo sviluppo del diritto internazionale dell'ambiente è la Conferenza di Rio de Janeiro del 1992, ove si propose l'introduzione di una nuova serie di strumenti per la protezione dell'ecosistema non solo in un'ottica riparativa, ma soprattutto preventiva, assumendo come base comune dell'intera attività il concetto di sostenibilità. Tale conferenza avrebbe dovuto rappresentare un vero e proprio spartiacque⁶⁰ della tutela ambientale, rivoluzionando il modello classico della *governance* ambientale, introducendo nuovi documenti, come la Convenzione sulla Biodiversità (1992)⁶¹ e la Convenzione quadro sul cambiamento climatico

⁵⁷ M. SALERNO, *Le strutture*, in G. DI PLINIO, P. FIMIANI (a cura di), *Principi di diritto ambientale*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 60-64.

⁵⁸ Cfr. F. MUNARI, L. SCHIANO DI PEPE, *op cit.*, pp. 26-28.

⁵⁹ A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON *op cit.*, pp. 7-10.

⁶⁰ F. MUNARI, L. SCHIANO DI PEPE, *op cit.*, p. 27

⁶¹ Redatta con lo scopo sancito all'art. 2 della stessa di tutelare la biodiversità intesa come "variabilità degli organismi viventi di ogni origine compresi (...) gli ecosistemi terrestri, marini, ed altri ecosistemi acquatici, ed i complessi ecologici di cui fanno parte"

(1992)⁶², che potevano portare alla costruzione di una tutela ambientale efficace e soprattutto globalizzata, che chiamasse in causa l'azione congiunta di tutta la Comunità. Successivamente a Rio, il numero di convenzioni internazionali è andato via via diminuendo, a causa comunque della necessità dei singoli Stati di mettere in pratica e trasporre sul piano giuridico interno le regole individuate in sede internazionale, ma non si arrestò.

Dieci anni dopo, venne svolta la Conferenza di Johannesburg (2002) sempre sul tema del difficile rapporto tra sostenibilità ambientale e sviluppo economico, nel 2012 ci fu un altro *summit* a Rio de Janeiro con il principale obiettivo di ridurre la povertà nel mondo e porre un freno alle ingiustizie sociali in un'ottica di promozione della crescita economica degli Stati. Come correttamente osservato da molti Autori⁶³, tali iniziative, seppur contribuendo all'evoluzione del tema ambiente nel panorama internazionale, si sono poi concluse con mere dichiarazioni di intenti da parte dei singoli governi partecipanti, senza l'adozione di alcun documento vincolante.

In questa breve ricostruzione delle più importanti tappe del percorso che ha portato all'affermazione del diritto internazionale dell'ambiente non si può non citare il Protocollo di Kyoto (1997), con cui gli Stati già partecipanti alla Convenzione di Rio davano concreta attuazione alle misure individuate per far fronte al problema dell'inquinamento atmosferico da CO₂. Con la stipula dello stesso, i singoli governi si impegnavano a ridurre progressivamente l'emissione di gas effetto serra in atmosfera, con quote diversificate per ognuno di essi. Tuttavia, a causa della tardiva ratifica dell'accordo da parte della Russia, avvenuta poi nel 2004 e l'esclusione degli Stati Uniti d'America, è venuta meno la possibilità di una proficua realizzazione dello stesso. Con lo scopo di realizzare una politica internazionale volta al mantenimento di un ecosistema equilibrato, vennero in seguito stipulati gli Accordi di Parigi (2015), che andarono a superare la struttura del protocollo di Kyoto introducendo una disciplina sugli inquinamenti basata sulla partecipazione di tutti gli Stati firmatari, nella visione di una responsabilità condivisa e comune calibrata sulle diverse condizioni nazionali. Mancando però un sistema coercitivo e sanzionatorio, anche tali accordi non hanno raggiunto i risultati sperati, pur avendo avuto il merito di coinvolgere sui temi della questione ambientale non solo attori statali, ma anche esponenti di singole città, di imprese e dei soggetti della società civile. La ricostruzione storica delle varie conferenze che si sono succedute, i cui principi cardine verranno successivamente analizzati, apre la strada alla classificazione delle fonti normative regolatrici della materia, rappresentando il punto di partenza per una tutela ambientale che "dall'alto" permea e guida i sistemi normativi interni.

⁶² Contiene norme e linee guida redatte per fronteggiare l'inquinamento atmosferico causato dall'emissione di anidride carbonica.

⁶³ A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *op cit.*, p.14.

2.2. Le fonti del diritto internazionale ambientale.

Come ben evidenziato⁶⁴, bisogna premettere che nel settore del diritto ambientale, con specifico riferimento alle fonti internazionali, viene in luce la medesima classificazione prevista per altri ambiti disciplinati a livello sovranazionale. Punto di riferimento essenziale è l'articolo 38 dello Statuto della Corte Internazionale di Giustizia, che elenca le varie fonti che i giudici sono chiamati a vagliare nel dirimere una controversia posta alla loro attenzione. Tra queste rientrano, in primo luogo i Trattati o le Convenzioni internazionali, le consuetudini e i principi generalmente riconosciuti dalle Nazioni civili. Nelle pagine che seguiranno, verranno analizzate le fonti cardine per il diritto ambientale a livello internazionale, con particolare riferimento alle Convenzioni e ai principi individuati dalle più importanti Conferenze in materia, necessarie per comprendere come il diritto nazionale ambientale sia stato in primo luogo il riflesso e lo sviluppo di prerogative *in primis* individuate dalla Comunità internazionale.

2.2.1. Le consuetudini.

In linea di massima, possiamo definire le consuetudini internazionali come delle regole non scritte che vincolano gli Stati facenti parte della Comunità internazionale, caratterizzate da due elementi costitutivi: la *diuturnitas* e l'*opinio juris ac necessitatis*. Il primo, si sostanzia nella ripetizione di un dato comportamento da parte della maggioranza degli ordinamenti per un apprezzabile periodo di tempo, il secondo invece corrisponde alla convinzione che tale comportamento sia consono, adeguato e vincolante per il diritto internazionale. Con specifico riferimento all'ambiente, alcuni Autori⁶⁵ ritengono che sia difficile attestare la presenza di consuetudini, sulla scorta del fatto che il *modus operandi* dei singoli Stati è molto eterogeneo nell'applicazione di taluni principi, e ciò osta alla possibilità di rinvenire un comportamento univoco, ripetuto nel tempo e vincolante per questi ultimi. Altri invece⁶⁶, facendo leva sulla recente nascita del diritto internazionale ambientale, dichiarano che non vi possa essere la chiara ed univoca presenza di un elenco di consuetudini, proprio perché il lasso di tempo intercorso dalla loro enunciazione non è così vasto da attestare la costante ripetizione di un dato comportamento considerato come vincolante da parte della maggioranza degli Stati Membri della comunità internazionale. Inoltre, bisogna sottolineare come risulti particolarmente difficile

⁶⁴ M. MONTINI, *Profili di diritto internazionale*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol.I, Cedam, Milano, 2012., pp. 23-24.

⁶⁵ B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Editoriale scientifica, 2021, p. 219.

⁶⁶ N. LUNGARESI, *Diritto dell'Ambiente*, Cedam, Vicenza, 2015, p. 42.

individuare nella mole di atti, documenti e dichiarazioni che si sono susseguiti nel tempo, la presenza di norme internazionali genericamente riconosciute.

Tuttavia, come è stato correttamente osservato, la ripetizione di determinate regole e principi in Convenzioni, Trattati e Conferenze sono da considerare come attività idonee a qualificare questi principi come consuetudini internazionali, anzi ne favoriscono la diffusione e attestano sempre di più l'avvenuta presa di coscienza da parte dei singoli Stati della presenza di disposizioni non scritte, vincolanti e generalmente riconosciute. La tesi prospettata è quella di rintracciare nelle varie dichiarazioni internazionali il terreno fertile grazie al quale è possibile parlare di consuetudini internazionali ambientali; infatti, la ripetizione di un principio nelle varie risoluzioni prospettate dalla Comunità non è la stessa *opinio juris ac necessitatis* richiesta per la sua formazione? Necessario è ovviamente non solo la mera enunciazione di un principio, ma anche la corretta e costante osservanza di quest'ultimo da parte degli ordinamenti nazionali.

A rafforzare tale assunto si aggiunge anche l'osservazione proposta da autorevole dottrina⁶⁷ su come la Conferenza di Stoccolma del 1972 abbia concorso e posto le basi per la progressiva formazione di norme consuetudinarie e di come sempre più gli attori statali siano chiamati al rispetto di principi nati nelle varie conferenze che si sono tenute sul tema. Come è stato puntualmente riportato⁶⁸, è possibile rinvenire la presenza di una norma consuetudinaria attraverso la verifica della presenza di determinati fattori, indici di una vera e propria prassi vincolante seguita dagli Stati. Uno di questi è la presenza di Trattati internazionali che contengono specifiche disposizioni in materia ambientale⁶⁹, che fanno sì che vi sia il rispetto del principio ivi sancito, considerato dai singoli ordinamenti come necessario e vincolante. Altri sintomi della presenza di consuetudini possono essere lo scambio di note diplomatiche tra i vari governi, ove viene in luce l'interesse dei singoli al rispetto di una data regola, gli atti emanati da organizzazioni internazionali e le pronunce rese dai vari organi giudiziari o arbitrari nelle controversie che riguardano la materia ambientale. Tutti questi contribuiscono, in relazione al singolo principio, ad accrescere la convinzione che quest'ultimo sia considerato come obbligatorio, vincolante e necessario dall'intera Comunità internazionale. In ultimo, favoriscono un utile apporto alla creazione di consuetudini le varie dichiarazioni adottate dai singoli Stati a seguito di Conferenze internazionali: in questa sede possiamo solo anticipare che i principi adottati al loro interno vanno a ricoprire il ruolo di capisaldi del sistema di tutela ambientale internazionale, che approfondiremo nei passaggi successivi.

⁶⁷A. FONDELLA, L. PINESCHI, *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Giappichelli, Torino, 2009, p.64.

⁶⁸ A. FONDELLA, L. PINESCHI, *op cit*, pp. 62-63.

⁶⁹ Ad esempio, Convenzione di Ginevra del 1979 sull'inquinamento transfrontaliero, o il Protocollo sulla protezione ambientale al Trattato antartico del 1991.

L'attività di ricostruzione sin qui svolta deve essere attuata con estrema cautela, posto che questi fattori appena enunciati non sono indici incontrovertibili della presenza di una consuetudine ambientale internazionale. Infatti, come ha avuto modo di precisare la Corte Internazionale di Giustizia⁷⁰, l'interprete ha il compito di svolgere una precisa analisi atta a ricostruire la presenza di una consuetudine non attingendo a presunzioni, ma verificando il corretto e puntuale rispetto di quel principio da parte dei singoli ordinamenti. Tale rigidità comporta che le consuetudini in materia ambientale siano veramente poche e di difficile ricostruzione, posto che il loro contenuto estremamente vago non riesce a far sì che l'interprete delimiti l'ambito di applicazione o la portata di quest'ultima. Malgrado ciò, la presenza di queste regole non scritte è tutt'altro che superficiale: difatti, oltre a rendere un principio generale riconosciuto dalla Comunità internazionale come vincolante nei rapporti interni a quest'ultima, la presenza di una consuetudine può costituire un importante fattore per la salvaguardia di un dato bene, soprattutto nel momento in cui non vi sono ancora strumenti di natura pattizia volti ad introdurre una specifica tutela. Inoltre, la presenza di un principio che assume livello di consuetudine, ripreso in atti giuridici vincolanti, come i Trattati internazionali, non è pleonastico, posto che la consuetudine, avendo portata generale, è in grado di vincolare anche gli Stati non firmatari, per i quali il singolo Trattato non assume efficacia vincolante. Infine, possono guidare nella corretta applicazione delle norme di natura pattizia, fungendo da canone di interpretazione, attraverso il quale filtrare le singole normative qualora vi fossero dubbi sulla loro portata.

2.2.2. Le Convenzioni internazionali.

Tra le fonti del diritto internazionale, peculiare importanza rivestono gli strumenti di natura pattizia, a prescindere dalla loro specifica denominazione di Trattato, Convenzione o Accordo, poiché dopo la loro ratifica da parte del singolo Stato, diritti e obblighi in questi previsti diventano obbligatori e vincolanti per tutti gli ordinamenti. Tali atti rivestono un ruolo primario in relazione alla materia ambientale, dato che il carattere "globale ed universale" della sua tutela necessita dell'intervento congiunto di più Stati, se non dell'intera Comunità internazionale. Difatti, un efficace approccio alla salvaguardia ambientale non può realizzarsi, come stato puntualmente evidenziato⁷¹, se non attraverso la partecipazione del maggior numero di Stati, onde evitare il fallimento dei relativi obiettivi. In materia ambientale, nel corso del tempo si è fatto ricorso sempre di più all'utilizzo di questi strumenti: difatti, secondo una stima effettuata dall'UNEP, già nel 2005 vi erano più di 272 Trattati stipulati nei più variegati settori del diritto ambientale, a questi poi si devono sommare

⁷⁰ *North Sea Continental Shelf Case*, (Repubblica federale di Germania c. Danimarca), sentenza 20 febbraio 1969, in ICJ reports, p.3 ss.

⁷¹ F. MUNARI, L. SCHIANO DI PEPE, *op cit.*, p. 26.

numerosi Trattati bilaterali ed accordi che hanno maggiormente contribuito all'attuazione degli scopi internazionali di tutela. A tal proposito, autorevole⁷² dottrina ci suggerisce una suddivisione di tali strumenti in due categorie, una prima dove vengono convogliati tutti gli strumenti di natura pattizia che hanno riguardo a singoli settori della disciplina ambientale, come acqua, aria, suolo, rifiuti ecc., ed una seconda dove vengono racchiusi tutti quegli atti che hanno cercato di avere un approccio molto più ampio, considerando l'ambiente nel suo complesso.

Nel primo gruppo, dedicato alla disciplina di settore, possiamo citare la Convenzione sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a lunga distanza, firmata a Ginevra nel 1979 che, sulla scia di quanto portato in luce dalla Conferenza di Stoccolma del '72, rappresenta un importante contributo alla lotta comune contro l'inquinamento transfrontaliero, suscettibile di causare danni sia all'uomo che all'ecosistema. Peculiare sul punto è il preambolo di quest'ultima, che stabilisce che al fine di salvaguardare l'ambiente, in particolare da agenti inquinanti in atmosfera, occorre individuare una strategia che sia soprattutto coordinata tra gli Stati rappresentati la Comunità internazionale, un costante scambio di informazioni in modo da rispondere in modo efficace alle varie problematiche e la creazione di un fronte comune sul piano della ricerca scientifica. Gli obiettivi della Convenzione sono stati realizzati tramite la stipula di ben otto Protocolli attuativi, incentrati sulla riduzione di emissioni di singoli agenti inquinanti come zolfo, ossido di azoto, metalli pesanti, pesticidi, prodotti chimici industriali e altre tipologie di contaminanti, ritenuti estremamente dannosi per l'atmosfera e per l'uomo. Sono stati aggiunti svariati documenti tecnici volti a indirizzare l'attività dei singoli governi verso un utilizzo più prudente delle risorse, all'adozione di metodi di produzione capaci di ridurre le emissioni di agenti tossici e all'impiego di nuove tecnologie idonee al raggiungimento di questi scopi. È stato correttamente osservato⁷³ che la Convenzione ed i relativi Protocolli hanno raggiunto ottimi risultati nel corso degli anni, coadiuvati da un sempre più crescente coordinamento dell'attività tra gli Stati interessati e dalle modifiche avutesi nei processi industriali, sulla scorta di esigenze legate alla sostenibilità ambientale. Tale documento ha rappresentato un importante passaggio nell'evoluzione della protezione dell'atmosfera, costituendo un punto di riferimento per i successi Trattati globali sul tema⁷⁴. Nel settore della protezione delle specie, degli habitat e della biodiversità possiamo ricordare la Convenzione di Ramsar (1979) sulla protezione delle zone umide e sugli uccelli acquatici, nella quale vengono individuate delle zone di importanza internazionale aventi determinate caratteristiche biologiche, botaniche e zoologiche che necessitano di una tutela

⁷² D. PORENA, *op cit.*, pp. 126-133.

⁷³ M. MONTINI, *La protezione dell'atmosfera e della fascia d'ozono e la prevenzione dei cambiamenti climatici*, in *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Giappichelli, Torino, pp. 237-239.

⁷⁴ Seguiranno a questa, la Convenzione di Vienna (1985) con il Protocollo di Montreal, attuativo della disciplina sulla tutela della fascia d'ozono e la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici ed il Protocollo di Kyoto incentrato sulla tutela del clima.

globale volta a preservare l'equilibrio del sistema stesso e a garantire la salvaguardia delle specie animali e vegetali presenti al loro interno. La lista ammonta a più di 1800 zone divise tra 159 Stati contrenti di cui 51 situate nel territorio italiano. Gli obblighi rappresentati da quest'ultima si sostanziano in quello di consultazione tra i singoli ordinamenti sulla gestione di tali zone, in virtù di un utilizzo molto più razionale delle risorse idriche, nella necessità di rendere sostenibile l'organizzazione delle aree medesime onde evitare problemi relativi alla siccità o alla povertà e nell'esigenza di creare, tramite un meccanismo di cooperazione internazionale, una rete ecologica globale⁷⁵. Sempre in una logica settoriale, possiamo citare un altro contributo di origine pattizia, che è la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (1982) volta a sancire l'obbligo internazionale di salvaguardare l'ambiente marino. La convenzione mira ad introdurre una normativa quadro che vada innanzitutto a riprendere ed ampliare il contenuto di altre Convenzioni antecedenti, come quella di Washington citata nelle pagine precedenti, e a disciplinare tutti i settori implicati nella tutela dell'ecosistema marino, uno fra tanti, l'inquinamento. In questa sede viene sottolineata la necessità che i singoli Stati assumano dei veri e propri impegni nell'attuazione di misure volte ad evitare sia l'inquinamento prodotto dalle proprie navi, sia quello realizzato tramite l'utilizzo di apparecchiature per lo sfruttamento e la ricerca sul fondale marino, e che tali attività non rechino danni ai territori di altri Stati aderenti alla Convenzione. Infatti, sulla scorta di quest'ultimo passaggio, possiamo affermare che il documento rappresenta, ancora una volta, la volontà della Comunità di cercare di estendere la tutela dell'ambiente o di suoi singoli aspetti in un sistema che abbracci e che ricerchi sempre di più la cooperazione dei singoli ordinamenti, inevitabilmente coinvolti in tale prerogativa.

Nella seconda categoria di Convenzioni sopra prospettata, vi rientrano quelli che hanno introdotto delle normative di più ampio respiro, riferendosi in linea generale all'ambiente in sé e per sé considerato. Possiamo in considerazione di ciò citare la Convenzione UNESCO per la tutela del patrimonio naturale e culturale mondiale, in questa sede più che di ambiente in senso generico si parla di beni ambientali, i quali sono oggetto di protezione internazionale, stante il loro valore estetico e scientifico universale. Grazie a questo strumento, i singoli Stati sono chiamati ad individuare le aree monumentali naturali, le formazioni geologiche e fisiografiche che rispettano i requisiti di cui sopra, per far sì che vengano inseriti in un elenco di beni ambientali da salvaguardare su scala globale. I singoli governi sono chiamati ad introdurre delle specifiche normative interne volte a tutelare, conservare e valorizzare tali beni naturali e ad incentivare, in relazione ai medesimi, la ricerca scientifica, in modo da rinvenire nuove tecniche e metodi che ne rendano più efficiente la

⁷⁵ Seguiranno, in relazione al singolo settore della protezione di flora e fauna, La Convenzione di Bonn del 1979 sulle specie migranti e la Convenzione sulla diversità biologica (indicare il luogo di emanazione) (1992).

salvaguardia. Oltre a ciò, sono previste delle prerogative ulteriori, consistenti da un lato in una vera e propria assistenza internazionale in favore di questi siti, che si sostanzia in un'attività di studio e di analisi volta a favorire l'individuazione e la risoluzione di problematiche relative allo stato di conservazione dei medesimi, nonché in forme di erogazioni e finanziamenti in particolari condizioni, destinati specificamente alla tutela di questi tipi di risorse. Un altro importante aspetto della Convenzione che ci aiuta a capire il grado di maturità a cui la Comunità è approdata in relazione alla tutela dei beni ambientali è il sistema della *World Heritage List*, che ricomprende una serie di luoghi che, per le loro caratteristiche intrinseche e per il valore universale che rappresentano, sono direttamente oggetto di tutela da parte dell'Organizzazione. L'iscrizione in questa lista rende lo Stato del luogo in cui si trova il bene stesso destinatario di puntuali obblighi volti a rendere efficace ed efficiente la salvaguardia del sito, anche in relazione alla sussistenza di limiti alle possibilità di insediamento e di costruzione di nuove infrastrutture. In questa sede sono state citate solo alcune delle tantissime Convenzioni, fonti cardine del diritto internazionale, che hanno coinvolto la comunità internazionale con specifico riferimento alla questione ambientale.

La breve descrizione di queste non deve però essere a detrimento dell'importanza che esse rivestono nell'ordinamento nazionale e sovranazionale. Con riferimento all'ordinamento italiano, com'è stato puntualmente osservato⁷⁶, non è possibile parlare di "Costituzione ambientale" se non prendendo in riferimento le normative nate nel panorama internazionale, che in una logica ascendente sono entrate a pieno titolo nel tessuto costituzionale. Infatti, le stesse Convenzioni internazionali, insieme alle norme consuetudinarie, in una materia peculiare quale il diritto ambientale, svolgono un ruolo tutt'altro che secondario, esse non solo rendono equilibrata e coerente l'azione di più governi verso una missione comune, ma soprattutto condizionano in modo profondo ed incisivo l'assetto dei singoli ordinamenti nazionali.

2.2.3. Dichiarazioni di Principi: da Stoccolma a Johannesburg.

Le Conferenze citate nelle precedenti pagine, come quella di Stoccolma e quella di Rio de Janeiro, non hanno solo il pregio di essere considerate come il primo grande passo verso l'introduzione di una tutela ambientale che interessi tutta la Comunità internazionale, ma rappresentano atti di grandissimo valore morale e giuridico, avendo avuto il pregio di introdurre una serie di principi cardine, utilizzati come veri e propri punti di riferimento nello sviluppo della normativa ambientale, sia interna che internazionale. Autorevole dottrina⁷⁷ ha sostenuto che i principi di cui trattasi vengono qualificati

⁷⁶D. PORENA, *op cit.*, pp. 83-84.

⁷⁷L. PINESCHI, *I principi di diritto internazionale dell'ambiente dal divieto di inquinamento transfrontaliero alla tutela dell'ambiente come common concern*, in R. FERRARA, A. SANDULLI, (a cura di) *op. cit.*, pp. 99-103.

come standard minimi di comportamento, dalla portata generale e non ben definita, ma in grado di influire sulle relazioni tra i vari Governi. Inoltre, essendo riconosciuti dalla maggioranza degli ordinamenti, tali principi, resi espliciti nelle più svariate occasioni (Conferenze, Dichiarazioni, Trattati internazionali, bilaterali o regionali) guidano l'attività dei Legislatori, dei giudici e degli attori-non statali, indirizzandola verso una piena e concreta attuazione della tutela dell'ambiente.

In occasione della Dichiarazione delle Nazioni Unite alla Conferenza sull'ambiente umano, tenutasi a Stoccolma nel 1972, venne adottata una vera e propria Dichiarazione, contenente ventisei principi generali, che secondo alcuni autori, rappresentano la vera e propria origine del diritto internazionale dell'ambiente, ed il primo ambizioso tentativo di introdurre dei parametri normativi volti a guidare l'azione dei singoli governi verso una più efficace tutela ambientale. Nel testo della Dichiarazione, vediamo inseriti principi relativi alla tutela dell'acqua, dell'aria e del suolo, della flora e della fauna, alla conservazione degli habitat naturali e sovente viene sottolineata la responsabilità dei singoli individui alla salvaguardia del territorio e dei luoghi in cui essi stessi vivono e si sviluppano, si ribadisce la necessità di introdurre regole che impongano un uso più razionale delle risorse naturali in una dimensione di *governance* sostenibile e di salvaguardia degli interessi delle future generazioni. Viene inoltre sottolineata l'importanza di una cooperazione tra i vari attori statali, soprattutto quelli già industrializzati, onerati di coadiuvare, dal punto di vista economico, i Paesi ancora in via di sviluppo, dandogli la possibilità di crescere senza la necessità di sfruttare e danneggiare le proprie risorse naturali. Tra questi ed altri principi espressi⁷⁸, degno di un approfondimento è il numero 21, che ha ad oggetto da un lato il concetto di sovranità permanente degli Stati sulle proprie risorse e dall'altro il divieto di inquinamento transfrontaliero, in "precario equilibrio"⁷⁹ tra di loro.

Il primo principio di questa diade si sostanzia nel diritto dei singoli governi di poter sfruttare, nel rispetto delle normative ambientali, le risorse presenti sul proprio territorio, fornendo la possibilità, soprattutto ai Paesi in via di sviluppo, di adottare normative settoriali sul tema in assoluta libertà ed indipendenza⁸⁰. Tale facoltà incontrava dei limiti che si sostanziano nella possibilità di esercitare questo tipo di potere rispettando però la sovranità degli altri Stati e non arrecando pregiudizio a questi ultimi in virtù dell'antico brocardo latino *superiorem non recognoscentes*, quindi si aveva una libertà di sfruttare o di far sfruttare le proprie risorse naturali in maniera libera ed esclusiva, a condizione di

⁷⁸ Per un'analisi sugli altri importanti principi si rimanda a J. BRUNNEÉ, *The Stockholm Declaration and The Structure and Processes of International Environmental Law*, in *The Future of Ocean Regime Building*, 2009, pp. 39-62.

⁷⁹ Così definito da M. MONTINI, *Profili di diritto internazionale*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA, (a cura di), *op cit.*, p. 31.

⁸⁰ Possiamo notare come prima della Conferenza di Stoccolma, tale principio venne già formulato in varie risoluzioni emanate dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Tuttavia, queste ultime si sostanziano perlopiù in accordi tra gli Stati sovrani e le società private straniere, volti a regolamentare lo sfruttamento di risorse naturali quale petrolio e minerali in un'ottica di bilanciamento tra i diritti dello Stato Sovrano e l'interesse delle società stessa alla certezza e stabilità degli investimenti. Come riportato da P. SAND, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press, 2012, pp. 30-33

non ledere la sovranità di un altrui Stato con condotte che avrebbero come effetto quello di alterare le singole risorse o di produrre inquinamenti ai territori considerati.

E qui entra in gioco il secondo elemento caratterizzante il principio 21, che è proprio il divieto di inquinamento transfrontaliero, che si articola nell'obbligo per i singoli ordinamenti di non causare, tramite le proprie condotte, danni all'ambiente che oltrepassino i propri confini politici. Più precisamente, tutte le attività poste in essere dai singoli Paesi devono essere realizzate in maniera tale da non nuocere all'ambiente in sé considerato, sia che ricada in zone sotto la propria giurisdizione, sia in zone appartenenti a giurisdizioni estere. Tale principio funge da bilanciamento a quello di sovranità, responsabilizzando tutti gli ordinamenti verso una tutela globale dell'ambiente, facendo sì che nella regolamentazione delle attività condotte sul proprio territorio, la questione sul rispetto e sulla salvaguardia dell'ambiente non venga subordinata al prevalere di esigenze meramente utilitaristiche, ma abbia un rilievo ed un peso tale da rientrare necessariamente negli obiettivi primari dell'azione statale. Rispetto alle originarie formulazioni, soprattutto da parte di tribunali arbitrali, evidenziate precedentemente, il principio in esame assume una portata ancora più ampia. Come opportunamente riportato⁸¹, l'intento della Dichiarazione di Stoccolma non è più solo quello di sensibilizzare i singoli Stati ad un equo utilizzo delle proprie risorse, ma è quello di tutelare l'ambiente anche oltre i confini politici che individuano le zone di sovranità, toccando anche territori posti sotto il controllo di un singolo Paese come aerei e navi che si spingono oltre le delimitazioni nazionali. Ma c'è di più. Il divieto così individuato ha per oggetto anche la salvaguardia di territori come l'atmosfera o l'alto mare, che vanno al di là delle singole giurisdizioni nazionali, facendo sì che non si individuino zone franche dove non siano previste regole e limitazioni allo sfruttamento delle risorse naturali e alla responsabilità governativa sui danni causati a queste ultime.

Gli effetti e la portata di questi principi realizzano “un'architettura autenticamente ecologica⁸²”, prescindendo da una visione antropocentrica ed egoistica del modo in cui i decisori politici si relazionano con il mondo naturale. Il bilanciamento così individuato, però, non è stato esente da critiche, la maggior parte delle quali si fonda sostanzialmente sulla tirannia della *sovranità* a scapito di un proficuo rispetto del divieto di inquinamento transfrontaliero. Le volontà dei singoli Paesi sono quasi sempre state *in primis* indirizzate a massimizzare lo sviluppo economico e sociale a scapito di altri interessi, come quelli legati alla salvaguardia ambientale, rivendicando il proprio ed assoluto predominio sulle risorse naturali nazionali impiegate in tali attività. Inoltre, gli Stati già da tempo sviluppati, in una logica meramente utilitaristica, difficilmente sono disposti a cedere la propria

⁸¹A. FONDELLA, *op cit.*, pp. 13-16.

⁸²S. MESSINA, *Sovranità e crisi ecologica. Per una democrazia “verde” oltre lo Stato*, in *Diritto e processo*, fasc. n. 11/2019, p. 295.

posizione dominante o a frenare il motore economico rappresentato dall'industria con tutto ciò che ne consegue in favore di un maggior risparmio di risorse naturali, non curanti dei risvolti negativi che le singole scelte possono avere sul piano globale⁸³.

Strettamente legato al divieto di inquinamento transfrontaliero, è un ulteriore principio che trova le proprie radici al n. 7 della Dichiarazione di Stoccolma, il principio di prevenzione. Dobbiamo ricordare che in questa sede il su menzionato principio era ancora legato ad una logica settoriale, poiché trovava spazio in relazione alla tematica dell'inquinamento marino, ma successivamente venne ripreso e rielaborato in ulteriori Dichiarazioni e Trattati internazionali⁸⁴. Stante il contenuto di quest'ultimo, gli ordinamenti nazionali devono, utilizzando la maggior diligenza possibile nello svolgimento della loro attività, introdurre regole e misure interne volte a "prevenire" la possibilità dell'insorgenza di danni all'ambiente. Tale risultato sarà ottenibile grazie ad un maggiore e rigoroso controllo di quelle azioni ritenute "pericolose" e che in potenza potrebbero produrre notevoli rischi all'equilibrio ambientale. Il principio in questione contiene una vera e propria obbligazione di mezzi⁸⁵, posto che il risultato ultimo che si vuole realizzare è quello di individuare un sistema giuridico che non vada solo a tutelare l'ambiente in una logica prettamente "riparativa" e quindi a danno avvenuto, ma vada ad agire *ex ante*, evitando quanto più possibile la produzione di danni all'ambiente. La portata generale di tale principio così come analizzato, sembra avere delle affinità con il divieto di inquinamento transfrontaliero, ma secondo la dottrina prevalente, i due avrebbero un oggetto di tutela diverso⁸⁶. Mentre il Principio 21 è strettamente legato e riguarda i limiti all'esercizio della sovranità territoriale, quello di prevenzione ha una portata molto più ampia e si riferisce a tutte quelle attività che riguardano l'ambiente, *in toto* considerato; quest'ultimo, inoltre, essendo suscettibile di una più estesa applicazione, impedisce la produzione di danni all'ambiente non solo in relazione ai rapporti tra i vari Stati, ma anche all'interno del territorio dei singoli, divieto non previsto e non contemplato nel Principio 21. Possiamo notare come gli stessi organi giurisdizionali, consci della portata e della rilevanza di tale principio, lo abbiano utilizzato per dirimere una serie di particolari controversie. Degne di nota sono due pronunce, la prima è la sentenza resa dalla Corte

⁸³ Peculiare è la tesi proposta da G. BADIALI, *La tutela internazionale dell'ambiente*, Napoli, 1998, p.20 ss., ove l'Autore, facendo leva sulla dimensione globale che rappresenta l'ambiente, prospetta l'introduzione di una sfera di valori provenienti dalla Comunità internazionale che superino gli interessi e la volontà dei singoli Stati, imponendogli una determinata condotta finalizzata alla tutela ambientale.

⁸⁴ Ad esempio, venne rielaborato ed inserito al n.11 nei principi della Dichiarazione di Rio, o nel piano di attuazione adottato al Vertice Mondiale di Johannesburg in merito allo sviluppo sostenibile. Inoltre, lo si ritrova nella Convenzione di Montego Bay (1982), in quella di Basilea (1989), in quella di Helsinki (1992) e nella Convenzione di Vienna del 1994 sulla sicurezza nucleare.

⁸⁵ Così enunciato da A. FONDELLA, *op cit.*, pp. 101-104.

⁸⁶ Di tale avviso sono, P. SANDS, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press, 2003, pp. 200-203 e N. DE SADELEER, *Environmental Principles. from Political Slogan to Legal Rules*, Oxford University Press, 2002, pp. 72-75.

Internazionale di Giustizia nel caso *Gabcikovo-Nagymaros*, la seconda è il lodo arbitrale nel caso *Iron Rhine*⁸⁷.

Una seconda ed importante tappa nell'individuazione di principi formanti la materia ambientale è la Conferenza di Rio de Janeiro del 1992, tenutasi dieci anni dopo quella di Stoccolma e che ha portato alla produzione di numerosi documenti quali: *in primis* l'Agenda 21, che si sostanzia in un vero e proprio programma non vincolante finalizzato all'introduzione di nuove strategie e obiettivi per la tutela dell'ambiente ed in secondo luogo l'introduzione di una serie di documenti sempre non vincolanti relativi alla tutela, conservazione e sfruttamento delle foreste.

Ma il documento più rilevante, per quel che qui interessa, è la Dichiarazione su ambiente e sviluppo, redatta allo scopo di ampliare la portata dei principi già individuati a Stoccolma, ma soprattutto per trovare un punto di bilanciamento tra questi e le possibilità di crescita e sviluppo economico e sociale dei Paesi partecipanti. Tra i principi di nuova introduzione, ritroviamo il principio di *precauzione* (o di approccio precauzionale) il cui scopo primario è quello di essere utilizzato quale metro di giudizio qualora, nello svolgimento di determinate attività, non vi sia assoluta certezza circa i possibili danni all'ambiente. L'incertezza, in questo caso, va direttamente riferita agli studi scientifici, posto che la non unanimità dei consensi nella comunità degli studiosi in relazione alla gravità dei rischi che una data attività può comportare all'ambiente non esime i decisori politici dall'adozione di misure precauzionali che vadano ad evitare e prevenire l'insorgenza di tali danni, prima che ne venga dimostrata l'assoluta realizzazione. La ricostruzione dello stesso ha condotto ad un lungo dibattito dottrinale sulla sua corretta definizione di "principio" o di "approccio". Secondo il parere di alcuni Autori⁸⁸, seguendo la formulazione del principio n.15 della Dichiarazione su ambiente e sviluppo di Rio, la ricostruzione prevalente era quella dell'approccio precauzionale, poiché il testo sembra prevedere una sorta di linea guida e non una regola di comportamento ben definita, indicando meramente l'atteggiamento che i singoli Stati dovevano tenere di fronte all'incertezza scientifica. Inoltre, la portata del principio era molto ristretta poiché quest'ultimo veniva preso in considerazione solo nel caso in cui venissero prospettati gravi danni all'ambiente e veniva comunque lasciata libertà ai singoli ordinamenti nella scelta delle azioni concrete da porre in atto per dare ossequio a tale approccio. La corretta qualificazione di questo in termini di "principio" si ebbe nella Carta Mondiale della Natura, approvata a Montevideo nel 1982, dove viene in risalto il carattere precettivo di quest'ultimo, traducendosi in veri e propri obblighi posti in capo ai singoli governi come, ad esempio, la necessità di dimostrare la prevalenza dei benefici sui danni nel caso di svolgimento di attività

⁸⁷ *Gabcikovo-Nagymaros (Hungary vs Slovakia)* sent. 25 settembre 1997, in *ICJ Reports*, 1997, p. 6 ss.; *Iron Rhine (Belgium vs. Netherlands)* lodo arbitrale 24 maggio 2005, in *Reports of International Arbitral Awards*, 2005, pp. 35-125

⁸⁸ A FONDELLA, LPINESCHI, *op cit.*, pp. 104-108

potenzialmente dannose e la prerogativa per cui, nel caso di mancata prevalenza o di incertezza circa i possibili effetti prodotti, lo svolgimento dell'attività stessa non debba avere luogo. A parere di altri⁸⁹, invece, vi sono sufficienti dati per considerare quello di precauzione un vero e proprio principio. Infatti, la formulazione di Rio è particolarmente chiara nel definire quale comportamento si esige dai singoli ordinamenti in situazioni dove vi è il rischio di provocare danni all'ambiente, e questi ultimi saranno agevolati nell'interpretazione delle norme e nello svolgimento di processi decisionali sul tema, agendo in una logica precauzionale ed evitando ripercussioni negative⁹⁰.

Tuttavia, al di là di tali dibattiti, generati anche dalla discordanza tra le varie traduzioni ufficiali degli atti man mano adottati, bisogna riconoscere che il principio è stato fortemente recepito, a livello nazionale ed internazionale, ed utilizzato come parametro di giudizio, anche nella risoluzione di difficili controversie. Tra le tante, forse la più importante è il caso *Southern Bluefin Tuna* (1999), nel quale il Tribunale Internazionale per il diritto del mare, nella concessione di misure cautelari in una controversia tra il Giappone e l'Australia e la Nuova Zelanda riguardante un programma sperimentale di pesca, ha fatto particolare riferimento a tale principio. Difatti, sulla scorta di quest'ultimo, i giudici hanno prescritto⁹¹ delle misure provvisorie volte ad impedire al Giappone l'adozione di politiche sulla pesca che non avessero ancora una rilevanza scientifica tale da poter scongiurare gli effetti dannosi sulla tutela e conservazione della specie. Così come individuato, il principio di precauzione ha assunto una posizione chiave nelle politiche di salvaguardia ambientale, facendo sì che anche l'ambiente rientri nei processi di bilanciamento e ponderazione, ed assuma un peso rilevante nelle scelte della Comunità internazionale.

Negli anni successivi alla Conferenza di Rio del 1992, le Nazioni Unite, fortemente preoccupate dalla mancata produzione di efficaci risultati nel campo della tutela ambientale, convocano una nuova Conferenza internazionale denominata Vertice Mondiale sullo sviluppo sostenibile (Johannesburg 2002), con l'obiettivo primario di effettuare una valutazione complessiva dei progressi realizzati nel campo della tutela ambientale, identificando i maggiori fattori che ostacolano la piena realizzazione della salvaguardia ambientale e implementando l'adozione di misure concrete finalizzate a tale scopo. Tra i risultati raggiunti in tale sede, oltre al Piano di attuazione, che si sostanzia in un documento programmatico che definisce strategie e obiettivi da perseguire per arrestare fenomeni come la povertà, i cambiamenti climatici e per tutelare la salute della popolazione mondiale, di particolare

⁸⁹ L. PINESCHI, *I principi del diritto internazionale dell'ambiente dal divieto di inquinamento transfrontaliero alla tutela dell'ambiente come common concern*, in R. FERRARA, A. SANDULLI, (a cura di), *op cit.*, pp 135-140.

⁹⁰ Per un'analisi più dettagliata sul punto si veda S. DI BENEDETTO, *La funzione interpretativa del principio di precauzione in diritto internazionale*, in *Dir. comm. internaz.*, fasc. 2, 2006, p.321.

⁹¹ *Southern Bluefin Tuna* (Nuova Zelanda v. Giappone; Australia v. Giappone) pronuncia 4 agosto 2000, in *Reports of International Arbitral Awards*, 2000, Vol. XXIII, pp. 1-57

importanza è la Dichiarazione sullo sviluppo sostenibile, utilizzata per sensibilizzare i governi all'attuazione delle proprie politiche nazionali. Ma procediamo per gradi.

Il concetto di sviluppo sostenibile fu teorizzato ed accettato per la prima volta con il celebre *Rapporto Brundtland*, che fu redatto dalla Commissione mondiale sull'ambiente e sullo sviluppo presieduta da Gro Harlem Brundtland nel 1987: tale pubblicazione si inseriva in quelli che possiamo definire lavori preparatori alla Conferenza di Rio De Janeiro che si tenne pochi anni dopo. Il documento, noto anche come "Our Common Future", qualificava lo sviluppo sostenibile come quello che "soddisfa i bisogni della generazione presente senza compromettere la possibilità per le generazioni future di soddisfare i propri"⁹²; quindi, seguendo le orme di tale principio, la crescita economica e sociale di un Paese deve essere condotta sui canoni di equilibrio e razionalità e soprattutto deve andare di pari passo con la tutela dell'ambiente, in modo tale da non sfruttare le risorse naturali presenti e future in modo sfrenato, compromettendone il godimento ai posteri. Secondo un'autorevole ricostruzione⁹³, il principio dello sviluppo sostenibile presenterebbe quattro elementi caratterizzanti.

Il primo è il sopracitato binomio tutela dell'ambiente e crescita economica, nel quale fanno da perno i canoni di equità, razionalità e prudenza, che devono avere una rilevanza non solo per le politiche nazionali di utilizzo delle risorse naturali, ma anche e soprattutto nel contesto internazionale, dove la cooperazione tra i vari ordinamenti, se proiettata verso la "sostenibilità", riesce a produrre proficui vantaggi sia all'ambiente in ordine alla sua tutela, sia alla Comunità in tema di sviluppo economico e sociale.

Il secondo elemento è particolarmente riferito all'attenzione che i singoli governi devono tenere in riferimento ai bisogni delle generazioni future, garantendo la cosiddetta equità intergenerazionale e facendo sì che i bisogni delle attuali generazioni non travalichino e annichiliscano quelli delle successive. A questo si ricollega il terzo elemento caratterizzante lo sviluppo sostenibile, che è quello dell'equità intra-generazionale, che si sostanzia nell'attenzione che i Paesi devono porre, nello svolgimento delle loro politiche, non solo alla propria popolazione di riferimento, ma anche a quella di altri Stati e degli altri popoli della Terra. Ciò, in un'ottica statica, riprende il principio di responsabilità equa ma differenziata tra gli ordinamenti della Comunità internazionale, e si sostanzia nel perseguimento dell'obiettivo di tenere in debita considerazione le esigenze dei Paesi in via di sviluppo, che non devono subire gravi pregiudizi dall'attuazione da parte dei Paesi già industrializzati di politiche di sfruttamento delle risorse naturali sproporzionate e immoderate, che potrebbero portare al loro inevitabile esaurimento.

⁹² Cfr. <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>.

⁹³ M. MONTINI, *Profili di diritto internazionale*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA, (a cura di), *op cit.*, pp. 37-42.

Quarto ed ultimo elemento caratterizzante è quello dell'integrazione, che permette alla "questione ambientale" di rientrare a pieno titolo in tutti i piani, programmi, azioni, attività e progetti che vengono realizzati in ambito domestico e sovranazionale, in modo da creare una vera e propria sinergia che renda concreta ed efficace la tutela ambientale.

Come abbiamo ricordato nelle pagine precedenti, il principio dello sviluppo sostenibile viene ripreso dal Vertice di Johannesburg, dove, secondo autorevole dottrina⁹⁴, riceve una maggiore espansione. Difatti, ai due pilastri sui quali si poggiava la formulazione del *Rapporto Brundtland*, e cioè tutela ambientale e sviluppo economico, se ne aggiunge un terzo, quello dello sviluppo sociale, che supera i rigidi confini del diritto internazionale dell'ambiente in cui aveva trovato origine e, inserendosi in svariati e generali ambiti di tutto il diritto internazionale, amplia i suoi campi di applicazione, accrescendo l'attenzione istituzionale sui temi ambientali⁹⁵. Così come brevemente considerato, il principio dello sviluppo sostenibile assume i veri e propri caratteri dell'interdisciplinarietà, è capace di porre in capo a tutti i cittadini un dovere di consapevolezza nell'agire quotidiano, rende necessario, sul piano tecnico scientifico, l'introduzione di piani che abbiano l'obiettivo di evitare un eccessivo sfruttamento delle risorse, e sul piano normativo esige che vengano introdotte regole e limiti atti a tutelare i molteplici interessi sottesi alla tematica ambientale.⁹⁶

Inoltre, tale trattazione non esaurisce il novero dei principi nati in occasione delle varie Dichiarazioni e Conferenze internazionali che si sono susseguite nel tempo: anche questi hanno avuto la finalità di guidare l'azione della Comunità verso l'introduzione di una più compiuta ed omogenea tutela. Tra i tanti possiamo ricordare il principio di cooperazione, vero e proprio caposaldo della tutela ambientale, che ha come prerogativa quella di abbandonare la logica monistica e utilitaristica con la quale inizialmente venivano affrontate le problematiche ambientali, per approdare ad un sistema che coinvolge congiuntamente tutti gli attori statali nel perseguimento di un fine comune e condiviso. D'altronde, è la stessa natura dell'ambiente ad esigere una tutela che possiamo definire collettiva e coordinata. Possiamo per di più notare che tale principio ha ricevuto, dapprima, consacrazione nella Dichiarazione di Stoccolma del 1972 (principio 24), successivamente è stato ribadito nella Carta Mondiale della natura, svariata volte nella Dichiarazione di Rio (1992) ed in generale nel paragrafo 2 della Dichiarazione di Johannesburg (2002). Di rilevante importanza sono anche il principio di partecipazione del pubblico, indirizzato ad una politica di avvicinamento alle tematiche ambientali degli attori non statali e dei cittadini, finalizzato al rilascio di informazioni e partecipazione ai

⁹⁴ A. FONDELLA, L. PINESCHI, *op cit.*, pp 20-21 e P. DIMAN, *I principi della tutela ambientale*, in G. DI PLINIO, P. FIMIANI, (a cura di), *op cit.*, pp. 53-54.

⁹⁵ Possiamo notare come il principio dello sviluppo sostenibile sia stato legato ai diritti umani e alla sicurezza nazionale, portando le Nazioni Unite ad inserirlo tra gli aspetti da considerare nei propri processi decisionali.

⁹⁶ Cfr. P. MASCARO, *La tutela dell'ambiente e delle generazioni future tra legislazione e giustizia amministrativa*, in *Rivista DGA*, fasc. n. 1/2023, p. 3.

procedimenti decisionali in questioni concernenti l'ambiente; ed il principio "chi inquina paga", introdotto con la Dichiarazione di Rio e volto ad incoraggiare gli Stati ad adottare misure tali per evitare il più possibile danni all'ambiente e non incorrere in sanzioni derivanti da condotte pregiudizievoli e dannose⁹⁷.

2.3. La portata dei principi internazionali ambientali e la loro integrazione nell'ordinamento italiano.

La disamina sul panorama internazionale, così come delineato nelle pagine precedenti, rende evidente l'importanza che ha avuto il diritto internazionale nell'affermare la nascita e guidare l'evoluzione del diritto ambientale, orientandone la traiettoria. Interessante dottrina⁹⁸ sottolinea come la principale "eredità" del diritto internazionale risiede proprio nella produzione e nello sviluppo di una serie di particolari principi che hanno avuto la capacità di gravitare dall'ordinamento internazionale a quello comunitario, per approdare poi nei tessuti costituzionali degli ordinamenti interni. È peculiare notare come la formazione del diritto ambientale abbia seguito un particolare *iter* procedimentale, diverso da quello seguito in altri settori, circolando non orizzontalmente ma verticalmente; quindi, discendendo dallo spazio internazionale sino a quello domestico, essendo, i principi su cui si basa facilmente adattabili, flessibili e intrisi di pluralismo. In relazione a ciò, possiamo affermare la presenza di un vero e proprio carattere legante dei principi ambientali, capaci di fungere da "connettori e catalizzatori"⁹⁹ e creare veri e propri punti di contatto tra le varie culture giuridiche, contribuendo alla propria diffusione nei vari sistemi giuridici, abbattendo in questo modo le rigide barriere degli ordinamenti nazionali poiché, in quanto flessibili e generali, sono in grado di permeare gli schemi normativi interni.

Con particolare riferimento all'ordinamento italiano, si può osservare come, per il tramite dell'art 10 Cost., il diritto internazionale di origine pattizia e i principi generali riconosciuti dalle nazioni civili rientrano a pieno titolo nelle fonti che plasmano il sistema domestico. In relazione alla specifica sezione del diritto ambientale, questa commistione è ancora più profonda, arrivando a influenzare il quadro complessivo dell'ordinamento interno, indirizzando l'attività dei decisori politici e di tutta la comunità nazionale da un lato a conformarsi alla disciplina individuata a livello internazionale, e dall'altro, a introdurre normative interne ispirate a tali principi, capaci di recepirne e farne proprio il contenuto. Primo fra tutti è il principio dello sviluppo sostenibile, che fa ingresso nell'ordinamento

⁹⁷ In questa sede non è possibile trattare in maniera molto ampia tali principi, per approfondimenti si rimanda a N. DE SADELEER, *op cit.*, pp 119-124; ed inoltre a P. DELL'ANNO, E. PICOZZA, *op cit.*, pp. 13-42.

⁹⁸ D. AMIRANTE, *op cit.*, pp. 27-28.

⁹⁹E. SCOTFORD, *Environmental Principles Across Jurisdiction, Legal Connector and Catalysts, Oxford Handbook of Comparative Environmental Law*, Oxford, 2019, pp. 3-21.

italiano con il d.lgs. 16 gennaio 2008 n. 4, decreto di riforma del Codice dell'ambiente, che, all'art 3-*quater*, stabilisce espressamente che “ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile (...)”. Così come formulata, la norma sembrerebbe essere un mero recepimento del medesimo principio individuato a livello internazionale ed inoltre limitato alla sola attività della P.A. che deve, nello svolgimento dei suoi compiti, tenere in debita considerazione il tema della conservazione delle risorse naturali. Secondo una diversa prospettiva, invece¹⁰⁰, vero è che non si rinviene, così come accade nell'ordinamento internazionale, la primaria finalità di realizzare un equilibrio tra crescita economica e risparmio delle risorse, ma ad una più attenta analisi, la norma nazionale è suscettibile di un'interpretazione molto più ampia. Il comma 2, essendo indirizzato a qualunque attività discrezionale della Pubblica amministrazione, è suscettibile di essere applicato ogniqualvolta l'attività medesima abbia un'afferenza o possa incidere sulla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale¹⁰¹. La stessa disposizione, nell'attribuire “prioritaria considerazione” agli interessi ambientali, sembrerebbe alludere ad una sorta di prevalenza di questi nel bilanciamento effettuato con altri interessi giuridicamente rilevanti, tuttavia, non essendo possibile suffragare questa ipotesi per una mancanza di gerarchia degli interessi valutati nell'ambito delle decisioni dell'amministrazione, un dato rilevante può essere estratto: il Legislatore, con tale formulazione, ha voluto dare un ruolo di guida allo stesso sviluppo sostenibile che, rientrando nelle finalità dell'azione amministrativa, rende quest'ultima, da un lato proiettata verso scelte che siano conformi alle volontà di conservazione delle risorse naturali, animali e vegetali, e dall'altro vera e propria garante della protezione dell'ambiente, dovendo valutare e ponderare quest'ultima con interessi “antagonisti”.

Per ciò che riguarda l'integrazione nazionale del principio di precauzione, possiamo notare che, prima dell'entrata in vigore del codice dell'ambiente, non vi erano, nelle codificazioni interne, riferimenti sul punto, tranne generici rimandi in leggi settoriali come quello all'art 1, comma 1, lett. *b* della Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni da campi elettrici, magnetici e elettromagnetici. È il d.lgs. n. 152/2006 a segnare l'ingresso in una normativa interna del principio di precauzione, il quale, all'art 301 rubricato “Norme in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente”, stabilisce che, in ossequio alla normativa comunitaria, in caso di pericolo anche solo potenziale alla salute umana e all'ambiente, ed anche in assenza di dati scientifici certi, deve essere assicurato un alto livello di

¹⁰⁰C. VIDETTA, *Lo sviluppo sostenibile dal diritto internazionale al diritto interno*, in R. FERRARA, A. SANDULLI, (a cura di), *op cit.*, pp. 254-264.

¹⁰¹ Tale lettura è alimentata anche dal disposto dell'articolo 1 della legge 241 del 1990, che stabilisce che l'attività amministrativa si regge sui principi stabiliti a livello comunitario, nei quali rientra anche quello dello sviluppo sostenibile.

protezione¹⁰². Il principio viene ripreso in più punti all'interno del codice, agli articoli 307 e ss., in relazione alla necessità della motivazione dei provvedimenti precauzionali, ai costi concreti che vengono sostenuti per tali tipi di interventi e alla partecipazione ai processi decisionali in materia di precauzione da parte di persone fisiche, giuridiche, Regioni ed Enti locali interessati ed infine alla possibilità per questi ultimi di presentare denunce ed osservazioni in merito alle Autorità competenti. Il principio in questione lo si ritrova anche in materia di rifiuti, infatti, secondo quanto disposto dall'art. 178 del Codice dell'ambiente, la gestione degli stessi deve essere conforme ai principi di precauzione, di proporzionalità, di responsabilità e di cooperazione. Anche la Corte costituzionale ha dato, in merito, il suo contributo, qualificando il principio stesso come “criterio direttivo che deve ispirare l'elaborazione, la definizione e l'attuazione delle politiche ambientali della Comunità Europea sulla base di dati scientifici (...) circa gli effetti che possono essere prodotti da una determinata attività¹⁰³”.

Nell'ordinamento italiano, quello di prevenzione è il principio che più di tutti è stato utilizzato nell'architettura delle normative interne, permeando tutti i settori maggiormente rilevanti del diritto dell'ambiente. Anche in questo caso, la sua introduzione è dovuta al d.lgs. n. 152/2006 e successive modifiche, il quale, all'articolo 3-ter, stabilisce che la tutela dell'ambiente, degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale deve essere attuata con specifico riferimento al principio dell'azione preventiva. Tale norma assume specifica rilevanza, in parallelo con il principio di precauzione, nella disciplina della responsabilità ambientale ove i soggetti esercenti attività potenzialmente dannose e pericolose saranno destinatarie di una serie di obblighi indirizzati a valutare o meglio, a far valutare, gli effetti che le proprie attività potranno causare all'ambiente in tutti i suoi aspetti, agendo poi di conseguenza¹⁰⁴. Proprio in riferimento al concetto di valutazione, il principio di prevenzione sembra porsi alla base della disciplina della valutazione di impatto ambientale, della valutazione ambientale strategica e dell'autorizzazione integrata ambientale. Tali strumenti, che differiscono tra di loro per l'oggetto della valutazione (il primo progetti, il secondo piani e programmi, il terzo stabilimenti o industrie) sono basati sulla necessità di verificare preliminarmente gli effetti che una data attività antropica riverserebbe sull'ambiente, sulla base del possesso di determinati requisiti strutturali, di un adeguato e costante sistema di controlli e di un regime sanzionatorio e revocatorio, prevenendo così l'insorgenza di danni a quest'ultimo e superando la logica meramente riparatoria che permeava la

¹⁰² Sul punto, interessante è la sentenza n. 116/2006 della Corte costituzionale in materia di OGM, nella quale il principio di precauzione svolge un ruolo fondamentale nell'individuazione dell'equilibrio tra due contrapposti interessi, quali la libera iniziativa economica e la tutela della salute e dell'ambiente.

¹⁰³ Corte costituzionale, sentenza 3 novembre 2005 n. 406; inoltre, per approfondimenti sul principio di precauzione, si rimanda a L. BUTTI, *Principio di precauzione, codice dell'ambiente e giurisprudenza delle corti comunitarie e della Corte costituzionale*, in *Riv. giur. ambiente*, fasc. 6 /2006, pp. 809 e ss.

¹⁰⁴ Per un'analisi più approfondita, cfr. G. MANCINI PALAMONI, *Il principio di prevenzione*, in *Riv. Giur. Ambienteditto*, fasc. n.1, 2014, pp. 1-15.

previgente disciplina¹⁰⁵. Inoltre, possiamo leggere il principio di prevenzione anche in chiave “programmatoria”: la sua portata e i suoi effetti possono essere rinvenuti anche in norme settoriali come quelle relative alla pianificazione paesaggistica, nella quale sovente appare la necessità di una ricognizione di quelle aree aventi particolare valore storico, artistico, culturale, naturale ed estetico, proprio al fine di salvaguardarle e procedere alla loro conservazione, prevenendo la possibilità di distruzione o di danneggiamento ad opera dell’uomo.

Come si può notare, dunque, tali principi, nati all’interno di Conferenze internazionali, hanno avuto il fondamentale pregio e compito di ispirare i Legislatori nazionali verso l’introduzione di un *corpus* di norme destinate ad allinearsi con le politiche internazionali e ad inserirsi in un sistema volto alla cooperazione su un fronte unitario per la protezione ambientale. D’altronde, come è stato osservato da Autorevole¹⁰⁶ dottrina, non sussiste la possibilità di individuare una Costituzione ambientale, senza individuare prima quella serie di principi che “incarnano (...) a pieno titolo, anche le pieghe del tessuto costituzionale interno”.

3. La tutela ambientale nel diritto comunitario.

La tutela dell’ambiente è stata ed è tutt’ora una materia di particolare interesse per l’ordinamento comunitario, il quale è diventato un vero e proprio veicolo finalizzato a rimarcare ancora di più la necessità di convogliare le azioni dei singoli Stati Membri verso una protezione unitaria e globale dell’ambiente. Tale meccanismo viene realizzato grazie ad un impianto normativo capace di creare una peculiare relazione tra ordinamenti nazionali ed Unione Europea, tale “Signoria del diritto europeo¹⁰⁷”, che prevede che gli Stati Membri debbano adottare misure interne volte a dare ossequio agli obblighi derivanti dai Trattati o da atti delle Istituzioni europee. Conseguenza di ciò è la diretta applicabilità delle normative e dei principi, individuati sia in relazione alla tutela ambientale che negli altri campi di attività comunitari, nei contesti domestici, con conseguente disapplicazione delle norme interne contrastanti. Tuttavia, l’espansione ed il consolidamento dell’azione europea in campo ambientale si è evoluta di pari passo con le varie trasformazioni che, nel corso degli anni, hanno inciso sulla struttura della Comunità Europea. Tale processo evolutivo è stato, da parte di alcuni Autori¹⁰⁸, suddiviso in varie fasi.

¹⁰⁵ Nei considerato della sentenza n. 398/2006, al punto 4, in tema di V.A.S. la Corte costituzionale rammenta che “la valutazione ambientale strategica (...) garantisce che gli effetti dell’attuazione di piani e programmi siano presi in considerazione durante la loro elaborazione e prima della loro adozione”; oppure in tema di V.I.A., al punto 4 dei considerato della sentenza n. 67/2010, la Corte costituzionale stabilisce che “trattasi di procedure che valutano in concreto e preventivamente la sostenibilità ambientale” (vedi anche sentt. nn. 186/2010, 234/2009 e 28/2013).

¹⁰⁶ D. PORENA, *op cit.*, pp. 83-84.

¹⁰⁷ S. CASSESE, *La signoria comunitaria sul diritto amministrativo*, in *Riv.it.dir.pubbl. comunit.*, 2002, pp. 292 ss.

¹⁰⁸ J.H. JANS, H.H.B. VEDDER, *European Environmental Law*, Europa Law Publishing, Groningen, 2008, pp. 3-9.

La prima fase ricopre un arco temporale che va dal 1958, anno dell'entrata in vigore del primo Trattato istitutivo della CEE (Comunità Economica Europea) sino al 1972, anno in cui si assiste ad un primo confronto della Comunità con le tematiche ambientali. All'alba della sua entrata in vigore, possiamo notare come nel Trattato di Roma (TCEE) non era inserito alcun tipo di riferimento alla materia "ambiente", questo perché ancora non vi era una piena consapevolezza dell'importanza globale della questione e perché ancora non si erano verificati quegli eventi che portarono all'attenzione delle Nazioni la reale e preoccupante portata di quest'ultima. Unico riferimento era in materia di agricoltura, nella sezione relativa alle politiche comuni, ma finalizzata alla garanzia di sicurezza dei prodotti venduti e alla tutela dei consumatori. È di particolare importanza, per il prosieguo della trattazione, l'istituzione da parte del TCEE del "mercato comune", indirizzato all'allineamento delle politiche economiche degli Stati firmatari e basato sui principi di libera circolazione di merci, persone, servizi e capitali. La volontà della Comunità europea era, *in primis*, quella di realizzare un *common market* e focalizzare l'attenzione sulle libertà economiche e non quella di redigere un atto che abbia una qualche somiglianza con una Costituzione, permeata da principi generali e dall'espressa enunciazione di principi e valori fondamentali. Negli anni che seguirono, furono emanate delle direttive settoriali che rientravano relativamente nel tema ambientale in modo comunque isolato e sporadico, come la direttiva n. 67/584 concernente la classificazione delle sostanze pericolose, la direttiva n. 70/157 riguardante l'inquinamento acustico e la n. 70/220 avente ad oggetto la disciplina dell'inquinamento causato dagli autoveicoli.

È invece il 1972 a segnare l'ingresso nella seconda fase del processo di sviluppo della tutela ambientale a livello europeo: difatti, grazie agli obiettivi raggiunti con la Conferenza di Stoccolma, tenutasi nel medesimo anno, l'interesse comunitario sulla questione crebbe maggiormente e lo stesso Consiglio europeo, nel primo *Summit* tenutosi a Parigi, stabilì che era necessaria l'introduzione di normative protese al miglioramento della qualità della vita e alla salvaguardia ambientale¹⁰⁹. Da qui in poi le Istituzioni Europee ebbero il compito di redigere dei Piani di Azione quinquennali nei quali inserire le strategie e gli obiettivi comunitari in materia ambientale volti a favorire lo sviluppo e la crescita di una vera e propria *policy* nel settore. All'interno del primo¹¹⁰ di questi programmi, come si può chiaramente evincere dal testo, la questione ambientale viene trattata in termini generici e perlopiù legata ad una visione marcatamente antropocentrica, esaltando la necessità di salvaguardare l'ambiente dall'inquinamento o da altri fattori dannosi, allo scopo di realizzare uno sviluppo economico e sociale florido e migliorare la qualità della vita della popolazione. I temi ricorrenti erano

¹⁰⁹Il Bulletin of European Communities, vol. 5, n.10, 1972, al punto n. 8, afferma che "*The heads of State and Government stressed the value of community environmental policy*".

¹¹⁰Fu adottato in seno al Consiglio delle Comunità Europee e dei rappresentanti dei governi degli Stati Membri, tenutosi il 22 novembre 1973.

l'azione preventiva, il contenimento dei disastri ambientali, l'uso equo delle risorse naturali e la conservazione degli equilibri ecologici. Il secondo programma di azione (1977-1981) rimarcò sostanzialmente gli obiettivi individuati in quello precedente, focalizzandosi però sulla necessità della cooperazione tra gli Stati Membri e sull'implementazione della ricerca scientifica, intesa come base per l'individuazione di strategie future.¹¹¹

Tali strumenti, se da un lato hanno avuto il pregio di incidere profondamente sullo sviluppo e sul raggiungimento di obiettivi comuni sul piano ambientale, dall'altro, chiara era la loro limitatezza, dipesa dal fatto che tali Piani, di fatto, erano protesi verso il perseguimento di un unico scopo, ovverossia quello di evitare l'introduzione da parte dei singoli governi di politiche ambientali estremamente eterogenee e differenziate tra di loro, tali da falsare il sistema del mercato unico¹¹². Parallelamente a ciò, si assiste alla proliferazione di direttive comunitarie di matrice ambientale in particolare riferimento alla disciplina dei combustibili (75/716), dei rifiuti (75/442), delle sostanze pericolose nelle acque (76/464), della conservazione e protezione degli uccelli selvatici (79/409) della qualità dell'aria (80/779) e dello studio sulla valutazione di impatto ambientale (1985/337/CE)¹¹³.

Un contributo venne dato sul punto anche dalla Corte di Giustizia che in numerose sentenze¹¹⁴, decise intorno agli anni Ottanta, aveva soventemente rimarcato che la tutela dell'ambiente rientrasse tra “gli scopi essenziali della comunità” e che le esigenze legate a quest'ultima erano da considerare “imperative”, e dunque capaci di produrre limitazioni, soprattutto agli scambi commerciali.

3.1 La crescita dell'interesse dell'Unione Europea per l'ambiente: dall'Atto Unico Europeo al Trattato di Amsterdam.

La terza fase di questo processo di consolidamento va dall'anno 1987 al 1993, periodo nel quale si assiste ad una maggiore presa di coscienza da parte della Comunità Europea sulla questione ambientale. Punto di partenza di questa *escalation* è l'Atto Unico Europeo del 1987, che ha espressamente previsto, tramite modifiche alla parte II Trattato di Roma, tra gli obiettivi della CEE, la protezione dell'ambiente, introducendo un apposito titolo (VII) dedicato all'Ambiente¹¹⁵. Il fulcro della nuova disciplina si rinviene sostanzialmente in tre articoli, l'art.130 R il quale, recependo i

¹¹¹ Per un approfondimento sui successivi programmi, cfr. A. GALLETTI, *La politica di tutela dell'ambiente nell'Unione Europea e la nuova strategia europea in materia ambientale*, in *Rivista ForoEuropa* n. 3/2020. www.foro.europa.it

¹¹² Così osservato da G. DI PLINIO, F. FIMIANI, *op cit.*, pp. 47-53.

¹¹³ Nel testo della direttiva è interessante notare come viene data un'implicita definizione di ambiente come insieme di fattori quali “il clima, l'aria, la flora, la fauna, l'acqua, il suolo, l'uomo, il paesaggio e le loro relazioni, il patrimonio culturale dei beni materiali”.

¹¹⁴ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Causa C-240/83 del 7 febbraio 1985 e Corte di Giustizia dell'Unione Europea Causa C-302/86 *Commission v. Denmark* 20 settembre 1988, in <https://eur-lex.europa.eu>

¹¹⁵ La modifica effettuata dall'Atto Unico Europeo (1987) “eleva al rango di diritto originario gli obiettivi e i principi che già si ricavano dal Primo Programma del 1973 e dagli atti successivi.” G. CORDINI, S. MARCHISIO, P. FOIS, *Diritto ambientale, Profili internazionali, europei e comparati*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 68.

principi ormai consolidati a livello internazionale¹¹⁶, richiama espressamente il principio “chi inquina paga”, il principio di prevenzione, di correzione dei danni alla fonte, di cooperazione, integrazione e sussidiarietà. L’articolo 130 S, di stampo “tecnico”, riguardava i *quorum* necessari per l’adozione di decisioni da parte del Consiglio, richiedendo per ciò che concerne l’ambiente l’unanimità o al limite la maggioranza qualificata dei componenti. Di particolare importanza è infine, l’art. 130 T, il quale stabilisce che la disciplina sulla tutela ambientale, così come individuata a livello europeo, costituisce solo lo *standard* minimo a cui gli Stati devono riferirsi nell’attuazione delle politiche di protezione interne, potendo, questi ultimi, introdurre dei livelli di tutela più elevati rispetto a quelli individuati in ambito comunitario.

La competenza comunitaria in materia di ambiente venne nuovamente estesa e maggiormente affermata con il Trattato di Maastricht del 1992, istitutivo dell’UE, in una corrente di riforma volta a sigillare ancor di più la cooperazione tra le Nazioni e migliorare le politiche di integrazione. Il ruolo occupato dall’ambiente in questo nuovo contesto viene reso noto già dal preambolo dello stesso trattato il quale, all’art.2 stabilisce che “*la comunità ha il compito di promuovere (...) uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche nell’insieme della Comunità, una crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l’ambiente*”. Dal punto di vista sostanziale viene inserito, tra le righe degli articoli riguardanti i principi fondamentali in materia ambientale, il principio di precauzione, da interpretare come modalità di intervento in caso di mancanza di evidenze scientifiche certe circa la possibilità di causare danni all’ambiente¹¹⁷, ed inoltre il principio di sussidiarietà riceve una diversa sede e funzione, collocato nel nuovo art 5 n. 2 CE: il principio doveva fungere da parametro di riferimento nei casi in cui non fosse prevista una competenza esclusiva dell’Unione.

La disciplina ambientale così come individuata nelle righe precedenti viene nuovamente modificata ad opera del Trattato di Amsterdam, entrato in vigore nel 1999, volto a riformare le istituzioni europee, rafforzare l’unione politica dei Paesi membri ed implementare la cooperazione tra questi ultimi. In questa sede vengono individuate in termini molto ampi le prerogative comunitarie sul tema, che sono sostanzialmente volte al miglioramento, protezione e salvaguardia dell’ambiente, alla protezione della salute umana, ad un utilizzo oculato delle risorse naturali e all’individuazione di nuove strategie per la risoluzione di problematiche ambientali localizzate. Si ribadisce inoltre la necessità di assicurare un elevato livello di tutela e che le esigenze di protezione ambientale possano essere invocate dagli Stati Membri per giustificare deroghe o limitazioni alle disposizioni comunitarie¹¹⁸.

¹¹⁶ Peculiare sul punto è l’osservazione sulla discontinuità rispetto all’approccio internazionale prospettata da F. MUNARI, L. SCHIANO DI PEPE, *op cit.*, pp. 72-73.

¹¹⁷ Questo per allineare l’azione dell’Unione alle già programmate politiche ambientali, individuate nella coeva Conferenza di Rio de Janeiro ed espressamente previsti nell’ Agenda 21.

¹¹⁸ Così come si evince dagli artt. 95 e 174, Trattato di Amsterdam v. <http://data.europa.eu/eli/treaty/ams/sign>.

Altra notevole modifica riguarda il principio di integrazione che, come avvenuto precedentemente con quello di sussidiarietà, viene elevato a principio generale che guida e forma la politica comunitaria nel perseguimento di tutti i suoi obiettivi, anche quelli ambientali. Di interesse è anche l'istituzione, ad opera del Trattato, dell'*European Environmental Agency* (EEA), con il compito di fornire informazioni in modo indipendente e dettagliato sull'ambiente, di modo che le Istituzioni comunitarie possano, attingendo da tali informazioni, prendere decisioni, stabilire obiettivi ed individuare strategie in modo adeguato e ponderato alla situazione corrente. Grazie a questo processo, "il valore dell'ambiente è definitivamente assunto a valore in sé dell'ordinamento europeo¹¹⁹", non più tutelato solo in quanto coincidente con altri elementi, ma oggetto di interesse primario.

3.2 L'ambiente nel "Trattato di riforma" e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

Gli interessi ambientali entrano a far parte anche della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, siglata a Nizza nel 2000¹²⁰, la quale individua l'alto valore che deve essere concesso alla tutela ambientale e la necessità che quest'ultima venga bilanciata con gli altri rilevanti interessi comunitari, come ad esempio la proprietà privata e la libera iniziativa economica, seguendo le prerogative che scaturiscono dal concetto di sviluppo sostenibile, che funge da linea guida tramite la quale garantire la salvaguardia ambientale¹²¹. La formulazione contenuta nella Carta di Nizza fa sì che i principi riferibili alla tutela ambientale siano posti alla base di tutti gli atti legislativi adottati dalle Istituzioni comunitarie in materia, o che fungano da criteri interpretativi ad ausilio dei giudici nel momento in cui viene sindacata la legittimità di tali atti, ma non prevedono la titolarità di posizioni suscettibili di essere direttamente azionate in giudizio. La disposizione riprende in buona sostanza le prerogative individuate tramite i Programmi di azione, recependo la fondamentale importanza del principio dello sviluppo sostenibile e dunque la necessità di bilanciare il progresso economico e sociale con la tutela ambientale, la volontà di assicurare una tutela qualitativa piuttosto che quantitativa, il ruolo cardine che l'ambiente assume nell'orientare le politiche degli Stati Membri verso un "elevato livello di tutela" e la posizione di veicolo che assume lo sviluppo sostenibile grazie al quale far penetrare in tutti i settori di competenza comunitaria l'attenzione per la protezione ambientale.

¹¹⁹ M. RENNA, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, fascicolo n. 1/2012, p. 69.

¹²⁰ L'art. 37 della Carta dei DFUE, sotto il Titolo VI "Solidarietà", cita espressamente "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".

¹²¹ Come puntualmente osservato da A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *op cit.*, p.24 "Le azioni concernenti la tutela dell'ecosistema assumono un carattere trasversale, capace di incidere anche su tutte le iniziative settoriali che devono essere condotte congiuntamente all'esercizio della politica ambientale".

Tuttavia, la disposizione introdotta con la Carta di Nizza non è stata esente da critiche: molti Autori¹²² hanno sottolineato infatti il mero carattere programmatico di quest'ultima e la sua attitudine a influenzare l'attività dei decisori politici senza però contenere delle prescrizioni vincolanti o un comparto sanzionatorio in caso di violazione di queste ultime. L'articolo dedicato sintetizza un principio e non un diritto senza peraltro indicare in cosa si identifichi e si sostanzi il termine "ambiente". Inoltre, sempre sulla questione lessicale, è stato osservato in dottrina come nella Carta ma così come anche nei Trattati, appare esclusivamente il lemma "ambiente" e non vi è alcun riferimento alle categorie dell'ecologia, della biodiversità e degli ecosistemi, i quali invece sono presenti nella maggior parte delle Carte costituzionali degli Stati Membri, di cui successivamente si dirà.

Al di là di tali considerazioni, bisogna far presente un ulteriore dato, necessario ai fini della nostra trattazione, quello del valore che la Carta stessa assume e la sua capacità di condizionare gli ordinamenti interni degli Stati Membri. Il rilievo giuridico assunto dalla Carta di Nizza è mutato nel corso del tempo: in un primo momento le disposizioni ivi contenute fungevano da mero criterio interpretativo per gli organi giurisdizionali nazionali, non avendo quindi efficacia vincolante¹²³, venivano utilizzate *ad adiuvandum* o *ad abundantiam* per corroborare e dare sostanza alle decisioni prese nelle questioni di diritto interno. Invece, successivamente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, per il tramite dell'art 6 TUE, la Carta assume lo stesso valore giuridico dei Trattati e come tale diviene fonte di diritto sovranazionale primario, e per tale ragione assume nel diritto interno la posizione di norma interposta capace di sancire l'illegittimità di norme interne contrastanti con la normativa comunitaria.

È proprio con riferimento al Trattato di Lisbona che vengono a concretizzarsi le prerogative comunitarie in materia ambientale, attraverso un processo di modifica e ammodernamento della struttura dell'Unione, di cui ne sono portavoce i due principali Trattati realizzati, il Trattato sull'Unione Europea (TUE) ed il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). Specificamente, l'art 3 TUE stabilisce che l'Unione si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa fondato su di un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente, tale obiettivo viene realizzato anche facendo di riferimento al principio di cooperazione, capace di richiamare gli

¹²² Cfr. P. MADDALENA, *L'evoluzione del diritto e della politica per l'ambiente nell'Unione Europea. Il problema dei diritti fondamentali*, in *Riv. Amm.*, 2000, p. 483; ed anche O. PORCHIA, *Le politiche dell'Unione Europea in materia ambientale*, in R. FERRARA, A. SANDULLI (a cura di), *op cit.*, pp. 162-164; e sulla questione dei lemmi vedi M. MONTEDURO, *La tutela della vita come matrice ordinamentale della tutela dell'ambiente*, in *Riv. Giur. Dir. Amb.*, fasc. n.1/2021, pp. 446-450.

¹²³ C. cost., sent. n. 349/2007: "L'appartenenza dei diritti fondamentali al novero dei principi generali del diritto comunitario è stata consacrata (...) dalla Carta dei diritti fondamentali costituente atto formalmente privo di valore giuridico ma di riconosciuto rilievo interpretativo"; ed anche C. Cost. sent. n. 251/2008 "La carta dei diritti fondamentali ha il valore di semplice ausilio interpretativo in quanto, benché priva di efficacia giuridica, esprime principi comuni ai vari ordinamenti".

Stati Membri ad attuali politiche comuni in grado di confluire verso la realizzazione della medesima prerogativa. Un dato importante che emerge da questa disposizione e dalle altre, nelle righe successive analizzate, è che il principio dello sviluppo sostenibile, pur essendo presente nei Trattati precedenti, viene rimodulato secondo una configurazione non più solo legata alle logiche del mercato comune e ai profili legati alle questioni economiche, ma come principio capace di permeare tutti i settori della politica, interna ed esterna, all'Unione.

Altre disposizioni specifiche si rinvencono nel TFUE agli articoli 191, 192, 193, che riprendono in parte il contenuto delle norme presenti nei Trattati precedenti, i quali si soffermano sulla protezione della salute, la tutela ed il miglioramento della qualità dell'ambiente, sull'utilizzazione equa e ponderata delle risorse naturali, sulla lotta ai cambiamenti climatici e sulla necessità di prendere debitamente in considerazione la risoluzione di questioni ambientali di rilevanza regionale o locale. Queste prerogative devono essere realizzate tenendo conto dei dati scientifici disponibili al momento, dei vantaggi che l'azione o l'inazione può comportare all'ambiente e delle diverse condizioni ambientali in cui versano gli Stati Membri. Difatti, in relazione a quest'ultimo punto, l'art. 191 TFUE prevede che in merito alle procedure di armonizzazione, in casi opportuni e per esigenze non legate a questioni economiche, i singoli Governi possono adottare misure provvisorie e sottoposte a procedure di controllo, volte ad introdurre *standards* più stringenti e livelli di tutela più elevati, per far fronte a questioni ambientali localizzate o riguardanti specifici territori. Infine, in relazione al riparto di competenze l'Unione, in materia ambientale, ai sensi degli artt. 4 e 5 del TFUE, possiede una competenza concorrente con gli Stati Membri, e qui la sua azione sarà retta dai principi di sussidiarietà e proporzionalità¹²⁴.

3.3 I principi di diritto ambientale di rilevanza comunitaria.

Nel corso della precedente disamina, abbiamo avuto modo di riscontare la presenza di principi generali che regolano la politica ambientale dell'Unione Europea: questi si dividono in principi procedurali, che riguardano tutti i campi dell'azione comunitaria, e in principi sostanziali, che sono posti alla base della tutela ambientale. Tra i primi possiamo annoverare il principio di sussidiarietà, che assume il ruolo di vero e proprio regolatore delle competenze tra l'Unione Europea e gli Stati Membri. Nato principalmente in campo ambientale, è stato progressivamente esteso ed utilizzato in pressoché tutti campi di attività. Con riferimento all'ambiente, secondo il disposto dell'art 5 TUE, l'Unione interviene, in una logica sussidiaria, nel momento in cui i singoli Stati non sono capaci, con le proprie risorse, di far fronte alle problematiche presenti, spesso di portata globale, o se la portata

¹²⁴ Per un'analisi approfondita, v. R. ROTA, *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, in *Rassegna dell'avvocatura dello stato*, 2011, n. 3, pp. 270-340.

di queste ultime potrebbe essere gestita in maniera più congrua dalle Istituzioni sovranazionali. Da ciò discende, come puntualmente osservato¹²⁵, che la competenza primaria in materia deve essere accordata ai singoli Stati, anche perché direttamente consci dello *status* ambientale del proprio territorio, e solo nel caso di inadeguatezza di quest'ultima, entra in gioco la competenza comunitaria, volta ad armonizzare, razionalizzare e rendere efficaci le strategie di tutela ambientale. Questo sistema ha come conseguenza che la politica ambientale viene realizzata in una dimensione "condivisa (...) individuando traguardi e obiettivi comuni i quali, a loro volta, potranno essere perseguiti attraverso misure di diritto europeo o nazionale, regionale o locale, in linea con il principio di sussidiarietà¹²⁶".

Strettamente legato al principio fin ora richiamato è il principio di proporzionalità, il quale richiede che l'azione europea intervenga qualora ciò sia necessario al conseguimento degli obiettivi dei Trattati e quindi che le misure poste in essere a tutela dell'ambiente non si rivelino eccessive o discriminatorie, andando ingiustamente a limitare altre libertà ugualmente degne di tutela da parte dell'Unione. Tale principio è stato ampiamente utilizzato dalla Corte di Giustizia per raggiungere il corretto bilanciamento nella protezione di interessi ugualmente meritevoli di tutela e per individuare il corretto riparto di competenze tra gli Stati Membri e l'Unione; tuttavia, è stato osservato in dottrina¹²⁷ che il richiamo ai principi di sussidiarietà e proporzionalità ha portato una sempre maggiore riduzione della competenza comunitaria in materia ambientale, lasciando ampia autonomia all'intervento dei singoli Stati.

Per ciò che concerne, invece, i principi sostanziali, di particolare importanza è il principio di integrazione, inaugurato dall'Atto Unico Europeo e caratterizzato da una innovativa disciplina, posto che, prima del suo ingresso nell'ordinamento europeo, non si ravvisava in nessun contesto la presenza di un principio che permettesse ad una singola materia di influenzare tutti gli altri settori e campi d'azione in cui si articolava la disciplina comunitaria.¹²⁸ Il principio trova consacrazione nell'art. 11 TUE, il quale stabilisce che "le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione dalle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile". Da ciò discende che la tutela ambientale diviene un parametro da rispettare e da assicurare in tutti i settori disciplinati dal diritto dell'Unione, come agricoltura, telecomunicazioni, trasporti ecc., attesa poi la sua stretta connessione con il principio dello sviluppo

¹²⁵ D. PORENA, *op cit.*, pp. 143-144.

¹²⁶ M. PETRACHI, *Declinazione del principio di sussidiarietà in materia ambientale*, in *Federalismi*, fasc. n.24/2016, p. 6.

¹²⁷ R. ROTA, *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA, (a cura di), *op. cit.*, pp. 165-169.

¹²⁸ G. DI PLINIO, F. FIMIANI, *op cit.*, pp. 52-53.

sostenibile. Com'è stato osservato da Autorevole¹²⁹ dottrina, la disciplina così come individuata non deve identificarsi con una qualificazione della tutela ambientale come tirannica nei confronti degli altri interessi comunitari ugualmente rilevanti, ma come prerogativa per le Istituzioni europee di tenere in debita considerazione la questione ambientale, in “chiave prospettica permanente” nei vari processi decisionali ed integrare quest'ultima al loro interno, in modo tale da avere una sinergia tale da garantire in concreto una efficace tutela ambientale.

Un altro importante principio che regge l'attività dell'Unione in materia è il principio dell'elevato livello di tutela, introdotto dalla Carta di Nizza ed ampliato nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea. La sua disciplina si sostanzia nell'introduzione di un parametro quantitativo a cui le Istituzioni ed in particolare il Legislatore europeo devono riferirsi nel momento di introduzione di una normativa che abbia come fine quello della tutela ambientale, che pur nel bilanciamento che viene effettuato con altri interessi rilevanti, deve comunque attestarsi ad un livello “elevato”. L'obiettivo primario di tale principio è quello di fungere da monito per l'Unione che, nello svolgimento delle attività appena menzionate, non deve limitarsi a recepire gli *standard* minimi di tutela comuni agli Stati Membri, il che costituirebbe un mero recepimento dal basso di prassi già individuate a livello nazionale, che poco contribuiscono al miglioramento della qualità dell'ambiente. Com'è stato puntualmente osservato¹³⁰, il principio impone che il livello di tutela da garantire sia elevato e non massimo, dovendo quest'ultimo essere oggetto di giusto bilanciamento con altri interessi comunitari, ugualmente rilevanti. Bisogna quindi tener conto di due circostanze, la prima sta nel riconoscimento che l'attività del Legislatore comunitario si è progressivamente distinta per la garanzia di un livello di tutela elevato, la seconda sta nel riconoscimento del carattere relativo del concetto di “elevata protezione”, poiché questa deve relazionarsi con il corretto e puntuale svolgimento anche di altre attività, quali la concorrenza, la libertà di circolazione e la libera iniziativa economica. E qui il punto di equilibrio si ravvisa nella garanzia di un livello elevato e non massimo di tutela¹³¹.

Inoltre, nel panorama comunitario, vengono ripresi alcuni dei principi fondamentali, individuati in campo internazionale, come i principi di precauzione e prevenzione.

Il primo viene indicato nell'art 191 TFUE, il quale si limita alla sua enunciazione senza però esplicitarne il contenuto, già noto poiché individuato dalla Dichiarazione di Rio. La disciplina è la

¹²⁹ D. PORENA, *op. cit.*, che riprende P. DELL'ANNO, *Principi di diritto ambientale europeo e nazionale*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 76.

¹³⁰ M. RENNA, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, fasc. n. 1/2012, Giappichelli, Torino, pp. 74-75.

¹³¹ Un esempio si può ricavare dalla disciplina delle *Best Available Techniques*, la cui individuazione avviene attraverso un processo che tiene conto della valutazione economica, della proporzionalità e dell'analisi costi/benefici. Quindi seppur tali tecnologie abbiano un impatto minimo sull'ambiente ma il loro costo è troppo elevato, non possono considerarsi B.A.T.

medesima, che si sostanzia nell'adozione di misure precauzionali, nel momento in cui le evidenze scientifiche circa i danni causabili all'ambiente nello svolgimento di una determinata attività non siano certi. Ne sono dimostrazione pratica due direttive riguardanti la tematica degli organismi geneticamente modificati, la direttiva 98/81/CE e la direttiva 2001/18/CE, le quali fondano la propria base normativa sul principio di precauzione, onde garantire una maggiore protezione alla salute e all'ambiente degli Stati Membri. A dimostrazione dell'importante ruolo svolto dall'approccio precauzione nella politica comunitaria, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha qualificato il principio come “una delle fondamenta dell'alto livello di protezione perseguito dalla politica ambientale comunitaria¹³²”.

Il secondo principio è quello di prevenzione, in stretto collegamento con il precedente, condividendone la natura anticipatoria, il quale persegue l'obiettivo di evitare che si concretizzino danni all'ambiente. In tal caso però l'azione cautelativa non deriva più dall'incertezza scientifica, ma viene richiesta nel momento in cui sussistono evidenti e chiari pericoli per l'ambiente derivanti dallo svolgimento di una determinata attività. La portata di questo principio ha caratterizzato l'intera politica comunitaria, ponendosi alla base di numerosi strumenti giuridici utilizzati proprio a tal fine, come la disciplina della valutazione di impatto ambientale, introdotta con la direttiva CEE 85/337, che impone agli Stati Membri lo svolgimento di tale procedimento per progetti o opere che possano avere rilevanti ripercussioni sull'ambiente.

Nel novero dei principi che vengono definiti “tipici¹³³” del diritto comunitario rientra il *principio di correzione, in via prioritaria, alla fonte*, indirizzato anch'esso, come quello di sussidiarietà, all'individuazione del soggetto al cui capo si rifanno gli obblighi di natura preventiva o riparatoria tesi ad una efficace tutela dell'ambiente. Più specificamente, il principio è legato al concetto di prossimità geografica, sia in senso verticale che orizzontale, nel senso che la competenza si incardina nell'Istituzione più vicina alla comunità e nel luogo in cui il danno all'ambiente si sia verificato o si stia per verificare. Il principio ha una portata molto ampia ed è stato utilizzato soprattutto in materia di rifiuti: difatti, anche la giurisprudenza comunitaria ha più volte utilizzato tale principio, per interpretare e correttamente risolvere le controversie sottoposte al suo esame. Ad esempio, nel famoso caso “*Rifiuti valloni*¹³⁴”, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha stabilito che “il principio della correzione, innanzitutto alla fonte, dei danni causati all'ambiente (...) implica che spetta a ciascuna Regione, Comune o altro Ente locale adottare le misure adeguate al fine di garantire l'accoglimento, il trattamento e lo smaltimento dei propri rifiuti”. Dunque, tale principio, in stretta correlazione con

¹³² Corte di Giustizia dell'Unione Europea Causa C-127/02, *Vogels c. Staatssecretaries van Landbouw*, <https://curia.europa.eu>.

¹³³ Così definiti da F. MUNARI, L. SCHIANO DI PEPE, *op cit.*, p.80.

¹³⁴ Corte di Giustizia dell'Unione Europea Causa C-2/90, *Commissione c. Belgio*, <https://curia.europa.eu>.

quello di precauzione e prevenzione, esige che il danno ambientale debba essere prevenuto o riparato il più possibile, onde evitare l'estensione della situazione pregiudizievole, agendo più in prossimità possibile del fenomeno dannoso, e correggere alla fonte il danno stesso.

Altro importante principio è quello del “chi inquina paga”, il quale trova le sue radici nel diritto internazionale poiché enunciato in vari atti giuridici sia di *hard law* che di *soft law*, mentre nel diritto comunitario è stato dapprima introdotto con il Primo Programma d'azione e consacrato successivamente nell'Atto Unico Europeo e nei Trattati successivi. Difatti, la sua portata era già precisata nel Programma d'azione 1973-76, il quale affermava che le spese necessarie alla prevenzione e alla riparazione dei danni causati all'ambiente dovessero essere direttamente imputati all'inquinatore¹³⁵. Nonostante questo principio sia stato ribadito in numerosi contesti normativi che hanno sottolineato il ruolo fondamentale che questo riveste in particolari settori del diritto ambientale, la sua portata rimane ancora dubbia, poiché data la sua formulazione estremamente generica non se ne riescono a tracciare i confini, con conseguenti difficoltà nell'individuazione del soggetto chiamato a sostenere le relative spese. Tale difficoltà è stata riscontrata anche dai singoli Stati Membri nel momento di trasposizione del principio in normative interne, ampliata dal fatto che in essi vigono diversi sistemi di imputazione della responsabilità per danno ambientale, divisi in due macrocategorie: una responsabilità di tipo oggettivo che pone i costi direttamente in capo all'inquinatore, ed una responsabilità di tipo soggettivo, sussistente solo nei casi in cui l'azione venga commessa con dolo o colpa grave¹³⁶. Al di là delle problematiche interpretative, il principio in esame rappresenta un perno fondante della politica comunitaria in tema di tutela dell'ambiente, passando da una connotazione meramente preventiva e quasi monitoria, fino ad una vera e propria qualificazione giuridica fondata sulla responsabilità civile dell'inquinatore.

3,4 Il ruolo della Corte di Giustizia.

Il diritto comunitario dell'ambiente riguarda tutti i Paesi Membri dell'Unione, i quali sono obbligati ad osservarne le normative. L'organo chiamato a garantire tale osservanza è la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, la quale in maniera molto frequente si è pronunciata su questioni attinenti alla materia ambientale, attraverso sentenze che, oltre ad introdurre principi ancora non presenti nei Trattati, hanno chiarito i confini che delimitano la tutela delle esigenze ambientali dalle esigenze di altri interessi comunitari egualmente rilevanti¹³⁷. La stessa Corte ha contribuito in maniera preponderante allo sviluppo della tutela ambientale, interpretando le numerose normative sul tema e

¹³⁵ Viene definito tale secondo la Raccomandazione del Consiglio n. 436 del 3 marzo 1975 “colui che degrada direttamente o indirettamente l'ambiente o crea le condizioni per la sua degradazione”.

¹³⁶ Per una più ampia analisi del principio, si veda P. DIMAN, *op cit.*, pp. 47-52.

¹³⁷ Cfr. N. LUNGARESI, *Diritto dell'ambiente*, Cedam, Vicenza, 2015, pp. 53-54.

condannando, tramite la procedura di infrazione, gli inadempimenti perpetrati dagli Stati Membri in relazioni ai propri obblighi di tutela. Con specifico riferimento alle istanze ambientali, è stato osservato che la giurisprudenza europea ha fortemente accolto il principio dell'elevato livello di tutela derivante dai Trattati, utilizzandolo come possibile motivo di controllo giurisdizionale e come base per l'interpretazione delle norme poste al suo sindacato.

Interessante dottrina¹³⁸ ha proposto un'analisi dell'attività della Corte in relazione al sopra menzionato principio, presentando due diverse categorie, una definita attraverso "*The image of a shield*", che riguarda i casi in cui il principio viene utilizzato come mezzo per evitare che gli atti dell'Unione vengano messi in discussione, l'altra invece richiamando "*The image of a sword*", riguardante i casi in cui l'elevato livello di tutela funge da parametro per contestare la legittimità dei medesimi atti.

Nella prima categoria, la funzione di scudo data dal principio viene resa attraverso la compresenza di tre elementi fondamentali, che sono: la discrezionalità, la proporzionalità e l'approccio teleologico. Difatti, per ciò che concerne le tematiche ambientali, la CGUE ritiene che il Legislatore comunitario sia dotato di ampio margine discrezionale, motivo per il quale il sindacato su quest'ultimo si limita alla verifica della presenza dell'errore manifesto, il quale risulterà solo a seguito di un test di proporzionalità. Quest'ultimo verifica se le misure adottate siano conformi e adeguate agli obiettivi previsti, valutando positivamente, in caso di più scenari, le misure meno onerose e che causino meno svantaggi possibili. Il terzo elemento invece vuole che, essendo la tutela ambientale rientrante negli obiettivi primari dell'Unione, la Corte deve, nelle proprie decisioni e tramite il requisito teleologico, fornire un'interpretazione mirata delle disposizioni previste.

La seconda categoria fa riferimento invece ai casi in cui l'elevato livello di tutela viene utilizzato come parametro di legittimità delle misure adottate: infatti, la Corte sovente ha contestato le decisioni prese da Istituzioni comunitarie o dagli Stati Membri nelle quali non era previsto un adeguato assetto per la tutela ambientale. Questa verifica, con riguardo agli atti derivati adottati dai singoli governi, si sostanziava in una verifica di conformità tra l'atto base, che poteva essere una direttiva o un regolamento, e l'atto di recepimento nazionale, il quale doveva essere in linea con gli elementi essenziali e gli obiettivi della base. Invece per gli atti delle Istituzioni si prevede una verifica sul corretto adempimento degli obblighi previsti dai Trattati, ove la tutela ambientale assume un ruolo primario.

¹³⁸ D. MISONNE, *The Court of Justice of European Union and the High Level of Environmental Protection: Transforming a Policy Objective into a Concept Amenable to Judicial Review*, in *International Judicial Practice*, Cambridge University Press, 2019, pp. 212-225.

Com'è stato puntualmente osservato¹³⁹, il sistema giurisdizionale europeo è tra tutti i Tribunali unico nella sua efficacia. Tale unicità è dipesa innanzitutto dall'effetto diretto che le disposizioni comunitarie hanno negli ordinamenti interni, le quali consentono un accesso alla giustizia a coloro che sono portatori di istanze di stampo ambientalista. Inoltre, il sistema dei rinvii pregiudiziali rende la Corte custode della corretta interpretazione delle normative sovranazionali concernenti l'ambiente, posto l'obbligo per i singoli Stati Membri di conformarsi al giudizio reso dalla medesima Corte, che è immediatamente esecutivo. Quando non è possibile addivenire direttamente ad una interpretazione conforme, il Legislatore nazionale sarà tenuto a modificare la normativa interna, in modo tale da allineare e far coincidere le disposizioni, contribuendo alla realizzazione di una efficace tutela ambientale.

4. L'ambiente nelle carte costituzionali europee.

Per completare la disamina sul panorama sovranazionale in merito al tema "ambiente", non può non farsi cenno al diritto comparato, disciplina giuridica che ha come scopo quello di conoscere e comprendere il funzionamento, i meccanismi, le fonti e le strutture che differenti Paesi adottano in relazione ad una medesima disciplina. Tale finalità è ancora più marcata se riferita alla questione ambientale, posto che la sua portata "non si arresta al cospetto delle frontiere geografiche e di quelle linee naturali o artificiali apposte allo scopo di definire l'estensione di un territorio e la sovranità di uno Stato¹⁴⁰". In un'epoca come la nostra, nella quale le questioni assumono quasi sempre il carattere della globalità, diventa necessario analizzare tematiche o istituti giuridici non solo così come prospettati da un singolo ordinamento, ma avendo una visione totalizzante capace di esaminare, anche nell'ottica di un miglioramento, gli influssi, le costruzioni normative, la giurisprudenza e le varie sfumature che differenziano l'una o l'altra disciplina¹⁴¹. Se quindi risulta necessario andare "oltre i confini" per un'attenta analisi del diritto ambientale, la sua protezione risulterà ancora più efficace se l'analisi verrà condotta con un approccio che parta dalle fondamenta dei singoli ordinamenti, e quindi dalle Costituzioni che, come tali, rappresentano il nucleo essenziale che racchiude valori e principi intorno ai quali ruota il rapporto tra lo Stato ed il cittadino e le sue evoluzioni. Sul punto è calzante l'osservazione di alcuni Autori, secondo cui l'ambiente sia una tematica privilegiata per un'analisi

¹³⁹ F. JACOBS, *The Role of the European Court of Justice in the Protection of Environment*, in *Journal of Environmental Law*, vol. 18, n. 2, 2006, pp. 185-205.

¹⁴⁰ C. SARTORETTI, *La tutela dell'ambiente nel diritto comparato: modelli costituzionali a confronto*, in R. FERRARA, A. SANDULLI (a cura di), *op cit.*, p. 337.

¹⁴¹ Com'è stato puntualmente osservato da F. FRACCHIA, *Il Diritto ambientale comparato*, in *Federalismi* fascicolo n.7/2017, p.3, "La comparazione (...) può essere utilizzata per armonizzare gli ordinamenti, per prefigurare linee di convergenza, per meglio cogliere i caratteri del proprio sistema giuridico, per indagare circa l'eventuale presenza di invarianti in grado di supportare la tesi della sussistenza di profili specifici del diritto dell'ambiente che prescindano dal contesto costituzionale dello Stato assunto quale termine di riferimento".

comparativa “per fondamenti¹⁴²”, che quindi sia rivolta soprattutto “alla dimensione spaziale di forme di razionalità, espressione di modi di pensare il diritto in rapporto a questioni fondamentali dell’esperienza giuridica¹⁴³”, radicatesi in uno spazio di condivisione di problematiche comuni.

Prima dell’analisi dei singoli ordinamenti europei, è necessaria una premessa, il cui scopo è quello di classificare le varie Carte costituzionali in base ad elementi comuni o divergenti, rilevatori del peso che l’ambiente assume all’interno di tali documenti: infatti, secondo quanto osservato da Autorevole dottrina¹⁴⁴, possiamo individuare tre distinti gruppi.

Nel primo gruppo rientrano le “Costituzioni ambientali¹⁴⁵”, le quali *ab origine* e quindi dalla loro entrata in vigore contengono disposizioni specificamente riferite all’ambiente considerato come importante elemento per l’architettura interna dell’ordinamento.

Nel secondo gruppo invece rientrano le “Costituzioni revisionate¹⁴⁶”, all’interno delle quali espliciti riferimenti all’ambiente sono stati inseriti nel corso del tempo ad opera di progetti di riforma, tendenti ad armonizzare l’organizzazione interna con le nuove istanze di tutela. Terzo ed ultimo gruppo riguarda quelle Carte costituzionali che non presentano alcun riferimento alle tematiche ambientali al loro interno, la cui protezione è affidata principalmente all’opera della giurisprudenza, soprattutto costituzionale; tali vengono definite come “silenti¹⁴⁷”.

Tale valutazione viene resa tramite la valutazione di alcuni *markers* qualificati come dei veri e propri indicatori, che consentono di individuare in che misura le varie Costituzioni si avvicinano alla tematica ambientale. Brevemente, il primo riguarda la possibilità di rinvenire in preamboli o in dichiarazioni di principi riferimenti alla tutela ambientale ed al rapporto tra uomo e natura; il secondo concerne l’inserimento di tale tutela come obiettivo delle politiche sociali di un dato ordinamento; il terzo riguarda la configurazione di un “diritto dell’ambiente” in una dimensione dunque soggettiva e sociale; il quarto è riferito alla presenza di un obbligo di tutela e protezione dell’ambiente in capo allo Stato; il quinto rileva la presenza di disposizioni procedurali riferibili alla possibilità di accesso alla giustizia a difesa delle istanze ambientali ed il sesto ed ultimo concerne la presenza di disposizioni

¹⁴² L. MOCCIA, *Comparazione giuridica come modo di studio e conoscenza del diritto, l’esempio della tutela ambientale*, in *Rivista Trimestrale di diritto e procedura civile*, fasc. n. 1/2020, pp. 23-26.

¹⁴³ *Ibidem*.

¹⁴⁴ D. AMIRANTE, *op cit.*, pp. 90-92.

¹⁴⁵ D. AMIRANTE, *ibidem*, il quale evidenzia come queste Costituzioni non possono che appartenere ad ordinamenti relativamente giovani dal punto di vista costituzionale, dato l’emergere dell’interesse ambientale solo a fine Novecento. Tuttavia, a livello globale, circa il 63% degli ordinamenti rientra in questa categoria.

¹⁴⁶ D. AMIRANTE, *ibidem*, ove l’Autore evidenzia inoltre come queste rappresentino circa il 17% delle Costituzioni mondiali e si rinvenivano soprattutto nell’area europea (Belgio, Germania, Austria) all’interno della quale si riscontra un debole approccio alla questione ambientale, fatta eccezione per la Francia.

¹⁴⁷ D. AMIRANTE, *ibidem*, a tale gruppo vengono ricondotte le Costituzioni nelle quali la tutela ambientale viene affidata al legislatore e/o alla giurisprudenza, tali sono soprattutto quelle afferenti agli ordinamenti di *common law*, come Stati Uniti, Canada, Australia e Gran Bretagna, quest’ultima addirittura priva di una Costituzione scritta.

che indirettamente interessano l'ambiente in sezioni come il riparto di competenze tra gli organi nazionali¹⁴⁸.

Con specifico riferimento all'Europa, possiamo suddividere il Continente in quattro aree geografiche, evidenziando in che misura l'ambiente sia preso in considerazione dal punto di vista costituzionale, comparazione utile per comprendere il percorso di quest'ultimo nella Costituzione italiana, di cui si dirà in seguito.

Nell'Europa occidentale, quasi la totalità degli Stati ha fatto proprie le istanze ambientali all'interno delle proprie Costituzioni, fatta eccezione per il Principato di Monaco ed il Liechtenstein, che vengono qualificate ancora come silenti.

Nella Costituzione tedesca, in origine non vi erano riferimenti espliciti all'ambiente, e pertanto, tale lacuna veniva colmata tramite un'attività di interpretazione delle normative interne, lette e applicate alla luce dei vari principi ambientali enunciati dall'ordinamento internazionale¹⁴⁹. A seguito della procedura di revisione della Legge Fondamentale adottata nel 1994, viene inserita un'apposita disposizione riferita alla tutela ambientale, l'art. 20 a, il quale stabilisce che "Lo Stato tutela anche nei confronti delle generazioni future, le naturali condizioni di vita, nel quadro dell'ordinamento costituzionale, attraverso la legislazione e in base alla legge e al diritto, attraverso il potere esecutivo e la giurisprudenza"¹⁵⁰. Inoltre, nella medesima disposizione, a partire dal 2002, è stata inserita anche la tutela degli animali. Degno di nota è l'ordinamento francese, primo fra tutti ad inserire nel preambolo della propria Costituzione riferimenti alla tutela ambientale, ma ancor di più per l'adozione nel 2005 della *Charte de l'environnement*¹⁵¹, composta da ben 10 disposizioni articolate in diritti, principi e valori, tutti riferiti all'ambiente, integrandoli con il sistema costituzionale interno. Nel testo ritroviamo soventi i principi nati nel panorama internazionale e comunitario, quali i principi di precauzione, prevenzione, sviluppo sostenibile, chi inquina paga e accesso alle informazioni

¹⁴⁸ I primi tre *markers* attestano la presenza di un Costituzionalismo "forte", mentre la sola presenza degli ultimi tre è sintomo di un Costituzionalismo "debole". Cfr. L.J. KOTZÉ, *Global Environmental Constitutionalism in the Anthropocene*, Hart Publishing, Portland, 2012, p.146.

¹⁴⁹ Per garantire la tutela ambientale, la Giurisprudenza principalmente utilizzava un'interpretazione estensiva dell'art. 2 della Legge Fondamentale tedesca, il quale prevedeva che "ognuno ha diritto alla vita e all'incolumità fisica". Per un approfondimento, cfr. R. FERRARA, *La protezione dell'ambiente nella Repubblica federale tedesca: tendenze evolutive*, in *Il Foro italiano*, vol. 110, n. 1, 1987, pp. 19-20 e 47-48.

¹⁵⁰ Tale scelta non è stata esente da critiche in dottrina, la quale sottolinea come la disposizione così come formulata conteneva un mero principio politico, estremamente generico e come tale inapplicabile e privo di valore. Cfr. U. KARPEN, *La tutela dell'ambiente come diritto fondamentale o come finalità statale? Un elemento per una nuova Costituzione dopo la riunificazione della Germania*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1991, pp 1055-1066; da ultimo, D. AMIRANTE, *op cit.*, p.191, il quale afferma "l'inidoneità della Costituzione tedesca al soddisfacimento del marker relativo al riconoscimento di un diritto all'ambiente", poiché quest'ultimo, non ricompreso nel novero dei diritti fondamentali, ha valore solo per lo Stato e non consente un accesso diretto alla giustizia.

¹⁵¹ L'intento dell'introduzione della *Charte* era quello di integrare nell'ordinamento costituzionale francese i principi alla base della tutela ambientale e creare un *continuum* con gli obiettivi della Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino (1979) e del preambolo alla Costituzione nella sua prima configurazione (1946). Cfr. A. CAPITANI, *La Charte De L'environnement, Un Leurre Constitutionnel?* Presses Universitaires de France, 2005/3 n° 63, pp 493-516.

ambientali volti a coniugare, come già prima ben evidenziato, lo sviluppo sociale ed il progresso economico in un'ottica di protezione e salvaguardia ambientale. Viene in luce anche l'interesse dell'ordinamento francese all'educazione e alla ricerca in materia ambientale, come mezzi per garantire una presa di coscienza della necessità di un'elevata protezione ambientale, nonché per far sì che quest'ultima sia efficace ed efficiente. Inoltre, viene consacrato il "diritto a vivere in un ambiente (ecologicamente) equilibrato e rispettoso della salute". Com'è stato puntualmente osservato¹⁵², la *Charte* rappresenta un testo completo e ben organizzato, esempio di un approccio ben strutturato al costituzionalismo ambientale nel panorama internazionale, seppur ancora con delle sfumature antropocentriche.

Sul versante meridionale, di particolare importanza è la Costituzione spagnola del 1978, al cui interno possiamo riscontrare, nella medesima disposizione¹⁵³, le due "anime"¹⁵⁴ del diritto all'ambiente. Sintomo di questa duplicità è la collocazione, difatti, le disposizioni concernenti le tematiche ambientali racchiuse nell'art 45, trovano sì spazio nei principi e diritti fondamentali, ma all'interno della rubrica dedicata alla politica economica e sociale del Paese. Il primo comma stabilisce che "Tutti hanno diritto a fruire di un ambiente adeguato allo sviluppo della persona, nonché il dovere di proteggerlo", disposizione di rilievo antropocentrico in quanto l'ambiente viene legato allo sviluppo sociale e personale degli individui. Il secondo comma, invece, di stampo precettivo, è riferito ai pubblici poteri, obbligati a porre in essere tutte quelle attività necessarie alla protezione e alla difesa dell'ambiente, al miglioramento della qualità della vita e all'uso razionale delle risorse naturali¹⁵⁵.

Anche la Costituzione portoghese del 1976 contempla una serie ben articolata di disposizioni che hanno come oggetto primario l'ambiente, incardinato sempre in una concezione dualistica di diritto e dovere. Specificamente, l'ambiente viene collocato *in primis* nei principi fondamentali, all'articolo 9, da cui ne conseguono tutta una serie di obblighi in capo allo Stato, finalizzati alla promozione dello sviluppo e del benessere ambientale, realizzato tramite un efficientamento delle strutture economiche, una gestione equa delle risorse naturali e un'efficace difesa del territorio. Inoltre, l'ambiente rientra anche nell'articolo 66, il quale afferma la presenza di un vero e proprio diritto in capo ai singoli cittadini ad un ambiente sano ed equilibrato. La norma contempla tutta una serie di principi di stampo internazionale propri del diritto dell'ambientale, come quello di precauzione, volto a garantire la cessazione o evitare il verificarsi di tutti quei comportamenti che possano nuocere all'ambiente e alla

¹⁵² D. AMIRANTE, *op cit.*, pp 119-120.

¹⁵³ Articolo 45 Costituzione spagnola

¹⁵⁴ D. AMIRANTE, *op cit.*, p.102.

¹⁵⁵ Per approfondimenti, si veda M. ALBERTON, F. PALERMO, *Environmental Protection in Multi-Layered Systems*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston, 2012, pp 113-132.

vita umana. Negli obblighi riferiti ai pubblici poteri, ritroviamo la necessità di promuovere l'educazione ambientale¹⁵⁶, di garantire l'equilibrio ecologico e l'equità intergenerazionale.

Di contro, le costituzioni dell'area settentrionale si caratterizzano per la presenza di disposizioni di tutela ambientale non troppo incisive e all'avanguardia; tale dato dipende soprattutto da un fattore storico-politico, poiché Paesi come l'Estonia, la Lettonia e la Lituania, facendo precedentemente parte dell'Unione Sovietica, erano sottoposti a regimi comunisti e solo con l'annessione all'Europa, avvenuta nei primi anni novanta, tali Paesi hanno dovuto armonizzare le loro disposizioni interne alle istanze comunitarie che, come abbiamo avuto modo di sottolineare, comprendevano un elevato livello di tutela.

Infatti, attualmente possiamo constatare come nella Costituzione della Lettonia, nella versione del 2014, dopo svariate modifiche e riforme apportate, è presente un esplicito riferimento all'ambiente nel preambolo, che pone in capo a tutti i cittadini un dovere di agire consapevolmente nei confronti dell'ambiente, della natura e delle future generazioni, qualificandolo quindi come un vero e proprio diritto sociale. Medesima impostazione seguono le Costituzioni della Lituania e dell'Estonia, nelle quali troviamo riferimenti all'ambiente inteso come dovere dello Stato di garantire un'adeguata tutela, con lo scopo di salvaguardare l'*habitat* umano e naturale. Anche in questi testi ritroviamo i principi fondamentali, migrati ad opera del processo di integrazione ed annessione all'Unione, come ad esempio sviluppo sostenibile, prevenzione e precauzione.

Alla luce di tali considerazioni, possiamo chiaramente evincere come la tutela ambientale abbia seguito lo stesso percorso dell'effetto domino dell'ecologia, nel quale il cambiamento di un singolo fattore può comportare profonde ripercussioni sugli altri, e così l'apertura internazionale ha portato a cascata lo sviluppo e l'evoluzione della tutela ambientale, prima nell'ordinamento europeo e successivamente nel tessuto costituzionale dei singoli Stati Membri.

¹⁵⁶ È importante sottolineare il ruolo che per l'ordinamento portoghese riveste l'educazione ambientale. Con l'emanazione della Legge n. 19 del 14 aprile 2014, lo Stato si è impegnato a promuovere tale tipo di attività finalizzata alla realizzazione di una maggiore coscienza ambientale, all'educazione per lo sviluppo sostenibile e a incentivare una cittadinanza attiva e responsabile. La materia ambiente diviene vero e proprio oggetto, seppur in maniera trasversale, di studio nei percorsi scolastici sulla cittadinanza, sensibilizzando ancora di più i cittadini sul fondamentale ruolo che la tematica riveste. Sul punto, v. L. COLELLA, *Educazione ambientale e valori costituzionali in Portogallo e in Italia*, in *Rivista giuridica AmbienteDiritto*, fasc. n. 1/2020, pp. 11-15.

CAPITOLO II - Ambiente e Costituzione: dalla tutela indiretta al riconoscimento esplicito.

5. La tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione nella originaria formulazione dell'art 9 Cost.

Per meglio comprendere la portata e le nuove aperture introdotte grazie alla modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione in relazione alla tutela dell'ambiente, è necessario ricostruire il percorso intrapreso da quest'ultima nella fitta trama costituzionale. L'ascesa della questione ambientale, così come tratteggiata nelle pagine precedenti, ha interessato tutto il panorama internazionale e il *corpus* di regole e principi realizzato ha, di certo, esercitato una forte pressione sull'impianto costituzionale italiano. La domanda principale da porsi è: "Come ha reagito l'ordinamento italiano all'emersione della questione ambientale?".

È pacifico che la Costituzione italiana, nella sua originaria formulazione, non contenesse alcun tipo di riferimento esplicito all'ambiente¹⁵⁷, le cui esigenze di tutela venivano garantite attraverso un peculiare meccanismo che aveva come protagonisti principali il paesaggio (art.9 Cost) e la tutela della salute (art. 32 Cost).

Tra i principi fondamentali della Costituzione italiana del 1948, viene inserito al comma 2 dell'articolo 9 il compito per la Repubblica di tutelare il paesaggio ed il patrimonio storico ed artistico della Nazione. La disposizione si articolava, seppur prevedendo la medesima disciplina, in due grandi categorie, la prima indirizzata alla tutela del paesaggio e la seconda a tutto ciò che riguarda i beni culturali. Per ciò che concerne il paesaggio, nei primi anni successivi all'entrata in vigore della Costituzione, veniva in rilievo una concezione statica¹⁵⁸ di quest'ultimo, e la sua tutela veniva perlopiù individuata come il mero recepimento del quadro normativo già in vigore, concernente la conservazione dei luoghi aventi particolare valore e pregio naturalistico. Infatti, com'è stato puntualmente osservato¹⁵⁹, le origini di tale impostazione risalgono alla Legge n. 1497 del 29 giugno 1939, recante disposizioni in materia di "Protezione delle bellezze naturali" la quale, strettamente legata alla nozione di "bel paesaggio", accoglie una definizione di quest'ultimo di matrice prettamente estetica ed introduce una disciplina fondata sulla tutela e la protezione di quei beni aventi

¹⁵⁷ Questa assenza è dipesa da due fattori. Il primo è legato al contesto storico in cui la Costituzione nasce: infatti, dopo la Seconda guerra mondiale, l'Italia si presentava come un paese con scarsa industrializzazione e con una economia prevalentemente agricola. Il secondo invece, riguarda la situazione politica, poiché essendo la Costituzione stata redatta in reazione al regime previgente, l'attenzione fu incentrata su temi quali la tutela della libertà e dei diritti fondamentali della persona, rendendo meno rilevante la questione ambientale. Cfr. N LUNGARESI, *op. cit.*, p.57.

¹⁵⁸ C. DELLA GIUSTINA, *Il diritto dell'ambiente nella Costituzione italiana*, in *Riv. Giur. Amb.*, fasc. n.1/2020, p.4.

¹⁵⁹ N. FERRUCCI, *Diritto forestale ed ambientale, profili di diritto nazionale ed europeo*, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 231-255.

le caratteristiche di “bellezze naturali”¹⁶⁰. Pertanto, nella c.d. “Legge Bottai” non ritroviamo una nozione ben definita di paesaggio ma in essa vengono descritti quei beni che per le loro peculiarità estetiche sono in potenza passibili di poterlo formare, la cui percezione valoriale “non perseguiva logiche dissimili dalla contemplazione della cosa d’arte”¹⁶¹. Nel medesimo anno venne emanata la Legge n. 1089 del 1° giugno 1939 recante disposizioni riguardo la “Tutela delle cose di interesse storico ed artistico”, la quale individuava misure per la conservazione, l’integrità e la sicurezza delle cose mobili ed immobili avente particolare interesse culturale storico, archeologico ed etnografico, individuando così i due binari su cui poi si è poggiato il testo costituzionale adottato dieci anni dopo. Successivamente si assiste ad una graduale evoluzione della nozione stessa di paesaggio, la quale viene intesa non più in una accezione meramente statica e quindi legata alla protezione e conservazione dei “quadri naturali”, ma in una concezione che possiamo definire come dinamica, tenendo conto anche dei vari fattori che interagiscono e influiscono sul paesaggio stesso. Ciò che ha maggiormente contribuito a questo cambio di prospettiva è stata proprio la giurisprudenza costituzionale, la quale ha sottolineato come non era più funzionale e adatta alla normativa e alle esigenze del tempo una concezione statica di paesaggio, ma la sua tutela doveva essere intesa “dinamicamente e cioè tenendo conto delle esigenze poste alla base dello sviluppo socio-economico del Paese per quanto la soddisfazione di esse può incidere sul territorio e sull’ambiente”¹⁶²; inoltre, la Corte costituzionale rileva come il valore estetico-culturale che ne deriva “vive e si realizza nello stesso raccordo tra paesaggio e patrimonio storico e culturale voluto e dichiarato dal Costituente”¹⁶³. Proseguendo, la stessa Consulta dichiara sovente che il paesaggio, “unitamente al patrimonio storico ed artistico della Nazione, costituisce un valore cui la Costituzione ha conferito straordinario rilievo, collocando la norma che fa carico alla Repubblica di tutelarlo tra i principii fondamentali dell’ordinamento”¹⁶⁴. Sul solco di questo nuovo indirizzo si inserisce la Legge n. 431 del 1985, c.d. “Legge Galasso”, recante disposizioni in merito alla tutela del paesaggio e di zone avente particolare interesse ambientale, introducendo nuovi strumenti, come il piano paesistico o i piani urbanistico-territoriali, atti a tutelare quei beni aventi particolare valore paesistico e ambientale: in tale normativa non venivano più tutelati i singoli beni come nella precedente, ma intere “classi” di beni rispecchianti le caratteristiche previste dalla legge (boschi, foreste, fiumi, zone montuose, zone costiere, territori contermini ai laghi ecc.). Anche qui è la giurisprudenza costituzionale a far emergere la portata della

¹⁶⁰ Anche a parere di altri Autori, l’entrata in vigore della Costituzione aveva portato a “costituzionalizzare la legge del 1939”. Cfr. S. CASSESE, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, in S. CASSESE, *L’amministrazione dello Stato*, Giuffrè, Milano, 1976, p.170.

¹⁶¹ E. BOSCOLO, *Le nozioni di paesaggio. La tutela giuridica di un bene comune (in appartenenza diffusa) tra valori culturali e identitari*, in www.labsus.org, pp 1-20.

¹⁶² Corte costituzionale, sent. n. 94 del 1985 in www.giurcost.org.

¹⁶³ Corte costituzionale sent. n. 358 del 1985 in www.giurcost.org.

¹⁶⁴ Corte costituzionale, *Ibidem* della nota n.162.

nuova disciplina, infatti in una delle pronunce vertenti sulla legittimità di quest'ultima, la Consulta ha sottolineato come la normativa introdotta con la Legge Galasso ha abbandonato l'impostazione precedente, che prevedeva una tutela isolata dei beni aventi le caratteristiche del "bello", per approdare ad una nuova e più calzante disposizione che "introduce una tutela del paesaggio improntata a integralità e globalità, vale a dire implicante una riconsiderazione assidua dell'intero territorio nazionale alla luce e in attuazione del valore estetico-culturale.¹⁶⁵", riprendendo così quel concetto di valore primario garantito dall'art 9 Cost. sancito nelle precedenti pronunce e connotando la tutela del paesaggio non più in modo "conservativo e statico, ma gestionale e dinamico¹⁶⁶".

La normativa sul paesaggio è stata poi ripetutamente modificata nel tempo¹⁶⁷, così da essere interpretata seguendo le varie sfumature ed accezioni date sia dalla giurisprudenza che dalla dottrina, soprattutto in relazione alla tutela dell'ambiente, di cui si dirà nelle pagine successive.

Una delle tappe fondamentali di questo percorso è la stipula della Convenzione europea sul paesaggio, siglata a Firenze nel 2000, la quale, all'art. 1, dichiara che quest'ultimo debba qualificarsi come "una determinata parte di territorio, così come percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e delle loro interrelazioni". La normativa viene applicata a svariati tipi di paesaggi come quello terrestre, acquatico, marino, dotato di eccezionale bellezza o degradato, presente su tutto il territorio degli Stati aderenti alla Convenzione, in modo tale da poter garantire a tutta la popolazione presente il godimento di questi ultimi. Il documento ha la finalità di obbligare gli Stati ratificanti ad una serie di obblighi indirizzati al riconoscimento, alla protezione e alla salvaguardia del bene paesaggio e di integrare le esigenze di tutela di quest'ultimo con le scelte politiche prese in altri ambiti, aventi incidenza diretta o indiretta sul territorio.¹⁶⁸

Successivamente, riprendendo l'assetto normativo previsto dall'art. 9 Cost, viene emanato il d.lgs. n. 42/2004, Codice dei beni culturali e del paesaggio, il quale introduce la nozione di bene culturale e di bene paesaggistico. Il primo viene identificato come "cose immobili e mobili che (...) presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà", mentre il secondo come "immobili e aree costituenti espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio". Il c.d. "Codice Urbani" ha identificato le linee guida per la

¹⁶⁵ Corte costituzionale, sent. n. 151 del 1986, in www.cortecostituzionale.it.

¹⁶⁶ Corte costituzionale, *ibidem*.

¹⁶⁷ Anche la stessa nozione di paesaggio, secondo alcuni Autori, viene interpretata in base al modo in cui il Legislatore recepisce le istanze sociali o le costruzioni normative provenienti da altri campi del sapere. Cfr. G. CONTI, *Dal Paesaggio di Predieri ai paesaggi della Convenzione di Firenze*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. n. 3/2020, pp. 1-3.

¹⁶⁸ La disciplina della Convenzione rappresenta uno dei momenti importanti nel lungo percorso tracciato dall'Unione Europea per la tutela dell'ambiente: in essa troviamo richiamati, nel preambolo, anche quei principi che erano nati sul solco della nascita dell'interesse per la questione ambientale, come ad esempio il principio dello sviluppo sostenibile ed il principio di cooperazione. Cfr. A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *op. cit.*, pp. 51-54.

salvaguardia del patrimonio culturale italiano, suddividendo quest'ultima in attività di tutela, intesa come riconoscimento del valore del bene in base alle sue caratteristiche, protezione e conservazione di quest'ultimo, e attività di valorizzazione, volta sostanzialmente al miglioramento delle condizioni fisiche del bene e all'incremento della conoscenza e fruizione pubblica dello stesso. Tutti questi compiti poi vengono divisi tra Stato, Regioni ed enti locali.

Al di là delle normative che esso pone e sulle funzioni che lo stesso affida ai vari organi di governo, in linea generale possiamo affermare che la sua intera disciplina dà “senso e corpo¹⁶⁹” a quanto sancito dall'articolo 9 Cost.

Sulla scia delle considerazioni appena svolte, peculiare è il contributo di Autorevole dottrina¹⁷⁰ che, partendo proprio dal dato testuale della norma costituzionale sopra richiamata, afferma che la caratteristica peculiare di tale disposizione è il collegamento che si viene a creare tra gli aspetti naturalistici del territorio, e dunque il paesaggio e gli aspetti culturali, rinvenibili nel patrimonio storico ed artistico. Tale collegamento permette di superare l'originaria concezione meramente estetica di paesaggio come “natura”, in quanto la Costituente ha voluto introdurre nel tessuto della norma un elemento dinamico, quale quello di cui al comma 1 dell'art. 9 Cost, di promozione della cultura e della ricerca scientifica, assicurando a tali beni una tutela attiva, non solo programmatica, e quindi attuale e coerente. Difatti, tutti gli elementi in cui il paesaggio ed il patrimonio storico e artistico si articolavano, così come individuati nelle norme sopra richiamate, come parchi, foreste, zone umide, zone montuose, costiere e fluviali altro non sono che terreno fertile per la cultura e la ricerca scientifica e mezzi privilegiati per il suo sviluppo.

Emerge in tale disposizione il peculiare legame, di tipo concettuale ed ontologico, che intercorre tra bene ambientale e bene culturale, il quale finisce inevitabilmente per riflettersi anche nella disciplina giuridica di questi ultimi.

Infatti, le ricostruzioni prospettate del termine “cultura”, tutte riferibili all'etimologia latina di quest'ultimo, quale “colere” e cioè coltivare, hanno fatto espresso riferimento alla sua crescita ed evoluzione, evidenziandone gli evidenti legami con la natura.

Natura e cultura vivono un rapporto particolarmente intenso, compenetrandosi a vicenda e al contempo contendendosi la scena. La visione “rurale” di una cultura concepita come coltivazione, manipolazione e arricchimento del suolo o, più in generale, intervento dell'uomo sulla natura, identificandosi anche con la nozione di paesaggio, inevitabilmente rende la cultura quale interpretazione umana che l'uomo fa della natura.

¹⁶⁹ C. MARZUOLI, *Il paesaggio nel nuovo Codice dei beni culturali*, in www.aedon.it, fasc. n. 3/2008

¹⁷⁰ A. POSTIGLIONE, *op. cit.*, pp. 39-41.

Quest'ultimo passaggio genera tensioni e ostilità, in corrispondenza di una concezione di natura ripiegata e dipendente dalla stessa volontà dell'uomo, il quale genera cultura, plasmando ciò che lo circonda.

Dalla natura coltivata germoglia la cultura, la quale ingloba anche la natura, finendo però per escludersi a vicenda, generando un rapporto conflittuale che fa sì che la cultura man mano eroda la natura, manipolandone l'esistenza¹⁷¹.

6. La tutela della salute nell'art. 32 Cost.

Nella ricostruzione di come la tutela ambientale veniva intesa nell'originaria formulazione costituzionale, non può non farsi cenno alla disciplina concernente la tutela della salute individuata nell'art. 32 Cost., che rappresenta il secondo dei due assi portanti sui quali poggiava l'intera costruzione normativa. La norma stabilisce che “la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo ed interesse della collettività (...)”.

Brevemente e per quello che interessa in questa trattazione, notiamo subito che la disposizione assume un carattere estremamente complesso, tramite il quale la tutela della salute viene incardinata in due accezioni.

La prima, di matrice soggettiva, ricomprende il diritto del singolo individuo di decidere liberamente in merito alla propria salute, e dunque, come e in che misura sottoporsi ad un determinato trattamento sanitario, con conseguente obbligo di non interferire posto in capo ai singoli consociati sulle determinazioni prese dal singolo.

La seconda, invece, viene a identificarsi come diritto a prestazioni, in cui è la Repubblica ad avere l'obbligo di predisporre tutti quegli strumenti che permettano al cittadino di esercitare il proprio diritto alla salute. Dunque, lo Stato deve creare quel sistema di reti ed infrastrutture che garantiscano la possibilità a tutti, in maniera gratuita e non, di poter accedere ed usufruire dei servizi e delle prestazioni sanitarie necessarie¹⁷².

Queste due articolazioni della tutela della salute, l'una che possiamo definire sociale e l'altra individuale, sono strettamente legate così come il diritto segue il dovere, infatti, com'è stato puntualmente osservato¹⁷³, senza la predisposizione di un diritto alla salute individuale, la dimensione “collettiva” verrebbe a mancare, così come la qualificazione della salute come interesse sociale ricomprende in sé anche il diritto del singolo. Inoltre, bisogna sottolineare una peculiarità che

¹⁷¹ P. HABERLE, *I diritti fondamentali nelle società pluraliste e la Costituzione del pluralismo*, in M. LUCIANI (a cura di), *La democrazia alla fine del secolo*, Laterza, Roma, 1995, p. 112.; R. CHIARIELLI, *Profili costituzionali del patrimonio culturale*, Giappichelli, Torino, 2010, p.16.

¹⁷² Per approfondimenti si v. D. MORANA, *La salute come diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2021, pp. 1-31.

¹⁷³ A. POSTIGLIONE, *op. cit.*, pp. 42-43.

caratterizza il disposto dell'art. 32 Cost., utile per comprendere in maniera più agevole come quest'ultimo, unitamente all'art 9 Cost., abbia contribuito all'affermazione e alla tutela dell'ambiente, seppur in maniera indiretta: il Legislatore costituente ha voluto qualificare la tutela della salute come diritto "fondamentale" dell'individuo e della collettività, specificazione di non poco conto se si considera che tale accezione non compare in altre norme della parte prima della Costituzione dedicata ai "diritti e doveri dei cittadini". Questo dato, considerando il peso rappresentato da ogni singola sfumatura presente nel testo costituzionale, deve necessariamente rappresentare un "qualcosa". Molti sono stati i contributi della Dottrina in questo ambito, spesso discussi e contrastanti, ma appare condivisibile l'opinione di alcuni Autori¹⁷⁴ secondo i quali l'utilizzo di tale termine rappresenti la volontà di garantire una maggiore ed elevata protezione della salute nel gioco del bilanciamento di interessi con altri valori costituzionalmente rilevanti. In questo senso si andrebbe a configurare una sorta di "vincolo di preferenza" atto ad indirizzare sia il Legislatore, sia la giurisprudenza costituzionale a garantire la prevalenza del diritto alla salute, qualora quest'ultimo sia compromesso.

7. L'approdo costituzionale della tutela dell'ambiente: una visione sistemica

Le esigenze di tutela che la questione ambientale richiedeva sono state man mano colmate dall'attività della dottrina e della giurisprudenza, tramite una visione sistemica che permettesse, tramite il combinato disposto dei due precedenti articoli analizzati, di attestare anche a livello costituzionale la garanzia di difesa dell'ambiente.

Questo percorso ha portato ad una espansione della nozione stessa di paesaggio, diversa e molto più complessa rispetto al suo contenuto letterale, avvicinandola sempre di più a ricomprendere in sé anche l'ambiente. Diversi Autori hanno contribuito a questo processo di interpretazione estensiva del disposto dell'art. 9 Cost.: tra i tanti, quello maggiormente diffuso qualifica il paesaggio stesso come "forma del Paese, creato dall'azione cosciente e sistematica della comunità umana che vi è insediata, in modo intensivo o estensivo, nella città o nella campagna, che agisce sul suolo, che produce segni nella sua cultura¹⁷⁵". Secondo tale ricostruzione, la nozione stessa si articolerebbe in due rami, il primo legato a tutto ciò che è naturale, come la flora e la fauna, mentre il secondo riguarderebbe ogni relazione che si crea tra l'uomo e la natura, con tutto ciò che ne deriva. Si perviene dunque ad una nozione omnicomprensiva, ricomprendente fattori sia naturali che antropici, e che per la sua estensione ingloberebbe anche l'ambiente.

¹⁷⁴ M. LUCIANI, *Salute: I) Diritto alla salute (Diritto costituzionale)*, in *Enc. giur. Treccani*, XXVII, Roma, 1991, p. 4; ed anche V. P. GROSSI, *Diritti fondamentali e diritti inviolabili nella costituzione italiana*, in *Id.*, *Il diritto costituzionale tra principi di libertà e istituzioni*, Cedam, Padova, 2008, pp.1 ss.

¹⁷⁵ A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sul paesaggio*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente*, Firenze, vol. II, 1969, p. 387.

Il risultato a cui questa interpretazione mira è quello di identificare quale oggetto di tutela la forma del territorio e dell'ambiente, il quale è sì un'entità tangibile ma è anche “il modo di essere del territorio nella sua percezione visibile (...) che viene a coincidere con la forma e l'immagine dell'ambiente, come ambiente visibile, ma inscindibile dal non visibile¹⁷⁶”.

Conseguenza di tale impostazione è che il paesaggio assume un carattere omnicomprensivo e si indentifica come “forma dell'ambiente”, e ciò postula che oggetto della norma costituzionale diviene il territorio nazionale globalmente considerato, il quale richiede una tutela uniforme seppur complessa. L'art. 9 Cost., dunque, ricomprende una serie di doveri posti in capo ai decisori pubblici in tema di conservazione, tutela, modifica e salvaguardia di tutti quegli interessi che letteralmente coincidono con la nozione di paesaggio, ma che sostanzialmente riguardano il governo del territorio e la difesa dell'ambiente¹⁷⁷. L'estensione del significato della norma costituzionale tende a garantire la presenza di una copertura costituzionale all'intero *habitat* in cui l'uomo vive e che si sostanzia nel rapporto uomo-natura, il quale comprende anche aspetti non tangibili quali le condizioni di vita e gli equilibri ecologici tra fattori fisici, chimici e biologici che permettono lo sviluppo e la sopravvivenza di tutti gli esseri viventi¹⁷⁸.

Tale orientamento è confermato anche dalla giurisprudenza costituzionale, la quale ha qualificato il paesaggio stesso come “l'insieme degli elementi che contribuiscono a caratterizzare una determinata parte del territorio, compresa la vegetazione, anche quando sorga e sia costituita dall'uomo¹⁷⁹”. Con questa ed altre pronunce¹⁸⁰ sul punto, la Corte costituzionale ha più volte sottolineato il carattere “polidimensionale” della tutela ambientale, ricavandolo da un'interpretazione estensiva di paesaggio, calando quest'ultimo nella realtà umana e garantendogli un'elevata copertura costituzionale.

Sul punto, è bene evidenziare la tesi proposta da parte della dottrina¹⁸¹, la quale si sofferma, con un'accezione estremamente positiva, sulla scelta effettuata dalla Costituente.

L'osservazione prospettata, prendendo in considerazione soprattutto il contesto storico in cui la Costituzione fu emanata, qualifica la scelta di inserire solo il paesaggio all'interno dei valori fondamentali come il massimo che si potesse pretendere da un Legislatore illuminato, dovendo quest'ultimo confrontarsi con le necessità economiche, sia di sviluppo che di ripresa, nel periodo successivo al secondo conflitto mondiale. Peculiare è stata, sempre a detta di tale dottrina, la “*sedes materiae*¹⁸²” e la formulazione che viene data alla tutela del paesaggio, posto che il riferimento al

¹⁷⁶ A. PREDIERI, *Paesaggio*, voce in *Enc. Dir.*, vol. XXXI, 1981, p. 507.

¹⁷⁷ S. LABRIOLA, *Dal paesaggio all'ambiente: un caso di interpretazione evolutiva della norma costituzionale. Il concorso della Corte e il problema delle garanzie*, in *Dir. Soc.*, 1987, pp. 116 ss.

¹⁷⁸ N. GRECO, *La Costituzione dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 1991, p. 362.

¹⁷⁹ C. cost., sent. n. 39 del 1986, in www.giurcost.org.

¹⁸⁰ Ad es., C. cost., sentt. n. 302 e n. 356 del 1994, sent. n. 417 del 1995, reperibili su www.giurcost.org.

¹⁸¹ A. RIVIEZZO, *Diritto costituzionale dell'ambiente e natura umana*, in *Riv. Il Mulino*, fasc. n. 2/2021, p. 304.

¹⁸² A. RIVIEZZO, *op. cit.*, p. 305.

dovere della Repubblica inerisce direttamente a quei meccanismi di protezione che lo Stato ha il compito di attivare, evitando la predisposizione di mere proclamazioni che facessero sì riferimento all'ambiente, ma in maniera puramente retorica o filosofica, stante la problematicità di definire quest'ultimo quale diritto soggettivo perfetto.

Tuttavia, seppur apprezzabile, la tesi che vedeva nel disposto dell'art. 9 Cost. il luogo dove garantire, a livello costituzionale, la tutela dell'ambiente non risultava sufficiente, poiché isolatamente considerata, la norma non riusciva pienamente a soddisfare le esigenze di tutela. Infatti, com'è stato puntualmente osservato¹⁸³, la coincidenza dell'ambiente con il paesaggio, se da un lato ha garantito una maggiore protezione al territorio e alla c.d. "forma del Paese", dall'altro non identifica ed esaurisce tutte le fattispecie e le componenti che nel complesso formano l'ambiente.

Sul punto, prendendo in considerazione alcuni fenomeni quali l'inquinamento atmosferico o le alterazioni da parte di agenti chimici degli *habitat* naturali, si comprende come il solo disposto dell'art. 9 Cost., seppur estensivamente considerato, risulti inadatto a ricomprendere forme di tutela contro tali fenomeni.

Per ovviare a tale lacuna, si è cercato di far riferimento ad altre norme e valori presenti nel dettato costituzionale, e si è pervenuti all'individuazione dell'art. 32 Cost. come elemento legante e capace, in combinato disposto con l'art. 9 Cost. e con il principio personalistico contenuto nell'art. 2 Cost., di assicurare la "salubrità" dell'ambiente e delle condizioni di vita degli individui.

Viene in luce, in primo luogo, che il processo di interpretazione estensiva, i cui soggetti principali sono il paesaggio e la salute, comporta che il diritto dell'ambiente assume le vesti di un vero e proprio diritto soggettivo¹⁸⁴, avente il carattere dell'assolutezza e come tale tutelabile nei confronti di qualsiasi azione, proveniente sia da soggetti pubblici sia privati, che ne pregiudichi l'integrità. Tale prima qualificazione è stata avvalorata anche dalla stessa Corte costituzionale¹⁸⁵, la quale ha stabilito che nel diritto alla salute rientra sia la necessità di garantire ai singoli individui delle condizioni ambientali tali da non ledere il godimento di tale bene, sia la pretesa a che questi non mettano in repentaglio, con il proprio comportamento, la salute altrui.

In secondo luogo, lo stesso combinato disposto, fa emergere il carattere della doverosità dell'azione pubblica, chiamata a predisporre strumenti e meccanismi atti a tutelare l'ambiente, finalizzati a garantire condizioni di vita ottimali e che non pregiudichino la salute della popolazione. Infatti, vengono ricompresi, tra i compiti della Repubblica, non solo quelli relativi alla garanzia di accesso

¹⁸³ B. CARAVITA DI TORITTO, *Profili costituzionali della tutela dell'ambiente in Italia*, in *Riv. Politica del diritto*, Bologna, 1989, p. 580.

¹⁸⁴ Per approfondimenti si v. F. GIAMPIETRO, *Diritto alla salubrità dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 1980, pp. 106 ss.

¹⁸⁵ C. cost., sent. n. 399 del 1996, in www.giurcost.org.

alle cure o ad interventi medici, ma anche tutti quelli riguardanti la necessità di assicurare la salubrità degli ambienti in cui l'uomo stesso vive e con i quali interagisce¹⁸⁶.

Sul punto, com'è stato puntualmente osservato, se compito principale degli organi statali è quello di garantire un "normale stato di salute" a tutta la collettività, e l'accesso alle cure si presenta come sussidiario ed eventuale, nei caratteri della normalità certamente rientra, come presupposto fondamentale, la salubrità dell'ambiente¹⁸⁷.

Con riferimento alla tutela della salute nella sua accezione ambientale, viene riportato in dottrina¹⁸⁸ il riferimento alla teoria degli interessi non degradabili, intesi come situazioni giuridiche soggettive incompressibili, le quali non possono cedere o essere pregiudicate da parte di nessun atto proveniente dall'Autorità pubblica.

Dunque, l'ambiente salubre diviene diritto e garanzia per la collettività e parametro per verificare la legittimità degli atti posti in essere dalle Istituzioni.

La qualità dell'ambiente, infatti, condiziona indiscutibilmente la qualità della vita, in quanto una non adeguata protezione dell'*habitat* umano comporta necessariamente riflessi negativi sul godimento di altri diritti fondamentali.

Su tale riconoscimento si fonda poi l'obiettivo sociale, perseguito dalla Repubblica, di protezione degli equilibri ambientali¹⁸⁹.

Questa audace prospettiva ha trovato conferme anche nella giurisprudenza di legittimità, la quale ha inteso ampliare la concezione di diritto alla salute¹⁹⁰, collegandola agli interessi connessi all'ambiente. Una delle più importanti pronunce è la sentenza n. 5172 del 1979, nella quale le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno sancito il diritto ad un ambiente salubre, la cui tutela è pari a quella dei diritti inviolabili della persona umana, uscendo dai confini della sola integrità fisica a cui prima era legata¹⁹¹.

¹⁸⁶ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II., Cedam, Padova, 1976, p. 1134.

¹⁸⁷ V. CORDINI, *Principi costituzionali in tema di ambiente e giurisprudenza della Corte costituzionale italiana*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2009, p. 615.

¹⁸⁸ E. GALLO, *Il rapporto ambientale*, in www.amministrazioneincammino.it, 2007, pp. 1-19

¹⁸⁹ M.C. CLAUDI, *La tutela della salute umana e la tutela dell'ambiente a cinquant'anni dall'Unità d'Italia: una lunga storia non ancora conclusa*, in *Riv. Il Mulino*, fasc. n. 6/2011, pp. 500-525.

¹⁹⁰ Si può anche notare come già in precedenza la L. n. 833/1978, istitutiva del servizio sanitario nazionale, aveva indicato, tra i compiti di quest'ultimo, la tutela della salubrità e dell'igiene dell'ambiente di vita e di lavoro, degli alimenti e delle bevande e dei prodotti animali, la cui protezione era necessaria per evitare l'insorgenza di eventi dannosi per la salute umana.

¹⁹¹ Tale sentenza, infatti, rappresenta l'evoluzione che la giurisprudenza ha avuto nei confronti della tutela dell'ambiente, poiché nel medesimo anno, un'ulteriore pronuncia si era occupata del tema, la n. 1463/1979, la quale però era strettamente legata alla concezione patrimoniale dell'ambiente, considerando solo la portata che il danno ambientale produceva nel patrimonio del singolo.

Tale pronuncia viene a qualificarsi come un vero e proprio *leading case*, volto a consacrare l'ambiente come un vero e proprio diritto soggettivo, dotato dei requisiti "dell'indisponibilità, irrinunciabilità, intrasmissibilità e imprescrittibilità"¹⁹².

In tale contesto l'articolo 2 della Costituzione assume un ruolo chiave poiché, tutelando i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali, ove quest'ultimo esplica la propria individualità, descrive il modo in cui la stessa Costituzione intende l'uomo, non in maniera isolata, ma come soggetto in continua relazione con il contesto sociale, culturale e ambientale in cui è inserito¹⁹³. Tale ricostruzione legata al diritto alla salute comporta la necessità di prestare attenzione ed offrire mezzi idonei per scongiurare la presenza di tutti quei fattori, anche ambientali, che possono nuocere all'integrità fisica e psichica dei consociati.

Una autorevole ricostruzione dottrinale¹⁹⁴ vedeva nell'articolo 2 della Costituzione la presenza di un dovere di solidarietà ambientale quale fondamento della rilevanza giuridica dell'ambiente nell'ordinamento italiano. Se prima infatti si è discusso della rilevanza sociale di quest'ultimo in relazione al disposto dell'articolo 32 Cost., ora la doverosità ambientale viene in essere come l'altra faccia della medaglia della configurazione dell'ambiente quale diritto sociale, contemplandosi un generale obbligo da perseguire, inteso come dovere di solidarietà nei confronti di tutti i soggetti facenti parte dell'ordinamento giuridico.

Dunque, il richiamo ai doveri solidaristici è in grado di giustificare il fondamento, in capo sia ai singoli che alle Istituzioni, del compito inderogabile di tutelare e proteggere l'ambiente, sulla scorta di una concezione dell'uomo come potenziale aggressore, il quale non può esimersi da tali doveri, dovendo responsabilmente vivere nel rispetto delle esigenze di tutela che l'ambiente richiede.

Sempre l'articolo 2 Cost., riferendosi soprattutto ai diritti dell'uomo, può essere un particolare strumento per definire la portata del diritto dell'ambiente. Difatti, una volta accettata la tesi per cui la tutela della salute ricomprenderebbe anche le esigenze di tutela ambientale, quest'ultima entrerebbe nell'alveo di quelle situazioni giuridiche soggettive sottese al principio personalistico, il quale permette di interpretare in maniera estensiva e recettizia le norme già presenti nel testo costituzionale, dando effettiva tutela alle nuove istanze emergenti dal contesto sociale¹⁹⁵. Tale operazione si coniuga perfettamente con le tematiche ambientali.

¹⁹² D. SICLARI, *La tutela del diritto ad un ambiente salubre tra attività prestazionale dell'amministrazione e vincoli di bilancio*, in *Nomos le attualità del diritto*, fasc. 3/2017, p.7.

¹⁹³ E. MOSTACCI, *L'ambiente e il suo diritto nell'ordito costituzionale*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI, *op. cit.*, p. 283.

¹⁹⁴ F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art.2 Cost e doveri di solidarietà ambientale*, in *Il diritto dell'economia*, fasc. 1/2002, pp. 231-232.

¹⁹⁵ Il disposto dell'art. 2 della Costituzione italiana fa esplicito riferimento ai diritti inviolabili dell'uomo, che pacificamente vengono individuati nella libertà personale, libertà di domicilio, libertà e segretezza della corrispondenza e diritto di difesa. Tuttavia, giurisprudenza e dottrina sono stati concordi nell'ampliare il novero di tali diritti, inserendo,

Tuttavia, com'è stato osservato da autorevole dottrina¹⁹⁶, tale interpretazione non è stata esente da critiche, le quali si sostanziano in tre punti differenti ma collegati.

La prima fa perno sulla constatazione che il combinato disposto degli articoli 2, 9 e 32 Cost., grazie al quale si afferma il rango costituzionale della tutela ambientale, oscilla tra varie e differenti ricostruzioni di quest'ultimo, prima qualificato come interesse diffuso, poi come interesse collettivo, ed infine, come sopra sottolineato, assume le vesti di diritto soggettivo. Tale pluralità di categorizzazioni che si sono succedute apre le porte alla seconda delle critiche mosse, secondo cui le diverse ricostruzioni del bene ambiente dal punto di vista giuridico hanno comportato degli squilibri con successive incertezze dal punto di vista della tutela giuridica da apprestare. La terza invece rileva come la nozione stessa di ambiente contenga in sé un fascio eterogeneo ed estremamente diversificato di situazioni soggettive che non sono facilmente individuabili con tale impianto costituzionale.

Ma, il fulcro delle tesi critiche si sostanzia nella constatazione che la triade costituzionale, la quale garantisce la presenza indiretta dell'ambiente in Costituzione, non coprirebbe integralmente tutti gli aspetti legati alle esigenze ambientali, ma solo quelle che combaciano con il dettato costituzionale. Tali esigenze spesso sono esterne sia alla sfera del paesaggio sia a quella della salute, proprio perché il rapporto uomo-natura fa acquisire all'ambiente una pluralità di dimensioni che non sono riducibili a tale combinato disposto, neppure grazie all'ampliamento del perimetro reso dall'art. 2 Cost.

La critica si sostanzia nel fatto che le problematiche ambientali riuscirebbero a trovare una tutela solamente se collegate ad altri valori che si rinvergono nella Costituzione stessa, ma qualora questi ultimi non vi fossero, si creerebbe un vuoto di tutela difficilmente colmabile.

Com'è stato riportato da autorevole dottrina¹⁹⁷, oltre alle sopracitate norme, altri articoli presenti nella Costituzione italiana hanno contribuito ad attestare la presenza, seppur in maniera indiretta, dell'ambiente nella Carta fondamentale.

In particolare, un'osservazione va fatta in merito all'articolo 3 Cost. il quale, prevedendo il rispetto del principio di uguaglianza, è passibile di essere utilizzato come riferimento alla sostenibilità.

Il disposto si divide in due parti, da un lato viene garantita l'eguaglianza in senso formale, traducendosi in un generico divieto di discriminazione, dall'altro, al secondo comma, l'eguaglianza assume carattere sostanziale, prevedendo un preciso dovere in capo alla Repubblica di rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'esercizio dei suoi diritti.

tra i molti, anche il diritto alla salute. Cfr. R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, 2007, p. 46.

¹⁹⁶ E. MOSTACCI, *op. cit.*, pp. 286-290.

¹⁹⁷ L. SALVEMINI, *Il nuovo diritto dell'ambiente tra recenti principi e giurisprudenza creativa*, Giappichelli, Torino, 2022, pp. 121-148.

La portata di suddetto principio, letta alla luce delle istanze ambientali e della ricostruzione poc'anzi descritta, prevede che i cittadini non debbano vivere o lavorare in un ambiente degradato, implicando quindi un intervento del Legislatore volto ad eliminare o al più evitare la presenza di quegli impedimenti che limitano in questo senso la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, pur non avendo espressamente un carattere giuridico.

Tutto ciò si traduce, *in primis*, nell'assicurare la garanzia di un fondamento costituzionale agli interventi finalizzati alla tutela delle risorse naturali e, *in secundis*, evita che la mancata predisposizione di tali misure si tramuti in un pregiudizio per lo sviluppo della società, garantendo non solo alla generazione presente, ma anche a quelle future la possibilità di vivere in un ambiente che soddisfi le proprie esigenze.

Tale assunto si avvicina al disposto dell'articolo 3 Cost., poiché laddove impone alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, esprime l'esigenza di favorire uno sviluppo socioeconomico nel quale rientrano anche le istanze ambientali. Per garantire ciò, è necessario prevedere un progresso che, come tale, non vada però a ledere altri interessi rilevanti o quantomeno bilanciare quest'ultimo con gli altri valori presenti nel tessuto costituzionale.

Questi ultimi, infatti, non saranno altro che il diritto alla salute, la tutela del paesaggio ed il disposto degli articoli 41, 43 e 44 Cost.

Tali disposizioni impongono infatti la ricerca di un corretto equilibrio tra crescita economica e tutela dell'individuo, il quale se giustamente bilanciato assicura un progresso sostenibile e capace di coniugare sia la tutela dell'ambiente tramite il riferimento alla salute e al paesaggio, sia le libertà economiche, motore dello sviluppo sociale.

Proprio con riferimento ai diritti sociali ed economici, l'ambiente così inteso assume i caratteri, già analizzati nella prima parte di questa trattazione, di un vero e proprio valore costituzionale¹⁹⁸, che sovente si ritrova ad assumere un ruolo centrale nelle scelte, soprattutto politiche, legate all'economia, anch'essa definita come una libertà.

Primo fra tutti è l'articolo 41 della Costituzione¹⁹⁹, il quale stabilisce che l'iniziativa economica privata è libera e non può svolgersi in contrasto con la libertà, con la sicurezza e la dignità umana. Inoltre, stabilisce che la legge individua programmi e controlli volti ad indirizzare la libera iniziativa economica ai fini di utilità sociale. È pacifico che il rapporto tra crescita economica ed ambiente è

¹⁹⁸ Sul punto, calzante è l'osservazione per cui la Costituzione viene a qualificarsi come "custode dei valori", pur non descrivendone analiticamente il contenuto. L'interpretazione estensiva che ha portato all'affermazione della presenza dell'ambiente quale valore costituzionale anche in assenza di specifici riferimenti, è sintomo di come la stessa interpretazione dei valori presenti in Costituzione dia luogo ad un'attività creatrice del diritto. Cfr. D. PORENA, *op cit.*, p.151.

¹⁹⁹ Tale riferimento è importante per comprendere in che modo, prima della riforma costituzionale attuata nel 2022, venivano bilanciati gli interessi ambientali ed economici, posto che non vi era alcun tipo di riferimento all'ambiente tra i limiti della libera iniziativa economica privata.

uno dei maggiori terreni di scontro, dove spesso vi è la necessità di introdurre un'adeguata ponderazione dei due interessi, sulla scorta della considerazione che entrambi sono necessari per lo sviluppo sociale del Paese. Questo perché da un lato sono proprio lo sviluppo economico e l'industrializzazione a inficiare la capacità dell'ambiente di sostenere le attività umane senza subire pregiudizi, dall'altro però, senza tale progresso, non si avrebbero tutti quegli strumenti nuovi e moderni che riducono il più possibile l'impatto ambientale.

La norma in esame non consacra un diritto di libertà assoluto, ma fa sì che tutti gli individui abbiano la possibilità di intraprendere un'iniziativa economica che rispetti i limiti individuati dall'articolo stesso, come: sicurezza, dignità umana, libertà e utilità sociale.

Quest'ultimo limite, quale riserva di legge, è stato oggetto di un ampio dibattito scaturito proprio dal carattere indeterminato che assume e dalla constatazione che, in potenza, potrebbe ricomprendere fattori che ostano eccessivamente alla libertà economica.

In considerazione di tale difficoltà, autorevole dottrina²⁰⁰ ha sottolineato come il filo conduttore da utilizzare per dare contenuto a tale limite è quello di inserirvi tutti quei beni che godono di una protezione diretta in Costituzione, quali la salute, l'ambiente, il diritto al lavoro ecc. In tal senso viene individuato un nucleo minimo di utilità sociale che necessariamente corrisponde ai valori che la Costituzione protegge, come il diritto alla salute, la libertà personale e la tutela del paesaggio.

Tale orientamento è stato più volte confermato dalla stessa giurisprudenza costituzionale, la quale ha sancito che gli strumenti diretti a tutelare l'ambiente trovano espressamente riferimento nell'articolo 9 della Costituzione e nel secondo comma dell'articolo 41, il quale, riferendosi alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana, sicuramente ricomprende all'interno di tali locuzioni riferimenti alla protezione dell'ambiente e alla tutela della salute, considerando non irragionevole la prevalenza di questi ultimi sull'iniziativa economica all'esito di un corretto bilanciamento²⁰¹.

La protezione dell'ambiente non va a qualificarsi come limite solo nei confronti della libera iniziativa economica, ma anche nei confronti del diritto di proprietà, anch'esso avente un fondamento costituzionale nell'articolo 42 Cost., il quale stabilisce che la proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto e di godimento, ed i relativi limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale.

Volendo dare contenuto ai "fini sociali" a cui tende la regolamentazione della proprietà privata da parte della legge, sicuramente vi rientra anche la tutela ambientale, la quale deve essere assicurata dalla proprietà privata. Infatti, l'inquadramento dell'ambiente reso dalla giurisprudenza

²⁰⁰ M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Cedam, Padova, 1983, p.138 e anche P. CAVALIERI, *Iniziativa economica privata e Costituzione "vivente"*, Cedam, Padova, 1978, p. 37.

²⁰¹ Cfr. C. cost., ord. n.186 del 1996, sentenza n. 196 del 1998 e sentenza 190 del 2001, in www.giurcost.org.

costituzionale come bene primario ed assoluto e la sua collocazione tra i diritti inviolabili tramite il disposto dell'art. 2 Cost., precedentemente analizzato, fanno sì che l'ambiente partecipi al giudizio di bilanciamento tra gli altri valori costituzionali, e pertanto tra gli obiettivi a cui la legge tende, si deve tener conto, in questo campo, della necessità di garantire un ambiente salubre.

Dunque, la tutela del patrimonio naturale entra a far parte della categoria dei fini sociali che il Legislatore è tenuto a garantire, potenzialmente limitando la presenza di altri diritti, come quello di proprietà. Sul punto, è stato osservato da autorevole dottrina che, nei limiti di cui agli articoli 41 e 42 Cost., non vi è dubbio che vi rientrino anche finalità quali la tutela dell'ambiente e del paesaggio, poiché gli elementi naturali e la loro tutela sono funzionali al perseguimento e al soddisfacimento di interessi della collettività e, in quanto tali, assumono un ruolo determinante nella costruzione dello Stato sociale.

Per comprendere a pieno tale visione, è necessario revisione il paradigma classico del diritto di proprietà, al fine di cogliere la multidimensionalità del fenomeno, il quale non è più relegato solo alla tutela della posizione del singolo, ma investe e si riferisce ad una pluralità di soggetti²⁰².

Spunto in tal senso è la Legge n. 168/2017 concernete i “domini collettivi”, la quale sottolinea l'importanza della salvaguardia dei valori ambientali sulle situazioni giuridiche proprietarie, siano esse pubbliche o private.

Infatti, l'evoluzione e lo sviluppo della tutela ambientale ha posto l'accento sull'importanza della salvaguardia e della conservazione delle risorse naturali, attività che necessariamente preesistono ai meccanismi di circolazione dei beni stessi e sono orientate al soddisfacimento di interessi facenti capo alla collettività e non ai singoli individui.

In dottrina si è discusso sul concetto di funzionalizzazione della proprietà, inteso a dare rilevanza alla funzione sociale del diritto di proprietà, la quale affida al Legislatore il compito di esercitare interventi limitativi sul diritto del singolo in virtù di una necessaria tutela di valori, costituzionalmente garantiti, quali la salute, l'ambiente, il paesaggio ecc.

Tale assunto trova il suo nucleo centrale nell'articolo 42 Cost., il quale avvalorata la funzione sociale del diritto di proprietà, a scapito di una concezione prettamente individualistica di quest'ultima e finalizzato alla protezione di istanze di stampo marcatamente ambientale.

Inoltre, la difesa dell'ambiente opera come confine all'esercizio della proprietà, poiché la pienezza e l'assolutezza del già menzionato diritto deve confrontarsi con i limiti derivanti non solo dai rapporti

²⁰² Sul punto, infatti, la già menzionata sentenza della Corte costituzionale n. 641 del 1987 ha sottolineato come la tutela ambientale esprime l'esigenza di un *habitat* naturale nel quale l'uomo vive e agisce, la cui tutela risulta necessaria sia per i singoli che per la collettività.

di vicinato, ma anche dalla salvaguardia degli elementi naturali, evitando che il fenomeno economico, non razionalmente controllato, distrugga se stesso²⁰³.

Strettamente collegato ai precedenti è l'articolo 44 della Costituzione, il quale aggiunge ulteriori limitazioni alla proprietà privata in virtù dello sfruttamento razionale del suolo, prevedendo la possibilità di adottare provvedimenti finalizzati a tutelare zone montane od obblighi di bonifica con particolare riferimento ai terreni paludosi.

Bisogna innanzitutto premettere che le ragioni che hanno portato la Costituente all'elaborazione di questa norma erano di certo diverse da quelle di tutela dell'ambiente²⁰⁴, tuttavia, secondo l'evoluzione dottrinale descritta nelle pagine precedenti, il disposto può essere letto alla luce ed in combinato con i principi e la disciplina di stampo prettamente ambientale.

Infatti, tale normativa la si può definire specificatamente ambientalista, poiché se messa in relazione con i principi di matrice internazionale ed europea, può essere interpretata evolutivamente nel senso di riferirsi a temi quali quelli dello sviluppo sostenibile.

Quest'ultimo, come già analizzato, viene inteso quale strumento per il raggiungimento di un progresso economico e sociale che sia compatibile con la tutela delle generazioni presenti ma che in qualche modo preservi e garantisca i bisogni delle generazioni future.

Difatti, lo sfruttamento del suolo in maniera razionale ed efficiente permette di preservare la presenza di risorse naturali a lungo termine, soprattutto quelle difficilmente rinnovabili, di modo che le generazioni future non soffrano del progressivo esaurimento di queste ultime e non venga pregiudicato il loro diritto di soddisfare bisogni primari.

Tale epilogo può essere evitato o contenuto adottando strumenti volti a preservare le risorse attualmente disponibili, tra questi pertanto rientra anche l'uso ponderato del territorio, inteso come operazione volta a conseguire prodotti o servizi con il minor pregiudizio possibile per il suolo.

Secondo quanto riportato da autorevole dottrina²⁰⁵, il disposto costituzionale contiene specifiche direttive in materia ambientale laddove impone di adottare una serie di accorgimenti nell'esercizio di attività indirizzate ad un equo e giusto sfruttamento del suolo.

Concludendo, la tutela dell'ambiente, anche prima di una sua espressa menzione all'interno del vocabolario dei valori costituzionali, era capace di essere presente ed incidere anche sulle disposizioni riguardanti le libertà economiche, grazie alle quali si è riusciti ad inserire nei valori della Carta

²⁰³ A. POSTIGLIONE, *op. cit.*, p. 46, ove l'Autore si riferisce al fenomeno di degradazione ambientale posto in essere da attività economiche incontrollate, le quali rendono l'acqua, l'aria ed il suolo "ostili" per le comunità residenti, per la presenza di elevati fattori inquinanti.

²⁰⁴ Vi era la necessità primaria di regolare i rapporti sociali nell'agricoltura e risolvere i problemi tra i grandi proprietari terrieri e le masse dei lavoratori agricoli.

²⁰⁵ L. SALVEMINI, *op. cit.*, pp. 140-148

fondamentale istanze a tutela dell'ambiente e ad imporre una crescita sociale che vada di pari passo con la tutela del patrimonio naturale, così da assicurare la sostenibilità senza impedire il progresso. Pare interessante, per concludere tale analisi, la circostanza per cui l'ambiente, anche nel "*silentio constitutionis*²⁰⁶", abbia trovato in questa la sede grazie alla quale far emergere le proprie istanze, anche e soprattutto nell'attività di bilanciamento con altri interessi, invece espressamente menzionati. Tale funzione dell'ambiente è dipesa soprattutto dalla sua qualificazione, come esaminata nella prima parte di questa trattazione, di valore costituzionale.

Questo perché, in linea generale, i valori rappresentano una preferenza o una tendenza a cui l'ordinamento si ispira, volta al soddisfacimento o alla tutela di un determinato bene e, con specifico riferimento all'ambiente, tale assunto si traduce in un parametro che il Legislatore deve strettamente tenere in considerazione tutte le volte in cui nella disciplina ambientale interferiscono altri beni o interessi, seppur costituzionalmente rilevanti.

Tali "interferenze" vengono mitigate, se non altro, grazie all'operazione di bilanciamento dei valori costituzionali, poiché, non essendoci nella Costituzione italiana una gerarchia di questi ultimi, al fine di garantirne il rispetto, necessario è ritrovare il giusto equilibrio, il cui compito spetta al Legislatore e al Giudice.

I valori infatti giocano un peculiare ruolo nel panorama giuridico, poiché da un lato orientano l'attività del Legislatore nel momento di produzione delle norme, le quali devono rispecchiare la portata ed il contenuto di questi, e dall'altro fungono da parametro centrale nelle tecniche di interpretazione, affidata ai giudici, nella risoluzione di fattispecie concrete.

Infatti, sul punto, è stato osservato da autorevole dottrina come l'ambiente quale valore costituzionale, al pari degli altri, "diventa uno dei beni alla stregua dei quali è necessario orientare ogni manifestazione di legalità²⁰⁷".

Tale ultima analisi e concezione dell'ambiente potrebbe andare in crisi a causa dell'importante riforma avvenuta nel 2001, la quale ha visto, tra i tanti attori chiamati in causa, anche l'ambiente, in un processo di profonda trasformazione del riparto di competenze tra Stato e Regioni. Possiamo qui solo accennare, e rispondere nelle pagine che seguiranno, ad un interrogativo posto da parte della dottrina²⁰⁸, secondo cui l'evoluzione della disciplina ambientale dipesa dal processo di riforma appena menzionato, potesse in qualche modo derubricare l'ambiente, da valore costituzionale a mera "materia".

²⁰⁶ Locuzione utilizzata da B. VIMERCATI, *Il diritto ai beni vitali*, in Rivista DgP, fasc. 2/2016, p.23.

²⁰⁷ B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2005, p. 25.

²⁰⁸ D. PORENA, *op. cit.*, pp. 149-158.

8. L'evoluzione del riparto costituzionale delle competenze.

Le problematiche e le prerogative concernenti la tutela dell'ambiente non si sono arrestate con l'individuazione indiretta di quest'ultimo tramite il combinato disposto precedentemente descritto, ma si sono riverberate anche nei rapporti concernenti le competenze tra Stato e Regioni. Poiché compito dei singoli ordinamenti non è solo quello di sancire la rilevanza di un dato bene o valore all'interno del proprio ordinamento, ma anche quello di individuare a quale organo compete l'attività di tutela, valorizzazione e gestione del bene stesso.

Con specifico riferimento all'ordinamento italiano, possiamo osservare come le tematiche relative alle competenze vengono individuate proprio a livello costituzionale, in una apposita sezione, il Titolo V (specificamente agli articoli 117 e 118 Cost.).

Sul punto, è stato osservato da autorevole dottrina²⁰⁹ che l'evoluzione della tutela dell'ambiente e quindi l'emersione della sua concezione come "valore costituzionale" si è realizzata proprio grazie a quegli episodi che hanno chiamato in causa la stessa Corte costituzionale a dirimere conflitti di attribuzioni tra lo Stato e le Regioni.

Possiamo già anticipare in questa sede che i rapporti tra i vari livelli di governo risultano caratterizzati da un'evoluzione piuttosto intricata: tale difficoltà risulta particolarmente accentuata se inserita nel contesto ambientale, già di per sé dai confini poco nitidi. Infatti, il contesto ambientale viene a qualificarsi come un peculiare settore all'interno del quale emergono tutte le problematiche sottese alle relazioni tra gli organi periferici e centrali della Repubblica, soprattutto nel sistema delle fonti²¹⁰.

8.1 L'originario inquadramento delle competenze ambientali tra Stato e Regione.

Anche in occasione dell'individuazione della disciplina concernente i rapporti tra competenze statali e regionali, la Costituzione del 1948 non aveva preso direttamente in considerazione l'ambiente; tuttavia, dalla disamina delle norme costituzionali sul tema, non si può non notare che queste ultime toccavano questioni e rapporti attratti nella sfera ambientale.

Infatti, l'articolo 117 Cost., nella sua prima versione, stabiliva che le Regioni emanassero, per determinate materie, norme legislative nel rispetto dell'interesse nazionale, delle competenze delle altre Regioni e dei principi fondamentali sanciti a livello statale. Le materie oggetto di tale competenza riguardavano ambiti come caccia, pesca, agricoltura, acque termali e minerali, cave, torbiere e foreste.

²⁰⁹ D. AMIRANTE, *Profili di diritto costituzionale dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (a cura di), *op. cit.*, p. 248 e anche E. MOSTACCI, *op. cit.*, p. 302.

²¹⁰ M. CECCHETTI, *La materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" nella giurisprudenza costituzionale. Lo stato dell'arte e i nodi ancora irrisolti*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 7/2009, p.1.

La mancata previsione della materia ambiente anche nell'elenco contenuto nell'art. 117 Cost. ha posto una serie di problemi di difficile risoluzione e ha contribuito ad alimentare quel dato patologico caratterizzato da un elevato livello di confusione che contraddistingue l'ambiente, nelle relazioni tra centro e periferia²¹¹.

Tuttavia, un dato deve essere sottolineato, e cioè che la problematica fin qui esposta era più sottesa alla forma che alla sostanza, poiché quasi tutte le materie indicate nella norma, in maniera maggiore o minore, avevano afferenze o implicazioni con l'ambiente, e questo rendeva ancora di più necessaria la corretta individuazione dell'organo competente, onde garantire un'adeguata tutela.

La problematica principale, che affannava soprattutto il lavoro della Corte costituzionale, era la scelta dei criteri in base ai quali effettuare il riparto di competenze e quale classificazione dare all'ambiente, dunque considerarlo materia nuova e diversa rispetto al disposto dell'art. 117 Cost. oppure considerarla assorbita nei vari elementi indicati nella norma²¹².

In un primo momento, si consolidò un orientamento, il quale considerava l'ambiente come materia nuova e differente rispetto a quelle rintracciate nel dettato costituzionale, motivo per il quale le competenze legislative e amministrative venivano considerate di assoluta prerogativa statale²¹³. Questo ha comportato una vera e propria situazione di stallo, nella quale sia gli organi centrali che periferici si ritrovavano a contendersi maggiori o minori porzioni di competenze, cercando il più possibile di attrarre la materia nella propria sfera di appartenenza e persistendo in un perenne conflitto di attribuzioni.

Invece, qualora l'ambiente fosse stato ricondotto nell'alveo delle materie già espressamente previste dalla norma costituzionale, ciò sarebbe avvenuto in lineare progressione ed evoluzione di competenze già previste, potendo in tal caso rinvenire la presenza di precise competenze regionali in campo ambientale.

Difatti, successivamente la stessa giurisprudenza costituzionale ha teso la sua attività nel valorizzare il ruolo delle Regioni, quali organi deputati al governo e alla difesa del territorio sulla base di un'interpretazione estensiva e non riduttiva del contenuto dell'art. 117 Cost.: in questo senso vengono

²¹¹ Come sottolineato da A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *op. cit.*, pp. 79-90, da un lato il contenzioso Stato-Regioni si rendeva problematico in relazione alla maggioranza dei rapporti racchiusi nel Titolo V, dall'altro, con specifico riferimento all'ambiente, già nella legislazione ordinaria vi erano dubbi e contraddizioni sul punto che rendevano la disciplina particolarmente frammentaria.

²¹² Qualora venisse considerato come materia assorbita in quelle già previste nell'articolo 117 Cost. e non come materia nuova, il riparto delle competenze sarebbe stato molto più semplice, poiché il percorso da seguire era quello già individuato dalla norma, secondo cui la Regione era titolare di competenze precise anche se concorrenti in materia ambientale, nei limiti dei principi sanciti a livello statale. Invece, considerando l'ambiente come materia nuova, la quale esula dalla norma sopracitata, la competenza sarebbe spettata allo Stato, con al più la possibilità di delega di funzioni alle Regioni sancita dall'art. 118 Cost.

²¹³ Questo ragionamento veniva suffragato soprattutto dalla giurisprudenza costituzionale dei primi anni Ottanta la quale, facendo leva sul disposto dell'art. 9 Cost. e su un'interpretazione restrittiva dell'art. 117 Cost., qualificava la materia ambientale come di competenza statale. Cfr. C. cost., sent. n. 239 del 20 dicembre 1982, in www.giurcost.org.

comunque ribadite le competenze di direzione, coordinamento e controllo poste in esclusiva in capo allo Stato, ma in virtù del principio di leale collaborazione vengono ricomprese nella *governance* ambientale anche le strutture periferiche.

Tale ultimo orientamento si inserisce nell'ottica di un necessario coinvolgimento dei vari livelli di governo nella tutela ambientale, lasciandosi alle spalle una visione marcatamente centralizzata, per approdare invece ad una soluzione che privilegiasse l'utilizzo di strumenti di cooperazione e di sussidiarietà. Quest'ultimo passaggio, cioè il riferimento alla sussidiarietà ed alla collaborazione comporta una necessaria rivisitazione dell'assetto delle competenze, in virtù del quale le Regioni assumono una legislazione concorrente a quella statale in materia ambientale, dovendo vigilare sul rispetto e la protezione del territorio e preservare la salubrità delle condizioni ambientali nelle zone di loro pertinenza²¹⁴.

8.2 La riforma del Titolo V.

Le tensioni createsi in dottrina e in giurisprudenza sul riparto di competenze in materia ambientale non si sono appianate sino alla riforma, avvertita come necessaria, dell'intero Titolo V della Costituzione italiana, avvenuto con legge costituzionale n. 3 del 2001²¹⁵.

Il nuovo articolo 117 viene totalmente modificato rispetto alla precedente formulazione, già nell'impostazione; infatti, se prima venivano elencate in prima battuta le competenze delle Regioni, ora invece la norma si apre con il catalogo delle materie di esclusiva spettanza statale, a seguire vengono individuate quelle concorrenti con le Regioni ed infine quelle residuali di queste ultime.

Possiamo sin da subito affermare che il pregio della riforma è stato quello di aver, per la prima volta, inserito in maniera esplicita, anche se nella sezione dedicata ai rapporti tra i vari livelli di governo, la parola "ambiente" nel tessuto costituzionale. Infatti, nell'elenco delle attribuzioni in cui lo Stato è titolare di una competenza esclusiva ritroviamo "la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni

²¹⁴ E. MOSTACCI, *op. cit.*, pp. 302-305. L'Autore inoltre aggiunge che tale orientamento non si riduce al solo ampliamento degli spazi di attività per le Regioni nella materia ambientale, ma pone in capo a queste ultime anche dei limiti. Infatti, il principio stesso di leale collaborazione comporta che le stesse dovranno arrestarsi nel momento in cui sussistano esigenze di particolare rilievo, come garantire l'omogeneità della disciplina su tutto il territorio nazionale, presenza di situazione di particolare entità o portata, oppure semplicemente superare l'inerzia del legislatore regionale.

²¹⁵ In realtà, prima della riforma vera e propria vi sono stati vari tentativi di modifica dell'assetto delle competenze così come individuato nella formulazione originaria della Costituzione. Tra i più importanti, possiamo ricordare la c.d. legge "Bassanini" ed i relativi decreti attuativi, i quali vengono qualificati come veri e propri anticipatori delle novità introdotte con la riforma costituzionale. La legge, senza formalmente intaccare il disposto dell'art. 117 Cost., andava a capovolgere i criteri di riparto delle competenze attraverso un'attività di conferimento alle Regioni e alle altre autonomie locali di specifici compiti e funzioni. Infatti, tramite l'ausilio di principi di matrice europea, come sussidiarietà e cooperazione, venivano individuate delle attività qualificate di sicura pertinenza statale (recepimento di convenzioni internazionali, conservazione delle aree naturali protette, individuazione di *standard* e obiettivi da raggiungere per un'adeguata tutela ambientale ecc.) e altre di stampo concorrente con le Regioni (informazione ed educazione ambientale, promozione di politiche di sviluppo sostenibile, protezione ambiente costiero ecc.). Per approfondimenti, v. A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *op. cit.*, pp. 96-103.

culturali”, in perfetta armonia con il disposto dell’articolo 9 Cost. e la sua interpretazione all’insegna della tutela ambientale tratteggiata nelle pagine precedenti.

Sul punto, interessante è l’osservazione proposta da parte della dottrina²¹⁶ sulla valenza del riferimento costituzionale all’ecosistema, il quale va a precisare la portata delle competenze statali. Quest’ultimo va letto con un preciso riferimento alla biosfera che, secondo una definizione scientifica dello stesso, si identifica con l’insieme degli ecosistemi ricomprendenti gli esseri viventi e non viventi presenti in una determinata area. Dunque, se l’ambiente ha come parametro la biosfera e questa rappresenta la somma dei vari ecosistemi, allora il primo coincide necessariamente con gli ecosistemi presenti sul suolo italiano²¹⁷.

Ricadrebbe pertanto nell’esclusiva competenza della Repubblica il compito di tutelare l’ambiente inteso come somma di tutti quei beni e quelle entità presenti nell’unico ecosistema, i cui limiti sono segnati dai confini della giurisdizione italiana.

Questa interpretazione si pone però in una visione del tutto anacronistica rispetto alle finalità della riforma costituzionale del 2001, volta ad incrementare il ruolo delle autonomie territoriali nei sistemi di governo e allude ad una sorta di centralismo ambientale, il quale parrebbe affidare allo Stato la copertura integrale della tutela ambientale. Infatti, come riportato in dottrina²¹⁸, sembrava che il Legislatore costituzionale avesse del tutto ignorato le varie elaborazioni dottrinali e giurisprudenziali in tema ambientale e, addirittura, anche l’approdo a cui il Legislatore italiano era pervenuto attraverso il c.d. “federalismo a Costituzione invariata” (legge 59/1997, c.d. Legge Bassanini).

Al di là di ciò, pare chiaro che, così come formulato, l’art 117 Cost non fornisce una definizione chiara dei lemmi ecosistema e ambiente, alimentando in dottrina le più varie ricostruzioni. Alcuni considerano il linguaggio utilizzato come frutto della “sciatteria del legislatore costituzionale²¹⁹”, altri invece lo ritengono come frutto di un compromesso volto ad evitare l’instaurarsi di un dibattito sulla visione antropocentrica o ecocentrica utilizzata come base della riforma stessa²²⁰.

Tale assetto, anche se con qualche perplessità, potrebbe qualificarsi come risolutivo se non si considerasse però l’ulteriore prosieguo dell’art. 117 Cost., il quale nell’individuare le competenze concorrenti Stato-Regione inserisce, al terzo comma, la valorizzazione dei beni ambientali e culturali, riaprendo nuovamente l’annoso dibattito precedentemente analizzato. Inoltre, si rinvergono ulteriori

²¹⁶ G. VOSA, *op. cit.*, pp. 31-36.

²¹⁷ Questa ricostruzione riprende un’importante pronuncia della Corte costituzionale, la sentenza n. 104 del 2008, la quale fa ricomprendere l’interpretazione di ambiente ed ecosistemi nella nozione di biosfera, riprendendo le determinazioni rese dalla Dichiarazione di Stoccolma sul punto.

²¹⁸ T. MAROCCO, *Riforma del Titolo V della Costituzione e ambiente: ovvero come tutto deve cambiare, perché non cambi niente*, in M. RENNA, B. POZZO, (a cura di), *L’ambiente nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Quaderni della rivista giuridica dell’ambiente*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 217.

²¹⁹ F. FONDERICO, *Riforma costituzionale e tutela dell’ambiente*, in *Ambiente*, fasc. n. 4/2002, p. 340.

²²⁰ A. FERRARA, *La materia ambiente nel testo della riforma del Titolo V*, in *I problemi del federalismo*, fasc. n. 5/2001, p.185.

disposizioni sostanzialmente connesse alle tematiche ambientali, come tutela della salute e governo del territorio, in grado di creare conflitti, sovrapposizioni e dubbi sulla concreta applicazione del disposto costituzionale. La norma continua asserendo che nelle materie concorrenti spetta alle Regioni la potestà legislativa, fatta salva la determinazione dei principi fondamentali sul punto, lasciati alla competenza statale.

Una prima ricostruzione viene offerta da autorevole dottrina²²¹, la quale sin da subito ha evidenziato come le gravi incertezze risultanti dalla nuova formulazione non sono il frutto di una scorretta ricostruzione delle competenze tra Stato e Regioni. Infatti, alla sua stregua, la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema non è da considerarsi come una vera e propria materia con una sua unitaria identità oggettiva, ma piuttosto una clausola generale, che potrà essere, nelle opportune circostanze, se e quando necessario, utilizzata per assicurare allo Stato funzioni e compiti riferibili a materie tra di loro sì eterogenee, ma contraddistinte dalla garanzia di quel valore fondamentale, impassibile di frazionamento quale l'ambiente.

Alcune materie presenti nell'elenco proposto dall'articolo 117 Cost. assumono, più che la connotazione di materia in senso stretto, quella di scopo, volto a garantire un omogeneo livello di tutela in tutto il territorio nazionale. Così ragionando, in tutti i settori in cui lo Stato potrà richiamarsi alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, le competenze legislative delle regioni saranno ripartite e concorrenti, ritenendo che queste ultime non debbano essere necessariamente esercitate, ma nel caso in cui lo fossero, non sarebbero limitate alla determinazione dei principi fondamentali della materia. Pertanto, così inteso, lo Stato sarà titolare del potere di sancire i principi fondamentali della materia ambiente, principi i quali avranno dirette ripercussioni anche nelle diverse fattispecie, come "governo del territorio" o valorizzazione dei beni ambientali", oggetto di competenza concorrente.

Inoltre, lo Stato avrà la facoltà di intervenire, con una disciplina che andrà a prevalere su quella regionale, nel momento in cui vi sia la necessità di assicurare un unitario ed omogeneo livello di tutela per "l'ambiente e l'ecosistema".

In più, bisogna inoltre sottolineare l'importanza di alcune scelte effettuate dal Legislatore in sede di riforma del Titolo V.

La prima è che nel nuovo testo la Costituzione, oltre all'ambiente, riconosce anche la rilevanza dei beni ambientali, inseriti in contesti diversi e destinatari di un diverso riparto di competenze, dunque, pare necessario comprendere che tipo di relazione si instaura tra questi.

Infatti, come poc'anzi ricordato, la nozione tecnico scientifica di ambiente inteso quale somma dei vari ecosistemi che formano la biosfera è utile a far comprendere la portata omnicomprensiva che

²²¹ A. FERRARA, *op cit.*, pp. 4-7.

assume la nozione stessa, coincidendo con l'insieme degli elementi fisici, chimici e biologici presenti in natura.

Con riguardo invece ai beni ambientali, la loro formulazione postula invece un riferimento ad una *res* circoscritta e determinata, da rinvenire nel complesso degli elementi che formano l'ambiente.

Al fine di distinguere le due categorie, più che su un dato quantitativo, la differenza si poggia su uno qualitativo: infatti, nella nozione di ambiente, l'inclusione di un elemento all'interno di tale categoria avviene perlopiù tramite un'operazione tecnico-scientifica, posto che inevitabilmente una *res* che possieda le caratteristiche suesposte, necessariamente entrerà a far parte di tale complesso, al di là di qualsiasi valutazione soggettiva o giuridica.

Al contrario, invece, con riferimento ai beni ambientali, viene in luce la necessità, per definirli tali, di una valutazione propinata dall'uomo, che si focalizza sulla misura in cui quel bene corrisponde al valore che una data comunità assume per l'ambiente. Pertanto, il bene ambientale, come riportato da autorevole dottrina²²², viene individuato in base ai valori che esso esprime, da cui ne deriva una maggiore rilevanza in termini culturali, scientifici ed estetici di quel bene rispetto ad altri.

Alla luce di tali considerazioni, dunque, il bene ambientale assume tale veste giuridica per il tramite di un'interpretazione della natura fatta dall'uomo, la quale si esprime tramite un atto giuridico attraverso cui un bene assume delle "caratteristiche ambientali".

Al di là di tali ricostruzioni, necessario è soffermarsi su un ulteriore dato, e cioè quello della dissoluzione della materia paesaggio tra le competenze del riformato Titolo V.

Numerose sono state le posizioni dottrinali sul punto, alcuni autori²²³ hanno ipotizzato che la tutela del paesaggio rientrasse nella competenza esclusiva delle Regioni, sulla scorta che tale ultima materia si intersecasse inevitabilmente con quelle espressamente previste in tema ambientale dall'articolo 117 Cost.

Tale tesi venne poi superata da un'altra ricostruzione, secondo cui la tutela del paesaggio confluirebbe nell'area di tutela dell'ambiente, affidata alla competenza esclusiva dello Stato ed invece la sua valorizzazione andrebbe inserita nella competenza concorrente Stato-Regioni, poiché, come è stato precedentemente analizzato, la tutela dell'ambiente affonda le proprie radici nell'articolo 9 Cost., riguardante proprio il paesaggio.

E dunque, è come se quest'ultimo venga completamente assorbito nella ampia e quantomeno complessa nozione di ambiente.

²²² C. MALINCONICO, *I beni ambientali*, in G. SANTANIELLO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Padova, 1991, p.16.

²²³ S. CIVITARESE, *Ambiente e paesaggio nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in www.aedon.ilmulino.it, fasc. n.1/2002

E così, alla luce della concezione dinamica di paesaggio, ricomprendente sia istanze ambientali che culturali, delineata nelle pagine precedenti, il suo valore non riesce ad essere sintetizzato come materia in senso stretto, e per tale motivo, alla sua tutela partecipano sia le disposizioni riguardanti la tutela dell'ambiente sia quelle riguardanti i beni culturali. Pertanto, la sua disciplina è come se venisse divisa in due a seconda delle specifiche finalità che devono essere perseguite, tutte però rientranti sotto l'egida di un identico valore costituzionale.

Inoltre, oltre a dissolversi ed essere compresente sia nelle materie "ambiente, beni ambientali e beni culturali", il paesaggio viene ancora nuovamente diviso, con riguardo alle specifiche attribuzioni degli organi di governo, tra tutela e valorizzazione, con una particolare preferenza per il ruolo delle Regioni, stante la particolare valenza identitaria che quest'ultimo rispecchia²²⁴.

Non potendo essere questa la sede idonea a trattare di tutti i contrasti che vi sono stati sulla ricostruzione dei rapporti tra Stato e Regioni, al fine di pervenire ad una visione risolutiva dei conflitti, è necessario soffermarsi proprio sul significato dei termini "tutela" e "valorizzazione", utili per ricostruire i confini delle potestà statali e regionali.

Con riferimento alla tutela, come osservato dalla stessa giurisprudenza costituzionale²²⁵, il termine viene utilizzato come sinonimo di persistenza dell'*habitat* naturale dell'uomo, motivo per il quale la sua funzione non può che essere riferita sostanzialmente ad attività di conservazione, di miglioramento e di salvaguardia del bene ambiente. Da qui, il compito dello Stato di individuare *standards* minimi di tutela a cui tutti i centri di governo, e soprattutto le Regioni, devono rifarsi nello svolgimento di propri compiti e funzioni.

Stesso criterio viene utilizzato per la competenza concorrente, la quale insiste sull'attività di valorizzazione, da intendersi principalmente come possibilità di intervenire sui beni ambientali con finalità di fruizione, gestione e sfruttamento degli stessi, sempre nel rispetto di quell'insieme di principi e regole definite a livello centrale.

In conclusione, l'iniziale disattenzione che ha portato all'introduzione di tale intricato assetto, a parere di alcuni autori, risulta giustificata dal fatto che l'inserimento dell'ambiente in Costituzione non era tra le prime preoccupazioni alla base della riforma, posto che la problematica relativa alle competenze investiva tutti i campi delle materie indicate nell'art. 117 Cost.

Tuttavia, il dato positivo che si può riscontrare è che tramite l'introduzione dell'ambiente sia nelle competenze esclusive che in quelle concorrenti, si è prodotto l'effetto di rafforzare lo *status* costituzionale dell'ambiente, anche se in maniera indiretta²²⁶.

²²⁴ Tale ricostruzione trova maggiormente espressione nel contributo di D. PORENA, *op. cit.*, pp. 227-238.

²²⁵ C. cost., sent. n. 12 del 14 gennaio 2009, in www.giurcost.org.

²²⁶ D. AMIRANTE, *op. ult. cit.*, pp. 254-258.

8.3. Gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale post-riforma.

In tale ambito, un ruolo di particolare importanza è stato assunto dalla Corte costituzionale, la quale è stata, sin da subito, chiamata a sciogliere i nodi dell'intreccio normativo scaturito dalla riforma del 2001. Infatti, per quel che interessa ai fini della presente trattazione, è utile individuare il modo in cui la Corte ha qualificato l'ambiente, a seguito della sua esplicita collocazione nel tessuto costituzionale. L'evoluzione giurisprudenziale sul punto si divide in due grandi fasi, la prima relativa al periodo immediatamente successivo alla riforma (2002-2007) e la seconda fase invece parte dal 2007 ed è ancora in corso.

Nel primo periodo, l'ambiente viene inteso come un vero e proprio valore protetto e garantito dalla Costituzione: per tale sua caratteristica, la giurisprudenza costituzionale è approdata all'assunto per cui l'ambiente assume il carattere della "trasversalità", insuscettibile di essere definito e circoscritto con rigore e come tale capace di toccare ed influenzare altre materie, altri interessi e competenze²²⁷. Tale ricostruzione aveva come fine quello di risolvere i conflitti di competenza tra Stato e Regioni, instaurando una leale collaborazione tra questi ultimi, assicurando la presenza di competenze anche regionali in materia e lasciando in capo allo Stato la facoltà di assumere determinazioni in merito valedoli sul tutto il territorio nazionale, qualora vi fosse la necessità di assicurare una disciplina omogenea e uniforme.

Il percorso seguito dalla giurisprudenza costituzionale che caratterizza tutto il primo periodo, si sostanzia nella configurazione dell'ambiente quale valore costituzionale, capace di scardinare quella competenza esclusivamente statale che veniva data da una lettura restrittiva del nuovo art. 117 Cost. Infatti, la sua non riconducibilità a materia in senso proprio, comporta che la sua tutela debba coinvolgere non solo lo Stato ma anche le Regioni, le quali vengono chiamate a tutelare il valore ambiente attraverso la salvaguardia di quegli interessi sottesi e collegati a quest'ultimo.

Come opportunamente riportato dalla dottrina²²⁸, ambiti quali tutela della salute, protezione civile e governo del territorio, rappresentavano le "chiavi" attraverso cui le Regioni potevano incidere sulla normativa ambientale, a patto che tale intervento risultasse ragionevole, e cioè conforme alla razionalità dei mezzi utilizzati per la realizzazione dei valori.

A limare ancora di più l'esclusività statale della materia ambientale era l'assunto per cui, una volta individuati gli *standards* minimi di tutela a livello centrale, le Regioni avevano la possibilità di

²²⁷ Un'importante pronuncia su questo punto è la sentenza n. 407 del 2002, la quale, pronunciandosi sulla legittimità costituzionale di una legge regionale lombarda riguardante norme in materia di attività a rischio di incidenti rilevanti, che prevedeva degli *standards* di tutela più stringenti rispetto alla normativa statale, ha stabilito che la tutela dell'ambiente non si configura come una materia dall'ambito circoscritto, riferibile esclusivamente alla sfera statale, ma "investe ed si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze", richiamando la qualifica dell'ambiente come valore costituzionalmente protetto. Cfr. R. FERRARA, F. FONDERICO, A. MILONE, *Casi di diritto dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2021, pp. 103-107.

²²⁸ D. PORENA, *op. cit.*, pp 183-184.

derogare *in melius* a tali limiti, al fine di assicurare una maggiore protezione nel proprio territorio di competenza²²⁹.

La seconda fase, invece, si caratterizza per l'abbandono della concezione dell'ambiente solo quale valore, per approdare ad una nuova visione della materia ambiente in Costituzione, coerente con quanto sopra riportato²³⁰.

Tale periodo viene inaugurato da una pronuncia della Corte costituzionale riguardante il paesaggio, la quale riprende parte di quel combinato disposto precedentemente analizzato, con il quale si garantiva la presenza dell'ambiente in Costituzione²³¹.

La Consulta sottolinea da un lato la pluralità di interessi che gravano sul territorio nazionale, i quali necessitano una razionalizzazione e, dall'altro, con specifico riferimento all'ambiente, statuisce che la sua conservazione e protezione spettano allo Stato ed invece le attività di fruizione e valorizzazione sono affidate alla competenza delle Regioni.

Da qui due conseguenze: la prima è che la competenza statale è volta a limitare i confini entro i quali può spaziare l'autonomia regionale, la seconda è che le stesse Regioni devono svolgere la propria attività di governo del territorio e di valorizzazione entro i limiti prescritti a livello centrale.

La portata di questo nuovo indirizzo giurisprudenziale è stata ampliata dalla stessa Corte costituzionale in una pronuncia coeva²³², nella quale vengono rese esplicite le ragioni poste alla base della decisione precedente.

Secondo i giudici costituzionali, l'ambiente deve essere considerato un bene della vita, la cui disciplina contiene anche le disposizioni sulla tutela e protezione dei singoli elementi che lo compongono.

Dunque, accanto al bene ambiente coesistono ulteriori e diversi beni giuridici che, pur essendo ricompresi nell'ampia e unitaria nozione di ambiente, toccano ulteriori centri di potere.

La nuova configurazione appare più chiara se espressa tramite casi concreti: infatti, servendoci di una ulteriore pronuncia, relativa a boschi e foreste²³³, riusciamo a comprendere meglio l'interpretazione di questa nuova concezione.

²²⁹ Sul punto, non sono mancate pronunce rese dalla Consulta e volte a limitare tale possibilità per le Regioni, invocando "il preminente interesse nazionale alla definizione di criteri unitari e normative omogenee". V. C. cost., sentt. nn. 307 del 2003 e 62 del 2005, in www.giurcost.org.

²³⁰ V. par 8.2. p. 72.

²³¹ Nella sentenza n. 367 del 2007, la Corte costituzionale ha affermato che la tutela del paesaggio e dei beni paesaggistici doveva essere ricondotta alla materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e non a quella relativa ai beni culturali. Il tema però era stato già precedentemente affrontato da S. CIVITARESE, *Il paesaggio nel nuovo Titolo V, parte II della Costituzione*, in B. POZZO, M. RENNA (a cura di), *op. cit.*, pp. 140-147.

²³² Corte costituzionale sent. n. 378 del 2007, in www.cortecostituzionale.it.

²³³ Corte costituzionale sent. n. 105 del 2008 in R. FERRARA, F. FONDERICO, A. MILONE, *op. cit.*, pp. 108-111.

Qui la giurisprudenza costituzionale ha sottolineato come sul medesimo bene della vita, nel caso di specie boschi e foreste, insistono e convivono due distinti beni giuridici con altrettante distinte competenze.

Infatti, da un lato emerge la caratteristica della “multifunzionalità ambientale”, secondo la quale i boschi e le foreste assurgono a bene giuridico primario ed assoluto e come tale tutelabile attraverso regole e principi stabiliti a livello statale; dall’altro lato, la Corte stabilisce però che lo stesso bene possiede anche una funzione economico-produttiva, che coincide con il termine valorizzazione stabilito dall’art. 117 Cost., la quale spetta alla competenza regionale nel rispetto dei limiti individuati dallo Stato²³⁴.

A seguito di questo consolidato orientamento giurisprudenziale, autorevole dottrina²³⁵ ha rimarcato i tratti salienti e le caratteristiche dell’ambiente, così come enunciate nelle pronunce della Corte costituzionale.

La tutela dell’ambiente assume un contenuto oggettivo e finalistico, poiché riferito ad un determinato bene della vita e protesa alla sua salvaguardia e al suo miglioramento.

Sul medesimo bene ambiente, insistono diverse competenze tra di loro distinte, le quali perseguono, secondo quanto stabilito dalle singole discipline giuridiche, distinte finalità, tutte riguardanti aspetti dell’ambiente *in toto* considerato.

La competenza statale va ad essere qualificata come vero e proprio limite all’autonomia regionale, e quest’ultima ha la facoltà di individuare degli *standards* di tutela più elevati rispetto a quelli statali nell’esercizio delle proprie competenze, così da accrescere la protezione dell’ambiente, seppur in maniera indiretta.

La portata risolutiva della nuova interpretazione resa dalla giurisprudenza costituzionale si sostanzia nella prerogativa per cui allo Stato non può e non deve essere riconosciuto solo il compito di fissare *standards* di tutela minimi, non tenendo conto di un dato letterale oggettivo.

Infatti, era proprio il non tener conto della distinzione tra conservazione e fruizione dell’ambiente che aveva condotto l’orientamento precedente a ritenere presente una sorta di compartecipazione dello Stato e delle Regioni in materia ambientale.

L’inevitabile maggiore importanza della conservazione rispetto alla fruizione comporta che la funzione statale in merito non può essere ricondotta e ristretta alla sola individuazione di principi o

²³⁴ Tale indirizzo giurisprudenziale ha ricevuto sempre più conferme nelle pronunce successive e ha trovato il suo consolidamento con la sent. n. 225 del 2009, la quale rappresenta “una sentenza quadro o cornice che riassume, sistematizzandoli, gli approcci ermeneutici precedenti e, contestualmente, traccia le linee direttrici del futuro orientamento della consulta in materia d’ambiente”. Cfr. F. FONDERICO, *La Corte costituzionale e il codice dell’ambiente (commento a Corte costituzionale, sent. 22 luglio 2009 n. 225)*, in *Giornale di diritto amministrativo*, vol.16, fasc. 4, 2010, pp. 368-378.

²³⁵P. MADDALENA, *La tutela dell’ambiente nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. n. 3/2010, pp. 314 ss.

di regole atti a guidare l'attività degli altri centri di governo, ma si pone come vero e proprio limite alle competenze regionali.

Così facendo, e mettendo "ogni amministrazione al suo posto", il sistema riesce ad acquistare linearità, semplicità ed efficacia²³⁶.

Inoltre, un cenno va fatto all'articolo 118 Cost.²³⁷, anch'esso modificato dalla riforma del 2001, la quale, elidendo il parallelismo tra funzione legislativa e funzione amministrativa, caratterizzante la previgente disciplina, ha previsto la presenza di un'azione amministrativa proveniente dall'organo di governo più vicino ai cittadini, ossia il Comune.

In tal senso, la norma ha previsto la possibilità di attuare una diversa distribuzione delle competenze amministrative, da attuare tramite legge regionale o statale, nel rispetto dei principi di legalità, adeguatezza e sussidiarietà.

Nel caso della tutela ambientale lo Stato, avente una competenza legislativa esclusiva in materia, ben può ricondurre a sé le funzioni amministrative, oppure delegarle alle Regioni o ad enti locali, o prevedere che quest'ultima venga esercitata tramite il coinvolgimento sia di organi statali che di organi regionali.

Alla luce di siffatta sintesi, possiamo rispondere all'interrogativo posto nelle precedenti pagine sulla connotazione assunta dall'ambiente alla luce della riforma del Titolo V. Infatti la tutela ambientale, lungi dall'identificarsi (soltanto) come una materia in senso tecnico, riveste ancora, seppur tramite diversi arresti della giurisprudenza, il ruolo di valore garantito e protetto dalla Costituzione, in quanto è proprio la sua connotazione valoriale che lo rende capace di toccare ed insistere fortemente, in diversi ambiti, estendendo la sua disciplina oltre i rigidi schemi previsti dal Legislatore.

Per concludere il quadro generale sul ruolo assunto dall'ambiente nella Costituzione italiana, almeno fino all'entrata in vigore della legge costituzionale n.1/2022, di cui a breve si dirà, possiamo notare che l'evoluzione della tutela ambientale è stata perlopiù il frutto di elaborazioni dottrinali e giurisprudenziali e risulta ancora non fermamente ancorata al tessuto costituzionale.

La riforma del Titolo V, pur avendo avuto il pregio di introdurre la nozione di "ambiente" nella trama costituzionale, ha rappresentato solo il punto di partenza nella disamina sulla corretta collocazione e soprattutto qualificazione di quest'ultimo nella Legge fondamentale, spostando del tutto il *focus* sulla questione delle competenze e tralasciando la parte "sostanziale" della materia²³⁸.

²³⁶ P. MADDALENA, *L'interpretazione degli articoli 117 e 118 della Costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela e fruizione dell'ambiente*, in www.federalismi.it, 2010 pp. 7-8.

²³⁷ L'articolo, nella sua nuova formulazione, prevede testualmente che "le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.", in www.senato.it.

²³⁸ Sul punto, viene evidenziato come il dibattito sulle competenze Stato-Regioni abbia del tutto oscurato la portata della costituzionalizzazione indiretta dell'ambiente e la problematica relativa alla sua collocazione all'interno dei valori della Costituzione. Infatti, dottrina e giurisprudenza hanno dibattuto maggiormente sulla questione delle competenze che sul

Viene reso evidente come nel periodo considerato, l'approccio alla questione ambientale nell'ordinamento italiano sia stato particolarmente difficoltoso, poiché non si è riusciti pienamente a tradurre quel valore costituzionale in scelte legislative coerenti e capaci di assicurare un giusto posto e un giusto peso all'ambiente.

Diverse sono state le matrici che hanno sugellato tale valore costituzionale, come diversi sono stati i tempi della sua "*mise en relief*", tutti però accomunati dalla volontà di far emergere dal tessuto sociale e dare spazio alle nuove istanze riguardanti la questione ambientale.

In un primo momento, vi è stata una riconsiderazione ed un'interpretazione estensiva del concetto di paesaggio, successivamente la rilettura e l'affiancamento di questo a altri principi costituzionali ha esteso ancor di più le maglie della tutela ambientale, rispondendo meglio agli interessi sottesi a quest'ultima.

Si è visto però come difficilmente l'ambiente possa racchiudersi in limitati concetti quali la forma del paese o la salubrità dei luoghi di vita e di lavoro, tali da rendere quasi indefinita ed evanescente la sua presenza; meglio è considerarlo come radicato e protetto dalla Costituzione attraverso il richiamo al principio di eguaglianza e al principio personalista.

La ricostruzione sostanziale dell'ambiente, la quale affonda le proprie radici nei valori costituzionali e soprattutto nel principio di eguaglianza, postula il necessario riferimento ai compiti della Repubblica poc'anzi individuati; infatti, il legame che si instaura tra l'ambiente e i principi fondamentali chiama in causa l'unitarietà della Repubblica, imponendo a quest'ultima l'introduzione di livelli di tutela vevoli per tutti sull'intero territorio nazionale.

Da ciò si può però ricavare che è opinione generalmente condivisa quella per cui l'ambiente debba essere inquadrato come obbligo in capo ai pubblici poteri per quanto riguarda la tutela e la valorizzazione di quest'ultimo, allineandosi alle esperienze giuridiche di altri Paesi dell'Unione Europea. Ne discende l'abbandono delle primarie ricostruzioni, che vedevano l'ambiente solamente inteso come diritto della personalità, enfatizzandone la concezione soggettiva, come si è avuto modo di comprendere soprattutto con riguardo al diritto ad un ambiente salubre.

Dunque, l'ambiente sembra trovare la propria strada tra i valori fondamentali soltanto in via indiretta, quale ineludibile presupposto volto a garantire altri valori e principi già esplicitamente presenti nel tessuto costituzionale.

Alla luce delle considerazioni sin qui svolte, appare chiaro che anni ed anni di elaborazioni dottrinali e giurisprudenziali sulla questione non sono riusciti totalmente a dare degna collocazione all'ambiente nella Costituzione italiana.

dare significato e contenuto all'espressione "tutela dell'ambiente". Cfr. P. DELL'ANNO, *La tutela dell'ambiente come materia e come valore costituzionale di solidarietà e di elevata protezione*, in *Ambiente e sviluppo*, 2009, p. 385.

Si è passati da un diritto “all’ambiente” ad un diritto “dell’ambiente”, inteso quale bene avente una sua rilevanza giuridica a sé e non solo in quanto *habitat* o strumento utilizzato dall’uomo per il soddisfacimento dei suoi bisogni o interessi²³⁹, inserito tra i valori costituzionalmente rilevanti e connotato soprattutto dal carattere della doverosità, bilanciando diritti ed obblighi sia delle Istituzioni che dei cittadini.

Gli interventi normativi sin qui richiamati hanno di certo avuto il merito di superare ed escludere i principali errori di impostazione che si erano formati in seno al primo approccio alla questione ambientale da parte dell’ordinamento italiano.

Tuttavia, sin da subito, si evidenziava la necessità di modificare il dettato costituzionale attraverso l’inserimento di un “articolo ambientale” tra i principi fondamentali, il quale avrebbe portato ulteriori e più sicure garanzie alla disciplina concernente la tutela dell’ambiente.

²³⁹ P. MANTINI, *Per una nozione costituzionalmente rilevante di ambiente*, in *Riv. Giur. Amb.*, fasc. n. 2/2006, p. 223.

CAPITOLO III - La Legge costituzionale 1/2022 e la nuova collocazione della tutela ambientale nella tavola dei principi fondamentali.

9. I lavori della riforma e il nuovo *status* della tutela ambientale

È stato ben evidenziato, nelle pagine precedenti, come nella Costituzione italiana la questione ambientale, al di là degli sforzi effettuati dalla giurisprudenza e dalla dottrina, sia stata recepita e disciplinata in maniera poco razionale ed efficace.

La necessità dell'introduzione di una norma costituzionale che espressamente tutelasse l'ambiente era sentita dalla maggior parte della dottrina²⁴⁰ già nei primi anni successivi alla riforma del Titolo V, periodo in cui si sottolineava l'auspicabile presenza di una norma di portata sostanziale, collocata tra i principi fondamentali e capace di dare degno spazio all'ambiente nella prospettiva costituzionale²⁴¹. Le motivazioni sottese a tale scelta sono profonde e molteplici, e vanno al di là di un mero adeguamento formale alle nuove istanze sociali sul tema o ad un semplice allineamento allo *status* delle Costituzioni vigenti nei vari ordinamenti europei, le quali già da tempo avevano individuato il giusto spazio nel quale inserire la tutela ambientale²⁴².

Pertanto, l'inserimento dell'ambiente tra i primi 12 articoli della Costituzione darebbe coerenza ed organicità all'intera materia, andando finalmente a cristallizzare gli approdi ai quali è pervenuta la giurisprudenza costituzionale che, come visto nei capitoli precedenti, è stata vera e propria pioniera dell'emersione e dell'affermazione dell'ambiente quale valore costituzionale primario e fondamentale.

Infatti, come opportunamente sottolineato²⁴³, vi è innanzitutto l'esigenza di comprendere il perimetro entro il quale il valore ambientale si colloca nel tessuto costituzionale ed il genere di tutela che esso reclama e poi stabilire chi ha il compito di garantirla.

²⁴⁰ Sul punto si esprime in senso contrario, riprendendo un vecchio adagio popolare "non disturbate il manovratore", D. AMIRANTE, *op cit.*, p. 262, il quale evidenzia come la maggior parte della dottrina era contraria ad una riforma costituzionale dell'ambiente poiché si rischiava di lasciare in mano ai mutevoli umori parlamentari e governativi l'impostazione di una norma sostanziale di primaria importanza, stante l'implicazione che l'ambiente ha in tutti i campi e non solo in quelli giuridici.

²⁴¹ P. MANTINI, *op cit.*, p. 215.

²⁴² In tal senso, peculiari sono le disposizioni presenti all'interno della Costituzione francese e della Costituzione spagnola. Cfr., *supra*, Cap. I, pp. 52-57.

²⁴³ D. PORENA, *op cit.*, p. 263-264, ove l'Autore si sofferma sul dibattito scaturito dalla modifica dell'art. 117 Cost., il quale ha dovuto dilatare la propria funzione e ospitare, non come richiede la sua collocazione all'interno del sistema costituzionale, una materia, bensì un valore i cui confini non sono esattamente definibili. Di qui, dunque, la necessità di procedere, analogamente a quanto successo con il paesaggio, ad iscrivere l'ambiente tra i valori fondamentali ed a far sì che l'articolo su menzionato venga "liberato dal fardello" di contenere tale valore e restituendogli la sua originaria funzione.

È utile, per comprendere il pregio ed il valore che rappresenta la scelta di inserire l'ambiente in Costituzione, comprendere cosa quest'ultima rappresenta in un ordinamento giuridico quale quello italiano.

Sul punto, diversi autori hanno rimarcato come proprio la Costituzione sia la sede necessaria per porre le basi attraverso le quali risolvere tutte le problematiche legate alla questione ambientale. Dalla zona di *common law*, alcuni esperti²⁴⁴ si sono soffermati sulle ragioni giustificatrici di tale assunto, individuando una serie di peculiari elementi che caratterizzano le norme costituzionali e grazie ai quali divengono la sede maggiormente qualificata per lo scopo a cui la disciplina ambientale tende.

Gli autori, infatti, si soffermano maggiormente sulla stabilità e la continuità che il diritto costituzionale possiede rispetto alla legislazione ordinaria o al recepimento di normative dall'ambito internazionale. Tale caratteristica è collegata direttamente al grado gerarchicamente superiore che possiedono le disposizioni costituzionali, le quali contengono un alto valore simbolico e rappresentano un modello di comportamento che ha un effetto maggiormente diretto rispetto a norme di rango ordinario o subordinato, riuscendo meglio a aderire alle istanze sociali di volta in volta emergenti. L'ambiente, inserito direttamente in Costituzione, garantirebbe l'attivazione di quei meccanismi volti a tutelare i peculiari interessi che da esso scaturiscono, azionabili da parte dei cittadini e legati soprattutto alla sua fruizione e conservazione.

Anche dal ramo di *civil law* pervengono interessanti contributi su tale tematica: anche qui autorevole dottrina²⁴⁵ sottolinea come il costituzionalismo garantisce maggiore sicurezza e stabilità alle normative ambientali, favorendo in modo propositivo l'attuazione di politiche ambientali, assicurando una maggiore efficacia a queste ultime e fornendo una solida e certa base giuridica per coloro i quali sono chiamati all'applicazione, interpretazione e studio di tali normative.

Inoltre, altri contributi²⁴⁶ sottolineano gli effetti che il costituzionalismo ambientale provoca nei vari sistemi giuridici, individuando quattro tipologie di impatto: ideologico, pragmatico, comparativo ed internazionale. Il primo rileva come il costituzionalismo si qualifichi come una sintesi tra pensiero ecologico e teorie democratiche, il secondo ha come conseguenza la maggiore diffusione, nei testi costituzionali, di espressi riferimenti all'ambiente, il terzo invece è funzionale all'individuazione di principi generali della materia e a rafforzare il legame che si instaura con la quarta dimensione che è quella internazionale, che crea un sistema formato da ambientalismo costituzionale, diritto

²⁴⁴ J.R. MAY, E. DELY, *Global Environmental Constitutionalism*, Cambridge University Press, 2014, pp. 71-72

²⁴⁵ M.A. COHENDET, *Constitution et Environnement, rencontre et apports mutuels*, in *Id. (dir), Droit constitutionnel de l'environnement*, Paris, Mare&Martin, 2021, pp. 21 ss.

²⁴⁶ J. SOHNLE, *Environmental Constitutionalism. What Impact on Legal System?* P.I.E., Peter Lang S.A., Bruxelles, 2019, pp. 36 ss.

costituzionale ambientale e principi generali, sviluppati attraverso il diritto comparato ed internazionale.

Una volta compresa l'importanza del *locus* dove inserire la tutela ambientale, bisogna rammentare che, prima dell'emanazione della legge costituzionale n. 1 del 2022, vi sono state diverse iniziative di riforma, ovviamente non andate a buon fine, le quali però avevano la medesima finalità, cioè quella di superare quel riconoscimento indiretto dell'ambiente quale valore costituzionale per addivenire ad una esplicita consacrazione di quest'ultimo tra i principi fondamentali.

Già nelle precedenti Legislature abbiamo assistito a diverse e svariate proposte di modifica del dettato costituzionale ed in particolare dell'articolo 9 Cost., alcune prettamente incentrate sulla tutela degli animali²⁴⁷, altre invece incidenti sulla protezione degli elementi naturali²⁴⁸, ed altre ancora contenenti elementi che si avvicinano alle reali modifiche apportate con la legge costituzionale n.1 del 2022²⁴⁹, le quali però non hanno raggiunto i risultati sperati, essendosi arenate e mai arrivate all'approvazione definitiva.

Tale accenno alle proposte precedenti vuole essere funzionale al mettere in evidenza due dati: da un lato, che la volontà di riforma è stata sempre presente, anzi tale scelta è stata qualificata come necessaria, improrogabile e doverosa, onde garantire una piena ed effettiva tutela dell'ambiente e degli ecosistemi, quali valori fondamentali e beni inviolabili del nostro pianeta²⁵⁰.

Dall'altro, invece, si vuole notare come, da sempre, le righe dell'articolo 9 della Costituzione, stante la sua particolare formulazione, sono state considerate come la "sede naturale" per una configurazione espressa del valore ambientale²⁵¹.

Per ciò che concerne le necessità avvertite dalla nostra società odierna in vista di una più marcata tutela ambientale, dopo la presa di coscienza dell'esigenza di salvaguardare gli equilibri ecologici e di un uso più sostenibile e razionale delle risorse del pianeta, il tassello mancante era un esplicito riferimento alla tutela ambientale in Costituzione.

²⁴⁷ Come la proposta n. 705 del 2001, la quale prevedeva l'inserimento di un ulteriore comma nell'articolo 9 Cost., che recitava "Le specie animali non umane hanno pari diritto alla vita e ad un'esistenza compatibile con le proprie caratteristiche biologiche. La Repubblica riconosce tutti gli animali come soggetti di diritto e promuove e sviluppa servizi ed iniziative volti al rispetto degli animali e alla tutela della loro dignità".

²⁴⁸ Ad esempio, la proposta n. 4423 del 2003, modificando l'articolo 9 Cost., recitava "Riconosce all'ambiente, alla biosfera e agli ecosistemi un valore fondamentale e insostituibile nell'interesse dello Stato e del pianeta, ne garantisce l'invulnerabilità e tutela la non brevettabilità della vita. Tutela le risorse naturali, tutte le specie viventi e la biodiversità". Garantisce l'accesso effettivo all'acqua a tutti quale diritto umano e sociale".

²⁴⁹ La proposta n. 4429 del 2003, proponendo d'inserire un ulteriore comma all'articolo 9 Cost., stabiliva che la Repubblica "tutela altresì l'ambiente anche nell'interesse delle future generazioni con particolare riguardo alla difesa della biodiversità, dell'equilibrio degli ecosistemi e dei cicli idrogeologici considerati beni comuni dell'umanità".

²⁵⁰ Tale affermazione si evince dalla relazione dell'On. Calzolaio al progetto di legge n. 4181 del 17 luglio 2003 recante modifiche all'articolo 9 della Costituzione.

²⁵¹ Dall'intervento del Prof. Beniamino Caravita di Toritto, tenutosi il 9 dicembre 2003 presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati nel corso della XIV Legislatura, in www.federalismi.it.

Infatti, allo stato attuale, il diritto dell'ambiente deve essere considerato quale diritto fondamentale alla conservazione, all'oculata gestione e sviluppo delle condizioni dell'aria, dell'acqua e del suolo, del miglioramento delle condizioni della biodiversità e degli ecosistemi naturali e della protezione di tutte le forme di vita animali e vegetali che compongono il nostro territorio. E come tale, il diritto di cui si parla deve essere garantito ai singoli in quanto tali e alla collettività nel suo complesso.

L'oggetto di tale diritto, e cioè l'ambiente, è indispensabile per la salvaguardia della dignità, libertà e sicurezza dell'uomo, quest'ultimo titolare di un diritto soggettivo all'aria respirabile, all'acqua pulita, alla bellezza del paesaggio e via discorrendo²⁵².

E sul solco di tali considerazioni che nasce il progetto di legge costituzionale C. 3156, approvato in prima deliberazione dal Senato a maggioranza in un testo unificato, ricomprendente una serie di proposte di riforma avanzate dagli esponenti dei vari partiti politici presenti in Parlamento e discusse poi congiuntamente.

Successivamente è stato approvato dalla Camera dei deputati e nuovamente dal Senato in seconda deliberazione con la maggioranza dei due terzi dei componenti.

Il progetto di legge²⁵³ si compone di ben tre articoli, di cui il primo introduce un nuovo comma all'articolo 9 Cost., il quale ora, oltre a contenere il chiaro riferimento alla tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico della Nazione, annovera tra i compiti della Repubblica anche "la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni", e conclude con un riferimento esplicito alla protezione degli animali, demandando alla legge dello Stato la disciplina delle forme e dei modi di tutela.

Il secondo articolo invece, prevede modifiche alla c.d. "Costituzione economica" poiché, intervenendo precisamente sull'articolo 41 Cost., introduce nuovi limiti e nuove prerogative per la libera iniziativa economica. Oggetto di revisione è stato il secondo comma dell'articolo in questione, nel quale viene aggiunto il rispetto della salute e dell'ambiente ai limiti che l'articolo presentava nella sua formulazione originaria. Tale formulazione è oggetto di un'ulteriore modifica, questa volta al terzo comma, dedicato ai fini cui la legge può indirizzare la libera iniziativa economica, all'interno dei quali ora rientrano anche finalità espressamente ambientali.

L'ultimo articolo della proposta prevede invece una clausola di salvaguardia riguardante

²⁵² Cfr. Relazione della Senatrice De Petris alla presentazione in Senato del Disegno di legge n. 83 "Modifica all'articolo 9 della Costituzione in materia di protezione della natura" del 23 marzo 2018, reperibile su www.senato.it.

²⁵³ L'iter seguito dal Senato e dalla Camera è quello espressamente previsto dall'articolo 138 Cost., il quale prevede che "Le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione".

l'applicazione del principio di tutela degli animali anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province Autonome di Trento e Bolzano²⁵⁴.

9.1 Proposte e disegni di legge sulla modifica del dettato costituzionale

L'*iter* che ha condotto alla modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente è stato di circa 3 anni, considerando che le prime proposte in tal senso furono formulate intorno alla fine del 2019.

Proprio con riferimento a queste ultime, lungo tutto il dibattito, numerose e diverse sono state le varie proposte di modifica al dettato costituzionale, poi successivamente unificate, ma che da sole contengono tratti peculiari e importanti spunti di riflessione.

Seguendo la ricostruzione proposta da autorevole dottrina²⁵⁵, possiamo individuare tre categorie di proposte di legge, quelle minimaliste, quelle forti e quelle intermedie.

Nella prima categoria rientra sicuramente il d.d.l. n. 1532 d'iniziativa della Senatrice Gallone, che prevedeva unicamente l'aggiunta del lemma "ambiente" accanto al paesaggio nell'art. 9 Cost., proposta che avrebbe apportato delle modifiche solo formali al dettato costituzionale e lasciando la disciplina quasi invariata rispetto al passato con un ruolo, ancora una volta propulsivo, della Corte costituzionale.

Nella seconda categoria, nella quale rientrano le proposte di più ampia portata e respiro, tra cui si annoverano sicuramente il d.d.l. n. 83 a firma delle Senatrici De Petris e Nugnes, il quale prevedeva che l'articolo 9 Cost. dovesse proseguire in tal senso: "Tutela l'ambiente e gli ecosistemi, come diritto fondamentale della persona e della comunità, promuovendo le condizioni che rendono effettivo questo diritto. Persegue il miglioramento delle condizioni dell'aria, dell'acqua, del suolo e del territorio, nel complesso e nelle sue componenti, protegge la biodiversità e promuove il rispetto degli animali. La tutela dell'ambiente è fondata sui principi della precauzione, azione preventiva, della responsabilità e della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente".

Simile a quest'ultimo vi era anche il d.d.l. n. 212, il quale però si differenziava sia perché conteneva un esplicito riferimento agli animali "come esseri senzienti" e affidava alla Repubblica il compito di garantirne il rispetto secondo le loro caratteristiche etologiche, e sia perché prevedeva modifiche al disposto dell'articolo 117 Cost. introducendo, alla lettera s), dopo la tutela degli ecosistemi, anche quella degli animali.

Un'altra peculiare proposta era quella avanzata dai Senatori Collina, Marcucci, Ferrari e

²⁵⁴Cfr. Dossier Studi n. 405/3 del 7 febbraio 2022 "*Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*", pp. 1-10.

²⁵⁵D. AMIRANTE, *op cit.*, pp. 260-262.

Ferrazzi con il d.d.l. n. 938 che prevedeva, come gli altri²⁵⁶, la modifica dell'articolo 9 Cost. aggiungendo che la Repubblica “riconosce e garantisce la tutela dell'ambiente come diritto fondamentale dell'individuo e interesse della collettività e promuove le condizioni per uno sviluppo sostenibile”.

I tratti caratteristici di tale proposta erano, oltre il riferimento allo sviluppo sostenibile, la volontà di modificare sia l'articolo 2 che l'articolo 41 della Costituzione.

All'articolo 2 Cost., infatti, venivano aggiunte le parole “anche nei confronti delle future generazioni” come formula di chiusura dell'intero disposto²⁵⁷, mentre all'articolo 41 Cost. venivano modificati il secondo ed il terzo comma, prevedendo che la libera iniziativa economica non possa svolgersi in modo da arrecare danno all'ambiente e che tra i fini a cui la legge può indirizzare quest'ultima rientrerebbe anche lo sviluppo sostenibile²⁵⁸.

Nella terza ed ultima categoria, invece, rientrano le proposte definite anche compromissorie, come il d.d.l. n. 1203 d'iniziativa del Senatore Perilli, il quale prevedeva solo una modifica all'articolo 9 Cost. del seguente tenore: “La Repubblica tutela l'ambiente e l'ecosistema, protegge la biodiversità e gli animali, promuove lo sviluppo sostenibile, anche nell'interesse delle future generazioni.”

Tali proposte, inoltre, erano già state analizzate da parte della dottrina²⁵⁹, la quale si è soffermata sulla tipologia di revisione costituzionale che sarebbe scaturita dall'approvazione dell'uno o dell'altro disegno di legge.

L'analisi è stata condotta prendendo in considerazione e incrociando quattro tipologie di revisione, quella “bilancio”, che rispecchia il semplice consolidamento formatosi in una determinata materia grazie all'apporto di dottrina e giurisprudenza e quella “programma”, e cioè che aspira al superamento della previgente disciplina.

A ciò si aggiunge la differenza tra revisione “leggera” o “pesante” a seconda del grado di analiticità riferito alla disposizione che si vuole inserire all'interno del testo.

Da ciò è stato riportato che il d.d.l. n. 212 ed il d.d.l. n. 83, entrambi a firma De Petris, si qualificano come revisioni programma e pesanti, le quali però potrebbero portare ad un irrigidimento del sistema,

²⁵⁶ Una proposta simile è il d.d.l. n. 1627 presentato dalla Senatrice L'Abbate, il quale prevedeva l'aggiunta di ulteriori commi all'articolo 9 Cost. “Tutela l'ambiente e il capitale naturale e promuove la sostenibilità ecologica, sociale ed economica”.

²⁵⁷ In questo senso si muoveva anche il d.d.l. n. 1632 d'iniziativa della Senatrice Bonino, il quale prevedeva che l'articolo 2 Cost. dovesse concludersi con le parole “anche nei confronti delle generazioni future. Promuove le condizioni per uno sviluppo sostenibile” e che l'articolo 9 Cost. dovesse contenere il comma “Riconosce e garantisce la tutela dell'ambiente come diritto fondamentale”.

²⁵⁸ Anche in questo caso vi fu una proposta simile avanzata dai Senatori Calderoli, Augussori, Grassi, Pirovano e Riccardi (d.d.l. n. 2160) la quale prevedeva che nell'articolo 9 Cost. venisse inserita la parola “ambiente” dopo “tutela” e che al terzo comma dell'articolo 41 Cost. venissero aggiunte le parole “e di sostenibilità ambientale” tra i fini a cui la legge può far tendere l'iniziativa economica.

²⁵⁹ A. RIVIEZZO, *Diritto costituzionale dell'ambiente e natura umana*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. 2/2021, pp. 312-316.

inibendo la possibilità di introdurre interventi correttivi da parte nella giurisprudenza nel caso in cui vi fosse un conflitto con istanze dotate del medesimo valore formale.

Invece, il d.d.l. n. 1532 firmato da Gallone appartiene alle ipotesi di revisione leggere e bilancio, meno problematica rispetto alle altre poiché mira sostanzialmente a porre esplicitamente in Costituzione gli esiti a cui è già pervenuto il diritto vivente.

Infine, il d.d.l. n. 1203, a firma di Perilli, seppur appartenendo alla categoria delle revisioni leggere, presenta uno spiccato carattere innovativo e programmatico.

Subito dopo la presentazione di tali proposte, per esigenze di razionalità e adeguatezza, è stato conferito mandato per la predisposizione di un testo unificato ricomprendente tutti i disegni di legge, in modo da rendere organico e più efficace il successivo esame e dibattito nelle aule parlamentari.

9.2. Audizioni di esperti, lavori in commissione e dibattito nelle aule parlamentari.

Come anche riportato da autorevole dottrina²⁶⁰, il percorso della riforma, il quale ha preso vita nell'ottobre del 2019 in Senato, è stato scandito da diverse pause, dovute alla necessità di eseguire una serie di audizioni informali di esperti del settore al fine di recepire opinioni, pareri e soluzioni sulla predisposizione del testo finale.

Dall'analisi degli scritti pervenuti, possiamo effettuare una classificazione dividendoli in pareri aventi ad oggetto riflessioni generali o moniti sull'importanza della nascente riforma, contributi contenenti commenti ai singoli disegni di legge o su singoli aspetti di questi ultimi ed infine soluzioni di alto spicco nelle quali gli autori propongono proprie idee e modifiche al testo degli articoli 9 e 41 Cost.

Nel primo gruppo peculiari sono le prospettive avanzate da alcuni autori²⁶¹, i quali offrono una serie di chiarimenti, soprattutto in ordine alla corretta qualificazione giuridica dell'ambiente, onde pervenire ad una giusta formulazione normativa.

Infatti, a parere di questi, è erroneo, in un contesto quale quello costituzionale, riferirsi all'ambiente in termini di "diritto", implicante una pretesa assoluta dell'uomo a vivere in determinate condizioni favorevoli alla fruizione del suo diritto, la cui tutela può essere azionata anche in sede giurisdizionale. E ciò per una serie di ragioni.

In primis, la natura non è passibile di essere oggetto di diritti in capo ai singoli individui, poiché sfugge da regole e logiche proprie del diritto, soprattutto nei casi in cui è la stessa natura ad essere aggressore dell'uomo e non viceversa.

²⁶⁰ L. BARTOLUCCI, *Le generazioni future (con la tutela dell'ambiente) entrano "espressamente" in Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. n. 2/2022, p. 22.

²⁶¹ F. FRACCHIA, ordinario di diritto amministrativo presso l'Università L. Bocconi di Milano, parere del 20 settembre 2020.

In secundis, se così fosse, le norme che disciplinano il settore dovrebbero avere come oggetto specifico l'ambiente quale diritto soggettivo dell'uomo: tuttavia, spesso l'oggetto di riferimento di tali normative non è propriamente l'ambiente, bensì altri beni, come ad esempio la salute.

Proseguendo nell'idea del diritto soggettivo, si arriverebbe al paradosso per cui tutti gli elementi naturali che rappresentano un pericolo per la salute dell'uomo (serpi, coccodrilli, ragni ecc.) dovrebbero esulare dal perimetro della disciplina ambientale, prospettiva del tutto erronea e contraria allo spirito della legislazione attuale.

In sintesi, secondo questa visione, la qualificazione dell'ambiente quale diritto soggettivo, quest'ultimo definito come traduzione giuridica dell'antropocentrismo, non riesce a cogliere e a ricomprendere tutti gli aspetti in cui si articola l'ambiente stesso, il quale non si riduce a mero oggetto di godimento da parte dell'uomo²⁶².

La giusta prospettiva da cui porsi, invece, sarebbe quella dell'"antropocentrismo del dovere", nel quale è l'uomo titolare del compito di prendersi cura e tutelare l'ambiente nel quale egli vive²⁶³.

Questa teoria pare la soluzione più indicata per proteggere la natura oggi e domani, poiché da un lato pone specifici vincoli e doveri di solidarietà e protezione da parte dell'essere umano e dall'altro si concilia perfettamente con la necessità di un approccio multilivello della tutela ambientale, che coinvolge una molteplicità di fattori²⁶⁴.

Dunque, il monito che l'autore vuole prospettare alla Commissione è che la formulazione del testo deve tener ben presente che l'ambiente deve essere inteso quale oggetto di un dovere e che bisogna evitare l'uso di "improbabili diritti", facendo leva invece sui temi quali dovere e responsabilità, ed inoltre di separare una volta per tutte gli ambiti della tutela dell'ambiente e degli ecosistemi dalla tutela della salute e dell'integrità fisica dell'uomo, la quale ha già una sede ed una formulazione compiuta nel tessuto costituzionale.

²⁶² L'autore infatti sottolinea come "L'antropocentrismo (del diritto oggettivo), coniugato al diritto soggettivo (come situazione giuridica), è assolutamente insoddisfacente: rischia di essere un meccanismo un po' ipocrita, irrigidisce la trama giuridica (il titolare del diritto vince sempre contro chiunque altro) e appare svuotato di capacità di aggredire i problemi reali o uno strumento troppo forte in mano a pochi eletti. Su di un piano più generale, poi, riflette l'idea di un uomo-dominatore che accampa la pretesa di sfruttare la natura e finisce con il dequotare tutto ciò che non è strumentale al benessere del titolare".

²⁶³ Tramite questa prospettiva, andrebbero anche risolti i problemi derivati dalla qualificazione dell'ambiente quale solo diritto soggettivo, poiché in relazione ai disastri ambientali, l'uomo si troverebbe in una situazione di soggezione, dunque, titolare di doveri di responsabilità e solidarietà verso la natura, sia prima che dopo tali eventi. Inoltre, si giustificerebbe la protezione degli animali o delle specie pericolose per l'uomo, la cui cura è da imputare direttamente a quest'ultimo e si perverrebbe ad una disciplina che meglio rispecchia il sentimento che l'uomo stesso nutre nei confronti della natura.

²⁶⁴ Tale teoria, secondo l'autore, trova le sue basi nella formulazione dei principi internazionali e comunitari in materia ambientale quali "chi inquina paga", prevenzione, precauzione e sviluppo sostenibile".

A tal fine, siffatta doverosità la si deve incardinare, per la Repubblica, nel testo dell'art. 9 Cost., mentre per la generalità delle persone nell'art. 2 Cost., il quale menziona proprio i doveri inderogabili di solidarietà.

Anche altri esperti hanno proposto una panoramica generale all'interno della quale inserire la nuova formulazione costituzionale²⁶⁵, partendo dai documenti internazionali da cui ha preso vita la questione ambientale²⁶⁶, dal confronto con le disposizioni presenti in altre Carte costituzionali²⁶⁷, dalla configurazione di quest'ultimo quale diritto individuale e collettivo e dal valore stesso che la previsione costituzionale può offrire.

Pertanto, in armonia con quanto precedentemente esposto, essendo il diritto dell'ambiente appartenente alla categoria dei c.d. diritti di terza generazione, assume una dimensione sia individuale che collettiva, e per tale sua caratteristica presenta anche i connotati della doverosità, avendo il singolo una responsabilità, basata sul suo medesimo diritto, nei confronti della generalità dei consociati.

Alla luce di ciò, la previsione costituzionale non si deve articolare in un generico impegno o in una norma dal carattere meramente programmatico, ma deve avere un contenuto più specifico ed analitico in termini di responsabilità sia per i singoli che per le Istituzioni²⁶⁸, soprattutto sotto il profilo del riferimento alle generazioni future e alla tutela degli animali.

Un secondo gruppo di pareri, invece, descrive e analizza, evidenziandone sia i punti chiave che le imprecisioni, i singoli disegni di leggi proposti.

In merito al d.d.l. n. 1203 è stato osservato²⁶⁹ come gli si debbano attribuire due meriti: il primo si sostanzia nell'aver collocato la questione ambientale nella sfera giuridica dei doveri piuttosto che in quella dei diritti, per evitare di ricadere nuovamente in una visione rigidamente antropocentrica dell'ambiente, falsandone il bilanciamento con gli altri principi sanciti in Costituzione. Di pregio è anche il richiamo non solo all'ambiente ma anche all'ecosistema, il primo legato ai bisogni dei singoli individui ed il secondo orientato a valorizzare le interazioni esistenti tra fattori biotici e abiotici.

Inoltre, la norma, attraverso il riferimento alle future generazioni, riesce a trovare un punto di equilibrio che possa porre in capo a soggetti futuri, indeterminati ed indeterminabili, una serie di diritti.

²⁶⁵ ELISABETTA PALICI DI SUNI, Audizione informale presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato, 24 ottobre 2019.

²⁶⁶ Cfr. *supra* Cap. I, par. 2.2.3 e 2.3.

²⁶⁷ Cfr. *supra* Cap. I, par. 4.

²⁶⁸ In questo senso, infatti, riprendendo le parole dell'esperta, "Il diritto all'ambiente è dunque sì un diritto fondamentale che spetta al singolo, ma implica anche una responsabilità individuale nei confronti degli altri individui, della collettività, della società, delle generazioni future".

²⁶⁹ D. PORENA, Audizione del 24 ottobre 2019 nell'ambito dell'esame dei disegni di legge costituzionale n. 83, n. 212, n. 1203 e n. 1532, recanti modifiche all'art. 9 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente.

La formulazione di tale proposta è stata accolta con favore anche da altri esperti²⁷⁰, auspicando una riforma che non sia meramente ricognitiva dei risultati conseguiti in passato, ma che introduca un elemento innovativo, in linea con la volontà del Senatore proponente, il quale afferma che il suo contributo è volto alla “promozione di una nuova cultura della sostenibilità in linea con le esigenze della contemporaneità”, introducendo un nuovo principio che indirizzi le priorità dello sviluppo verso un maggior rispetto dell’ambiente circostante.

Anche in altri contributi si sottolinea, anche se con qualche piccolo appunto²⁷¹, la completezza e preziosità del d.d.l. n. 1203 il quale, a parere di alcuni, è forse l’unico che meglio risponde alle esigenze che l’ambiente richiede e idonee ad essere inserite in un contesto quale quello dei principi fondamentali, senza divagare in disposizioni eccessivamente minuziose e non compatibili con la parte dedicata a tali principi²⁷².

Punto di forza di tale proposta è proprio il riferimento ai concetti di sviluppo sostenibile e di solidarietà intergenerazionale, allineandosi, come fatto notare²⁷³ anche in alcuni pareri, alle istanze comunitarie ed internazionali e rappresentando un monito non solo per il Legislatore, ma anche per i giudici e per l’Amministrazione.

Anche le proposte di revisione formulate dalla Senatrice De Petris (d.d.l. 83-212) sono stati oggetto di puntualizzazioni ed osservazioni durante le audizioni informali tenutesi in tale periodo.

Come in precedenza evidenziato, tali formulazioni si riferiscono alla tutela dell’ambiente quale “*diritto fondamentale della persona ed interesse della collettività*”²⁷⁴, alla stregua del disposto dell’articolo 32 Cost., anch’esso attore fondamentale, dal punto di vista storico, nell’affermazione ed evoluzione del diritto dell’ambiente.

Orbene, proprio su questo si sono manifestate le maggiori critiche²⁷⁵ da parte di alcuni esperti, in quanto ragionare sull’ambiente in termini di diritto soggettivo non pare del tutto soddisfacente, in quanto lascia nell’ombra del vuoto di tutela alcune situazioni che sono

²⁷⁰ G. AZZARITI, Appunto per l’audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica del 16 gennaio 2020 – Modifica articolo 9 della Costituzione.

²⁷¹ L’appunto che viene fatto è di origine puramente lessicale, in quanto viene suggerito di riferirsi agli ecosistemi al plurale e non al singolare, poiché molteplici sono le interazioni tra fattori biotici e abiotici, le quali formano più ecosistemi e non uno solo.

²⁷² Peculiare in tal senso è il parere di Giorgio Grasso reso durante l’audizione informale del 4 febbraio 2020.

²⁷³ M. D’AMICO, Audizione sui disegni di legge nn. 83 e connessi del 14 novembre 2019.

²⁷⁴ Tale formulazione viene accolta con favore da M. D’AMICO, la quale evidenzia come questa riesca a superare la nozione giurisprudenziale del diritto ad un ambiente salubre e garantisce l’azionabilità in giudizio di tali diritti in completa armonia con l’articolo 2 Cost., che riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell’uomo “sia come singolo, sia nelle formazioni sociali”.

²⁷⁵ Le critiche avanzate sono state prospettate maggiormente da G. GRASSO e G. AZZARITI, quest’ultimo in particolare ribadisce la necessità di guardare all’ambiente nel senso della “doverosità”, ampliando così la portata e gli effetti legati alla tutela ambientale.

strettamente legate all'ambiente e necessitano di adeguata protezione²⁷⁶.

Altre criticità²⁷⁷ riscontrate in merito a tali formulazioni risiedono nel riferimento estremamente analitico ai principi di matrice internazionale definiti poco adatti ad un contesto quale quello dell'articolo 9, che richiede un lessico di più ampio respiro e capace di modularsi rispetto ai futuri cambiamenti sociali e, così intesa, una simile formulazione potrebbe rischiare di “imbrigliare il Legislatore”²⁷⁸.

Inoltre, anche il riferimento alla tutela degli animali “quali esseri senzienti”, che deve essere resa nel rispetto delle loro caratteristiche etologiche, desta qualche perplessità, poiché, se rigidamente intesa, creerebbe delle ambiguità e delle incertezze a fronte del bilanciamento con le esigenze della ricerca scientifica.

Tuttavia, vengono sottolineati anche i pregi riferibili a tali proposte, accogliendosi con favore i riferimenti sia alla tutela dell'ambiente, degli ecosistemi e della biodiversità sia ai singoli elementi che possono formare tali contesti come l'aria, l'acqua e il suolo, in quanto il riferimento a questi ultimi potrebbe rappresentare un ulteriore incentivo volto a potenziare le leggi in materia ambientale e ad accelerare l'*iter* di quelle ancora da approvare²⁷⁹.

Invece, con riferimento al d.d.l. n. 1535 a firma del Senatore Gallone, viene sin da subito evidenziato come, seppur le intenzioni del proponente fossero quelle di “Offrire un riconoscimento formale all'ambiente all'interno dei principi fondamentali della Costituzione e, in particolare, fra i beni giuridici che la Repubblica deve tutelare e promuovere, insieme al paesaggio e al patrimonio storico artistico della Nazione”, la formulazione è estremamente minimale e si risolverebbe in un mero cambiamento formale della disposizione, non apportando nessuna innovazione al suo contenuto²⁸⁰, rischiando di rendere evanescente il tentativo di superare la precedente impostazione.

Altri pareri che sono pervenuti si incentrano maggiormente sulla questione della tutela degli animali, elemento molto delicato che merita di essere trattato con rigore.

²⁷⁶ Proprio in tal senso viene auspicata l'introduzione nell'ordinamento italiano della disciplina della *Drittwirkung*, nata e affermata nell'ordinamento tedesco, la quale si sostanzia nell'assunto per cui almeno i principi fondamentali presenti nella Costituzione debbano trovare applicazione anche nei rapporti che intercorrono tra i singoli individui regolati dalle norme del diritto privato, in maniera tale che il giudice possa, nel dirimere le varie controversie, applicare non solo la legge ordinaria ma anche le disposizioni costituzionali che insistono sull'oggetto del contendere riferito al caso concreto. Per approfondimenti si v. P. FEMIA, *Drittwirkung, principi costituzionali e rapporti tra privati. Un percorso nella dottrina tedesca*, Edizioni scientifiche italiane, 2018, pp.1-102.

²⁷⁷ Espressamente evidenziate da M. D'AMICO, *Ibidem*.

²⁷⁸ Al contrario, invece, l'espressa menzione di tali principi viene vista con favore da parte di alcuni esperti come D. PORENA, il quale sottolinea come sia opportuno in tal senso, nell'elenco dei principi, anche il riferimento allo sviluppo sostenibile.

²⁷⁹ Qui M. D'AMICO fa espressamente riferimento all' A.S. n. 164, “Disposizioni per l'arresto del consumo di suolo, di riuso del suolo edificato e per la tutela del paesaggio”, presentato dalla Sen. Nugnes il 27 marzo 2018; A.C. n. 2039 “Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato”, di iniziativa dell'On. Braga, approvato dalla Camera il 12 maggio 2016 e trasmesso al Senato.

²⁸⁰ Qui G. GRASSO definisce la proposta come se si “trattasse di un semplice *maquillage* lessicale, in grado di riportare le lancette al biennio 1946-1947, quando la Costituzione fu effettivamente scritta”.

Le modifiche che si vogliono apportare si traducono nella volontà di introdurre una norma fondamentale che dia voce alle esigenze sociali in relazione alla protezione degli animali in virtù di un miglioramento delle condizioni di vita di questi ultimi, a prescindere dalla categoria di loro appartenenza (domestici, da allevamento ecc.)²⁸¹.

Seguendo tale l'impostazione, la Costituzione italiana andrebbe ad allinearsi perfettamente con le normative di matrice sovranazionale, le quali esprimo l'esigenza di una più elevata protezione delle specie animali, rappresentando un forte punto di raccordo tra il diritto comunitario ed il diritto interno²⁸², in maniera non dissimile a quella avvenuta negli altri Stati Membri dell'UE²⁸³.

Dunque, è proprio la dimensione costituzionale la sede necessaria per superare le problematiche relative alla protezione del mondo animale che si sono riscontrate sia in sede civile che penale ed amministrativa, nel corso del tempo²⁸⁴.

Interessanti, sul punto, sono stati anche i pareri depositati da due associazioni²⁸⁵ appartenenti alla filiera agro-alimentare, le quali hanno fornito interessanti spunti di riflessione sulle modifiche *in itinere*.

Ambo i contributi, anche se su basi diverse, pervengono al medesimo risultato, e cioè quello di insistere per una riforma che sottolinei con fervore la necessità di tutelare il benessere degli animali inteso quale elemento centrale di intervento dello Stato al fine di salvaguardare la dignità di questi ultimi ed evitare le sofferenze delle specie allevate, individuando inoltre degli obblighi morali in capo

²⁸¹ Un ampio contributo viene dato da D. CERINI durante l'audizione informale tenutasi nell'ottobre del 2019.

²⁸² I richiami alle norme sovranazionali riguardano soprattutto la Convenzione per la protezione degli animali da compagnia, ove si prevede che *“deve essere riconosciuto un vero e proprio diritto soggettivo all'animale da compagnia”*, sia il Trattato di Lisbona, il quale, all'articolo 13, prevede 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”*.

²⁸³ Ad esempio, la *Grundgesetz* tedesca prevede che lo Stato debba tutelare le condizioni di vita della specie umana e degli altri animali, quella Elvetica prevede, in una disposizione separata (art. 80), che si riconosce la protezione degli animali contro atti pregiudizievoli, prendendo in considerazione il rapporto uomo-animale e introducendo disposizioni volte a sottolineare il dovere umano di proteggere le specie animali. Inoltre, anche nella Costituzione del Lussemburgo troviamo un riferimento alla tutela del benessere degli animali, inserito nella disposizione che tutela l'ambiente sia umano che naturale.

²⁸⁴ Si evince come il Codice civile italiano veicola una nozione di “animale” alla stregua di una *res e non come soggetto*, la quale si trova in disarmonia con le numerose leggi regionali che qualificano l'animale come essere senziente ed affermano il dovere di tutelare e garantire il benessere di quest'ultimo, seppur con qualche specificazione in merito alle categorie da tutelare.

Idem est dal punto di vista penale, in quanto le norme che disciplinano i reati su tale materia generano incertezze in giurisprudenza circa la corretta qualificazione di questi come “oggetto del reato” o come “soggetto danneggiato”. Per approfondimenti si v. F. TRAISCI, F. FONTANAROSA, *I diritti degli animali: da oggetti di consumo agroalimentare a soggetti giuridici con diritti propri*, in L. SCAFFARDI, V. ZENO ZENCOVICH, (a cura di), *Cibo e diritto*, RomaTRE Press, Roma, 2020, pp. 853-875.

²⁸⁵ I pareri pervenuti sono stati redatti da UNAITALIA insieme all'Associazione Carni Sostenibili e anche dall'Associazione Veneta Allevatori (AVA) in sede di audizione informale tenutasi il 19 aprile 2021.

ai cittadini nei confronti del mondo animale e sensibilizzando l'opinione pubblica sul tema della responsabilità degli allevatori, tra i primi chiamati in causa sul punto.

Un parere in particolare pone una differenza tra i trattamenti degli animali da affezione rispetto a quelli da allevamento, rammentando però da un lato la presenza di un "diritto" dell'uomo ad essere carnivoro e dunque a seguire una dieta anche di origine animale, e dall'altro ricordando che la previsione costituzionale debba ricomprendere non solo le specie utilizzate anche per la produzione di carni, ma anche gli animali da affezione, i quali necessitano ugualmente di tutela.

Di ampio respiro e di alto spicco risultano i contributi presenti nell'ultima categoria, e cioè quelli dove gli esperti prospettano dei propri emendamenti al testo costituzionale.

Il primo di questi²⁸⁶ propone una modifica all'articolo 9 Cost., aggiungendo ulteriori commi del seguente tenore "La Repubblica riconosce e garantisce la protezione dell'ambiente come valore fondamentale degli esseri viventi e dell'ordinamento costituzionale. Tutti hanno diritto di vivere in un ambiente in equilibrio ecologico e rispettoso della salute umana e hanno il dovere di contribuire alla sua tutela e promozione. Tutti hanno diritto alle informazioni, alla partecipazione ai processi di determinazione delle politiche pubbliche e alla loro revisione e all'accesso alla giustizia in materia ambientale. La Repubblica informa le politiche pubbliche e adegua la legislazione alle esigenze di promozione dell'ambiente, promuovendo lo sviluppo sostenibile. La legge, approvata a maggioranza assoluta dei componenti del Parlamento, stabilisce i principi di tutela dell'ambiente, per lo sviluppo sostenibile e per il rispetto degli animali in conformità al diritto dell'Unione europea e alle norme internazionali".

L'articolo, molto complesso nella sua impostazione, parte dall'assunto che il concetto che necessita di essere costituzionalizzato è la protezione dell'ambiente, sia perché la giurisprudenza costituzionale da sempre si è espressa in questi termini, sia perché solo parlando del valore costituzionale di quest'ultimo lo si può rendere un principio fondante, capace di condizionare sia l'agire pubblico che quello privato²⁸⁷.

È il diritto a vivere in un ambiente in equilibrio ecologico e salubre a divenire oggetto di una situazione giuridica soggettiva per gli esseri umani, superando il solo diritto ad un ambiente salubre e posizionandosi nel mezzo tra il diritto alla vita e alla salute e rendendo più facile richiedere da parte

²⁸⁶ Emendamento all'articolo 9 Cost. proposto dal Prof. A. MORRONE nell'audizione informale tenutasi il 25 ottobre 2019.

²⁸⁷ L'autore sottolinea infatti come ci si deve riferire all'ambiente come valore fondamentale da cui derivano un fascio di situazioni giuridiche consistenti in diritti e doveri che riguardando sia gli individui, sia i poteri privati ed anche le istituzioni della Repubblica in tutte le sue articolazioni, in modo da far sì che diritti-doveri ed interessi collettivi siano funzionalmente diretti alla protezione dell'ambiente.

del singolo una tutela giurisdizionale nei confronti di tutte quelle situazioni che portano danni o lesioni ai beni ambientali che interessano i singoli o la collettività²⁸⁸.

Con specifico riferimento all'ambiente, si sottolinea come debba essere garantito il c.d. *equilibrio ecologico dell'ecosistema*: quest'ultimo serve per indicare in che modalità e direzione debba essere promossa la tutela ambientale, e cioè attraverso una serie di azioni che garantiscano il mantenimento di tale equilibrio in base al contesto di partenza e agli sviluppi dell'interazione tra ciò che ci circonda e la vita degli esseri viventi.

Nel testo si rinvengono anche riferimenti ai diritti strumentali come accesso alle informazioni, accesso alla giustizia e diritto di partecipazione ai processi decisionali, i quali vengono intesi come funzionali al coinvolgimento diretto dei cittadini nell'ambito della protezione ambientale, in vista della costituzione di un nuovo "contratto sociale", il quale lega i privati e le Istituzioni ad un'azione sinergica e prodromica alla salvaguardia dell'equilibrio ecologico attraverso il richiamo esplicito allo sviluppo sostenibile e alla responsabilità nei confronti delle future generazioni.

A parere invece di altri autori²⁸⁹, è necessario inserire in Costituzione solo il riferimento per cui la Repubblica tutela l'ambiente senza ulteriori specificazioni circa il suo ambito di applicazione, che potrebbero essere fuorvianti.

Infatti, la giurisprudenza si è sempre orientata verso un concetto omnicomprensivo ed ampio di ambiente, senza effettuare particolari distinzioni, motivo per il quale aggiungere il riferimento agli ecosistemi e alla biodiversità potrebbe generare confusione e incertezza, poiché si rischierebbe di porre i caratteri naturalistici di flora e fauna come distinti dal territorio, dal paesaggio e dalle risorse naturali²⁹⁰.

Pertanto, sulla base di tale assunto, si propone di inserire nell'art. 9 Cost. che "La Repubblica tutela l'ambiente come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività e "al fine di preservare le risorse naturali, assicurare il benessere, (felicità?) dei cittadini e garantire i diritti delle future generazioni", sulla scorta del fatto che il riconoscimento dell'ambiente quale valore fondamentale è finalizzato a preservare da un lato il patrimonio naturale anche per le generazioni future e dall'altro la vita ed il benessere dell'uomo.

Inoltre, viene sottolineata la necessità di richiamare anche i principi fondamentali in materia quali quello di prevenzione, precauzione e sviluppo sostenibile: quest'ultimo, in particolare, posiziona correttamente i valori ambientali rispetto a quelli economici, non limitando lo sviluppo economico

²⁸⁸ A tale diritto, poi, corrisponde il dovere per tutti i consociati di contribuire attivamente alla tutela e alla promozione dell'ambiente.

²⁸⁹ Parere di G. AMENDOLA nell'audizione informale tenutasi il 24 ottobre 2019.

²⁹⁰ L'autore sottolinea che il riferimento all'articolo 117 della Costituzione, che alla lettera s) prevede la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi, non è pertinente poiché diversa è la finalità dell'articolo in questione che riguarda le competenze rispetto all'articolo 9 Cost., che inserisce l'ambiente nella sezione dedicata ai principi fondamentali.

ma stabilendo il suo modo di essere, caratterizzando ogni scelta nel suo divenire²⁹¹. In tal caso l'articolo dovrà proseguire con “la tutela dell'ambiente è fondata sui principi di precauzione, azione preventiva e sviluppo sostenibile. A tal fine la legge promuove le condizioni necessarie a rendere effettivo tale diritto e inserisce nel bilancio dello Stato opportuni parametri di benessere e di contabilità ambientale”.

Il contributo, riferendosi ai casi in cui l'ambiente deve essere oggetto di bilanciamento con altri diritti costituzionalmente garantiti, suggerisce di conferirgli la stessa forza attribuita al diritto alla salute, qualificandolo da un lato come fondamentale, e dall'altro modificando l'articolo 41 della Costituzione, aggiungendo che la libera iniziativa economica “non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno all'ambiente”.

In linea di continuità con l'idea per cui l'ambiente debba essere inteso quale valore costituzionale, un ulteriore contributo sottolinea la necessità di intenderlo come “interesse o esigenza non definibile a priori, ma di volta in volta da individuare nei suoi contenuti solo in concreto (alla stregua di quanto avviene, ad esempio, per la democrazia, il pluralismo e l'eguaglianza)²⁹²”.

In tale ottica, l'autore suggerisce di modificare l'articolo 9 Cost. aggiungendo un terzo comma dal tenore “La Repubblica tutela l'ambiente, la biodiversità e la funzionalità degli ecosistemi come valori fondamentali dell'ordinamento costituzionale, in quanto precondizioni essenziali per la garanzia dei diritti dell'individuo e degli interessi della collettività, nella relazione dinamica tra generazioni presenti e future assicurando lo sviluppo sostenibile”.

I punti di forza di tale formulazione risiederebbero nella possibilità di rendere evidente che la tutela ambientale non sia da intendere in maniera generica, bensì riferita alla tutela della biodiversità e alla tutela della funzionalità degli ecosistemi, e tale tutela si qualificherebbe come compito “comune e trasversale” posto in capo alla Repubblica.

Inoltre, tali valori costituzionali verrebbero intesi sia come precondizioni essenziali per la garanzia dei diritti individuali e interessi collettivi, sia renderebbero esplicita la valenza del riferimento all'equità intergenerazionale, dando un taglio dinamico e *pro futuro* alle questioni riguardanti le tematiche ambientali, accogliendo così una corretta interpretazione del principio dello sviluppo sostenibile.

L'autore aggiunge, prendendo positivamente in considerazione i vari d.d.l. sul punto, che il testo debba essere arricchito attraverso un rimando ai principi cardine in materia ambientale, al fine di imporre ai Legislatori parametri sulla base dei quali introdurre nuove normative.

²⁹¹ Sul punto viene ripreso il parere fornito da WWF durante un'audizione informale tenutasi durante il tentativo di riforma dell'art. 9 Cost. nel 2004.

²⁹² Parere di M. CECCHETTI reso nell'audizione informale tenutasi il 16 gennaio 2020.

A tal fine suggerisce la predisposizione, nell'articolo 9 Cost., di due ulteriori commi così formulati “Le esigenze della tutela dell'ambiente, della biodiversità e della funzionalità 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 procedimentali. 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 normativa²⁹³”.

Oltre a ciò viene accolta con favore la proposta di costituzionalizzare la tutela degli animali, riprendendo e specificando la formulazione del d.d.l. n. 212, con la formulazione che recita “La Repubblica riconosce gli animali come esseri senzienti e ne promuove e garantisce il rispetto in termini compatibili con le loro caratteristiche etologiche” sulla base della considerazione per cui gli animali debbano essere oggetto di tutela attraverso una disposizione a sé, in quanto la loro protezione non è riconducibile solo alla tutela dell'ambiente, conformandosi alle più avanzate acquisizioni giuridiche e scientifiche nel settore.

Concludendo sul tema, è opportuno riportare l'ultimo contributo pervenuto²⁹⁴, anch'esso di alto spicco e di elevato valore, con il quale si propone di modificare l'art. 9 Cost. inserendo, al posto di “paesaggio”, la locuzione “l'ambiente, il paesaggio, la natura le interazioni ambientali, gli equilibri ecologici e le condizioni di vita degli esseri viventi”. Partendo da tale assunto, bisogna poi chiarire che, quando trattasi di ambiente, è più opportuno parlare non tanto di diritto della persona quanto di diritto all'appartenenza, nel senso che la biosfera nel quale l'uomo vive e con la quale interagisce è parte integrante di quest'ultimo, e di conseguenza ciascuno di essi può chiederne il rispetto.

Quest'ultimo passaggio si ricollega alla seconda proposta di modifica avanzata dall'autore, diversa dalle precedenti, poiché si incentra sull'articolo 24 Cost., sede naturale del diritto ad una tutela giurisdizionale, aggiungendo a quest'ultimo le parole “sia come singoli sia come membri della collettività”.

Tale specificazione risulta necessaria poiché non è possibile annoverare l'ambiente all'interno della categoria dei diritti fondamentali se non viene riconosciuta anche la possibilità di agire in giudizio per la tutela di tali diritti, e solo in tal modo può definirsi “realmente completata” la Costituzione nella riaffermazione di diritti e principi fondamentali.

²⁹³ L'autore, in tal senso, vuole pervenire all'introduzione di un'imposizione a tutte le Istituzioni della Repubblica di realizzare quelle riforme di apparati organizzativi e di processi decisionali che costituiscono condizione indispensabile affinché l'azione pubblica sia finalizzata al rispetto, all'effettività e alla stabilità della tutela ambientale.

²⁹⁴ Parere di P. MADDALENA reso nell'audizione informale tenutasi il 24 ottobre 2019.

Concluso l'esame dei pareri degli esperti e costituzionalisti, viene proposto di istituire un comitato ristretto al fine di predisporre un testo unificato sulla base delle varie proposte, da utilizzare come base per le successive modifiche.

Come fedelmente riportato anche da autorevole dottrina²⁹⁵, la relatrice Maiorino, al termine dei lavori del comitato ristretto, propone alla Commissione, nella seduta del 23 marzo 2021, un testo base per la discussione, avente ad oggetto la modifica degli articoli 9, 41 e 117 della Costituzione, con un consenso maggioritario ma non unanime.

Il testo base si componeva di tre articoli, il primo volto ad aggiungere all'art. 9 Cost. un ulteriore comma per la tutela dell'ambiente, degli ecosistemi e della biodiversità e degli animali, anche nell'interesse delle future generazioni. Il secondo, volto a modificare l'art. 41 Cost. sia al secondo che al terzo comma, stabilendo che l'attività economica pubblica o privata possa essere indirizzata a precisi fini di tutela ambientale. Infine, l'ultimo articolo del testo prevedeva l'inserimento della tutela degli animali tra le competenze esclusive riservate allo Stato.

Sin da subito, diverse e contrapposte sono state le opinioni dei Senatori in Commissione. Alcune sottolineavano come il nuovo testo rappresentasse un punto di convergenza e di bilanciamento tra i vari d.d.l. analizzati, coniugando sensibilità differenti, incidendo in modo contenuto sulla Costituzione, evitando ridondanze e fugando eventuali dubbi interpretativi²⁹⁶.

Altri, invece, hanno espresso dubbi e perplessità sulla formulazione in esame, soprattutto con riferimento alla tutela degli animali e sulle modifiche della c.d. "Costituzione economica", ritenute addirittura superflue, in quanto vi è già un consolidato orientamento giurisprudenziale, il quale riconosce che l'attività imprenditoriale debba svolgersi nel rispetto dell'ambiente²⁹⁷. Altri ancora hanno sostenuto la necessità di focalizzarsi solo sull'articolo 9 Cost., non dovendo le modifiche degli altri articoli discendere direttamente dall'inserimento esplicito della tutela dell'ambiente, così evitando di creare squilibri e complessità²⁹⁸.

A seguito di tale confronto di idee, viene concesso il termine per la proposizione di emendamenti al testo e viene rinviata la discussione sul testo definito, rimandando la seduta al 20 aprile 2021.

²⁹⁵ S. NERI, *L'ambiente in Costituzione: percorso e contenuti della riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, in *Rassegna Parlamentare*, fasc. 1/2022, pp. 41-45.

²⁹⁶ Di maggiore spicco, in tal senso, sono state le opinioni dei Senatori Maiorino e Ferrazzi, esplicitate e redatte durante la seduta del 23 marzo 2021 presso la Commissione Affari Costituzionali, che sottolineano con fermezza l'importanza del risultato ottenuto e la necessità che il testo proposto venga discusso e non rimandato poiché era stato predisposto a seguito degli esaustivi lavori del comitato ristretto, tenendo conto del parere degli esperti resi durante le dichiarazioni informali. Cfr. Legislatura XVIII, Commissione Affari Costituzionali, resoconto sommario n. 230 del 23.03.21 in www.senato.it.

²⁹⁷ Intervento del Senatore Grassi in risposta al testo illustrato dalla relatrice.

²⁹⁸ Sul punto, invece, il Senatore Bressa ritiene che le modifiche agli artt. 41 e 117 Cost. risultino necessarie per conferire organicità ed efficienza al sistema, allineandosi così al pregresso orientamento giurisprudenziale sul tema, nonché alle fonti internazionali e comunitarie.

Dai resoconti pubblicati si apprende che proprio in tale seduta viene comunicato che sono stati presentati circa 245 mila emendamenti principalmente a firma del Senatore Calderoli, i quali hanno suscitato diverse perplessità in Commissione, posto che la discussione di questi avrebbe estremamente rallentato l'*iter* della riforma, minando alla positiva riuscita dell'intervento riformatorio e rischiando di far arenare anche questo tentativo²⁹⁹.

La discussione si è incentrata quasi esclusivamente sulla tutela degli animali, nei confronti della quale vengono recepite le osservazioni rese, nelle audizioni informali, dagli esperti e dalle categorie economiche coinvolte nella filiera produttiva dell'allevamento e della produzione di carni.

Da queste si evince come debba prendersi in considerazione la distinzione tra le varie tipologie di animali (da compagnia, da reddito, domestici, selvatici o nocivi) ed effettuare un ulteriore sforzo per elaborare una norma che da un lato sia uno strumento efficace per la salvaguardia delle specie e dall'altro che non determini conseguenze pregiudizievoli per i settori economici e produttivi³⁰⁰.

Sul punto interviene anche la Commissione Territorio, ambiente e beni ambientali, chiamata a fornire supporto e a coadiuvare i lavori, al fine di superare i contrasti ideologici che si sono registrati in seno alla Commissione affari costituzionali.

Nelle varie sedute, al di là delle opinioni sulla riforma espresse dai membri presenti, la Commissione esprime parere favorevole e positivo nei confronti delle modifiche da apportare al testo costituzionale, suggerendo che all'articolo 1 del testo, e cioè quello riguardante le modifiche dell'articolo 9 Cost., si valuti l'opportunità di integrare la proposta, demandando alla legge dello Stato la disciplina circa i modi e le forme di tutela degli animali³⁰¹.

Dai resoconti si evince che tale osservazione è stata oggetto di un preciso emendamento³⁰² (1.100) proposto dalla senatrice Maiorino che aveva l'obiettivo di inserire, oltre alle modifiche già proposte,

²⁹⁹ Il senatore Perilli, infatti, osserva come la mole degli emendamenti presentati sia indirizzata quasi esclusivamente ad eliminare il riferimento alla tutela degli animali in Costituzione e non perché il testo proposto abbia l'intenzione di soverchiare i fondamenti della nostra Carta fondamentale. In maniera pressoché concorde si sono espressi i senatori Maiorino, Toninelli, Malpezzi e Vitali, i quali, stupiti dell'abnormità degli emendamenti pervenuti, sottolineano la necessità che tale fattore non costituisca un grave ostacolo alla positiva riuscita dell'intervento riformatorio e che non si rischi di far arenare anche questo tentativo di inserire la tutela dell'ambiente in Costituzione. Cfr. Legislatura XVIII, Commissione Affari Costituzionali, Resoconto sommario n. 239 del 20.04.2021 in www.senato.it.

³⁰⁰ Sul punto, la senatrice De Petris osserva come la formula da lei proposta, e cioè di tutela degli animali quali esseri senzienti, si riferisce espressamente all'articolo 13 del trattato di Lisbona, il quale stabilisce che "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". Inoltre, ricorda come anche in altre Costituzioni europee, in particolare quella tedesca, vi siano riferimenti alla tutela degli animali in tal senso, senza che questo abbia limitato negativamente il settore dell'industria, dell'allevamento e della produzione di carni. Di contro, il senatore Grassi sottolinea come la citata norma del trattato lascia le relative modalità attuative agli Stati Membri, non configurandosi come un precetto. Inoltre, evidenzia come la tutela degli animali potrebbe essere già ricompresa nel concetto di biodiversità e di ecosistema.

³⁰¹ Cfr. Legislatura XVIII, Commissione territorio, ambiente e beni ambientali, resoconto sommario n. 211 del 04.05.2021 in www.senato.it.

³⁰² Tale emendamento prevedeva espressamente di sostituire in tal senso la proposta di legge oggetto di votazione: "All'art. 9 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma "Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi,

un'ulteriore disposizione nell'art. 9 Cost., che si sostanzialmente in una riserva di legge statale in materia di tutela degli animali e contestuale abrogazione dell'articolo 3 della proposta, modificativo dell'art.117 Cost.

La proposizione e successiva approvazione di tale emendamento ha rappresentato un punto di convergenza ed equilibrio tra le varie tendenze ed opinioni che si erano prospettate in seno alla Commissione affari costituzionali³⁰³, riuscendo così a superare quella situazione di stallo che si era creata con specifico riferimento a tale aspetto, la quale rischiava di far naufragare l'intento riformatorio.

Pertanto, così formulato e ridotto a soli due articoli, aventi ad oggetto gli artt. 9 e 41 Cost., il testo era pronto per la discussione in assemblea e la successiva votazione.

In tale sede, ritroviamo un clima di estrema collaborazione e di notevole entusiasmo, posto che le problematiche sul punto erano state già risolte e discusse in Commissione affari costituzionali. Tuttavia, tramite i vari resoconti pervenuti, si evidenziano moltissimi temi di alto spicco che caratterizzano la materia stessa.

Alcune dichiarazioni si sono ampiamente soffermate nel sottolineare come l'uomo abbia sfruttato in maniera eccessiva le risorse naturali presenti sul pianeta. Si evince, pertanto, dai resoconti, che l'essere umano ha, dalla sua comparsa su *Gaia*, modificato e sconvolto l'ambiente in maniera esponenziale, rompendo il delicato equilibrio tra ambiente naturale ed ambiente antropico³⁰⁴.

Si evidenzia a più riprese la consapevolezza di essere di fronte ad una emergenza globale³⁰⁵, confermata anche da dati scientifici come quelli resi dall' *Intergovernmental panel on climate change*³⁰⁶ (IPCC), il quale ha pubblicato una serie di ammonimenti incentrati sulla necessità di ridurre le emissioni di gas serra al fine di evitare l'aumento incontrollato delle temperature, che potrebbe

anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali". Conseguentemente sopprimere l'articolo 3".

³⁰³ Il Presidente, nella seduta del 19 maggio 2021, con tono estremamente positivo afferma che in tale sede "Attraverso un lavoro intenso e un atteggiamento di collaborazione è stato possibile raggiungere un compromesso alto, espressione della più nobile della politica, che è essenza stessa della democrazia".

³⁰⁴ Dalle dichiarazioni del senatore Quarto rese durante la seduta in assemblea dell'8 giugno 2021, dove viene sottolineata anche l'importanza di prevenire, arrestare e invertire il degrado degli ecosistemi poiché solo con ecosistemi sani è possibile migliorare le condizioni di vita e contrastare il cambiamento climatico, restituendo al pianeta terra le sue originali condizioni ecosistemiche. In Legislatura XVIII, Aula, resoconto stenografico n. 333 del 08.06.2021, disponibile su www.senato.it.

³⁰⁵ Dalle dichiarazioni del senatore Pavanelli rese durante la seduta in assemblea dell'8 giugno 2021. Cfr. In Legislatura XVIII, Aula, resoconto stenografico n. 333 del 08.06.2021, disponibile su www.senato.it.

³⁰⁶ L'IPCC è il principale organismo internazionale per la valutazione dei cambiamenti climatici, è stato istituito nel 1988 dalla *World Meteorological Organization* (WMO) e dall'*United Nations Environment Program* (UNEP) per fornire ai governi di tutto il mondo una chiara visione scientifica dello stato attuale delle conoscenze sul cambiamento climatico e sui suoi potenziali impatti ambientali e socio-economici. L'IPCC è un organismo scientifico che passa in rassegna e valuta le più recenti informazioni scientifiche, tecniche e socio-economiche prodotte a livello mondiale per la comprensione dei cambiamenti climatici. Cfr *Intergovernmental Panel On Climate Change (IPCC)- Report* in www.isprambiente.gov.it.

causare un “*feedback loop*” incontrollabile, che genera una serie di mutamenti climatici a cascata capaci di decimare gli ecosistemi della terra.

Infatti, non si può non sottolineare come ogni anno l’*Earth Overshoot Day*, che rappresenta il giorno dell’anno in cui si consumano interamente le risorse naturali per l’intero anno, anticipa di qualche giorno. Come più volte ribadito in aula questi moniti, così come altri, segnalano la necessità che l’umanità intera si attivi con rapidità al fine di contrastare le problematiche insorte, cercando di rallentare il più possibile tale fenomeno, portatore di disastrose conseguenze³⁰⁷.

La discussione in assemblea si è concentrata soprattutto nel sottolineare l’importanza di tale scelta di riforma e sull’accuratezza dei lavori istruttori, che hanno permesso di trovare una sintesi ed un punto di incontro tra 8 diverse proposte tramite un vivace scambio di idee tra gli esponenti delle varie forze politiche “tenuto dalla comune consapevolezza che introdurre nel testo della Carta costituzionale un riferimento espresso alla tutela ambientale fosse un passo necessario e non più rinviabile³⁰⁸”.

Così è stato proposto un articolo il cui contenuto pone al centro l’uomo in quanto custode e responsabile nei confronti dell’ambiente, riflettendo tale assunto in un testo che si trovi in linea con “lo straordinario stile che pervade la nostra Carta costituzionale: una Carta di principi e di straordinaria chiarezza, intorno alla quale si aggrega l’unità nazionale³⁰⁹”.

Tale intervento risultava estremamente necessario per allineare la Costituzione scritta e la Costituzione vivente, recependo tutti i risultati raggiunti nel corso del tempo dalla società nei confronti della questione ambientale.

Si è fortemente rammentato come tale riforma rappresenti da un lato un passo molto importante, definito da alcuni senatori come “epocale³¹⁰”, e dall’altro che le sfide da fronteggiare nei confronti del degrado ambientale non devono considerarsi esaurite con l’approvazione della riforma, poiché quest’ultima rappresenta un primo anche se significativo passo a cui ne dovranno seguire molti altri, al fine di tutelare in maniera efficace

l’ambiente, gli ecosistemi e la biodiversità.

Tale introduzione rappresenta inoltre un grande atto di responsabilità nei confronti dell’ambiente globalmente inteso, ma anche con riguardo alla future generazioni e all’intero genere umano, volto a promuovere un sistema sociale ed economico capace di essere responsabile nei confronti della natura, osservare le sue leggi e salvaguardare la rete della vita e il funzionamento del

³⁰⁷ Dalle dichiarazioni del senatore Coltorti disponibili in Legislatura XVIII, Aula, resoconto stenografico n. 333 del 08.06.2021, disponibile su www.senato.it.

³⁰⁸ Integrazione alla relazione della senatrice Maiorino nella seduta dell’8 giugno 2021, Cfr. Legislatura XVIII, Aula, resoconto stenografico n. 333 disponibile su www.senato.it.

³⁰⁹ Intervento del senatore Grassi nella seduta dell’8 giugno 2021, Cfr. Legislatura XVIII, Aula, resoconto stenografico n. 333 disponibile su www.senato.it.

³¹⁰ Definita così dal senatore Parrini nel suo intervento nella seduta dell’8 giugno 2021, Cfr. Legislatura XVIII, Aula, resoconto stenografico n. 333 disponibile su www.senato.it.

pianeta su cui viviamo poiché “Ambiente in Costituzione è condizione e presupposto affinché la tutela sia concreta ed equa per le attuali e le future generazioni³¹¹”.

Pertanto, con tale riforma viene superata la visione antropocentrica secondo cui l’ambiente viene visto esclusivamente come una *res* funzionale al solo sviluppo del singolo o della collettività, approdando invece ad una visione oggettiva, nella quale la stessa *res* viene intesa come bene comune, di primaria importanza per la vita sociale ed economica del Paese, che deve essere preservato come bene in sé³¹².

9.3 Formulazione finale e considerazioni sulla nuova formulazione degli artt. 9 e 41 Cost.

Il disegno di legge S.83 e abbinati è stato approvato dall’Assemblea del Senato in data 9 giugno 2021 con 224 voti favorevoli, 23 astensioni e nessun voto contrario, per poi passare all’approvazione, sempre in prima lettura, della Camera dei deputati il 12 ottobre 2021 con 412 voti favorevoli, 16 astenuti e nessun voto contrario. Successivamente, ed in seconda lettura, è stato nuovamente approvato dal Senato il 3 novembre 2021 (218 voti favorevoli, 2 astenuti e nessun voto contrario) e dalla Camera in data 8 febbraio 2022 (468 voti favorevoli, 6 astensioni e 1 contrario)³¹³.

Tale *iter*, conclusosi con l’approvazione in ciascuna Camera a maggioranza dei due terzi dei componenti, comporta che, ai sensi dell’art. 138 c. 3 Cost., la riforma non venga sottoposta a referendum popolare, ma promulgata e pubblicata in Gazzetta Ufficiale come da previsioni di legge. E dunque, la legge costituzionale n. 1/2022, pubblicata in G.U. Serie Generale n. 44 del 22 febbraio 2022, modifica il dettato degli articoli 9 e 41 Cost., che attualmente risultano così formulati: l’art. 9 Cost recita “La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio ed il patrimonio storico e artistico della Nazione. 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.”. Mentre l’art. 41 Cost prevede che “L’iniziativa economica privata è libera. 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. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l’attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata ai fini sociali e ambientali”.

Come riportato da autorevole dottrina³¹⁴, dalle votazioni emerge con chiarezza la pressoché unanime condivisione da parte delle varie forze politiche della volontà di inserire tali modifiche all’interno del

³¹¹ Intervento della senatrice l’Abbate, nel quale cita anche contributi di alcuni famosi letterati come Nicholas Georgescu-Roegen e Barry Commoner in tema di transizione ecologica sottolineando come sia necessario, in vista della tutela dell’ambiente, lavorare come se fossimo un’intera ed unica comunità.

³¹² Intervento del senatore Grimani nella seduta del 9 giugno 2021.

³¹³ Come fedelmente riportato dal Dossier dell’Ufficio Studi della Camera dei Deputati del 23 giugno 2021 sull’A.C. 3156 reperibile su www.camera.it.

³¹⁴ F. de LEONARDIS, *La riforma “bilancio” dell’art. 9 Cost e la riforma “programma” dell’art. 41 Cost nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in www.apertacontrada.it, 2022, pp. 1-2.

dettato costituzionale, facendo sì che la Carta fondamentale italiana si allineasse non solo alle Costituzioni degli altri Stati Membri dell'UE, ma anche alle normative della Carta di Nizza e dei Trattati europei, superando e innovando il loro impianto.

Sin dalla sua entrata in vigore, la riforma è stata oggetto di osservazioni, di varia natura, da parte della dottrina, volte soprattutto a sottolineare ed evidenziare i punti di forza e le criticità del lavoro svolto dal Legislatore costituzionale.

È stato fatto notare che le principali critiche “a caldo³¹⁵” si sono concentrate sulla scelta di inserire la tutela ambientale proprio tra i principi fondamentali³¹⁶ della Costituzione, nucleo immodificabile di quest'ultima e di aver solamente recepito quelli che sono stati gli approdi a cui la giurisprudenza costituzionale era pervenuta sino al giorno d'oggi.

Tuttavia, a parere di autorevole dottrina, tali considerazioni devono essere intese come sì rilevanti, ma del tutto secondarie, poiché la riforma appena approvata deve essere considerata “utile e desiderabile³¹⁷” per tutta una serie di motivazioni di seguito elencate.

Innanzitutto, con riferimento alla superfluità della riforma, intesa come mera conferma degli arresti giurisprudenziali, bisogna ricordare che tale osservazione è sentore di un atteggiamento estremamente succube nei confronti della giurisprudenza costituzionale, la quale presenta a prescindere dei limiti intrinseci come, ad esempio, il legame con il caso di specie che viene sottoposto al suo esame o la contraddittorietà dei giudicati. Sul punto, il lavoro del Legislatore costituzionale, basatosi anche sulla copiosa giurisprudenza venutasi a formare, è capace di creare ancora più vincoli e pressioni sul Legislatore ordinario e sui Giudici, chiamati a ricercare nuovi equilibri e nuovi punti di bilanciamento. Non fondato sembra anche il riferimento all'intangibilità dei principi fondamentali, che affonda le proprie radici in una storica sentenza della Corte costituzionale, secondo la quale “La Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana, quanto i principi che (...) appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana³¹⁸”.

³¹⁵ D. AMIRANTE, *op cit.*, pp. 265-266.

³¹⁶ Interessante, sul punto, è ricordare la definizione di principi fondamentali data dall'On. Ruini, presidente dell'Assemblea costituente, nel dicembre del 1947, alla vigilia della votazione finale della Costituzione italiana: “I principi fondamentali che sono sanciti nell'introduzione, e che possono sembrare vaghi e nebulosi, corrispondono a realtà ed esigenze di questo momento storico, che sono nello stesso tempo posizioni eterne nello spirito, e manifestano un anelito che unisce insieme le correnti democratiche degli “immortali principi” (...) nell'affermazione di qualcosa di comune e superiore alle loro particolari aspirazioni e fedi”. Cfr. Atti Assemblea costituente dal sito istituzionale della camera dei Deputati www.legislature.camera.it.

³¹⁷ R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in www.federalismi.it, fasc. n. 11/2022, pp.1-8.

³¹⁸ Corte costituzionale, sent. n. 1146/1998, disponibile su www.cortecostituzionale.it.

La questione ha radici antiche ed ha interessato per anni la dottrina, che spesso si è occupata del tema nel corso del tempo. Tuttavia, alcuni studi si sono soffermati proprio sul raffronto tra le modifiche introdotte agli artt. 9 e 41 Cost. e l'immodificabilità dei principi fondamentali³¹⁹.

Tutte le volte in cui si ha riguardo ad un processo di revisione costituzionale avente ad oggetto i principi fondamentali, occorre tener ben presente la distinzione tra "inviolabilità" e "irriedibilità", tenendo ben in mente uno dei tanti scopi di questa disposizione, quale quello di preservare la rigidità della Costituzione e non lasciare che le maggioranze politiche del momento possano intaccare quel nucleo essenziale che caratterizza l'impianto democratico della Repubblica, compresi i diritti fondamentali³²⁰.

Quanto all'inviolabilità, la riforma introduce l'ambiente, gli ecosistemi e la biodiversità tra i principi fondamentali, ampliando la formula dell'art. 9 Cost., rafforzandola e indirizzandone il contenuto verso la protezione e conservazione dell'ambiente, anche nell'interesse delle generazioni future e dunque non intaccando minimamente in negativo il fulcro della disposizione e non devianone il precetto.

Con riferimento all'irriedibilità, si evince come il Parlamento abbia potuto, senza scontare alcuna criticità, modificare il tessuto costituzionale, intervenendo su uno dei principi costituzionali fondamentali. Tutto ciò sarebbe anche dipeso dalla consapevolezza che l'intervento modificativo della Costituzione avrebbe migliorato il suo dettato e consentito finalmente di riferirsi ad un principio, oggi irrinunciabile.

Tuttalpiù, è possibile individuare dei criteri volti a verificare il corretto svolgimento dell'attività di revisione, avendo riguardo alla volontà politica del tempo, il procedimento osservato e la *ratio* sottesa al dettato costituzionale, e cioè l'impianto solidale, pluralista e democratico.

E pertanto, è necessario valorizzare l'attività promossa dal Legislatore costituzionale, sempre rispettosa delle regole previste per tale attività, che riesce a tradurre e cogliere le esigenze che la società odierna richiede che siano soddisfatte, e tra queste, l'ambiente assume un ruolo primario.

³¹⁹ M. LADU, *Oltre l'intangibilità dei principi fondamentali: la revisione "silenziosa" dell'art. 9 Cost.*, in www.federalismi.it, fasc. n. 1/2023, pp. 39-56.

³²⁰ Con esplicito riferimento alla L. Cost. n. 1/2022, viene aspramente sottolineato in dottrina che "(...) anche laddove si volessero modificare i principi fondamentali per migliorarli, si correrebbe il rischio di creare un pericoloso precedente, che oggi potrebbe valere pure in senso positivo ma domani non potrà essere impedito in senso negativo. Come dire: se si apre alla modifica dei principi fondamentali si accetta l'idea che questi possano essere comunque cambiati. In senso migliorativo o peggiorativo lo deciderà la maggioranza parlamentare che approverà la riforma. La lotta per la Costituzione, più volte evocata nei tentativi di riforma costituzionale finanche della seconda parte, consiste in questo: nella difesa dei principi fondamentali che non possono e non debbono essere modificati". Cfr. T. E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica.*, in www.federalismi.it, fasc. n. 16/2021, p.3.

Sul punto viene rilevato come non è stato sovvertito o modificato nessun elemento essenziale della Costituzione³²¹, tutt'al più vi è stata un'integrazione volta ad introdurre un nuovo principio, quale quello della tutela ambientale in una visione intergenerazionale, incardinato nell'art. 9 Cost., che da sempre è stato riconosciuto come norma *ad hoc* per contenere un riferimento all'ambiente, prima in maniera indiretta, ora in maniera esplicita.

Con riferimento alle modifiche all'art. 41 Cost., indubbiamente, la riforma genererà cambiamenti, ma non intaccherà l'essenza della Costituzione italiana quale Carta fondamentale, che presuppone un'economia industriale orientata allo sviluppo e alla crescita e che segue le orme impresse dall'evoluzione dei rapporti sociali.

L'aver inserito anche in tale contesto l'ambiente non sta a significare che quest'ultimo assume inesorabilmente una posizione privilegiata, ma che nel momento di assecondare lo svolgimento di attività propedeutiche allo sviluppo economico, il Legislatore non godrà di una discrezionalità indiscussa, ma dovrà tenere in debita considerazione le esigenze derivanti dalla questione ambientale, permettendo di ragionare di "Stato per l'ambiente o Stato ambientale³²²".

E dunque, come osservato da autorevole dottrina, l'ambiente "riceve cioè finalmente quella consacrazione espressa, concessale fino ad oggi implicitamente tra le pieghe di norme altre³²³", confermando i precedenti orientamenti, che definivano la materia come uno dei temi chiave della regolamentazione giuridica moderna e che "la sua assunzione o meno come diritto fondamentale avrebbe non solo un forte significato di principio, ma aiuterebbe a sciogliere perplessità e dubbi interpretativi³²⁴".

10. Il nuovo articolo 9 della Costituzione.

Con specifico riferimento alla novellata formulazione dell'art. 9 Cost., ciò che va preliminarmente analizzato è la questione concernente i destinatari della norma stessa, già oggetto di precedente dibattito sorto durante l'analisi da parte degli esperti delle varie proposte di legge.

³²¹ Inoltre, come ricordato da C. MASCIOTTA, *Novità e carenze del DDL 83 su Costituzione e ambiente: la riforma degli articoli 9 e 41 Cost.*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. n. 2/2021, p.2. "Non necessariamente l'intero contenuto dei primi dodici articoli integra lo stesso valore supremo e, per converso, che i principi supremi ben possono essere contenuti in altra parte della Costituzione, pertanto, la questione fondamentale sulla quale si dovrà interrogare la dottrina è se le disposizioni sulla tutela del paesaggio siano suscettibili di essere integrate perché in concreto non viene stravolto il loro nucleo precettivo essenziale".

³²² R. BIFULCO, *op cit.*, p. 4.

³²³ G. MARCATAJO, *La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione e la valorizzazione dell'ambiente*, in *AmbienteDiritto*, fasc. n. 2/2022, p. 2.

³²⁴ S. RODOTÀ, *Relazione introduttiva*, in P. PERLINGIERI (a cura di), *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, Jovene, Napoli, 1991, pp.12-13.

Ora e dopo la promulgazione della l. cost. n. 1/2022, brillante dottrina³²⁵ ha evidenziato come trattasi di una norma di principio, *sedes materiae* della tutela ambientale che, per sua natura, necessita di concretizzazioni legislative.

Indubbiamente diretta interessata di tale disposizione è la Repubblica, comprensiva di tutte le sue articolazioni, e i suoi poteri: legislativo, esecutivo e giudiziario, i quali si trovano ora in una posizione di doverosità nei confronti dell'ambiente che si articola, come portato in luce da autorevole dottrina³²⁶, su due differenti piani.

Su un primo livello, che viene definito “orizzontale” e come tale concernente i rapporti tra i vari poteri dello Stato, il dovere di tutela spetterebbe al Legislatore, che ha il compito di tradurre in norme i compiti che gli vengono affidati dalla Costituzione e, nel caso di specie, prevedere disposizioni che siano coerenti e che promuovano la tutela e la difesa dell'ambiente, degli ecosistemi e della biodiversità. Al fianco del Legislatore si pone, costante, l'attività della Corte costituzionale, chiamata sovente ad effettuare il bilanciamento tra contrapposti interessi e a vagliare l'aderenza delle norme al dettato costituzionale.

Nel secondo livello, invece, il termine “Repubblica” si riferisce ai rapporti tra i vari livelli territoriali di governo, in aderenza al disposto dell'art.114 Cost., nel quale il termine si riferisce non solo allo Stato, ma anche agli enti territoriali, chiamati anch'essi a garantire l'osservanza del disposto dell'art. 9 Cost. e questo perché, grazie alla consacrazione dell'ambiente quale principio e valore costituzionale, la sua portata è capace di integrare tutte le competenze dello Stato, delle Regioni e degli enti territoriali, in modo da bilanciarsi e trovare il giusto posto nella programmazione delle politiche pubbliche.

L'accezione di doverosità nei confronti della tutela ambientale non investe solo ed esclusivamente i pubblici poteri, ma interessa allo stesso modo anche i privati, nei termini che sono stati evidenziati nei paragrafi precedenti, non escludendosi la possibilità di ravvisare un principio di collaborazione tra Stato e società nella tutela ambientale.

Non si può che condividere l'inequivocabile scelta effettuata dal Legislatore costituente, scartando la configurazione dell'ambiente quale diritto fondamentale dell'individuo e costruendo una norma che, riferendosi a quest'ultimo come valore costituzionale, da un lato riprende la giurisprudenza costituzionale e le fonti sovranazionali sul punto, e dall'altro accoglie l'idea per cui l'ambiente stesso “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

³²⁵ R. BIFULCO, *op. ult. cit.*, pp. 5-6.

³²⁶ E. DI SALVATORE, *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in www.costituzionalismo.it, fasc. n. 1/2022, pp. 4-5.

combinazione e ponderazione tra fattori ed elementi assai diversificati, dunque che la sua tutela (...) non può che consistere nella tutela dei molteplici, diversi e mutevoli equilibri e delle funzionalità riferibili a ciascuno di essi³²⁷”.

Un'altra questione da dover analizzare prima di passare all'analisi delle singole disposizioni è quella concernente gli attuali rapporti tra l'ambiente ed il paesaggio che, come abbiamo avuto modo di vedere nel capitolo precedente, prima della riforma, costituiva il lemma grazie al quale veniva garantita la presenza seppur indiretta della tutela ambientale.

Sul punto parte della dottrina³²⁸ si è rivolta con toni sprezzanti, osservando come il nuovo art. 9 Cost. ponga in conflitto proprio l'ambiente ed il paesaggio, facendo prevalere il primo sul secondo.

L'effetto della riforma sarebbe stato quello di accrescere la “tirannia” dell'ambiente nei confronti di altri valori ed interessi costituzionalmente garantiti.

Le preoccupazioni si sono rivolte soprattutto in relazione al fenomeno della c.d. “transizione ecologica” che potrebbe, in alcune occasioni, andare a detrimento della tutela del paesaggio, rendendo disponibile e dunque sacrificabile quest'ultimo ogniqualvolta vi sia la necessità di effettuare un intervento o realizzare un'opera che rivendichi una qualche finalità legata alla tutela ambientale³²⁹ (si pensi ad esempio alla costruzione di impianti industriali volti alla creazione di energia rinnovabile, funzionali alla tutela ambientale ma dannosi per il paesaggio).

Al contrario, viene osservato³³⁰ come la positivizzazione di un principio non ostacola la piena affermazione di un altro e che, non essendo possibile realizzare nel nostro ordinamento una gerarchia di questi ultimi, l'affermazione del primo serve ad evidenziarne la presenza, l'osservanza e la dignità, poiché tutti possiedono il medesimo valore.

³²⁷ M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, fasc. n. 1/2022, p. 138; L'autore prosegue osservando come la configurazione dell'ambiente quale diritto fondamentale dell'individuo ed interesse della collettività non è giuridicamente possibile e non è uno strumento di tutela adeguato alle peculiarità dell'oggetto.

³²⁸ G. SEVERINI, P. CARPENTIERI, *Sull'inutile anzi dannosa modifica dell'art. 9 della Costituzione*, in www.giustiziasieme.it, settembre 2021.

³²⁹ Interessante è il caso, estremamente dibattuto, dell'installazione di aerogeneratori per la produzione di energia rinnovabile, trattandosi di un vero e proprio “endoconflitto ecologico”, poiché si ritrovano in contrasto, da un lato la protezione dell'ambiente e dall'altro la tutela del paesaggio. Difatti, la produzione di energia rinnovabile ha indubbi effetti positivi sull'ambiente, in quanto riduce la presenza di agenti inquinanti nell'atmosfera, limitando la produzione di combustibili fossili e limitando l'approvvigionamento estero delle risorse, essendo prodotte in questo caso sul suolo italiano. Ad opporsi a tale processo è sicuramente il paesaggio, che non è detto che debba essere necessariamente stravolto per fini ambientali. È stato osservato come è proprio la visibilità del paesaggio a creare la c.d. “sindrome di Nimby”, che si traduce come una manifestazione di interesse per la soluzione di un problema, accompagnata dall'indisponibilità a lasciarsi coinvolgere direttamente e che, applicata al caso concreto, sta a significare che tutti sono concordi all'utilizzo di energia da fonti rinnovabili ma nessuno desidera la localizzazione degli impianti sul proprio territorio. Cfr. G. VIVOLI, *La modifica degli artt. 9 e 41 della Costituzione: una svolta storica per l'ambiente o molto rumore per nulla?* in *Queste Istituzioni*, fasc. n. 1/2022, pp. 25-26.

³³⁰ F. de LEONARDIS, *op cit.*, pp. 9-10.

L'inserimento della tutela ambientale in Costituzione era un passaggio doveroso, che tuttavia deve essere posto in costante bilanciamento con la tutela del paesaggio da parte della giurisprudenza sia costituzionale che amministrativa.

Dovrebbero distinguersi casi in cui la tutela dell'ambiente viene ad intendersi come "espansiva della vita", e come tale ponderabile e bilanciabile con gli ulteriori interessi presenti nel tessuto costituzionale, e casi in cui la tutela ambientale viene intesa come "condizione di sopravvivenza dell'uomo", nel qual caso dovrebbe assumere un ruolo primario non solo nei confronti del paesaggio, ma anche nei confronti di ogni altro tipo di tutela.

Dunque, il novellato articolo 9 Cost. si presenta come un contenitore nel quale vengono messi insieme beni e valori come la cultura, il paesaggio e l'ambiente indissolubilmente legati tra di loro, in un intreccio in cui la tutela ambientale fa da cornice ed entro la quale il paesaggio si muove ed auspicabilmente rafforza la sua posizione e la sua tutela.

10.1 La triade indissolubile: "ambiente, biodiversità ed ecosistemi".

Scorporando la nuova disposizione, viene in luce *in primis* l'inserimento della tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, che vanno a formare parte del peculiare oggetto cui la norma si riferisce.

Prima di analizzare i singoli lemmi è d'obbligo effettuare una necessaria premessa circa l'ampliamento dell'orizzonte valoriale avutosi con le modifiche introdotte al testo dell'art. 9 Cost.

Si evince chiaramente come la sua nuova impostazione produca un cambio di rotta rispetto alla concezione della tutela ambientale sin ora accolta, passando così da una visione prettamente o quasi esclusivamente antropocentrica ad una ecocentrica o addirittura biocentrica³³¹.

Si tratterebbe di una transizione che parte dal diritto dell'uomo di godere del migliore ambiente possibile alla configurazione dell'ambiente come entità autonoma, la quale necessita di una tutela a sé stante, che ricomprende ma non si assorbe in quella di cui necessita l'uomo, anch'esso parte integrante della macrocategoria "ambiente".

A riprova di ciò, vi è l'inserimento dei termini "ecosistemi" e "biodiversità", i quali si trovano strettamente interconnessi tra di loro a tal punto da sovrapporsi in parte l'uno con l'altro, e da essere al contempo elemento o insieme dell'altro, reciprocamente³³².

³³¹ Il tema delle differenze tra queste correnti di *environmental philosophy* è estremamente variegato e complesso, poiché le stesse classificazioni contengono a loro volta dei sottogruppi aventi ulteriori peculiarità e, non essendo questa la sede per classificarli esaustivamente, si rimanda a M. ANDREOZZI, *Biocentrismo ed ecocentrismo a confronto, verso una teoria non antropocentrica del valore intrinseco*, LED, Milano, 2013, pp. 33-184.

³³² R. FATTIBENE, *Una lettura ecocentrica del novellato articolo 9 della Costituzione*, in *Nomos: le attualità del diritto*, fasc. n. 3/2022, pp. 4-7.

La scelta di evidenziare questi termini sconta una logica sistematica, poiché se si parte dall'assunto che l'uomo da sempre trasforma e altera gli *habitat* e gli equilibri che li regolano, riducendo la biodiversità presente in esso e incidendo fortemente sulla stabilità degli ecosistemi³³³, necessario è a quel punto intervenire con una norma che coniughi le molteplici istanze che vengono in essere³³⁴.

Dunque, la presenza dei tre lemmi in un'unica disposizione consente di inserire nel novero dei principi fondamentali tutte le categorie del cosmo, armonizzando le esigenze di tutela che queste richiedono, ponendo freno alla necessità di inquadrare unicamente il testo costituzionale come riferibile ora all'uomo o all'ecologia, dando invece spazio a tutti gli elementi che compongono la natura e riconoscendo questi come entità meritevoli di tutela anche per sé stessi e non solo per l'uomo. Sul punto, riprendendo le osservazioni di autorevole dottrina, possiamo affermare che la prospettiva che si apre è quella fondata su una tutela ambientale “non unicamente umanizzata o umanizzabile, non necessariamente fruibile dall'uomo, non funzionale al soddisfacimento diretto dei bisogni umani³³⁵”.

Tuttavia, tale nuova concezione non deve essere considerata come un'estromissione dell'uomo dalla tutela ambientale poiché, come già ribadito, esso rientra a pieno titolo in quest'ultima³³⁶: piuttosto, la protezione degli equilibri ecologici va messa in relazione alle situazioni concrete in cui l'uomo vive e nelle quali gli esseri viventi operano.

Interpretando in tal senso la portata della nuova disposizione, l'attività di tutela dell'ambiente non va intesa solamente in termini di “difesa” di quest'ultimo e quindi limitata a preservarne lo *status quo* dalla presenza di fattori che inevitabilmente portano al suo deterioramento, come ad esempio lo sfruttamento delle risorse naturali, ma sembra protesa allo svolgimento di attività che contribuiscano al miglioramento della qualità e fruibilità di questo, al più intervenendo laddove le conseguenze dannose derivanti dall'azione umana si siano già presentate³³⁷.

³³³ R. BIFULCO, *op cit.*, p. 6.

³³⁴ Sul punto, estremamente interessante è il contributo dell'entomologo E.O. WILSON, che nel 2002 coniò l'acronimo “H.I.P.P.O.” al fine di spiegare quali siano le principali cause che concorrono alla perdita di biodiversità. Tra questi rientrano l'*Habitat loss*, e cioè la devastazione degli Habitat naturali, *Invasive species*, e cioè l'eccessiva presenza di specie non autoctone o aliene in determinati luoghi capaci di causare i maggiori squilibri ecosistemici, *Pollution*, l'inquinamento, *Population*, e cioè tutta l'attività svolta dall'uomo non curante degli effetti negativi che si riverberano sull'ambiente, ed infine *Overharvesting*, riferito allo sfruttamento incontrollato delle specie. Cfr. E.O. WILSON, *The future of life*, Alfred A. Knop, New York, 2002.

³³⁵ L. IMARISIO, *La riforma costituzionale degli articoli 9 e 41 della Costituzione: un (prudente) ampliamento di prospettiva del diritto costituzionale dell'ambiente*, in www.piemonteautonomie.it, p.6.

³³⁶ Come sottolineato da M.A. MASLIN, S. LEWIS, *Anthropocene Earth System, geological, philosophical and political paradigm shifts*, in *The Anthropocene Review*, June, 2015: “(n)o longer are human easily considered “other” or “outside nature” but rather now can be seen as one of the most powerful driving forces of change within and part of Earth System”.

³³⁷ Di tale avviso anche S. MABELLINI, *La revisione dell'art. 9 Cost: una riforma più innovativa del previsto e... un colpo inatteso per l'autonomia regionale?*, in *Rassegna Parlamentare*, fasc. 1/2022, pp. 68-72, la quale afferma che contribuisce a ridimensionare la visione antropocentrica della tutela ambientale anche ciò che non si trova nel testo della riforma, come ad esempio, il riferimento ad un diritto fondamentale all'ambiente, affiorato in precedenti proposte di modifica del dettato costituzionale e rintracciabile sullo scenario comparato. Questa scelta, dunque, conferma la

Il rapporto che lega l'uomo e l'ambiente è retto da un filo sottile, per cui risulta necessario trovare un punto di equilibrio tra i due elementi, al fine di evitare di ricadere in visioni eccessivamente assolutistiche, antropocentriche o ecocentriche che siano³³⁸.

Infatti, secondo il parere di parte della dottrina³³⁹, l'oggettivizzazione del valore ambiente, avutasi grazie alla modifica degli artt. 9 e 41 Cost., non può ridursi a giustificare politiche o tecniche interpretative che si traducano nel sacrificare la sfera umana in virtù del più alto valore che l'ambiente rappresenta.

La persona è sempre un valore ed un fine, uno scopo per sé stesso (*Zweck an sichselbst*) che deve guidare il Legislatore e gli interpreti, la cui dignità assurge a “valore ultimo e fondante³⁴⁰” e “nucleo duro dell'umano³⁴¹”, che impedisce di degradare quest'ultimo a mero “oggetto”.

Dunque, la sfida posta dalla riforma è quella di ritrovare, in tutti i campi del diritto interessati, un'armonia tra l'uomo e l'ambiente, senza la quale si perderebbe sia l'essenza stessa della dignità della persona, sia la necessità di tutelare una “parte” dell'ambiente.

Al di là di tali considerazioni, che possiamo definire più filosofiche che giuridiche, è importante soffermarsi sui nuovi lemmi introdotti, anche al fine di suffragare “il cambio di rotta” tratteggiato nelle precedenti righe.

Elevando al “costituzionalmente rilevante” la triade “ambiente, ecosistemi e biodiversità”, il lavoro del legislatore costituzionale si presta a particolari riflessioni che interessano soprattutto il rapporto tra questi ultimi, poiché essi rappresentano tre modi diversi di intendere il rapporto tra l'uomo e la natura con consequenziale differenziazione delle tipologie di tutela che l'ordinamento dovrebbe garantire. Abbiamo ripercorso, nelle righe precedenti, l'evoluzione dottrinale e giurisprudenziale della nozione di ambiente, legata inevitabilmente ad una visione antropocentrica, dipesa soprattutto dal suo significato etimologico di “ciò che sta intorno”, a differenza invece della nozione di ecosistema e di biodiversità, che qualificano l'uomo come semplice essere vivente, al pari degli altri esseri senzienti e non.

qualificazione dell'ambiente quale valore costituzionale di natura oggettiva, in relazione al quale la doverosità dell'agire non si traduce direttamente in un diritto soggettivo del singolo.

³³⁸ Gli studi relativi all'etica ambientale hanno da sempre cercato di ridimensionare la centralità dell'uomo, al fine di dare spazio agli elementi naturali quali oggetti di considerazione giuridica. Si è passati infatti da un antropocentrismo c.d. “forte”, che oscura qualsiasi riferimento agli interessi ambientali in virtù della centralità che assume la persona umana, ad un antropocentrismo “debole”, che riconosce valenza agli elementi naturali purché siano funzionali al soddisfacimento dei bisogni dell'uomo, fino ad approdare al cd. non-antropocentrismo, il quale riconosce alla natura il suo valore intrinseco. Quest'ultimo si divide in forte o ecocentrico, poiché riconosce il più ampio valore agli ecosistemi e alla natura, e debole, i cui portatori di valori rilevanti sono individuati quali singoli elementi naturali. Cfr. G. SABATO, *Tempo e ambiente: un ponte tra passato e presente*, in www.federalismi.it, fasc. n. 6/2023, pp. 179-180.

³³⁹ A. LAMBERTI, *Ambiente, sostenibilità e principi costituzionali: questioni aperte e prospettive alla luce della legge cost. 1/2022*, in *Nomos le attualità del diritto*, fasc. n. 3/2022, pp. 1-22.

³⁴⁰ G. M. FLICK, *Elogio della dignità (se non ora, quando?)*, in *Rivista AIC*, fasc. n. 1/2014, p.11.

³⁴¹ M. OLIVETTI, *Diritti fondamentali*, Giappichelli, Torino, 2018, p.178.

Relazionandosi pertanto alle correnti del biocentrismo e dell'ecocentrismo, si aprirebbero le porte a riflessioni giuridico-filosofiche o che qualificano l'uomo nel modo suddetto, concedendogli sì rilevanza morale, ma in chiave anti-soggettivistica, oppure come parte di un sistema più ampio³⁴², identificando l'ecosistema come un soggetto giuridico dotato di un diritto generale alla sua tutela, distinta e separata da quella spettante ai singoli elementi che lo compongono. In entrambi i casi, si perverrebbe ad una forma di tutela giuridica avente ad oggetto la natura in sé, prescindendo dagli interessi dell'uomo³⁴³.

Al di là di tali considerazioni, un dato deve essere evidenziato: come considerare ora i tre lemmi partendo dall'assunto che prima della riforma la nozione di ambiente ricomprendeva anche gli ecosistemi e la biodiversità?

Come osservato da autorevole dottrina³⁴⁴, è evidente ora che la nozione di ambiente risulta inevitabilmente ridotta, poiché non contiene più tali riferimenti e pertanto ricadrebbe di nuovo sulla giurisprudenza costituzionale il compito di definire i limiti concettuali dei tre lemmi, riprendendo così l'annoso dibattito interpretativo che ha caratterizzato per anni l'attività della Corte costituzionale, generando non pochi dubbi e lacune³⁴⁵.

Tuttavia, vero è che nel linguaggio scientifico il termine ambiente ingloba il concetto di ecosistemi all'interno dei quali si sviluppa la biodiversità. Dal punto di vista giuridico³⁴⁶, tali perplessità potrebbero portare ad una serie di problematiche basate su di una presunta conflittualità tra i lemmi ed imponendo difficili operazioni di ponderazione e bilanciamento tra le venature del medesimo articolo, il quale però è indirizzato verso un unico obiettivo.

A parere di autorevole dottrina³⁴⁷, tali osservazioni, focalizzandosi in maniera eccessiva sul dato linguistico, farebbero perdere il *focus* e la funzione che assolvono tali riferimenti normativi di rango costituzionale, ristagnando in interpretazioni testuali senza cogliere a pieno la portata riformatrice della novella.

Infatti, la scelta di scorporare il valore ambientale e declinarlo in tre accezioni si rivela come la scelta più convincente per una riforma costituzionale che riprende gli apporti giurisprudenziali sul punto,

³⁴² M ANDREOZZI, *op. cit.*, p. 23.

³⁴³ F. D'URSO, *Ambiente, ecosistema e biodiversità. Alcune riflessioni a partire da un progetto di revisione costituzionale*, in *Annali*, Università Suor Orsola Benincasa, vol. 1/2022, pp.82-83.

³⁴⁴ A. L. DE CESARIS, *Ambiente e Costituzione*, in www.federalismi.it, fasc. n. 1/2021, pp. 1-4.

³⁴⁵ Anche F. RESCIGNO, *op. cit.*, p. 4, sottolinea come tali lemmi “contengono ognuna un mondo di difficile definizione ed individuazione e forse potrebbero essere considerati come una specie di matrioska per cui menzionarli appare paradossalmente riduttivo piuttosto che esplicativo”.

³⁴⁶ Sul punto viene osservato da E. DI SALVATORE, *op. cit.*, p.6, come non sia necessario, al fine di qualificare la rilevanza giuridica dei termini ambiente, biodiversità ed ecosistemi, guardare al loro significato reso dalle scienze biologiche o ecologiche, ma come quest'ultimo si può cogliere riferendosi alle definizioni rese dagli atti normativi adottati in sede europea, internazionale e dalla giurisprudenza nazionale e comunitaria.

³⁴⁷ M. CECCHETTI, *op. ult. cit.*, pp. 131-132.

sia con riferimento agli ecosistemi, che vengono qualificati come “ciò che riguarda la conservazione della natura come valore a sé³⁴⁸”, sia con riferimento alla biodiversità, anch’essa specifico oggetto di indagine nell’attività della Corte costituzionale³⁴⁹.

Vero è che l’ambiente è in potenza passibile di ricomprendere tutti gli aspetti chimici, fisici, biotici o abiotici nel quale l’uomo vive, ma è altrettanto vero che ontologicamente è un concetto polisenso e multidimensionale, all’interno del quale è doveroso distinguere i diversi elementi di cui si compone, che devono essere soggetti a specifica tutela, conservazione e protezione, tenendo in debita considerazione anche i conflitti che possono nascere da questa tripartizione, risolvendoli senza che nessun elemento possa annichilire l’altro.

Dunque, il Legislatore costituzionale, scegliendo di opportunamente introdurre, all’interno dell’art. 9 Cost., un riferimento esplicito all’ambiente, lo ha declinato nelle sue svariate componenti, lasciando inalterato il riferimento al paesaggio ed integrando la norma con riferimenti agli ecosistemi e alla biodiversità.

Riprendendo le parole di accreditata dottrina, “Emerge, cioè, un *continuum* che consente di passare, abbracciando e cogliendo i vari termini, dall’antropocentrismo all’ecocentrismo temperato, sempre con la consapevolezza della priorità della difesa e del rispetto della biodiversità, volano in grado di raccordare l’approccio egoistico dell’uomo e l’esigenza di tutelare la natura³⁵⁰”.

È opportuno anche sottolineare come il riferimento agli ecosistemi e alla biodiversità traccia un solco nel dettato costituzionale all’insegna delle normative internazionali e sovranazionali, che da tempo hanno a riguardo questi temi.

Il concetto di ecosistema venne preso in considerazione dall’art. 2 della Convenzione sulla Biodiversità siglata a Rio de Janeiro nel 1992, secondo il quale esso rappresenta “un complesso dinamico formato da comunità di piante, di animali e di micro-organismi e dal loro ambiente non vivente la quali grazie alla loro interazione costituiscono un’entità funzionale”.

Per il tramite di questo riferimento, si riprendono quelle considerazioni rese *illo tempore* e basate sulla necessità di introdurre un nuovo modello in base al quale dovevano essere orientate le politiche pubbliche, e cioè verso il riconoscimento della stretta connessione tra tutela dell’ambiente e condizioni sociali ed economiche del territorio, le quali agiscono e si raffrontano in modo interdipendente tra di loro.

³⁴⁸ Corte costituzionale, sent. n. 12/2009, in www.cortecostituzionale.it.

³⁴⁹ Si deve a M. CECCHETTI, *op cit.*, p.132, il riferimento alla copiosa giurisprudenza, sia con riferimento agli ecosistemi oggetto delle pronunce n.113, 86, 21 del 2021, 117/2020 e 179/2019, sia con riferimento alla biodiversità oggetto delle pronunce n. 177, 144, 141, 86, 74 del 2021 e 281, 134 e 106 del 2020.

³⁵⁰ F. FRACCHIA, *L’ambiente nell’art. 9 della Costituzione: un approccio in “negativo”*, in *Il diritto dell’economia*, fasc. n. 1/2022, p.20.

Tale assunto viene meglio definito se si considerano gli obiettivi raggiunti tramite la Convenzione sulla diversità biologica siglata a Nairobi nel 2000, nella quale venne messa a punto una nuova metodologia denominata “approccio ecosistemico” che, tramite l’osservanza di 12 principi fondamentali (*Malawi principles*), garantiva una gestione integrata delle risorse della terra, dell’acqua e della vita, al fine di preservare queste ultime, garantendone l’uso equo e sostenibile.

Secondo tale modello, le scelte di volta in volta effettuate devono tener conto delle relazioni tra comunità umana e natura, prediligendo l’organo di governo più vicino al territorio interessato, che dovrà valutare gli effetti negativi e i benefici che l’attività umana può produrre sui vari ecosistemi presenti, avendo come obiettivo prioritario la loro tutela e conservazione³⁵¹.

Nel panorama comunitario, il concetto di approccio ecosistemico è stato introdotto e reso giuridicamente vincolante grazie alla [Direttiva Quadro 2008/56/CE](#)³⁵² (*Marine Strategy Framework Directive* – MSFD), ma già nel 2007, con la Convenzione di Barcellona, le parti contraenti hanno adottato l’approccio ecosistemico per la gestione delle attività umane che incidono sull’ambiente marino e costiero, individuando al contempo uno specifico processo per la sua applicazione, l’[Ecosystem Approach Process](#) (l’Approccio Ecosistemico - EcAp), volto al raggiungimento del Buono Stato Ecologico marino.

Anche nell’ordinamento italiano vi erano, prima della riforma, riferimenti a tale nozione, come ad esempio, il disposto dell’art. 117 Cost., declinato al singolare, nella parte riguardante le competenze esclusive dello Stato³⁵³, oppure nel comparto penale dove, tramite la L. 68/2015, è stato inserito il riferimento al delitto di inquinamento, qualificato come quella condotta che comporta una “compromissione o un deterioramento significativi e misurabili delle acque o dell’aria, o di porzioni estese o significative del suolo o del sottosuolo ovvero di un ecosistema, della biodiversità, anche agraria, della flora o della fauna³⁵⁴”, termine utilizzato anche con riferimento al reato di disastro ambientale, che si configura come “alterazione irreversibile dell’equilibrio di un ecosistema” o

³⁵¹ M. CIERVO, *L’approccio ecosistemico come strumento di mitigazione del rischio ambientale*, in *Geotema*, fasc. n. 6/2021, pp. 123-124.

³⁵² La c.d. “Strategia per il mare” è stata recepita nell’ordinamento italiano con il D.lgs. n.190/2010, dando il via ad un’attività di protezione dell’ambiente marino scandita in varie fasi e comprendente: 1) la valutazione iniziale sia dello *status* dell’ambiente considerato che delle attività antropiche che insistono sullo stesso; 2) la determinazione dei requisiti GES (*Good Environment Status*) sulla base di 11 Descrittori qualitativi dell’ambiente marino che fanno riferimento a molteplici aspetti degli ecosistemi marini, tra cui la biodiversità, l’inquinamento, l’impatto delle attività produttive; 3) la definizione di traguardi ambientali; 4) Programmi di monitoraggio finalizzati a valutare in maniera continua lo stato dell’ambiente marino ed a valutare l’efficacia del Programma di Misure, stimando l’eventuale divario rispetto al buono stato ambientale definito o il suo mantenimento nel tempo; 5) Programma di misure per il conseguimento e il mantenimento del buono stato ambientale, dove per misura si intende qualsiasi azione a livello nazionale, regionale, unionale o internazionale che contribuisca al raggiungimento del GES. Informazioni disponibili su www.mase.gov.it.

³⁵³ La differente impostazione delle due norme non sembra generatrice di evidenti problemi interpretativi o implicazioni giuridiche di grande rilievo, al più denota una qualche ambiguità di revisione, poiché sarebbe stato opportuno, salvo ritenere che vi siano ragioni esistenti per giustificare una diversa declinazione, o modificare anche il testo dell’art. 117 Cost o adeguare l’art. 9 Cost. al singolare usato nel precedente articolo. Cfr. G. VIVOLI, *op cit.*, p. 27.

³⁵⁴ Disposto dell’articolo 452-*bis* del Codice penale.

“alterazione dell’equilibrio di un ecosistema la cui eliminazione risulti particolarmente onerosa e conseguibile solo con provvedimenti eccezionali³⁵⁵”.

Ancora più interessanti sono i riferimenti al concetto di biodiversità, che fa da protagonista e abbraccia ancor di più l’ordinamento europeo ed internazionale. L’articolo 2 della Convenzione sulla diversità biologica descrive la biodiversità come “varietà e variabilità degli organismi viventi di ogni origine, compresi inter alia gli ecosistemi marini, terrestri ed altri ecosistemi acquatici, ed i complessi ecologici di cui fanno parte “: si evince dunque, da tale disposizione come, nel definire il concetto, debba farsi riferimento alla nozione di “diversità” : di specie, tra specie e tra ecosistemi e, come tale, si riferisce alla moltitudine di *habitat* ed ecosistemi nei quali si evolvono e vivono una moltitudine di organismi.

Non è possibile qui riportare tutta l’evoluzione che ha visto nascere l’esigenza di tutela della biodiversità nel contesto internazionale ed europeo³⁵⁶ tuttavia, soprattutto nel contesto comunitario, il cuore della disciplina si è sostanziato nella direttiva “*Habitat*” e nella direttiva “Uccelli”, finalizzate a creare una rete di aree protette che l’*EU Biodiversity Strategy for 2030*³⁵⁷, adottata dalla Commissione il 5 maggio 2020, intende fortemente ampliare.

Tale documento, approvato dal Parlamento europeo il 9 giugno 2021, ha evidenziato come, al fine di apprestare un’efficace ed efficiente tutela delle specie e degli ecosistemi, è necessario non solo perseguire i canonici obiettivi di conservazione e protezione della biodiversità, ma anche e soprattutto predisporre meccanismi di ripristino degli *habitat* dentro e fuori le aree considerate. Questi ultimi vengono contemplati nella *Nature Restoration Law*³⁵⁸, e cioè un regolamento che vincolerebbe gli

³⁵⁵ Disposto dell’articolo 452-*quater* del Codice penale.

³⁵⁶ Basti ricordare che le prime fonti a tutela della biodiversità nascono a tutela di singoli *habitat* o specie animali come, ad esempio, la Convenzione sulle balene (1946), la Convenzione di Ramsar sulle zone umide (1971), la Convenzione sulle foche antartiche (1972), la Convenzione di Bonn sulle specie migratrici (1979) e la Convenzione di Washington sul commercio internazionale delle specie di fauna e flora selvatiche in via di estinzione (1973). Si è passati poi ad un approccio non più settoriale, ma più ampio e generale, grazie alla Carta Mondiale della natura adottata dall’ONU nel 1982, al rapporto Brundtland e alla *Convention on Biological Diversity*, grazie alla quale si è voluto garantire una protezione globale della biodiversità considerata nel suo insieme. Per approfondimenti sull’ultimo punto si v. L. MARFOLI, *Biodiversità: un percorso internazionale ventennale*, in *Rivista Quadrimestrale di diritto dell’ambiente*, fasc. n. 3/2021, pp. 155-176.

³⁵⁷ Gli obiettivi principali della nuova strategia pongono un’enfasi molto maggiore sull’importanza della biodiversità per il benessere e lo sviluppo umano. Questo sposta l’attenzione dall’evitare il degrado degli ecosistemi e la perdita di biodiversità al vero e proprio ripristino. La strategia si concentra esattamente sulle sfide sociali della lotta e dell’adattamento ai cambiamenti climatici e al miglioramento della salute umana, compresa la protezione da future pandemie. Cfr. E. GERRITSEN, L. KOPSIEKER, E. UNDERWOOD, G. TUCKER, *EU Biodiversity Strategy: Putting People and Nature at the Heart of Restoration*, in www.instituteeuropeanenvironmentalpolicy.it, pp. 1-6.

³⁵⁸ La Commissione ha proposto l’adozione di un Regolamento, direttamente vincolante per gli Stati Membri, a 30 anni dall’emanazione della direttiva *Habitat*, concernente la tutela degli ecosistemi e della biodiversità. Le novità consistono nell’inserimento dell’obbligo da parte dei singoli Governi del raggiungimento di determinati obiettivi, quali ad esempio il divieto di eliminare lo spazio verde urbano incrementandone invece la superficie del 5% fino al 2050, la garanzia del libero scorrimento dei fiumi rimuovendo gli ostacoli di vario tipo che ne deviano il percorso ed un aumento complessivo della biodiversità con particolare riferimento alle farfalle e ai volatili selvatici. Le modalità attuative saranno lasciate ai singoli ordinamenti, che dovranno predisporre dei Piani di ripristino sulla base delle indicazioni fornite dalla

Stati Membri a garantire il ripristino, entro il 2030, di almeno il 30% delle superfici terrestri ed acquatiche che appartengono al territorio dell'Unione.

Sul punto, come riportato in dottrina³⁵⁹, con tale riferimento costituzionale va ancora di più a consolidarsi l'approccio definito “*One Health*”, che si sostanzia nella considerazione e valorizzazione dello stretto rapporto concernente la tutela dell'ambiente e il benessere della persona umana, all'interno del quale la tutela della biodiversità rappresenta un perno imprescindibile per la salvaguardia di ambo gli aspetti.

In innumerevoli occasioni, tale approccio è stato identificato e declinato: ad esempio nella *Changwon Declaration*, adottata durante la decima Conferenza delle parti della Convenzione di Ramsar (che faceva particolare riferimento alla tutela delle zone umide), si sottolineava “il contributo vitale delle zone umide al benessere umano, ai mezzi di sussistenza e alla salute umana”, oppure nella Conferenza sulla salute e la Biodiversità (2005), nella quale prese avvio la *Co-operation on Health and Biodiversity*, iniziativa volta alla costruzione di una rete di organizzazioni finalizzate alla promozione e alla cooperazione nell'attività di tutela della salute e della biodiversità³⁶⁰.

Tali riferimenti si pongono alla base di un nuovo cambiamento di prospettiva, basato non tanto sul bilanciamento di interessi contrapposti quali quelli dell'uomo e dell'ambiente, ma si fondano sulla logica di tutela “integrata” tale per cui la sussistenza e la permanenza di determinati diritti dipende dalla garanzia del mantenimento di determinate condizioni ambientali e dal soddisfacimento delle istanze ambientali, che si pongono in una logica non più contrapposta ai bisogni dell'uomo, ma sussistono “in funzione” di quest'ultimo.

Concludendo sul punto, è bene allora riprendere le illuminanti considerazioni fatte da autorevole dottrina secondo cui la triade composta da ambiente, ecosistemi e biodiversità contempla una più alta finalità, che è quella di “preservare l'essenza di una sorta di ‘stato di natura’ di tutti gli elementi del ‘creato’, uomo compreso, soprattutto rispetto allo stesso intervento umano, come reso più penetrante e rischioso dal suo esponenziale progresso nel campo della scienza e della tecnica³⁶¹”.

10.2 L'interesse delle generazioni future.

Commissione, riuscendo così a salvaguardare tutti gli ecosistemi e non solo quelli individuati nelle precedenti direttive comunitarie. Cfr. www.environment.ec.europa.eu.

³⁵⁹ L. DEL CORONA, *La tutela della biodiversità: dal diritto internazionale alla Costituzione*, in www.federalismi.it, fasc. n. 2/2023, pp. 210-214.

³⁶⁰ Tale cooperazione ha alimentato la diffusione di tale approccio, infatti, il *report* intitolato “*Connecting Global Priorities: Biodiversity and Human Health, a State of Knowledge Review*”, ha messo in luce come la tutela della biodiversità contribuisca fortemente alla salute fisica e al benessere dell'uomo, garantisca una migliore stabilità degli ecosistemi, riducendo il fenomeno del cambiamento climatico. Cfr. L. DE CORONA, *op cit.*, p. 211.

³⁶¹ R. FATTIBENE, *op cit.*, p. 15.

Una volta esaminati i precedenti punti, è il momento di analizzare una delle più suggestive ed interessanti novità introdotte dalla riforma costituzionale, e cioè il riferimento alla dimensione intergenerazionale, inserita in un inciso immediatamente successivo alla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, "anche nell'interesse delle future generazioni". La disposizione apre ad una moltitudine di riflessioni sostanziali, di metodo e comparative, che contribuiscono a definirne la portata e ad alimentarne la rilevanza ora e nel tempo.

Al fine di comprendere cosa rappresenta la consacrazione di questo riferimento nel novero dei principi fondamentali e la sua portata innovativa è necessario, preliminarmente, chiarire due concetti. Il primo è la definizione della funzione sociale rappresentata dal diritto all'interno del nostro ordinamento, che può essere meglio definita riprendendo le parole di uno storico giurista italiano, il quale ha osservato come "L'istituzione da cui derivano le norme giuridiche conferisce a queste ultime una effettiva e obiettiva persistenza oltre il momento in cui in esse si concreta la volontà che le pone. È proprio questa persistenza che rivela la funzione e, quindi, l'essenza del diritto"³⁶².

In sintesi, il diritto ha la capacità di conferire al contenuto attuale di una norma la sua persistenza oltre il momento, superando lo stato attuale in cui è stata posta e ripercuotendosi sul modo in cui vengono intesi i valori morali, sociali e culturali dell'umanità³⁶³.

Il secondo concetto invece risiede nella presa di coscienza che "ciascuno di noi è il risultato di un'ininterrotta sequenza di viventi, che sta a significare che noi umani non abbiamo un'identità immutabile ma, inseriti nella catena delle generazioni, dipendiamo da ciò che siamo divenuti sul piano storico e culturale"³⁶⁴.

Fatta questa doverosa premessa, possiamo passare all'analisi della disposizione concernente l'interesse delle future generazioni la quale, seppur qualificata come una delle maggiori novità introdotte nel tessuto costituzionale, trova echi e rimandi in altre disposizioni già presenti in quest'ultimo.

È stato infatti osservato da autorevole dottrina³⁶⁵ che altri principi fondamentali della Costituzione possono essere interpretati seguendo la logica della questione intergenerazionale, ad esempio l'art. 1 Cost., nel quale la nozione di "popolo" può ricomprendere anche quella delle generazioni future sulla scorta del fatto che l'esercizio dei poteri sovrani non dovrebbe tenere in considerazione solo ed unicamente le esigenze legate al presente, poiché non guardando anche ai bisogni delle generazioni

³⁶² S. ROMANO, *Diritto (funzione del)*, in Id., *Frammenti di un dizionario giuridico*, Giuffrè, Milano, 1983, p. 85.

³⁶³ F. CIARAMELLI, F. G. MENGA, *Responsabilità verso le generazioni future, una sfida al diritto, all'etica e alla politica*, in Ed. Scientifiche, Napoli, 2017, pp. 15-21.

³⁶⁴ R. ROBEI, *Generazioni: età della vita, età delle cose*, Laterza, Bari, 2014.

³⁶⁵ L. BARTOLUCCI, *op cit.*, pp. 25-29.

future, verrebbe meno la stessa essenza di “popolo”, che proprio per la sua pienezza e complessità sarebbe legittimo titolare della sovranità³⁶⁶.

Inoltre, anche gli articoli 11 e 117 sono funzionali in tal senso, poiché aprendo l’ordinamento italiano al panorama internazionale e comunitario fanno sì che la nostra Costituzione recepisca gli approdi raggiunti in tali settori; in tal senso peculiare è il preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea, la quale sancisce che il godimento dei diritti in essa presenti fa sorgere responsabilità e doveri nei confronti degli altri come pure della comunità umana e delle generazioni future³⁶⁷.

Continuando sul punto, anche gli articoli 81 e 97 della Costituzione, rispettivamente riguardanti il principio del pareggio di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico, contengono implicitamente riferimenti all’equità intergenerazionale, imponendo obblighi di razionalizzazione delle decisioni politiche e dell’utilizzo delle risorse, soprattutto finanziarie, a tutela del futuro.

Tuttavia, è l’articolo 2 Cost. a ricoprire, anche in questo caso, un particolare ruolo poiché, attraverso il riferimento alla solidarietà, ben riesce a recepire le nuove istanze portatrici della riforma. Peculiare pare l’osservazione posta in dottrina sulla nozione di solidarietà la quale, spezzando i legami con il contingente, seppur “immersa nel presente, non è immemore del passato e impone di contemplare il futuro³⁶⁸”, costituendo un principio capace di creare nuovi legami sociali.

Secondo tale pensiero dottrinario, le tematiche ambientali sono uno dei settori che maggiormente si presta a riflessioni concernenti la dimensione temporale della solidarietà poiché, se considerati nella prospettiva del giuridicamente rilevante, quest’ultima non può non considerare il rapporto tra le generazioni presenti e generazioni future³⁶⁹.

L’ambiente, dunque, rappresenta l’ambito privilegiato dove si spezzano i confini della solidarietà, andando oltre la dimensione spaziale poiché soprattutto nella tutela ambientale trova riferimento l’esigenza di una solidarietà tra individui, anche in una logica temporale.

Pertanto, a parere di parte della dottrina, la riforma, pur non avendo menzionato espressamente il concetto di sviluppo sostenibile, ha introdotto una disposizione che ne intercetta le istanze, con un innegabile collegamento ai doveri di solidarietà dell’art. 2 Cost., fornendo nuove coordinate di azione sia al Legislatore che alla giurisprudenza costituzionale.

³⁶⁶ D. PORENA, *Il principio della sostenibilità. Controllo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 163 ss.

³⁶⁷ Altri richiami possono essere l’art. 3 TUE, che stabilisce che l’Unione “combatte l’esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore”, oppure la copiosa normativa in merito allo sviluppo sostenibile.

³⁶⁸ S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un’utopia necessaria*, Laterza, Bari, 2014, pp. 3-4.

³⁶⁹ S. RODOTÀ, *op cit.*, p 51 e p. 113.

Quest'ultima, in particolare, avrà il compito di verificare la corretta interpretazione delle varie normative alla luce delle nuove istanze intergenerazionali, ergendosi a custode dei posteri, i quali devono essere strettamente tenuti in considerazione nel bilanciamento tra la moltitudine di interessi³⁷⁰.

Il riferimento alle future generazioni viene inteso in dottrina come un grande momento³⁷¹ per l'ordinamento costituzionale italiano, per tutta una serie di motivi: innanzitutto, porta un arricchimento nel bilanciamento e questo perché l'antropocentrismo ora presente nella Costituzione viene declinato in ragione della tutela degli interessi ambientali, rendendo la disposizione in oggetto protesa da un lato alla tutela della natura in sé per sé e dall'altro cedevole nel momento in cui si scontra con preminenti interessi umani. La garanzia di un equilibrio tra la sfera umana e quella naturale diviene ora più complesso, poiché non bisogna aver riguardo solo alle attuali esigenze dell'uomo, che si stratificano nel tempo e riguardano chi ancora non è venuto in esistenza, fattore da interiorizzare e che dovrà trovare progressiva applicazione.

Il secondo motivo riguarda una sorta di recupero della sostenibilità, poiché il riferimento alle generazioni venture inevitabilmente recupera e ricomprende tutta la normativa sullo sviluppo sostenibile che è stata oggetto di numerose normative internazionali ed europee.

Il terzo ed ultimo motivo che fa acquistare grandezza alla disposizione è l'allineamento con il costituzionalismo contemporaneo, che ha fissato l'obiettivo di guardare al futuro non solo attraverso una dimensione di libertà che contraddistingue le precedenti correnti, ma con un senso di responsabilità nei confronti della generazione che crea il nuovo ordine.

Ovviamente, la disposizione non è stata esente da critiche, soprattutto in relazione alla problematica di garantire dei diritti in capo a dei soggetti ancora non esistenti e quale tipologia di tutela dovrebbe richiedere tale prerogativa.

Per spiegare meglio le perplessità avanzate, ci si può riferire al noto "paradosso di Parfit³⁷²", che si sostanzia nell'assunto per cui l'esistenza di un dato individuo dipende dalle scelte che vengono prese dai soggetti che lo hanno preceduto, le quali potrebbero avere conseguenze di non poco conto sull'identità del soggetto futuro, se non anche determinare la sua non esistenza.

Anche in dottrina è stato osservato come risulta estremamente difficile individuare le giuste scelte che potrebbero garantire l'interesse delle future generazioni, poiché l'avvenire si posa su una serie di variabili indeterminate in ordine all'allocazione delle risorse, all'orientamento delle future società e su quali bisogni e diritti dovrà insistere il Legislatore, soprattutto se si considera che i modelli di

³⁷⁰ P. LOMBARDI, *Ambiente e generazioni future: la dimensione temporale della solidarietà*, in www.federalismi.it, fasc. n. 1/2023, pp. 91-94.

³⁷¹ R. BIFULCO, *op cit.*, pp. 7-8.

³⁷² D. PARFIT, *Reasons and Persons*, Oxford, 1984, pp. 425-443

sviluppo, seppur orientati alla sostenibilità, non sono infallibili e potrebbero non raggiungere il risultato sperato³⁷³.

Da qui partono poi tutta una serie di interrogativi: e se le generazioni future non avessero interesse nei riguardi dei diritti che oggi riteniamo fondamentali? Se avessero un diverso concetto di benessere, di vita o di libertà? A quali bisogni quindi è necessario mirare?

Secondo autorevole dottrina³⁷⁴, per rispondere a tali dubbi, bisogna guardare al costituzionalismo moderno e alla portata dei diritti fondamentali, poiché a questi non può negarsi, oltre ai caratteri dell'inviolabilità e dell'universalità, anche quello della intergenerazionalità³⁷⁵. Infatti, tra le peculiarità riconosciute a questi, vi rientra anche l'attitudine a non valere solo per alcuni soggetti, a non poter essere fruiti solo "in parte" e non appartenere solo all'attuale generazione dei viventi³⁷⁶.

Tali sono ad esempio la vita o la libertà, che prima di essere qualificati come diritti, sono *in primis* condizioni dell'essere umano, che si sottraggono agli inesorabili cambiamenti che porta il tempo.

Pertanto, la proiezione intergenerazionale che hanno i principi fondamentali sembra utile a risolvere i dubbi avanzati con riferimento all'identità da dover dare alle generazioni venturose, poiché legata ad una nozione astratta di uomo, estrapolata dal contesto temporale nel cui esso esplica la sua personalità.

Il corretto significato da attribuire al disposto costituzionale è quello che le generazioni attuali devono garantire ai posteri non la parità dei diritti, ma *chances* di vita non inferiori a quelle godute dalla precedente, riservando a quelli che verranno la facoltà decidere in che modo godere di ciò che è stato lasciato dai predecessori³⁷⁷.

Sul punto, anche a parere di altra parte della dottrina³⁷⁸, l'interrogativo circa la non-identità delle future generazioni rappresenta un falso problema, poiché la norma in sé non racchiude una regola, ma bensì un principio che, come tale, impone un obbligo in capo alle Istituzioni tutte di intervenire e di normare il contesto sociale in un'ottica proiettata al futuro, avendo cura di preservare il genere umano attraverso la protezione dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi.

³⁷³ M. LUCIANI, *Generazioni future, spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro, teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, p. 436.

³⁷⁴ D. PORENA, "Anche nell'interesse delle generazioni future". *Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione*, in www.federalismi.it, fasc. n. 15/2022, pp. 136-139.

³⁷⁵ "La questione diviene invece semplicemente se esseri umani, non diversamente da noi, abbiano diritto alle elementari condizioni di sopravvivenza e dignità, le stesse che sembrano duramente compromesse dalle nostre più voluttuarie scelte. Se tali diritti si diano, se individui futuri abbiano o no diritti connessi alla loro essenziale umanità su questo pianeta, se siano inviolabili, e se noi siamo in grado di violare i diritti umani di individui futuri, questa è dunque la questione; oppure se, al contrario, possiamo solo ipotizzare alcuni più o meno generali doveri dei viventi". Cfr. G. PALOMBELLA, *Ragioni di giustizia, diritti e generazioni future*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA, *op cit.*, p. 13.

³⁷⁶ A. SPADARO, *L'amore dei lontani: universalità e intergenerazionalità dei diritti fondamentali tra ragionevolezza e globalizzazione*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA, *op cit.*, p. 94.

³⁷⁷ D. PORENA, *op. ult. cit.*, pp. 140-141.

³⁷⁸ M. CECCHETTI, *op cit.*, pp. 144-146.

A dare rilievo a questo ultimo passaggio, vi è anche un dato lessicale, rappresentato dalla scelta di qualificare come costituzionalmente rilevante proprio “l’interesse” delle generazioni future, andando oltre la classica ripartizione dogmatica di diritti e doveri ed approdando ad una riforma che mette strettamente in correlazione i doveri di protezione ambientale con quelli di solidarietà intergenerazionale, in una visione “antropocentrica sostenibile³⁷⁹”.

Tale interesse viene a configurarsi come un interesse pubblico oggettivo che si colloca nel tempo e si realizza nella pretesa delle generazioni future al mantenimento di condizioni favorevoli alla fruizione dei diritti inviolabili dell’uomo, alla cui garanzia devono necessariamente partecipare i pubblici poteri attraverso l’adempimento dei doveri di solidarietà sociale, economica e politica³⁸⁰.

La logica da cui si deve partire non è quella funzionalistica, ma difensivo-limitativa, proprio perché il decisore storico ha di certo un dovere nei confronti delle generazioni future, ma la tutela di queste ultime non deve essere il principale obiettivo del Legislatore, il quale dovrà invece tenerlo in debita considerazione nel momento in cui si appresta a curare e a soddisfare bisogni ed interessi delle generazioni attuali³⁸¹.

Tale ultima affermazione è il significato della congiunzione anche precedente alla nozione di interesse, la quale richiama la contrapposizione fra l’interesse delle generazioni attuali alla fruizione delle risorse presenti e quello delle generazioni venturose a poter godere di un ambiente in condizioni non dissimili da quelle che le hanno precedute, cosicché le azioni poste a tutela dell’ambiente “oggi e per l’oggi dovrà necessariamente considerare le potenziali implicazioni sul domani³⁸²”.

La domanda che attualmente potremmo porci è se sia possibile ora profilarsi una sorta di tutela giurisdizionale delle generazioni future, tema complicato e ricco di criticità.

Ci si è chiesti se la tutelabilità degli interessi di queste potrebbe essere affidata solo ed esclusivamente al giudice costituzionale oppure se la lesione di questo possa essere oggetto di giudizio anche dinanzi ai tribunali ordinari.

³⁷⁹ G. D’ARCONZO, *La tutela dei beni ambientali nella prospettiva intergenerazionale: il rilievo costituzionale dello sviluppo sostenibile alla luce della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in P. PANTALONE (a cura di), *Atti del convegno dell’Università degli studi di Milano*, in *Il diritto dell’economia*, 2021, p. 175.

³⁸⁰ Peculiare è il riferimento alle considerazioni di E. BROWN WEISS, *Climate Change, Intergenerational Equity, and International Law*, in *Verm. Jour. Env. Law.*, 2008, pp. 622 ss., il quale osserva come il principio di equità intergenerazionale può essere inteso sia come “conservazione delle opzioni”, che si sostanzia nel mantenimento delle condizioni naturali e culturali delle risorse base, sia come “conservazione della qualità”, e cioè mantenimento delle condizioni in cui il pianeta è stato trovato, sia infine come “conservazione all’accesso”, definito come equo accesso all’uso e ai vantaggi lasciati in eredità.

³⁸¹ C. D’ORAZI, *Le generazioni future e il loro interesse: oggetti sconosciuti di rilievo costituzionale*, in *BioLaw Journal*, fasc. n. 2/2022, pp. 108-110.

³⁸² Y. GUERRA, R. MAZZA, *La proposta di modifica degli articoli 9 e 41 Cost: una prima lettura*, in *Forum quad. cost.*, fasc. n. 4/2021, p.126.

Il quesito non è di poco conto, poiché concedere o meno tale tutela riflette la stessa concezione del “peso” che ricopre tale interesse, e dunque se possa essere considerato come prioritario o meramente ancillare o servente.

Ipotesi in tal senso sono state avanzate da parte della dottrina, dalla quale pervengono diverse soluzioni.

Secondo alcuni non ci si dovrebbe interrogare su chi abbia la pretesa ad agire in giudizio su tali posizioni, quanto piuttosto creare un meccanismo attualmente di dubbia praticabilità, che imponga al giudice di verificare l'osservanza del precetto costituzionale senza dilungarsi sulla titolarità di chi richieda la tutela in tal sede³⁸³.

Altri in passato hanno offerto differenti soluzioni, come ad esempio, la creazione di un *Ombudsman*³⁸⁴ (difensore civico) che possa garantire la tutela delle future generazioni assumendosi la responsabilità di garantire il rispetto di tale interesse, pronunciandosi sui reclami proposti dai singoli cittadini o allertando la comunità in caso di pericoli per la conservazione dell'eredità naturale del pianeta³⁸⁵.

Quest'ultimo dovrà vigilare sulla corretta osservanza, da parte delle istituzioni, dei cittadini e delle imprese, delle specifiche norme poste a salvaguardia dell'ambiente, contenute nelle leggi o nei Trattati, intervenendo nei procedimenti amministrativi o nei processi giurisdizionali.

Sono state proposte altre soluzioni, come la creazione di un sistema di monitoraggio sullo *status* dei beni ambientali e culturali attraverso la creazione di un *network* globale, al fine di monitorare la qualità dell'ambiente sul pianeta. Se da tale monitoraggio dovessero riscontrarsi dei deterioramenti degli elementi naturali in un dato settore o territorio, si dovrà agire obbligatoriamente con misure di ripristino³⁸⁶.

Al di là di tali contributi che, pur essendo pertinenti e lungimiranti, non hanno ancora o non avranno mai applicazione all'interno dell'ordinamento italiano, il *focus* deve essere spostato sulla realtà fattuale, che registra in questo campo un forte dialogo tra i due decisori per eccellenza, il Legislatore e la Corte costituzionale.

Da tempo, questi organi hanno inserito all'interno del loro vocabolario riferimenti all'equità intergenerazionale, alimentando così la creazione di nuove tendenze. Da un lato, la giurisprudenza costituzionale ha offerto copertura a decisioni prese dal Legislatore che si riferivano alla tutela delle

³⁸³ F. FRACCHIA, *I doveri intergenerazionali: la prospettiva dell'amministrativista e l'esigenza di una teoria generale dei doveri intergenerazionali*, in P. PANTALONE, *op cit.*, p. 67.

³⁸⁴ E. BROWN WEISS, *The Planetary Trust: Conservation and Intergenerational Equity*, in *Ecology Law Quarterly*, Vol. 11 n. 4, 1984, pp. 495-581, disponibile su www.jstor.org.

³⁸⁵ Tale difensore civico opera in molti ordinamenti come gli Stati Uniti d'America, il Canada e la Svezia, ed è deputato non solo alla tutela degli interessi ambientali, ma anche nel settore della tutela dei consumatori, delle comunicazioni e dei bambini.

³⁸⁶ E. BROWN WEISS, *op cit.*, pp. 577-578.

generazioni future³⁸⁷, ma dall'altro, la stessa Corte ha tacciato di illegittimità alcune normative contrastanti con tale principio.

Le pronunce concordi riguardavano maggiormente normative poste a tutela dell'ambiente, mentre, la maggior parte delle criticità e illegittimità si sono riscontrate in riferimento ai rapporti economici, poiché proprio le decisioni legate alla spesa rappresentano uno dei parametri per verificare il rispetto del principio di equità intergenerazionale.

In tale ambito si riscontra una sorta di miopia del Legislatore, che non sempre riesce ad adottare normative che non arrechino eccessivi danni alle generazioni future generando, attraverso il ricorso a misure finanziarie eccessive, un aumento del debito pubblico ed un disavanzo nelle casse dello Stato, tali da ridurre le *chances* offerte ai posteri³⁸⁸.

Riassumendo in ordine al dialogo tra Legislatore e Corte costituzionale, se al primo si deve il pregio di aver normato “anche” con riguardo alle future generazioni, è la seconda che ha da sempre, nei propri giudizi, avuto la premura di curare gli interessi di coloro che saranno, un domani, gli abitanti del pianeta.

A proposito di giurisprudenza non si può non far menzione del recente e già famoso “caso Neubauer³⁸⁹”, che visto la Corte costituzionale tedesca (*Bundesverfassungsgericht*) pronunciarsi sull'applicabilità dell'art. 20a della Costituzione che, in maniera non dissimile dal novellato art. 9 della Costituzione italiana, stabilisce il dovere del Legislatore di tutelare i fondamenti naturali della vita e degli animali anche nell'interesse delle future generazioni. La pronuncia precisamente riguarda la legittimità di alcune norme della legge federale tedesca sul cambiamento climatico (*Bundes-Klimaschutzgesetz*) concernenti gli obiettivi di riduzione dell'emissioni in atmosfera sino al 2050,

³⁸⁷ La Corte costituzionale ha dedotto forme di tutela delle future generazioni attraverso il principio dello sviluppo sostenibile, ad esempio, con riguardo alla legge in materia di protezione della flora e della fauna (L. 968/1977). La Consulta ha ritenuto che la normativa introdotta rappresenti il riconoscimento del valore estetico, economico, culturale e scientifico del patrimonio naturale, che deve essere preservato e trasmesso alle generazioni future (Corte cost. sent. n. 1002/1988). Identico discorso si è fatto anche in materia di risorse idriche, dove la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto che la L. 36/1994 contenesse misure idonee a salvaguardare uno dei valori fondamentali dell'uomo e delle generazioni future (Corte cost. sent. n. 419/1996). Più di recente, e sempre con riferimento ai corpi idrici, la Corte costituzionale ha ritenuto legittime le norme riguardanti i tariffari del ciclo idrico, qualificando la disposizione introdotta dalla Giunta della Regione Sicilia come idonea al perseguimento delle finalità di tutela ambientale, salvaguardando le aspettative e i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale (Corte cost. sent. n. 93/2017). Cfr. G. PALOMBINO, *La tutela delle generazioni future nel dialogo fra legislatore e Corte costituzionale*, in www.federalismi.it, fasc. n. 24/2020, pp. 261-262.

³⁸⁸ Profili innovativi presenta la pronuncia della Corte costituzionale n. 18/2019, relativa alla legittimità costituzionale degli artt. 81 e 97 della Costituzione. Senza dilungarci sulle questioni di fatto, dai considerato in diritto emerge *in primis* la nuova qualificazione data dalla Consulta alle future generazioni, non più considerate in maniera “aggiuntiva” alle altre questioni giuridicamente rilevanti, ma come vero e proprio principio, capace di assumere uno spazio autonomo e slegato dalla concezione di mero “riflesso” dei danni prodotti alle generazioni presenti. Altro profilo importante è quello della rappresentatività, inteso non solo nella dimensione presente, ma anche in quella futura, valorizzando l'attività dei decisori pubblici, la quale non si esaurisce nel contingente, ma si proietta verso il futuro. Cfr. G. PALOMBINO, *op cit.*, pp. 270-272.

³⁸⁹F. CITTADINO, *Il caso Neubauer e la recente riforma dell'art. 9 Cost.*, in www.lacostituzione.info.it.

nelle quali si stabiliva una diminuzione di produzioni di CO₂ del 55% entro il 2030 rispetto ai livelli registrati nel 1990, dividendo le quote di emissione per settori e non disciplinando i meccanismi di emissione successivi a questa data. Tale normativa veniva considerata illegittima dalla Corte di Karlsruhe non tanto poiché contrastante con il diritto alla vita o alla proprietà e con l'obbligo di tutelare l'ambiente come invocato dai ricorrenti, ma poiché il rispetto della norma andrebbe ad esaurire entro il 2030 il “*budget* climatico” a disposizione, trasferendo alle generazioni del periodo 2030-2050 un iniquo peso e rendendo più difficoltoso per questi raggiungere il patto di neutralità climatica.

Il risultato della pronuncia è stato estremamente favorevole, poiché l'indebita ingerenza creata dal Legislatore sulle generazioni future è stata subito mitigata attraverso una riforma della normativa che cambiasse i parametri delle emissioni di CO₂. Per tali motivi, la pronuncia viene considerata la “svolta verde” dell'ordinamento tedesco, capace di rappresentare un precedente di non poco conto nella storia della tutela dell'ambiente e delle generazioni future³⁹⁰.

Ovviamente, con riferimento all'Italia, questa situazione non può essere la medesima, poiché ai singoli cittadini non è permesso di adire direttamente la Corte costituzionale; tuttavia si auspica che presto, alla luce della novella costituzionale, la giurisprudenza dia sostanza agli interessi dei posteri.

10.3 Una prospettiva non solo antropocentrica: la tutela degli animali nel testo della riforma.

Una delle altre grandi novità oggetto della riforma è la menzione espressa della tutela degli animali, ai quali viene assegnato un posto, prima mancante, in Costituzione, in una logica che possiamo definire espansiva, poiché si rinvengono separati dalla tutela dell'ambiente, degli ecosistemi e della biodiversità di cui indubbiamente fanno parte.

In prima battuta, possiamo osservare come la tutela degli animali rappresenti un tema significativo sia per gli ordinamenti sovranazionali che per quello italiano, poiché quest'ultimo, anche prima della l. Cost. n. 1/2022, ne aveva già normato alcuni aspetti, seppur in maniera settoriale.

A livello internazionale ed europeo, numerosi sono gli atti e le Convenzioni il cui oggetto è la tutela degli esseri non umani: tra le tante, possiamo annoverare la Dichiarazione universale dei diritti dell'animale siglata a Parigi nel 1978, nella quale vennero sanciti vari diritti in capo agli animali,

³⁹⁰ Un altro interessante caso è quello che prende il nome di *Duarte Agostinho*, nel quale sei giovani ragazzi avevano presentato nel 2020 ricorso nei confronti di 33 Stati, compresa l'Italia. I giovani asserivano, all'interno del ricorso, che il cambiamento climatico, gli incendi e le calamità naturali che si sono verificati in Portogallo avevano portato un diretto rischio per la loro salute non solo per i disturbi fisici patiti, ma anche per una sorta di ansia provocata dalla prospettiva di dover trascorrere la loro vita in un ambiente sempre più torrido. I ricorrenti osservavano come erano stati violati gli articoli 2 relativo al diritto alla vita, 8 al rispetto della vita privata e 14 relativo al divieto di discriminazione, della CEDU. Cfr. P. LOMBARDI, *op cit.*, pp. 97-98.

come il diritto all'esistenza, al rispetto, alla considerazione, alle cure e alla protezione dall'uomo, ad una alimentazione adeguata, equiparando poi i diritti di questi ultimi a quelli degli umani³⁹¹.

A livello comunitario, invece, a partire dagli anni '70, vi è stata una proliferazione di Convenzioni sul tema, come ad esempio la Convenzione europea sulla protezione degli animali negli allevamenti (1976), quella sulla protezione degli animali da macello (1979) oppure quella sulla protezione degli animali da compagnia (1987). Oltre a ciò, abbiamo anche l'art. 13 TFUE, protagonista del dibattito durante i lavori preparatori della riforma, che sancisce che l'Unione e gli Stati membri devono tenere pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali, in quanto esseri senzienti.

Nell'ordinamento italiano, invece, a livello di legislazione ordinaria, le leggi più significative in materia sono: la L. n. 281/1991 "Legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione dal randagismo", la L. n. 189/2004 "Disposizioni concernenti il divieto di maltrattamento degli animali, nonché di impiego degli stessi in combattimenti clandestini o competizioni non autorizzate"; trattasi di disposizione che introduce all'interno del codice penale una serie di reati, come ad esempio il maltrattamento degli animali *ex art. 533-ter c.p.* oppure l'organizzazione di spettacoli che comportino sevizie per gli animali *ex art. 544-quater*, oppure ancora la l. n. 201/2010 "Ratifica ed esecuzione della convenzione europea per la protezione degli animali da compagnia".

Con specifico riferimento alle modifiche introdotte all'art. 9 Cost., bisogna rilevare che parte della dottrina³⁹² aveva accolto con entusiasmo la volontà di inserire nel testo la tutela degli animali, poiché questo passaggio avrebbe avuto il pregio di riconoscere autonoma rilevanza alla questione animale rendendo esplicito, come non sempre si riscontra, l'omogeneità tra la tutela dell'ambiente e quella degli animali, poiché la seconda non si esaurisce solo nella prima. Come già accennato, le proposte miravano a svincolare la concezione di animale quale mero bene giuridico, oggetto e non soggetto di diritti, anche tramite il richiamo alle più avanzate acquisizioni giuridiche e scientifiche sul punto, in modo da evitare l'utilizzo di formulazioni improprie.

La formulazione finale, forse tradendo le premesse, sancisce che "La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali", sostanziandosi non in una semplice proclamazione di protezione delle specie animali, ma prefigurando una riserva di legge, di dubbia natura, che demanda al Legislatore ordinario l'individuazione delle finalità e dei modi di tutela degli animali.

³⁹¹ La Dichiarazione non ha alcun valore sul piano giuridico; tuttavia, rappresenta il risultato di riflessioni condotte sia da esperti del panorama scientifico, sia da giuristi che da associazioni ambientaliste. Di certo, rappresenta un fenomeno significativo, ma il contenuto della Dichiarazione appare errato e contraddittorio nell'espressione dei suoi principi. Cfr. V. POCAR, *Gli animali non umani. Per una sociologia dei diritti*, Laterza, Roma-Bari, 1998, pp. 57-58.

³⁹² M. CECCHETTI, *op.ult.cit.*, p.135.

Com'è stato osservato in dottrina³⁹³, la collocazione del disposto in una posizione separata rispetto alla tutela dell'ambiente, rispecchia la concezione di una tutela del mondo animale separata e nettamente diversa rispetto a quella apprestata all'ecosistema, alla biodiversità e all'ambiente.

Tuttavia, se partiamo dall'assunto che gli animali fanno parte della biosfera e che le funzionalità delle specie animali riguardano l'equilibrio ambientale³⁹⁴, arriviamo alla considerazione che le due sfere, ambiente e animali, sono strettamente intrecciate tra di loro e che la tutela degli animali acquista specifico rilievo giuridico proprio in funzione della protezione dell'ambiente³⁹⁵. Prospettiva questa ripresa in uno dei d.d.l. presentati per la riforma dell'art. 9, il quale sottolineava come “tutti gli elementi che compongono la complessa tutela dell'ambiente sono interconnessi tra loro³⁹⁶”, riferendosi anche alla tutela degli animali, auspicando una convivenza armoniosa con tutti i soggetti che compongono l'ecosistema³⁹⁷.

Com'è stato osservato in dottrina³⁹⁸, la formulazione solleva tutta una serie di questioni di seguito elencate.

In primis, è necessario comprendere l'oggetto della disciplina, e cioè se il Legislatore costituzionale abbia inteso dare tutela a tutto il mondo animale, concedendo protezione alle specie animali e alle loro condizioni di vita³⁹⁹, oppure se la formulazione sia limitata solo ad alcune famiglie del mondo animale, in virtù di una formulazione astrattamente generica che potrebbe portare il Legislatore a considerare tutelabile solo una data categoria o famiglia.

In secondo luogo, bisogna individuare i destinatari della tutela, e cioè coloro che sono chiamati a dare attuazione al disposto costituzionale. Sicuramente è lo Stato, nominato espressamente, che avrà il compito di disciplinare i modi e le forme di protezione degli animali, ma non si comprende, dalla formulazione stessa, se vi sia un obbligo nei confronti dei pubblici poteri oppure sussista una semplice possibilità per il Legislatore di normare in funzione di tale tutela. Peraltro, a parere di alcuni, sembra improprio anche il riferimento allo Stato, dato che all'interno dell'art. 9 ci si è sempre riferiti al termine “Repubblica”, scelta

non scevra di implicazioni giuridiche di cui a breve si dirà.

In terzo luogo, una questione particolarmente delicata è il rapporto tra la protezione del mondo animale e la tutela dei diritti fondamentali dell'individuo, ed in particolar modo se sussistano dei

³⁹³ P. VIPIANA, *La protezione degli animali nel nuovo art. 9 Cost*, in *Riv. DPCE*, fasc. n. 2/2022, pp. 1120 ss.

³⁹⁴ G. GEMMA, *Costituzione e tutela degli animali*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 2004, pp.1-2.

³⁹⁵ Prospettiva già emersa in passato in seno alla l. n. 281/1991 che, all'art. 1, stabilisce che “Lo Stato promuove e disciplina la tutela degli animali (...) al fine di favorire la corretta convivenza tra uomo e animale e di tutelare (...) l'ambiente”.

³⁹⁶ Ci si riferisce al disegno di legge n. 1203.

³⁹⁷ P. VIPIANA, *op cit.*, pp. 1120-1121.

³⁹⁸ E. DI SALVATORE, *op cit.*, pp. 12-13.

³⁹⁹ R. BIFULCO, *op ult cit.*, p. 6.

limiti alla libertà di religione, di ricerca ecc., che trovino il loro fulcro nel dovere di protezione animale, impedendo all'uomo il pieno ed indiscusso esercizio di tali diritti.

In tale campo, la giurisprudenza costituzionale si è pronunciata in maniera sporadica e settoriale, stabilendo che “la legislazione vigente bilancia attentamente il doveroso rispetto verso gli animali sottoposti a sperimentazione e l'interesse collettivo alle attività di sperimentazione su di essi che sono ritenute indispensabili, sulla base delle attuali conoscenze di tipo scientifico, sia dell'ordinamento nazionale che di quello comunitario⁴⁰⁰” e che la tutela degli animali andrebbe ricompresa all'interno dell'art. 2 Cost., attraverso un processo interpretativo che prevede l'inserimento nella categoria dei diritti inviolabili della persona anche nuovi interessi che man mano emergono nel tessuto sociale, attenendo comunque a posizioni riguardanti la tutela della persona umana⁴⁰¹.

In merito a tale aspetto, è ancora troppo presto per dare definizioni esaustive, data la recentissima entrata in vigore della novella costituzionale.

È necessario analizzare un ultimo punto, forse quello più importante e critico della riforma, relativo alla natura della riserva di legge e alla collocazione di questa nell'art. 9 Cost.

La posizione e la formulazione data alla tutela degli animali viene definita come “innaturale⁴⁰²”, poiché una disposizione contenuta nei principi fondamentali non sembra essere il *locus* opportuno per inserire una riserva di legge statale, facendo sì che nei confronti degli animali non si parli tanto dell'esistenza di un nuovo principio, quanto più di un'attribuzione di competenze in capo allo Stato⁴⁰³.

È stato suggerito da gran parte della dottrina che la disposizione così formulata poteva meglio allinearsi nelle righe dell'art. 117 Cost., o in generale nella disciplina concernente le competenze tra Stato e Regioni⁴⁰⁴.

Infatti, la scelta del legislatore costituzionale potrebbe intaccare il delicato equilibrio, creato grazie alla giurisprudenza, riguardo le materie presenti nel Titolo V, avendo come effetto principale quello di estromettere completamente le Regioni dalla materia di tutela degli animali, ambito che ricomprende tutta una serie di discipline settoriali quali l'agricoltura, la sanità e il governo del territorio⁴⁰⁵.

È stato inoltre considerato che l'aver affidato al Legislatore il compito di disciplinare i modi e le forme di tutela degli animali non aggiunge nulla di innovativo al precedente assetto, poiché da un

⁴⁰⁰ Corte costituzionale sent. n. 166/2004, disponibile su www.giurcost.it.

⁴⁰¹ Cassazione civ. Sez. I sentt. nn. 26972, 26973, 26974, 26975/2008.

⁴⁰² G. VIVOLI, *op cit.*, p. 28.

⁴⁰³ Sul punto, non sembra trovare una soluzione interpretativa la scelta effettuata dal Legislatore costituzionale per il diverso e speciale coinvolgimento istituzionale dello Stato e non della Repubblica, così come per la tutela dell'ambiente, degli ecosistemi e della biodiversità.

⁴⁰⁴ Al contrario, P. VIPIANA, *op cit.*, p. 1119, sostiene che vero è che la collocazione, forse, opportuna per una formulazione del genere sarebbe stata quella dell'art. 117 Cost., ma tale scelta avrebbe sicuramente sminuito la rilevanza della previsione sulla tutela degli animali.

⁴⁰⁵ G. SANTINI, *op cit.*, pp. 470-471.

lato, in tale materia, è stato osservato come era già presente un intervento statale sia ragionando in tema di ambiente ed ecosistema (competenza esclusiva), sia con riguardo alla tutela della salute (materia concorrente), nella quale viene ricondotta anche l'assistenza veterinaria. Dall'altro, invece, si rischia di ridurre lo spettro di tutela degli animali, poiché venendo meno la competenza regionale, non si raggiungerebbero più quegli ottimi risultati in tema di protezione delle specie ai quali era approdata la tutela regionale, quasi sempre feconda ed innovativa sul punto⁴⁰⁶. Pacifica infatti era la possibilità, secondo un orientamento giurisprudenziale risalente a prima della riforma del Titolo V, che le Regioni potessero introdurre livelli minimi di tutela più rigorosi rispetto a quelli individuati a livello statale, assicurando così una maggiore protezione delle specie animali⁴⁰⁷.

Ugualmente problematica è la scelta lessicale, in quanto la locuzione “modi e forme” evoca qualificazioni diverse: i primi stanno a significare l'intensità di tutela che il Legislatore deve apprestare, mentre le seconde riguardano la tipologia di tutela che può essere poi più o meno intensa, incidendo soprattutto sulle modalità di attuazione e non sul contenuto delle norme⁴⁰⁸.

Dunque, seppur novellato, l'art. 9 Cost. in merito alla tutela degli animali non sembra aver tracciato un solco di innovazione politico-istituzionale sul tema, non essendo stato inserito un riferimento minimo e sostanziale alla salvaguardia delle specie animali, poiché l'unico riferimento che abbiamo in costituzione attiene più che altro al metodo, facendo permanere forti ambiguità ideologiche e normative sull'attuazione concreta del precetto costituzionale, prestando il testo a diverse letture⁴⁰⁹.

Secondo una prima interpretazione, del tutto “ecocentrica”, per comprendere il contenuto della norma, è necessario leggerla in correlazione alla tutela dell'ambiente nelle sue diverse declinazioni, qualificando l'animale come entità vivente che, inserita nel contesto ambientale in cui vive, acquista rilevanza e tutela per il tramite del compito della Repubblica di difendere l'ambiente, gli ecosistemi e la biodiversità, differenziandosi da questo solo perché essa, *expressis verbis*, sia affidata alla legge dello Stato quasi come se fosse letto in regime derogatorio rispetto alla precedente disposizione⁴¹⁰.

Una seconda interpretazione prende invece parzialmente le distanze da questa concezione ecocentrica, valorizzando molto di più una sorta di autonomia concettuale della tutela degli animali

⁴⁰⁶ M. CECCHETTI, *op cit.*, p. 136.

⁴⁰⁷ Tale orientamento giurisprudenziale riguarda soprattutto il tema della caccia, dove innumerevoli sentenze, quali ad esempio le nn. 272/1996, 227/2003, 278/2012, 138/2017 e 7/2019, la Corte costituzionale aveva sancito la possibilità per le Regioni di ampliare l'elenco delle specie protette non cacciabili oppure ridurre la durata temporale dell'esercizio della caccia in forma programmata sul territorio regionale (c.d. prelievo venatorio).

⁴⁰⁸ E. DI SALVATORE, *op cit.*, p.13.

⁴⁰⁹ D. VITALE, *Tutela degli animali e riforma costituzionale. fondamenti ideologici e prospettive evolutive per una impostazione «eco-personalista»*, in *AmbienteDiritto*, fasc. n. 1 /2023, pp. 1-38.

⁴¹⁰ G. CHIOLA, *La Costituzione ambientale in Italia: un tentativo di costituzionalizzare il diritto della natura oppure un problematico rafforzamento dei riconoscimenti esistenti?* in *Nomos le attualità del diritto*, fasc. n. 2/2022, pp. 1-10.

rispetto all'ambiente, consentendo di ampliare la trama delle soggettività presenti in Costituzione, includendo anche quest'ultimi così come realizzato nei confronti delle future generazioni⁴¹¹.

Entrambe le correnti di pensiero offrono molti spunti di riflessione, soprattutto sul modo di colmare un evidente vuoto del Legislatore, lasciato alle più varie interpretazioni in dottrina e, un domani, in giurisprudenza.

La visione ecocentrica è coerente con le premesse e la storia che ha caratterizzato l'evoluzione dell'art. 9 Cost., aspetto questo riconosciuto anche in sede di lavori preparatori nel momento in cui ci si voleva riferire agli animali quali esseri senzienti; tuttavia, in questo caso, si rischia di non prestare adeguata tutela agli animali o creare discriminazioni "tra gli animali", poiché considerati come elementi costitutivi dell'ambiente e non come soggetti diretti delle disposizioni normative.

La seconda visione ha il pregio di dare particolare rilevanza normativa agli animali, sancendo la rilevanza giuridica di questi e rendendoli titolari di una particolare aspettativa alla tutela del proprio benessere. Anche su questo punto vengono sollevate delle criticità, maggiormente basate sulla fumosa possibilità di attribuire a questi dei veri e propri diritti soggettivi⁴¹².

11. L'ambiente nei rapporti economici: il nuovo articolo 41 della Costituzione.

Possiamo affermare con certezza che la riforma non si è limitata solo ed esclusivamente a modificare l'art. 9 Cost., con tutte le conseguenze appena descritte, ma è andata oltre, imprimendo un'impronta "sostenibile" anche alla c.d. "Costituzione economica".

Tale ultima locuzione apre a molteplici considerazioni giuridiche, poiché molti autori hanno tentato di ricostruirne il significato, ampliandone la portata e declinandola in diverse accezioni.

Ad esempio, si è parlato di Costituzione economica come formula riassuntiva delle norme della Costituzione in senso formale concernenti i rapporti economici, all'interno della quale vi rientrano anche le leggi ordinarie di rilevanza costituzionale, oppure come espressione che ricomprende non solo i già citati aspetti, ma anche l'attività della pubblica amministrazione e del diritto vivente, oppure i mutamenti dell'opinione pubblica⁴¹³.

Non si può in tal sede non far menzione del brillante contributo proveniente dalla dottrina estera, la quale afferma che l'economia, come il diritto, è espressione della cultura di un popolo, che si prefigura lo scopo di soddisfare i bisogni materiali, tenuto conto delle risorse disponibili⁴¹⁴. Questi riferimenti,

⁴¹¹ R. BIFULCO, *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, n. 1/2022, pp. 7 ss.

⁴¹² A. A. MOLLO, *La soggettività giuridica degli esseri non umani: gli animali*, in *European Journal of Privacy Law & Technologies*, fasc. n. 2/2022, pp. 291 ss.

⁴¹³ S. CASSESE, *La nuova Costituzione economica*, Laterza, Bari, 2021, pp. 3 ss.

⁴¹⁴ L. RAISER, *La Costituzione economica come problema giuridico*, in *Il compito del diritto privato. Saggi di diritto privato e di diritto dell'economia di tre decenni*, Giuffrè, Milano, 1990, pp. 33 ss.

letti alla luce delle istanze di tutela ambientale, ci possono far preliminarmente comprendere come la riforma costituzionale di cui al presente lavoro possa rappresentare un “ri-orientamento in senso ecologico dell’economia⁴¹⁵”. Non a caso, la modifica dell’art. 41 Cost., ad opera della l. cost. n. 1/2022, è stata qualificata come una vera e propria riforma “programma”, avente la capacità di modificare il funzionamento dell’economia nel nostro ordinamento, spostando il pendolo perennemente oscillante del Legislatore più verso la libertà che verso l’autorità⁴¹⁶.

Scopo principale della novella è dunque quello di sottolineare la rilevanza delle questioni ambientali anche dal punto di vista economico, motivo per il quale la norma va letta congiuntamente alle modifiche apportate all’art. 9 Cost.

Tuttavia, anche considerata in maniera isolata, la disposizione contiene importanti spunti di riflessione.

Pertanto, come tutte le norme riguardanti i rapporti economici, contiene sia l’affermazione di una regola garantistica del privato e sia una regola di disciplina pubblica della materia⁴¹⁷.

Infatti, al secondo comma, l’articolo individua quelli che sono i limiti negativi a cui è sottoposta la libera iniziativa economica e gli interessi che lo stesso Legislatore preme di salvaguardare, mentre il terzo comma riguarda le modalità di intervento dei pubblici poteri nei confronti degli operatori economici. (c.d. limiti positivi).

11.1. I limiti alla libera iniziativa economica privata nel rispetto dell’ambiente.

L’intervento di modifica si è risolto con l’inserimento dei lemmi “ambiente e salute” nel novero dei valori fondamentali, riconducibili alla centralità della persona umana, attraverso cui i Padri costituenti hanno tentato di bilanciare sia l’attività di impresa che lo sviluppo economico, oltre i già presenti limiti quali la sicurezza, la libertà e la dignità; mentre il riferimento all’utilità sociale è rimasto inalterato.

Accantonando per un attimo le modifiche introdotte al comma 3 e focalizzandoci solo sui limiti negativi, possiamo da subito sottolineare come l’enunciazione di nuovi limiti alla libertà di iniziativa economica privata potrebbe auspicare una modifica degli equilibri fondamentali presenti nella geometria costituzionale che permeano la stessa essenza dello Stato sociale, fatta propria dalla nostra Repubblica e che indicherebbero un nuovo modo di intervento del Legislatore nell’economia⁴¹⁸.

⁴¹⁵ F. de LEONARDIS, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Dir. Amm.*, 2021, p. 795.

⁴¹⁶ P. DE GRAUWE, *The Limits of the Market: The Pendulum Between Government and Market*, Oxford University Press, Oxford, 2016, pp. 1-52.

⁴¹⁷ M. S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell’economia*, Il Mulino, Bologna, 1977, p. 126.

⁴¹⁸ L. CASSETTI, *Riformare l’art. 41 della Costituzione: alla ricerca di nuovi equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente?* in *www.federalismi.it*, fasc n. 4/2022, pp. 192-193.

Per comprendere come la libera iniziativa economica ora possa assumere un connotato “ambientalista”, è necessario inquadrare il contesto normativo di riferimento dell’art. 41 Cost., il quale è stato da sempre qualificato come estremamente complesso, stante il peculiare rapporto tra la libertà, che la Costituente volle costantemente rimarcare, ed i suoi limiti, di cui l’iniziativa economica deve rispettare i dettami.

La clausola di utilità sociale è sempre stata utilizzata *ad adiuvandum* nei confronti dell’ambiente, poiché la sua interpretazione estensiva ha di certo dato la possibilità, soprattutto alla Consulta, di constatare come “al limite dell’utilità sociale a cui soggiace la l’iniziativa economica privata in forza dell’art. 41 Cost., non possono dirsi estranei gli indirizzi legislativi che risultano non irragionevolmente intesi alla tutela dell’ambiente⁴¹⁹”.

Di certo non poteva non rientrare anche l’ambiente in tale clausola, definita dalla “irriducibile poliedricità⁴²⁰”, la quale opera come una vera e propria valvola respiratoria capace sia di proiettare l’iniziativa economica privata in una direzione evolutiva⁴²¹ e progressista, sia di riconoscere sempre una maggiore attenzione alla tutela ambientale.

Effettivamente, in dottrina ci si è chiesti se la nuova enunciazione dell’art. 41 Cost. rappresenti una vera e propria svolta ambientalista dell’ordinamento italiano e se la salute e l’ambiente debbano essere considerati come limiti prioritari alla libertà di iniziativa economica privata⁴²² o quale valore che deve essere riconosciuto a tali lemmi.

Bisogna rammentare che la disposizione comprende in sé due riferimenti che hanno pari dignità, da un lato l’iniziativa economica viene definita come libera, e dunque come diritto fondamentale dell’individuo⁴²³, e dall’altro i limiti che compongono il concetto di utilità sociale (salute, ambiente, libertà e sicurezza) rappresentano altrettanti diritti che soddisfano altri interessi ugualmente rilevanti. Non essendo presente nella Costituzione italiana, come già precedentemente ribadito, la possibilità di costruire una gerarchia tra principi, si deve desumere che i neo-introdotti limiti, quali salute e ambiente, rientreranno anch’essi nelle operazioni di ponderazione e bilanciamento, effettuate per

⁴¹⁹ Corte costituzionale, sentt. nn. 127/1990 e 190/2001, in www.giurcost.it.

⁴²⁰ A. BALDASSARRE, *Iniziativa economica privata*, in *Enc. del diritto*, Milano, 1971, p. 603.

⁴²¹ Peculiare è riportare le preoccupazioni sollevate da Einaudi in seno all’Assemblea costituente durante i primi lavori preparatori dell’art. 41 Cost: esso riteneva la clausola di utilità sociale estremamente ampia e non suscettibile di avere un significato preciso, auspicando che i Legislatori del domani potessero effettivamente comprendere la sostanza del riferimento all’utilità sociale.

⁴²² L. CASSEETTI, *Salute e ambiente come limiti “prioritari” alla libertà di iniziativa economica?* in www.federalismi.it, fasc. n. 2/2021, pp. 1-4.

⁴²³ Peculiare, in questo senso, è il contributo di V. SPAGNUOLO VIGORITA, *L’iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Napoli, 1959, p. 228, il quale osserva come l’iniziativa economica privata è un “ principio istituzionale, cui la recezione nella Carta fornisce l’elemento formale della garanzia costituzionale, necessario per assurgere a dignità di libertà fondamentale; in particolare, non potendo dubitarsi che questa sia dichiarata come proiezione della personalità individuale tutelata dall’intero ordinamento, la pretesa del singolo a vederla rispettata e quindi a godere della posizione contemplata dalla relativa norma assume la natura di un vero diritto fondamentale”.

cercare il miglior punto di equilibrio in un terreno non scevro da criticità, stante il quasi sempre conflittuale rapporto che lega lo sviluppo economico e la protezione dell'ambiente⁴²⁴.

Tale interpretazione viene supportata dalla dimensione estremamente personalistica che permea la nostra Costituzione, poiché gli stessi diritti fondamentali in essa contenuti hanno lo scopo ultimo di delineare un progetto di società nella quale sia garantita a ciascuno la possibilità di svolgere una vita capace di esprimere la sua personalità⁴²⁵, obiettivo nel quale rientra anche lo svolgimento di attività economiche.

Per questi motivi, secondo il parere di parte della dottrina⁴²⁶, non può darsi una lettura del nuovo art. 41 Cost. in senso unicamente ambientale, ponendo quest'ultimo limite al di sopra degli altri presenti all'interno della disposizione, poiché questa configurazione tirannica avrebbe delle conseguenze negative e incongrue nella logica costituzionale, rendendo l'attività imprenditoriale quasi schiava della tutela ambientale e non potendo più raggiungere quell'equilibrio tra diversi valori che permetta il rispetto e la tutela di tutti gli eterogenei interessi in gioco.

Orbene, queste ultime considerazioni non vogliono approdare all'assunto per cui la riforma dell'art. 41 Cost. sia da intendere come *inutiliter data* o che la tutela dell'ambiente non debba ricoprire un ruolo, anche di spicco, nei vari aspetti che riguardano l'iniziativa economica.

Quello che qui si vuole intendere è che l'aver inserito l'ambiente anche nella Parte della Costituzione concernete i rapporti economici deve rappresentare non l'adesione ad una visione assolutistica dove l'ambiente si erge ad indiscusso principio supremo, capace di limitare ogni altro interesse, come l'attività di impresa, che non sia in linea con i suoi dettami, ma un cambio di rotta, in vista di una maggiore centralità ricoperta dall'ambiente nelle politiche pubbliche domestiche o sovranazionali, protesa allo sviluppo di meccanismi che siano capaci di coniugare realtà sociali differenti, come la libertà di impresa, l'utilità sociale, il progresso economico e la protezione dell'ambiente stesso.⁴²⁷

Dunque, l'ambiente non potrebbe essere considerato in astratto come meritevole di una tutela maggiore rispetto ad altri interessi individuati dalla norma, ma dovrà necessariamente essere bilanciato con questi.

Diverse, pertanto, possono essere le variabili di interpretazione dell'art. 41 Cost. dopo l'intervento di modifica.

⁴²⁴ “Non è concepibile, dunque, la prevaricazione ovvero la tirannia di un valore rispetto agli altri, poiché la dignità della persona è la sintesi della pluralità dei diritti e delle garanzie (nonché dei doveri) previsti dalla Costituzione”. Cfr. L. CASSETTI, *op. ult. cit.*, p. 198.

⁴²⁵ A. VACCARI, *I fondamenti teorici dell'utilità sociale*, in *Riv. Gruppo di Pisa*, fasc. 1/2017, pp. 2-7.

⁴²⁶ D. GRIFONI, *Il concetto di utilità ambientale nell'art. 41 Cost.*, in *Ambientediritto*, fasc. n. 3/2022, pp. 10-12.

⁴²⁷ Interessante, sul punto, l'osservazione di D. GRIFONI, *op. cit.*, p. 13, dove l'autore utilizza l'espressione “utilità ambientale” al fine di spiegare questo nuovo paradigma, all'interno del quale la locuzione appena citata rappresenta più un'opportunità che un limite.

Com'è stato osservato in dottrina⁴²⁸, bisognerà verificare se a tali limiti negativi non verrà data attuazione legislativa attraverso norme di rango primario o secondario che vadano a completare o ad integrare il nuovo disposto costituzionale.

Da un lato, quindi, potremmo avere conferma della non assoluta svolta ambientalista dell'art. 41 Cost., il che porterebbe “solo” ad una conferma, ovviamente rafforzata, dei risultati ottenuti soprattutto in giurisprudenza, da sempre attenta al binomio economia-ambiente.

Dall'altro lato, invece, bisogna sottolineare, come si avrà modo di approfondire nelle pagine successive, come tale riferimento potrebbe fare da solida base per la predisposizione di strumenti programmatori e di controllo, volendo orientare l'economia verso precisi obiettivi di tutela ambientale.

Estremamente interessante è l'osservazione proposta in dottrina⁴²⁹, secondo cui i tre commi dell'art. 41 Cost. risulterebbero comprensivi delle definizioni di economia che si sono succedute nel tempo e che troverebbero, grazie alla riforma costituzionale, puntuale emersione⁴³⁰.

Infatti, l'*incipit* del disposto costituzionale, affermando testualmente che “L'iniziativa economica privata è libera” si ricollega alla c.d. *brown* o *red economy*, che viene descritta come una struttura a carattere lineare, impostata secondo un modello diacronico così sintetizzato: “produci, usa e getta”.

Ciò rappresenta la concezione tradizionale di economia, a carattere lineare, dove una volta terminato il consumo termina anche il ciclo del prodotto che diventa rifiuto. Il tutto parte dall'estrazione delle materie prime, passando per la produzione ed il consumo del prodotto, fino ad arrivare all'eliminazione degli scarti, una volta raggiunta la finalità del bene medesimo, meccanismo in linea con il paradigma meccanicistico che vede il mondo come una macchina finalizzata solo ed esclusivamente al consumo e alla produzione⁴³¹.

Il prosieguo della norma costituzionale, ed in particolare l'enunciazione dei vincoli negativi a cui è sottoposta l'attività economica, apre la strada ad una seconda concezione, che è quella di *green economy*.

In particolare, la crisi del 2008, portatrice di instabilità politiche e sociali, ha messo in luce come l'attività economica debba essere maggiormente indirizzata verso un miglioramento della qualità della vita e del benessere sociale, obiettivo non raggiungibile secondo il modello convenzionale precedentemente illustrato.

⁴²⁸ P. LOGROSCINO, *Economia e ambiente nel “tempo della Costituzione”*, in www.federalismi.it, fasc. n. 29/2022, pp. 86-96.

⁴²⁹ F. de LEONARDIS, *op. ult. cit.*, pp. 779 ss.

⁴³⁰ In merito all'accezione “cromatica” del nuovo articolo 41 della Costituzione si v. P. MASCARO, *op. cit.*, p. 4

⁴³¹ F. CAPRIA, V. MATTEI, *Ecologia del diritto*, Aboca, Sansepolcro, 2017, pp. 40 ss.

Infatti, preso atto della finitezza delle risorse presenti sul pianeta, la *brown economy* non era più capace di sostenere i tempi ed i livelli di sviluppo caratterizzanti la società odierna, da sempre improntata ad un aumento dei consumi e da un incessante utilizzo delle risorse naturali.

Per tali motivi, si è pensato di introdurre un modello di economia che potesse coniugare lo sviluppo dell'attività industriale con le prerogative, sempre più emergenti, di tutela dell'ambiente, dando forma e corpo al concetto di sostenibilità.

Quest'ultima, infatti, permette di focalizzarsi sulla crescita economica e industriale attraverso azioni e politiche che si basano su di un equo e razionale uso delle risorse ed una maggiore sensibilità nei confronti della questione ambientale, che più di tutti influenza tale campo⁴³².

Si assiste dunque ad un meccanismo di rimodulazione dei processi economici verso il concetto di economia circolare, la quale si presenta come un sistema in cui tutte le attività, a partire dall'estrazione e dalla produzione, sono organizzate in modo che i rifiuti di qualcuno diventino risorse per qualcun altro⁴³³.

Il concetto di economia circolare però non si esaurisce nella tematica dei rifiuti, approdando invece a diverse considerazioni sui modelli di sviluppo.

In particolare, partendo dall'assunto per cui i modelli economici devono seguire, o meglio, imitare i meccanismi che si rinvergono negli ecosistemi naturali, ove tutto ciò che si produce viene riutilizzato, si intende impostare un modello di economia che, mimando la natura, porti alla possibilità di riutilizzo delle materie prime.

L'energia e i materiali utilizzati nella filiera produttiva vengono mantenuti il più a lungo possibile e i prodotti scaturiti dai processi industriali vengono progettati sia per non inquinare, sia per migliorare l'ambiente⁴³⁴.

Tra le varie normative che ricalcano tale impostazione possiamo ricordare il c.d. "Collegato ambiente" cioè la legge n. 221 del 2015, recante "Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento eccessivo di risorse naturali".

La norma riguarda un pacchetto di misure destinate ad incidere sui vari aspetti della normativa ambientale, tra cui rientrano ad esempio fondi per mobilità sostenibile, bonifica dell'amianto, fondi per il rischio idrogeologico, *oil free zone*, incentivi economici per la raccolta differenziata o nuove norme contro l'abbandono di rifiuti.

⁴³² S. CAVALIERE, *Economia circolare e intervento pubblico nell'economia: spunti di riflessione*, in *Diritti Fondamentali*, fasc. n. 1/2020, pp. 924-925.

⁴³³ R. FERRARA, *Brown economy, Green economy, Blue economy, l'economia circolare e il diritto dell'ambiente*, in *Dir. Proc. Amm.*, fasc. n. 13/2018, pp. 801 ss.

⁴³⁴ F. de LEONARDIS, *Il diritto dell'economia circolare e l'art. 41 Cost.*, in *Riv. Quad. Dir. Amb.*, fasc. n. 1/2020, p. 64.

Anche nel settore energetico⁴³⁵, le prerogative della *green economy* svolgono un ruolo fondamentale, poiché grazie agli investimenti ed incentivi a sostegno delle fonti rinnovabili si raggiunge più facilmente l'obiettivo di efficienza energetica, preservando comunque le risorse naturali e tutelando l'ambiente.

Infatti, nel documento di Strategia Energetica Nazionale (SEN), adottato con decreto ministeriale del 10 novembre 2017, tra gli obiettivi che vengono posti alla nazione vi rientrano l'aumento dell'utilizzo di fonti rinnovabili del 28%, la riduzione delle emissioni di gas entro il 2050, il raddoppiamento degli investimenti in *clear energy* e la promozione della mobilità sostenibile e dei servizi di mobilità condivisa⁴³⁶.

Riflessi della *green economy* si hanno anche nel settore degli appalti, dove ritroviamo la disciplina del *Green Public Procurement* (GPP), un processo che coinvolge direttamente le Pubbliche Amministrazioni nelle procedure di appalto⁴³⁷.

Infatti, l'art. 34 del Codice dei contratti pubblici prevede una serie di criteri minimi ambientali che devono essere rispettati durante le procedure di gara effettuate dalla P.A. per la realizzazione di opere, beni o servizi.

I criteri ambientali minimi vengono adottati con decreto del Ministro della transizione ecologica e consentono di aumentare l'utilizzo di tecnologie e realizzare prodotti che siano rispettosi dell'ambiente, attraverso meccanismi premiali per gli operatori economici.

Il codice degli appalti, con la novella del 2017, ha reso obbligatoria l'applicazione di tali requisiti minimi da parte di tutte le stazioni appaltanti, facendo sì che le pubbliche amministrazioni non solo raggiungano l'obiettivo di riduzione degli impatti ambientali, ma possano promuovere modelli di consumo più sostenibili e "circolari", anche diffondendo l'occupazione "verde".

Tramite questi esempi si può indubbiamente cogliere il passo in avanti fatto dall'ordinamento italiano nei confronti di uno sviluppo economico più sostenibile. Tuttavia, questo modello, isolatamente considerato, ci mostra una tutela dell'ambiente ancora considerata unicamente come costo o come "vincolo negativo"⁴³⁸ all'attività economica, poiché se da un lato la *green economy* si presenta come un metodo di rimodulazione dei processi economici, dall'altro si limita ad intervenire su singoli

⁴³⁵ Per una disamina sulla tutela del settore energetico, si v. C. VIVANI, *Ambiente ed energia*, in R. FERRARA, M. A. SANDULLI, *op cit.*, pp. 503 ss.

⁴³⁶ Per una panoramica sul tema, si segnala T. FANELLI, F. TESTA, *A proposito di strategia energetica nazionale*, in *Economics and Policy of Energy and the Environment*, fasc. n. 1/2012, pp. 19-41.

⁴³⁷ A. DI GIOVANNI, *L'ambiente sostenibile nel nuovo Codice degli appalti: green public procurement e certificazioni ambientali*, in *Il diritto dell'economia*, fasc. n. 1/2018, pp. 157-180.

⁴³⁸ F. de LEONARDIS, *op. ult. cit.*, p. 70.

comparti o settori, considerati prioritari o strategici, senza conformare i cicli economici o i metodi di organizzazione della produzione verso più elevati *standard* di tutela ambientale⁴³⁹.

Per approdare a tale modello, è necessario analizzare il comma 3 dell'art. 41 Cost., ed il suo riferimento alla c.d. *Blue economy*, nelle pagine che seguiranno.

11.2 Il coordinamento a fini sociali e ambientali: il ruolo del legislatore nella programmazione coordinata dell'ambiente e dell'economia in vista dello sviluppo sostenibile.

L'ultimo comma dell'articolo 41 della Costituzione stabilisce che “La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica o privata possa essere indirizzata e coordinata ai fini sociali⁴⁴⁰ e ambientali⁴⁴¹”.

La formula sembrerebbe indicare una sorta di principio di necessaria integrazione delle politiche ambientali all'interno della programmazione delle attività economiche, facendo sì che lo sviluppo sociale tenga bene in considerazione le esigenze di cui sono portatori l'ambiente, gli ecosistemi e la biodiversità.

Il novellato disposto costituzionale prevede che l'intervento pubblico in materia ambientale non sia solo sporadico ed eventuale, bensì doveroso, poiché dal dato testuale emerge che la “legge determina programmi e controlli” e non “può determinare”, al fine di indirizzare l'attività economica verso obiettivi che la stessa Carta fondamentale qualifica come meritevoli di tutela⁴⁴².

Dunque, l'accostamento dei fini ambientali a quelli sociali permette una diversa qualificazione dell'intervento pubblico che assume, in questo caso, la posizione di vincolo pubblicistico al

⁴³⁹ La *green Economy* non è infatti – o se si preferisce non è consapevolmente tale – un modello relazionale che si prefigge di agire deliberatamente sui modi e sulle forme concrete della produzione e del consumo; ci dirà, ad esempio, che una centrale elettrica dovrà funzionare grazie all'energia eolica, ma forse non interviene direttamente sulla qualità e quantità dei materiali che debbono essere utilizzati per la sua realizzazione e messa in esercizio e neppure ci dirà forse che cosa ne sarà delle materie prime utilizzate, del possibile riutilizzo degli scarti e dei rifiuti e dei materiali nobili, ecc. Ossia, per meglio dire, questa nostra centrale non sarà stata verosimilmente progettata in vista della riduzione dei rifiuti, del recupero, del riuso e del riciclaggio di tutto quanto appare come oggettivamente recuperabile e riutilizzabile. Cfr. R. FERRARA, *op cit.*, p. 822.

⁴⁴⁰ Già prima della riforma dell'art. 41 Cost., la clausola di utilità sociale era stata legittimata in un'importante questione concernente l'intervento pubblico a sostegno della compagnia Alitalia. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 270/2010, ha considerato legittima la norma che consentiva la fusione di Alitalia con *AirOne*, derogando alle regole nazionali ed europee sulle procedure *antitrust* in materia di concentrazioni tra imprese e tutela dei consumatori, stabilendo che “prevedendo che l'attività economica pubblica e privata può essere indirizzata e coordinata a «fini sociali», consente una regolazione strumentale a garantire la tutela anche di interessi diversi rispetto a quelli correlati all'assetto concorrenziale del mercato garantito”. Cfr. L. CASSETTI, *op. cit.*, p. 200.

⁴⁴¹ Anche in questo caso, abbiamo dei riferimenti precedenti al bilanciamento operato dalla Corte costituzionale proprio in tema di regolazione economica e tutela dell'ambiente. Illegittima, in questo caso, era una legge regionale che prevedeva, in aggiunta alla V.I.A., un'ulteriore autorizzazione di cui gli imprenditori dovevano dotarsi al fine di investire nel settore energetico. Norma palesemente in contrasto con l'art. 41 Cost., nella parte in cui garantisce ai privati la libera iniziativa economica, i quali sono già gravati dalla necessità di dotarsi dell'autorizzazione (V.I.A.) già di per sé funzionale a bilanciare gli interessi ambientali con quelli economici. Cfr. L. CASSETTI, *op. cit.*, pp. 201-202.

⁴⁴² U. POTOTOTSHNIG, *Poteri pubblici e attività produttive*, in *Scritti Scelti*, Padova, 1999, p. 647.

perseguimento di obiettivi di specifico indirizzo ambientale, attraverso una logica di tipo programmatorio che consenta di superare la concezione antagonista del rapporto tra ambiente ed economia⁴⁴³.

I rapporti tra attività economica e ambiente sembrano atteggiarsi diversamente a seconda della prospettiva temporale in cui ci si pone, se si ha riguardo al “presente percepito” o se si ha riguardo anche ai posteri, al futuro e alle generazioni ancora non protagoniste della società.

È stato osservato in dottrina⁴⁴⁴ che lungo la storia, ambiente ed economia sono da sempre stati considerati, per natura, in forte antitesi tra di loro, quasi come se fossero in una perenne lotta e, di conseguenza, anche il contesto giuridico si è omologato a tale visione, qualificandoli anch'essa come interessi contrapposti.

Ora il “tempo della Costituzione” è mutato, la Carta fondamentale che affonda in vigorose radici del passato deve fare i conti con la realtà immanente e con il futuro, all'interno del quale il rapporto antagonista tra i due interessi tende a sfumare, pervenendo a nuovi punti di contatto e creando una vera e propria convergenza e sinergia tra tutela dell'ambiente e attività economiche.

La volontà di coniugare tutela dell'ambiente e iniziativa economica privata, cogliendo anche il riferimento previsto nel novellato art. 9 Cost. dell'interesse delle future generazioni, deve scontare il difficile superamento della logica egoistica che permea la mentalità dei più.

Infatti, spesso la bussola degli interessi umani fa rotta verso la realtà a breve termine, tendendo a focalizzarsi sulla possibilità di fruire, *hic et nunc*, delle risorse attualmente disponibili impiegate per massimizzare i profitti economici.

Il Legislatore costituzionale ha voluto ricostruire i rapporti, in termini di funzionalità, tra due valori costituzionali quali l'ambiente e la libera iniziativa economica, scelta che non poteva essere presa solo ed esclusivamente attraverso l'attività giurisprudenziale succedutasi sul tema.

Peraltro, il riferimento ai programmi e controlli che devono essere indirizzati anche ai fini ambientali rende ancora più pregnante il paradigma della doverosità dell'agire pubblico in materia ambientale, compito che *in primis* investe il Legislatore e le pubbliche amministrazioni. Come sottolineato in dottrina⁴⁴⁵, la novella costituzionale dovrebbe rappresentare un vero e proprio programma d'azione per i pubblici poteri.

⁴⁴³ M. RAMAJOLI, *Attività economiche, poteri pubblici e tutela dell'ambiente nel nuovo art. 41 della Costituzione*, in *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Editoriale scientifica, 2022, pp. 130-131.

⁴⁴⁴ P. LOGROSCINO, *Economia e ambiente nel tempo della Costituzione*, in *www.federalismi.it*, fasc. n. 29/2022, pp. 97-99.

⁴⁴⁵ G. SANTINI, *op cit.*, pp. 37-40.

È noto, infatti, che le scelte politiche in campo ambientale sono da sempre oggetto di processi decisionali, ponderazioni, limitazioni, complesse istruttorie ecc., attività dalle quali spesso non si rinviene una disciplina che possa a pieno tutelare le istanze ambientali.

Per tali motivi, il coordinamento ai fini ambientali delle scelte pubbliche si è reso necessario al fine di guidare il Legislatore verso un nuovo paradigma, transitando da una contrapposizione di valori ad una armonizzazione di questi⁴⁴⁶, ponendo l'ambiente come valore-obiettivo da considerare in maniera preminente, soprattutto in un settore come quello economico, dove sempre più spesso le istanze ambientali vengono soffocate o declassate.

Oltre che dal punto di vista istituzionale, bisogna analizzare anche l'impatto della riforma sul settore delle imprese, anch'esse in primo luogo chiamate a difendere le istanze ambientali.

La formulazione dell'art. 41 Cost. permette l'accesso a regole che favoriscono la diffusione delle *best practices* della *corporate social responsibility*⁴⁴⁷, nella quale l'attività di impresa non viene intesa solo come esercizio individuale di decisioni economiche, ma come un'attività organizzata che dalla sfera volitiva individuale dell'imprenditore estende i suoi effetti anche sugli altri soggetti coinvolti⁴⁴⁸. Ora, le modifiche introdotte con la novella del 2022 incidono maggiormente sull'attività imprenditoriale: questa già in precedenza doveva tenere bene in considerazione gli impatti negativi sull'uomo e sull'ambiente dipesi dallo svolgimento di una data attività economica e ora, attraverso il combinato disposto degli articoli 9 e 41 Cost., dovrà responsabilizzarsi anche nei confronti delle future generazioni.

Pertanto, in tale contesto l'art. 41 Cost. non ricomprende più una libertà in senso assoluto di svolgimento di una attività economica, poiché questa è mitigata attraverso l'obbligatorio raggiungimento della sostenibilità e dell'innovazione nei meccanismi di produzione, che abbiano cura di salvaguardare gli interessi ambientali⁴⁴⁹.

Senza anticipare ciò che verrà analizzato nel paragrafo successivo, l'attuale disposto costituzionale si inserisce in una più ampia corrente, proveniente dal panorama europeo e internazionale. Solo per accennare ad alcune iniziative, possiamo ricordare la proposta di modifica della direttiva 1937/2019, che funge da monito nei confronti delle società e delle imprese alla predisposizione di politiche

⁴⁴⁶ R. CABAZZI, *Dalla contrapposizione all'armonizzazione? Ambiente ed iniziativa economica nella riforma (della assiologia) costituzionale*, in www.federalismi.it, fasc. n. 7/2022, pp. 30-34.

⁴⁴⁷ Per approfondimenti sulla responsabilità sociale delle imprese, si v. V. BUONOCORE, *Etica degli affari, impresa etica e impresa socialmente responsabile*, in G. CONTE (a cura di), *La responsabilità sociale d'impresa*, Bari, 2008, pp. 54 ss.

⁴⁴⁸ Tali individui vengono definiti *stakeholders*, e cioè coloro che subiscono le conseguenze negative derivanti dallo svolgimento di attività d'impresa.

⁴⁴⁹ F. MAFFEZZONI, *Riflessione sui nuovi limiti ed orientamenti dell'iniziativa economica privata*, in www.federalismi.it, fasc. n. 5/2023, pp. 59-66.

aziendali volte sia alla riduzione degli impatti negativi prodotti dai meccanismi di produzione, sia a potenziare ed incentivare le pratiche sostenibili nei processi aziendali.

Al fine di raggiungere i prefissati obiettivi di tutela ambientale, è necessario introdurre una *governance* sostenibile all'interno degli *asset* aziendali, che possa dare concreta attuazione alla transizione ecologica.

Orbene, questo cambio di paradigma si ricollega al raffronto, descritto in precedenza, tra i commi dell'art. 41 Cost. e le varie tipologie di economia che si sono succedute nel tempo.

Il comma 3 apre la strada alla c.d. "*Blue economy*"⁴⁵⁰, ossia un modello che indirizza l'attività di produzione e di sviluppo verso la tutela ambientale, secondo la logica del "produci per migliorare l'ambiente"⁴⁵¹.

Infatti, tale concetto di economia non vede i temi della sostenibilità come strumenti utilizzati in una logica semplicemente "protettiva" dell'ambiente, ma incide proprio sui meccanismi di produzione e di sviluppo, spingendoli verso il sistema della rigenerazione⁴⁵², ove l'ambiente diviene il principale conduttore dello sviluppo economico e industriale.

L'intento della *blue economy* è quello di ridisegnare sia le politiche aziendali sia i meccanismi di produzione, al fine di creare una vera sinergia tra ambiente e sviluppo, dove l'aumento della tutela dell'uno corrisponde all'espansione dell'altro, e viceversa.

Per attuare queste prerogative è necessario un cambiamento, così com'è avvenuto per l'introduzione del mercato unico europeo: anche in questo caso è precipuo riprendere l'attività di "programmazione" dell'economia, con basi giuridiche differenti rispetto al passato, al fine di migliorare lo *status* dell'ambiente, anche in funzione della crescita economica⁴⁵³.

Infatti, come riportato da autorevole dottrina⁴⁵⁴, la *blue economy* rappresenta non tanto la semplice evoluzione dell'economia verde, quanto l'affermazione massima dell'economia circolare in senso stretto, la quale attesta il superamento delle vecchie politiche culturali e industriali sul punto.

⁴⁵⁰ Il tema della *Blue Economy* nasce dal lavoro dell'imprenditore Gunter Pauli, che nel 1994 fonda lo "Z.E.R.I." (*Zero Emissions Research and Initiatives*), un network formato da scienziati, imprenditori ed economisti impegnati a sviluppare dei processi produttivi che potessero avere zero impatti negativi sull'ambiente, emulando il funzionamento degli ecosistemi. La spiegazione del suo modo di pensare l'economia parte da una frase di Leonardo Da Vinci, contenuta nel *Codex Atlanticus*: «Tutto deriva da tutto; tutto è fatto di tutto; tutto si trasforma in tutto, perché tutto quello che esiste negli elementi è fatto di questi elementi». Nella sua opera, egli propone alla società cento modi per produrre o svolgere una data attività economica prendendo spunto dai meccanismi naturali. Ad esempio, l'accostamento dei colori così come visti sul manto delle zebre rappresenta un efficace sistema di controllo del calore fino ad un massimo di 9 gradi. Questo meccanismo è stato utilizzato in Giappone per la costruzione degli edifici Daiwa House a Sendai dove, sfruttando l'alternanza del bianco e del nero sulla parte esterna dell'edificio, si è riusciti a ridurre la temperatura di circa 4.7 gradi. Oppure le modalità con cui i coleotteri del deserto del Namib raccolgono le gocce di rugiada mattutina sono state emulate per utilizzare il vapore acqueo proveniente dalle torri di raffreddamento degli impianti nucleari al fine di recuperare l'acqua perduta. Cfr. G. PAULI, *Blue economy*, Feltrinelli, Milano, 2010, pp. 1-27.

⁴⁵¹ F. de LEONARDIS, *op cit.*, p. 25.

⁴⁵² G. PAULI, *op cit.*, p. 30.

⁴⁵³ F. de LEONARDIS, *op cit.*, p. 67.

⁴⁵⁴ R. FERRARA, *op. ult. cit.*, p. 33.

Non vi sono compiute definizioni del concetto di economia circolare, quest'ultima però può essere intesa come “un termine generico per definire un'economia pensata per potersi rigenerare da sola. In un'economia circolare i flussi di materiale sono di due tipi: quelli biologici, in grado di essere reintegrati nella biosfera e quelli tecnici destinati ad essere riutilizzati senza entrare nella biosfera⁴⁵⁵”.

L'economia circolare postula un radicale cambiamento del rapporto tra l'uomo e gli elementi naturali, passaggio compreso che, secondo le ricostruzioni fatte da autorevole dottrina⁴⁵⁶, si scompone in tre macroaree: gerarchia dei rifiuti, produzione di materie prime e bioeconomia rigenerativa.

Non essendo questa la sede adatta per descrivere compiutamente tutti e tre gli aspetti⁴⁵⁷ dell'economia circolare, ci limiteremo a parlare della bioeconomia rigenerativa, che più si allinea all'oggetto di questa trattazione.

La prospettiva della bioeconomia rappresenta un innovativo modello di sviluppo economico basato sugli studi dell'*Ecological Economics*⁴⁵⁸, secondo cui l'economia rappresenterebbe un sotto-insieme dell'ecosistema globale, dal quale deve trarre spunto e mimare il funzionamento nello svolgimento di politiche e di attività legate al progresso economico.

Secondo la ricostruzione di autorevole dottrina⁴⁵⁹, per bioeconomia si intende quell'insieme di attività economiche connesse all'invenzione, allo sviluppo, alla produzione e all'uso di prodotti e processi a base biologica all'interno di alcuni settori come attività agroalimentari, foreste, bioindustria e bioeconomia marina, i quali hanno due caratteristiche complementari: produzione basata su fonti rinnovabili e attività di riuso e riciclo di rifiuti biologici.

⁴⁵⁵ Nozione data dalla Ellen McArthur Foundation. Cfr. U. BADELLI, *Dai rifiuti la transizione verso l'economia circolare*, in *Riv. Giur. Amb.*, fasc. n. 15/2020, p. 13.

⁴⁵⁶ F. de LEONARDIS, *Economia circolare, saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici, verso uno Stato circolare?* in *Dir. Amm.*, fasc. n. 1/2017, pp. 170 ss.

⁴⁵⁷ Per ciò che concerne la gerarchia dei rifiuti, essa rappresenta la prima prospettiva presa in considerazione dall'economia circolare, che ha il suo fulcro proprio sul sistema di gestione dei rifiuti per cui l'ultimo stadio della gerarchia di questi non deve essere rappresentato dallo smaltimento, ma dal riciclaggio o dal recupero dei materiali. Dunque, tale primo aspetto si sintetizza nella volontà della legislazione degli ultimi anni di tutelare l'ambiente attraverso una minimizzazione dello smaltimento in discarica. Per approfondimenti, si v. P. DELL'ANNO, *Disciplina e gestione dei rifiuti*, in E. PICOZZA, P. DELL'ANNO, *op cit.*, pp. 201 ss.

Invece, per ciò che riguarda l'utilizzo di nuove materie prime, viene in considerazione il secondo aspetto dell'economia circolare, secondo cui dal riutilizzo o dal riciclo dei prodotti dovrebbero scaturire materie prime di seconda generazione, secondo i criteri stabiliti dalla disciplina dell'*End of Waste* prevista dal D.lgs. n. 152/2006. Infatti, mentre nell'economia di tipo lineare il consumo di un prodotto genera automaticamente un rifiuto, in quella circolare il non-rifiuto viene riutilizzato e reimmesso nel ciclo produttivo.

⁴⁵⁸ Tale teoria economica trova il suo fulcro nel particolare legame tra equilibrio dell'ecosistema, benessere umano e attività economiche. I principali temi trattati da questa corrente riguardano l'impronta ecologica da dare alle attività economiche, la ricerca di puntuali strumenti di politica ecologica e la predisposizione di incentivi e meccanismi per indirizzare lo sviluppo economico verso un maggiore approccio ambientale. Cfr. N. GEORGESCU-ROEGEN, *Energia e miti economici*, Bollati Boringhieri, Torino, 1998 pp. 1-200; Id. *Bioeconomia verso un'altra economia ecologicamente e socialmente sostenibile*, Bollati Boringhieri, Torino, 2003 p. 9 ss.; K. DOPFER, *Kennet Bouliding: a Founder of Evolutionary Economics*, in *Journal of Economics Issues*, vol. 28, n. 4, pp. 1201-1204.

⁴⁵⁹ F. de LEONARDIS, *op. ult. cit.*, p. 193.

L'utilizzo di tale meccanismo porta indubbi vantaggi, poiché le risorse adoperate nei processi industriali non solo limitano gli impatti negativi sull'ambiente e sull'ecosistema, ma sono prodromici alla conservazione di questi ultimi, dando la possibilità agli scarti della produzione di essere reimmessi nel circuito come nuove risorse.

Al fine di realizzare e rendere efficace questo sistema, vi è bisogno di una serie di compresenti fattori: innanzitutto un sistema industriale, poi un sistema agricolo che offra materie prime, un meccanismo di gestione dei rifiuti ed un assetto dei pubblici poteri che imposti le normative che fungono da base per lo sviluppo economico secondo lo schema appena descritto.

Proprio con riferimento a tale ultimo passaggio, possiamo riprendere il contenuto “programmatorio” del comma 3 dell’articolo 41 della Costituzione: vero è che la sostenibilità deve partire dalle stesse imprese, ma è altrettanto vero che i Legislatori nazionali e sovranazionali devono favorire tale percorso introducendo normative chiare, che possano consentire alle prime di mutare i meccanismi di produzione in tal senso.

Dopo di ciò, è necessario introdurre dei requisiti tecnici, individuati da organismi dotati di indipendenza e alta professionalità, al fine di individuare i prodotti resi con tali metodi produttivi.

È inoltre fondamentale che i pubblici poteri intervengano anche in tema di investimenti, favorendo politiche che trovino un giusto bilanciamento tra tutela dell’ambiente, tutela dell'economia di mercato e della concorrenza.

Dunque, l’intervento programmatico del Legislatore, capace di coniugare sia lo sviluppo economico che la tutela dell’ambiente, rappresenta la rivincita dell’art. 41 Cost. poiché, grazie al riferimento all’economia circolare, l’intervento pubblico non andrà più a qualificarsi come mero limite negativo ma bensì positivo, orientando il privato verso una produzione che realizzi una “conformazione ecologica della politica industriale⁴⁶⁰”.

Il mutamento di prospettiva rispetto al passato è evidente, poiché pur essendoci un ritorno alla programmazione economica, questa è funzionale alla resa di un indirizzo unitario in materia di politiche sostenibili, attraverso la razionalizzazione della molteplicità di atti di programmazione settoriale.

Com’è stato osservato in dottrina⁴⁶¹, questo passaggio rappresenta un importante dato per il diritto costituzionale, poiché le finalità ambientali non verranno più indicate come giustificativi dell’intervento pubblico in materia, ma come attuazione di uno specifico obiettivo affidato al Legislatore da una norma costituzionale.

⁴⁶⁰ F. de LEONARDIS, *op cit.*, pp. 69-70.

⁴⁶¹ M. CECCHETTI, *op cit.*, pp. 147-148.

Peculiare è anche la scelta stilistica di inserire nel testo il riferimento “ai fini sociali e ambientali”, non distinguendoli l’uno con l’altro, ipotizzando la possibilità di perseguire e soddisfare in maniera distinta due interessi, congiungendoli, con l’auspicio che la realizzazione simultanea di questi assicuri il passaggio dal “*Welfare State* all’ *Environmental State*”⁴⁶².

11.3 L’allineamento della riforma ai programmi eurounitari che stanno alla base del Next Generation EU e Green Deal europeo.

La riforma, complessivamente considerata, si inserisce a pieno nel percorso intrapreso a livello comunitario di tutela dell’ambiente e secondo il principio di integrazione, avente effetti anche all’interno dell’ordinamento italiano.

Infatti, non si possono non osservare accostamenti e similitudini tra la novella e le prerogative europee introdotte tramite l’*European Green Deal*⁴⁶³.

Tale programma, tecnicamente riguarda le azioni riconducibili alla competenza europea in materia ambientale e climatica, ma si estende, ampliando in maniera considerevole le politiche dell’Unione finalizzate alla tutela dell’ambiente⁴⁶⁴.

Trattasi di un pacchetto di misure attuate attraverso una serie di diversi atti, come direttive o regolamenti, i quali hanno come fine ultimo una modifica dei rapporti tra la salvaguardia ambientale e la tutela dei meccanismi di mercato, introducendo un nuovo quadro normativo e realizzando nuovi bilanciamenti tra priorità della concorrenza e tutela ambientale.

Diverse sono le conseguenze e le materie dove tale nuova metodologia dispiega i suoi effetti.

In primis, si ha riguardo alla regolamentazione del mercato, all’interno del quale non viene solo favorita la competizione tra imprese, ma viene richiesto a queste ultime un ruolo attivo nel processo di transizione ecologica, che ha come pilastri l’approccio circolare e rigenerativo descritto nelle pagine precedenti⁴⁶⁵.

⁴⁶² A. MOLITERNI, *Il Green Deal europeo e le sfide per il diritto dell’ambiente*, in *Riv. Quad. Dir. Amb.*, fasc. n. 1/2021, pp. 5 ss.

⁴⁶³ Dottrina pressoché unanime ha sottolineato il raffronto tra le modifiche introdotte agli articoli 9 e 41 Cost. e le nuove istanze provenienti dal panorama europeo. Tra i tanti, si v. M. IANNELLA, *L’European Green Deal e la tutela costituzionale dell’ambiente*, in www.federalismi.it, fasc. n. 24/2022, pp. 170-174.

⁴⁶⁴ Il *Green Deal* è una strategia presentata dalla Commissione europea tra il 2019 ed il 2020, approvata dal Consiglio e dal Parlamento europeo, che sancisce l’impegno dell’Unione nell’affrontare i problemi legati al cambiamento climatico ponendo, la tutela dell’ambiente come prerogativa che investe tutti i campi di attività dell’Unione Europea, al fine di conciliare l’economia con il pianeta. Cfr. *Il Green Deal europeo*, COM (2019) 640 *final*, in www.eurlex.europa.eu.

⁴⁶⁵ Tra gli obiettivi dell’EGD ritroviamo il “*Fit for 55*”, una serie di normative finalizzate all’allineamento della legislazione UE agli obiettivi di neutralità climatica. Tra questi ritroviamo: una modifica al sistema di scambio di quote di emissione di CO₂ e una revisione delle norme sulle emissioni derivanti dal trasporto aereo e marittimo, una revisione delle direttive concernenti l’efficienza energetica, la tassazione dei prodotti energetici, la realizzazione di infrastrutture per i combustibili alternativi, la predisposizione di un fondo sociale per il clima e la riduzione delle emissioni di metano nel settore energia. Cfr. *Green Deal Europeo*, in www.consilium.europa.eu.

Come osservato da autorevole dottrina⁴⁶⁶, sono quattro gli aspetti chiave oggetto del nuovo orientamento funzionale dell'UE che meritano di essere sottolineati.

Il primo aspetto riguarda la Legge europea per il clima, la quale prevede di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050, imponendo un obbligo giuridico in capo agli Stati membri. Questi ultimi si impegnano a ridurre del 55% le emissioni di gas effetto serra nei prossimi trent'anni, rispetto ai livelli del 1990. Tale obiettivo verrà raggiunto tramite una minuziosa riduzione del ritmo delle emissioni, mediante lo sviluppo di un sistema di monitoraggio dei progressi raggiunti e la garanzia di una transizione verde, efficace in termini di costi per i cittadini e per le imprese⁴⁶⁷.

La strategia UE di adattamento ai cambiamenti climatici, approvata dai Ministri dell'ambiente dell'Unione Europea nel giugno del 2021, prevede una raccolta e una condivisione dei dati al fine di migliorare le conoscenze sull'impatto climatico, delle soluzioni basate sulla natura per creare dei sistemi che siano resilienti ai cambiamenti climatici e che tutelino al contempo gli ecosistemi e l'integrazione delle politiche macro-fiscali⁴⁶⁸.

Il secondo aspetto riguarda la Strategia UE sulla biodiversità per il 2030, che mira a contribuire al recupero della biodiversità in Europa entro il 2030, la cui realizzazione porterà benefici non solo all'ambiente, ma anche all'umanità, al clima e al pianeta⁴⁶⁹. Le principali azioni riguardano l'estensione della protezione di ulteriori superfici terrestri e marine, creando una rete che vada ad integrare e ad espandere di circa il 30% quella già presente di Natura 2000, il recupero di ecosistemi degradati, la riduzione dell'utilizzo di pesticidi e l'aumento dei finanziamenti per il perseguimento di tali finalità.

⁴⁶⁶ E. CHITI, *Introduction to the Symposium: Managing the Ecological Transition of the European Union*, in *Riv. Quad. Dir. Amb.*, fasc. n. 1/2021, p. 4.

⁴⁶⁷ Novità del *Green Deal* riguarda anche la previsione, nei confronti delle imprese che non svolgano attività compatibili con la tutela ambientale, di tasse o aggravii fiscali, o aumento delle accise su carbone, petrolio, o altri combustibili fossili utilizzati dall'industria energetica. Agevolazioni invece saranno previste nei confronti delle imprese che osservano le prescrizioni comunitarie nei settori dei trasporti, dell'edilizia, dell'industria, della ricerca e dell'innovazione. M. C. CARTA, *Il Green Deal europeo. Considerazioni critiche sulla tutela dell'ambiente e le iniziative di diritto UE*, in *Eurojus*, fasc. n. 4/2020, pp. 69-70.

⁴⁶⁸ Tale normativa viene qualificata come la "legge delle leggi", la quale introduce un quadro legislativo comunitario sul clima per i prossimi trent'anni. Tra i vari elementi dell'accordo provvisorio figurano la costituzione di un comitato scientifico sui cambiamenti climatici costituito da 15 esperti, avente il compito di fornire consulenza all'Unione europea, monitorare i dati relativi al cambiamento climatico e sull'andamento e sugli effetti delle misure adottate. Inoltre, la commissione propone anche di individuare un obiettivo climatico intermedio per il 2040, entro sei mesi dal primo bilancio globale effettuato nel quadro dell'accordo di Parigi. Cfr. *Proposal For A Regulation Of The European Parliament And Of The Council Establishing The Framework For Achieving Climate Neutrality And Amending Regulation* (EU) 2018/1999, in www.data.consilium.europa.eu.

⁴⁶⁹ Sul punto, nell'ottobre del 2020 si è tenuto il Consiglio sull'ambiente, nel quale sono state adottate delle "conclusioni" da parte dei vari ministri presenti: peculiare è stato l'intervento di Svenja Schulze, ministra federale tedesca dell'Ambiente, della tutela della natura e della sicurezza nucleare, la quale ha sottolineato come la biodiversità rappresenta la nostra assicurazione sulla vita, poiché fornisce aria e acqua pulite, risorse e materiali da costruzione e abbigliamento ed è necessario tutelarla nella maniera più efficiente possibile, onde evitare che la percentuale di perdita di biodiversità in Europa aumenti vertiginosamente. Cfr. www.consilium.europa.eu.

Le conclusioni⁴⁷⁰ adottate dal consiglio dell'UE invitano la commissione ad integrare le politiche sulla tutela della biodiversità negli atti normativi futuri e ribadiscono la necessità di intervenire in delicati settori quali l'agricoltura, la pesca e la silvicoltura. Inoltre, ribadisce come il nuovo sistema di *governance* sulla biodiversità debba rispettare il principio di sussidiarietà e di cooperazione, al fine di rendere attivamente partecipi tutti gli Stati membri al raggiungimento di tale obiettivo.

Il terzo aspetto riguarda gli *European green deal investment plan* (EGIDIP), strumenti predisposti al fine di facilitare investimenti pubblici protesi ad una transizione verso la *Climate-neutral, green, competitive and inclusive economy*⁴⁷¹. Il programma si sostanzia nell'introduzione di una nuova economia industriale volta sia ad accrescere la competitività delle imprese europee, sia a guidarle verso una trasformazione verde e digitale, in un contesto che presenta le caratteristiche quali infrastrutture sicure, *leadership* tecnologica, sostenibilità, sicurezza nell'approvvigionamento di materie prime e un mercato unico funzionante e rafforzato⁴⁷².

Il quarto ed ultimo aspetto riguarda il piano d'azione per l'economia circolare (PAEC) presentato dalla Commissione nel marzo del 2020, volto ad incidere sul passaggio all'uso dei sistemi circolari di produzione e consumo, anche al fine del raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050.

Il piano prevede un mercato europeo di prodotti sostenibili, che non impattino sul clima, realizzati attraverso un efficiente uso delle risorse naturali, direttive che promuovano il passaggio a strategie circolari nei maggiori settori produttivi quali quello della plastica, dell'industria tessile, dell'elettronica e delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, delle costruzioni e della gestione e spedizione dei rifiuti⁴⁷³.

Attraverso la disamina delle maggiori prerogative oggetto del *Green Deal* europeo, è possibile cogliere ancor di più la portata innovativa e rivoluzionaria della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione, soprattutto con riferimento ai sistemi di *governance* ambientale, orientati verso la transizione ecologica attraverso attività di coordinamento e pianificazione. Il novellato assetto costituzionale di tutela ambientale, letto in linea con gli interventi europei sul punto, rafforza ancor di più, da un lato la necessità di un'efficace tutela ambientale e dall'altro dà sostanza alle modifiche

⁴⁷⁰ Cfr. Council of European Union, *Conclusion on Biodiversity- the Need for Urgent Action*, Brussels, 16 ottobre 2020, pp. 1-17, disponibile su www.data.consilium.europa.eu.

⁴⁷¹ Consiglio dell'Unione Europea, *Una ripresa che fa progredire la transizione verso un'industria europea più dinamica, resiliente e competitiva- conclusioni del Consiglio*, Bruxelles, 16 novembre 2020, pp. 1-16, disponibile su www.data.consilium.europa.eu.

⁴⁷² Con riferimento al sistema degli investimenti, l'Unione europea ha previsto la mobilitazione di circa 1000 miliardi di euro nei prossimi 10 anni, tramite una stretta sinergia tra settore pubblico e settore privato. Il Consiglio europeo ha già previsto la destinazione, nel bilancio 2021-2027, di una serie finanziamenti al fine di realizzare numerosi progetti quali "Orizzonte Europa", il fondo LIFE, Fondi coesione ed altri che riguardano il tema della prevenzione del cambiamento climatico. Cfr. Piano di investimenti del *Green Deal* europeo COM (2020) 21 final, in www.ec.europa.eu.

⁴⁷³ Informazioni ed approfondimenti disponibili su *Economia circolare: in che modo l'UE intende realizzarla entro il 2050?*, in www.europarl.europa.eu.

dell'art. 41, poiché amplia le maglie dell'intervento pubblico e impone al Legislatore e alle amministrazioni di consentire la nascita di un sistema economico maggiormente orientato alla sostenibilità⁴⁷⁴.

Queste, ed altre strategie, rientranti nel pacchetto del *Green Deal* europeo, fanno parte del più ampio progetto del *Next Generation EU*⁴⁷⁵, grazie al quale l'Unione europea ha deciso di destinare una serie di finanziamenti, fino al 2026, per contenere e limare gli effetti negativi subiti dagli Stati Membri a causa dell'emergenza pandemica⁴⁷⁶.

L'idea che sta alla base del *Next Generation EU* non è solo indirizzata verso la "ripresa" economica degli Stati dopo tale periodo, ma anche quello di favorire la coesione sociale, l'aumento della resilienza e il potenziamento dei meccanismi di sostenibilità attraverso dei meccanismi di supporto finanziario che permettano ai singoli Governi di creare nuovi valori economici e far fronte alle difficoltà riscontrate.

Infatti, il *Recovery Fund*, che rappresenta il programma di sostegno ai Paesi dell'UE prevede, in ossequio al concetto di sostenibilità competitiva, sei aree di intervento prioritarie per l'Europa al fine di impiegare al meglio le risorse finanziarie⁴⁷⁷. Queste aree riguardano transizione verde, trasformazione digitale, crescita sostenibile, coesione sociale, salute e resilienza economica e politiche per le future generazioni, confermando così le strategie politiche sul tema inaugurate e portate avanti tramite il *Green Deal*⁴⁷⁸.

Aspetto peculiare di tale disciplina è l'introduzione del principio "*Do no Significant Harm*" (DNSH) come preconditione dell'erogazione dei finanziamenti ai singoli Stati Membri. Infatti questi ultimi, per poter accedere a tali somme di denaro, devono predisporre dei piani di attuazione la cui realizzazione non arrechi nessun pregiudizio all'ambiente.

⁴⁷⁴ M. IANNELLA, *op cit.*, pp. 183-186.

⁴⁷⁵ Cfr. *Strumento dell'Unione europea per la ripresa Next Generation EU*, disponibile su www.eur-lex.europa.eu.

⁴⁷⁶ A queste misure finanziarie dovranno aggiungersi, una volta approvate dalla Commissione europea tra il 2023 ed il 2024, gli stanziamenti del pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa (REACT-EU), comprendente 321,5 miliardi in sussidi e 360 miliardi in prestiti concessi agli Stati Membri a condizioni agevolate. Cfr. REACT-EU su www.politichecoesione.governo.it.

⁴⁷⁷ I pilastri su cui si basa il *Recovery Fund* sono stabiliti all'articolo 3 del REGOLAMENTO (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, disponibile su www.eur-lex.europa.eu.

⁴⁷⁸ Il *Recovery Fund* rappresenta il maggiore dei programmi finanziati dall'Unione europea, con un importo pari a 672,5 miliardi di euro a fronte dei 750 miliardi totali. Tra gli altri programmi finanziati si rinvengono il *React-UE*, utilizzato per il finanziamento dei programmi di coesione nel periodo 2014-2020; il *Resc-UE*, finalizzato al finanziamento di programmi per la protezione civile; il programma *Horizon* per il finanziamento delle attività di ricerca e innovazione; il *Just Transition Fund* concernente programmi di sostegno ai territori per il raggiungimento della neutralità climatica; il *Rural Development* per il sostegno delle aree rurali ed infine l'*Invest-EU* per programmi di sostegno alle politiche interne dell'Unione. Cfr. A. MARTINELLI, *L'Unione europea di fronte alla pandemia Covid-19*, in www.federalismi.it, fasc. n. 4/2022, pp. 555-556.

Il principio è definito dal Regolamento 2020/852 dedicato alla “*U.E. taxonomy for sustainable activities*”⁴⁷⁹, il quale individua sei criteri per determinare come un’attività economica contribuisca o meno alla tutela ambientale e sia rispettosa del principio DNSH.

A tal fine, la Commissione europea ha predisposto una guida tecnica⁴⁸⁰ per facilitare gli Stati Membri nell’applicazione e nell’osservanza di tale principio. La lista di controllo prevede che la misura nazionale prevista non deve portare aumenti significativi alle emissioni di gas serra, non deve determinare un impatto negativo sul clima, sulla popolazione o sulla natura nel suo insieme, non deve causare un deterioramento dei corpi idrici, deve essere improntata all’economia circolare non causando danni agli ecosistemi nel lungo termine, non deve determinare aumenti degli inquinamenti nell’aria, nell’acqua e nel suolo e non deve essere dannosa per gli *habitat* e per le specie animali e vegetali.

Il regolamento delinea anche i limiti del concetto di “danno significativo” specificando, all’articolo 17, che i criteri poc’anzi elencati devono essere messi in correlazione con l’impatto ambientale reso dalla produzione di beni e servizi oggetto dell’attività economica, dell’intero ciclo di vita di questi ultimi e dei metodi della loro produzione e del loro uso e smaltimento⁴⁸¹.

A sua volta, tale meccanismo si innesta all’interno del programma di azione globale promosso dall’Organizzazione delle Nazioni Unite denominato “Agenda 2030”, finalizzato allo sradicamento della povertà e alla tutela del pianeta, adottato dall’O.N.U. con la risoluzione n. 70/1 del 2015 intitolata “*Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*”⁴⁸².

L’Agenda comprende 17 obiettivi di sviluppo sostenibile - *Sustainable Development Goals* (SDGS) - articolati in 167 *targets* specifici, che i singoli Governi dovranno raggiungere entro il 2030. Tali obiettivi rappresentano il quadro completo dello sviluppo sostenibile che, come è stato più volte sottolineato, coniuga crescita economica, protezione dell’ambiente e tutela delle generazioni future⁴⁸³. Come riportato in dottrina⁴⁸⁴, l’Agenda rappresenta un progetto ambizioso ed innovativo poiché, riconoscendo la necessità di intervenire in cinque aree di maggiore interesse quali *People, Prosperity, Planet, Plant, Peace and Partnership*, riesce a realizzare un meccanismo

⁴⁷⁹ Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2020 e modifiche al Regolamento 2019/2088, disponibile su www.eur-lex.europa.eu.

⁴⁸⁰ Orientamenti tecnici sull’applicazione del principio “non arrecare un danno significativo”, a norma del Regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza – C(2021) 1054 *final*, disponibile su www.italiadomani.gov.it.

⁴⁸¹ P. PETRILLO, L. ZAGARELLA, *La transizione ecologica nel PNRR tra climate tagging e do not harm*, in *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna Online*, fasc. 2/2022, p.18.

⁴⁸² *Resolution A/70/L.1 General Assembly of United Nations*, disponibile su www.un.org.

⁴⁸³ Cfr. Dossier Studi Camera, *I temi dell’attività parlamentare della XVIII Legislatura- Agenda 2030*, disponibile su www.temi.camera.it, pp. 1-13.

⁴⁸⁴ P. LOMBARDI, *op cit.*, pp. 100-103.

capace non solo di dare ampia attuazione alle esigenze legate allo sviluppo sostenibile⁴⁸⁵, ma anche di coinvolgere la popolazione globale sia nel godere dei benefici portati da tale modello, sia nel contribuire attivamente alla realizzazione dello stesso.

Precisamente, i macro-obiettivi previsti riguardando principalmente la riduzione della povertà nel mondo e la fame attraverso politiche di sicurezza alimentare e promozione di un'agricoltura sostenibile, inoltre, tutela della salute, uguaglianza di genere, gestione sostenibile delle acque e dei sistemi di energia, costruzione di infrastrutture innovative e resilienti, costruzione di insediamenti umani inclusivi, protezione e ripristino dell'ecosistema terrestre, promozione di società pacifiche e inclusive e rafforzamento degli strumenti di attuazione, rinnovando il partenariato mondiale per lo sviluppo sostenibile⁴⁸⁶.

Inoltre, in funzione del principio del *mutual supportiveness*⁴⁸⁷, il raggiungimento di tali obiettivi abbraccia il principio dello sviluppo sostenibile sia perché quest'ultimo trova piena rispondenza nei vari settori in cui si articola l'Agenda 2030, sia perché, tramite questa, riesce a consolidare il suo ruolo di principio fondamentale nel diritto internazionale e nazionale⁴⁸⁸.

Per comprendere a pieno come la riforma degli articoli 9 e 41 Cost. si innesta in meccanismi di più ampio respiro e permette all'ordinamento italiano di orientare la sua attività verso una politica ambientale coerente e che rappresenti un flusso unitario di normative tutte protese a rivitalizzare il ruolo dell'ambiente in una tutela multilivello, è necessario inserire un ultimo tassello: Il Piano Nazionale Ripresa e Resilienza (PNRR).

Il Piano Nazionale Ripresa e Resilienza⁴⁸⁹ rappresenta la declinazione e la trasposizione, all'interno dell'ordinamento italiano, dei dettami e delle normative comunitarie oggetto del *Next Generation EU* e dunque si pone in stretta connessione e continuità con esso. In breve, al fine del raggiungimento degli obiettivi per la ripresa economica previsti a livello europeo e poc'anzi descritti e per l'erogazione dei finanziamenti, ogni Stato Membro deve dotarsi di un Piano contenente le misure nazionali, in particolare riforme ed investimenti, finalizzate alla predisposizione di un'azione comune tra l'Unione ed i suoi componenti, attività poi

⁴⁸⁵ M. ONIDA, *Il diritto ambientale dell'UE nel tempo, tra agenda europea e politiche nazionali*, in www.federalismi.it, fasc. n. 7/2020, p. 99, sottolinea come la politica comunitaria, seppur mossa in passato dal principio dello sviluppo sostenibile, era rimasta comunque ancorata al *favor* concreto nei confronti di un'economia "tradizionale". Solo negli ultimi anni è mutata la consapevolezza globale di aver superato le risorse utilizzabili del pianeta e per tale motivo vi è la necessità di introdurre modelli economici inclini a uso razionale delle risorse e politiche che permettano il dialogo tra ordinamenti nazionali e sovranazionali sul punto.

⁴⁸⁶ B. LOMBORG, *Prioritizing Development, a Cost Benefit Analysis of the United Nation's Sustainable Development Goals*, Cambridge University Press, 2018, pp. 13 ss.

⁴⁸⁷ R. PAVONI, *Mutual Supportiveness as a Principle of Interpretation and Law Making: a Watershed for "WTO-and-Competing-Regimes" Debate*, in *European Journal of International Law*, vol. 21/ 2010, p. 649.

⁴⁸⁸ M. MONTINI, *L'interazione tra gli SDGs ed il principio dello sviluppo sostenibile per l'attuazione del diritto internazionale dell'ambiente*, in www.federalismi.it, fasc. n. 9/2019, p. 7.

⁴⁸⁹ Piano Nazionale Ripresa e Resilienza, *Next Generation Italia*, disponibile su www.governo.it.

sottoposta ad un penetrante controllo da parte della Commissione⁴⁹⁰.

È stato osservato in dottrina⁴⁹¹ come il piano rappresenta un programma sia di ripresa, sia di resilienza che di riforma.

È di ripresa poiché si fonda sull'idea di sostenere l'impianto economico dei Paesi Membri dell'UE, depauperato dalla crisi pandemica, attraverso attività legate alla transizione ecologica e digitale. È resiliente poiché predispose l'Italia verso il futuro, andando non solo a risolvere le imminenti problematiche che affaticano l'ordinamento statale, ma proiettando le misure da adottare in una logica di lungo periodo, in linea con le varie strategie comunitarie sopra descritte.

Infine, è riformatore poiché gli obiettivi in esso contenuti e i finanziamenti per esso stanziati verranno attuati attraverso una serie di riforme, in aderenza a quanto raccomandato dalla Commissione Europea.

Da un punto di vista tecnico, il Piano Nazionale Ripresa e Resilienza si articola in tre assi strategici, che sono digitalizzazione ed innovazione, transizione ecologica ed inclusione sociale, ciascuno di essi poi è suddiviso in sei missioni e sedici componenti⁴⁹². Anche se le tematiche ambientali sono in potenza passibili di interessare tutti i punti in cui si articola il PNRR, oggetto di indagine attuale e per quel che più interessa tale trattazione è la *mission*⁴⁹³ n. 2, “Rivoluzione verde e transizione ecologica⁴⁹⁴”. Tale missione concerne grandi temi quali l'agricoltura sostenibile, l'economia circolare, la transizione energetica e la mobilità sostenibile, assicurando una vera e propria rivoluzione “verde” che abbia impatti sull'ambiente pari a zero.

Vengono previsti investimenti e riforme per migliorare la gestione dei rifiuti, volendo raggiungere il 65% del riciclo dei rifiuti plastici e il 100% di recupero nel settore tessile. Viene incentivato l'utilizzo di energie rinnovabili attraverso la semplificazione dell'*iter* autorizzatorio per l'utilizzo di tali fonti, la promozione del biometano e dell'agri-voltaico al fine di raggiungere la decarbonizzazione.

⁴⁹⁰ Da un punto di vista cronologico e funzionale, il piano è stato ultimato il 30 aprile 2021 ed inoltrato alla Commissione europea, la quale il 22 giugno 2021 ha valutato in maniera globalmente positiva il piano predisposto dall'Italia, attraverso una dettagliata analisi soprattutto in tema di scadenze ed investimenti. Nel luglio 2021 il PNRR italiano è stato definitivamente approvato con [Decisione di esecuzione del Consiglio](#), sulla base della proposta della Commissione europea. Tale decisione, in allegato, contiene un particolare documento con cui vengono definiti, in relazione a ciascun investimento e riforma, precisi obiettivi e traguardi, cadenzati temporalmente, al cui conseguimento si lega l'assegnazione delle risorse su base semestrale. Cfr. Dossier Studi Camera dei deputati, *Piano Nazionale Ripresa e Resilienza (PNRR)*, 27 settembre 2022, www.camera.it.

⁴⁹¹ L. SALVEMINI, *op cit.*, p.71.

⁴⁹² Servizi studi di Camera dei deputati e Senato della Repubblica, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Schede di lettura nn. 06 – n. 219, 27 maggio 2021, www.senato.it.

⁴⁹³ Le altre missioni riguardano rispettivamente: Digitalizzazione ed innovazione, infrastrutture per una mobilità sostenibile, istruzione, coesione e salute.

⁴⁹⁴ Nel capitolo del PNRR dedicato alla Transizione ecologica, si legge come il cambiamento climatico sia ancora in corso ed in evoluzione e, per tali motivi, risulta necessario intervenire il prima possibile per mitigare questo fenomeno ed impedire il suo peggioramento su scala, indirizzando il Paese verso una transizione ecologica che porti all'obiettivo della neutralità climatica. L. SALVEMINI, *op cit.*, p. 72.

Inoltre, vengono stanziati risorse finanziarie per il miglioramento del trasporto pubblico locale, per il potenziamento delle reti elettriche e delle infrastrutture idriche, con l'obiettivo di ridurre progressivamente lo spreco di acqua.

In tal sede trovano spazio anche obiettivi in materia di sicurezza del territorio, tramite interventi di prevenzione e ripristino di zone ad alto rischio idrogeologico, della salvaguardia di zone verdi e della biodiversità⁴⁹⁵.

Per comprendere il riferimento a tali strumenti normativi e ricollegarli alla nuova veste della tutela ambientale⁴⁹⁶, bisogna rammentare l'assoluta priorità che questa riveste nel panorama attuale e la necessità che la sua salvaguardia parta da un intervento delle Istituzioni internazionali, comunitarie e domestiche, che indirizzino l'agire pubblico verso tale obiettivo⁴⁹⁷.

Proprio questo cambio di paradigma sul ruolo dei pubblici poteri rappresenta una delle sfide più articolate per la transizione ecologica la quale, attraverso il perseguimento dello scopo di arrestare o limitare il degrado ambientale, riscrive i tradizionali spazi dell'agire pubblico in materia⁴⁹⁸.

Sia il *Green Deal* che il *Next Generation EU* che il Piano Nazionale Ripresa e Resilienza, seppur qui brevemente analizzati, sono strumenti da apprezzare con grande favore sia per la dimensione temporale individuata, che non si limita a normare il contingente attuale ma si protrae nel tempo, sia per la trasversalità delle iniziative in essi previste, finalizzate a concedere un nuovo e diverso spazio all'ambiente sia nel contesto democratico che nei processi economici.

Peculiare è l'osservazione proposta in dottrina⁴⁹⁹, secondo cui la transizione ecologica è stata motivo e occasione per la predisposizione di un cammino di trasformazione del modello sociale ed economico che permeava la nostra società, in virtù di una nuova concezione del rapporto tra uomo e natura. Questa, infatti, diventa il vettore che condiziona, a cascata, tutti gli ambiti di integrazione delle politiche comunitarie, favorendo il consolidamento di un nuovo modello ordinamentale.

Le logiche e la necessità legate al processo di transizione ecologica, alimentate dalla

⁴⁹⁵ Tali misure, interventi e finanziamenti rappresentano le varie componenti in cui si scompone la missione n.2. Cfr. *Piano Nazionale Ripresa e Resilienza*, disponibile su www.italiadomani.gov.

⁴⁹⁶ Interessante è l'affermazione in dottrina secondo cui le modifiche apportate grazie alla legge costituzionale n.1/2022 assumono un significato promozionale e pedagogico, finalizzato a sollecitare l'intervento condiviso sulla salvaguardia ambientale. I. A. NICOTRA, *Le tendenze della produzione normativa alla luce di pandemia, crisi economica e cambiamento climatico*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. n. 2/2022, pp. 880 ss.

⁴⁹⁷ In passato, infatti, non era ancora presente la necessità per cui le Istituzioni dovessero introdurre strumenti normativi funzionalmente orientati a ridisegnare i sistemi economici, poiché l'intervento pubblico era limitato alla predisposizione di limiti negativi alle attività umane, comprese quelle economiche, in vista della tutela dell'ambiente. G. ROSSI, *Storicità e gradualità dell'emersione dell'interesse ambientale nella sfera giuridica*, in *Scritti e saggi scelti: Economia ambiente e servizi*, Torino, 2019, p. 262.

⁴⁹⁸ F. M. PLATJOUW, *Environmental Law and the Ecosystem Approach: Maintaining Ecological Integrity through Consistency in Law*, Routledge, Abingdon, 2016, p. 22.

⁴⁹⁹ A. MOLITERNI, *Transizione ecologica, ordine economico e sistema amministrativo*, in *Riv. Diritti Comparati*, fasc. n. 2/2022, p. 431.

modifica costituzionale degli articoli 9 e 41 Cost., hanno generato un ripensamento del ruolo propulsivo che lo Stato può e deve ricoprire in questo processo e se tale meccanismo di programmazione economica, funzionale all'ambiente, possa davvero considerarsi lo strumento più utile per tutelare al meglio le istanze ambientali.

Indubbiamente, le attuali condizioni della crisi ambientale e climatica inesorabilmente richiedono la necessaria predisposizione di strumenti giuridici che possano promuovere, bilanciare, calcolare e proiettare, anche nel lungo periodo, le esigenze che la tutela ambientale richiede, coordinandole con la complessità dei sistemi organizzativi statali.

Solo con tali premesse si può cogliere l'effettivo intervento riformatore della novella sulla tutela ambientale che, indipendentemente da tecnicismi e considerazioni dottrinali, conferma l'apertura del testo costituzionale al recepimento delle trasformazioni culturali, sociali ed economiche che si susseguono.

L'avvenuta costituzionalizzazione della tutela ambientale può portare l'ordinamento italiano alla riscoperta di una programmazione economica di stampo ambientale, nella misura in cui la norma sarà protesa all'affermazione di nuovi scenari economici e sociali, in ossequio e nel rispetto degli altri principi presenti nel tessuto costituzionale.

È innegabile dunque che, tanto la valorizzazione della tutela ambientale contemplata nell'art. 9 Cost. in termini di doverosità dell'agire pubblico, tanto una lettura evolutiva dell'articolo 41 Cost., riferito sia all'attività economica pubblica sia a quella privata⁵⁰⁰, possono offrire una solida base per completare l'irradiamento e l'immisione dell'"interesse ambiente" in tutte le decisioni adottate dai pubblici poteri, relative ad attività aventi un forte legame con il processo di transizione ecologica⁵⁰¹. Così facendo, l'ambiente, nella sua interezza, non diventerà un limite ma la stessa ragion d'essere dello sviluppo economico e sociale⁵⁰².

CONCLUSIONI

Alla luce di quanto emerge a conclusione di questa trattazione, possiamo sicuramente affermare che vi è stato un positivo sviluppo della tutela ambientale, che ha assunto un sempre maggiore rilievo nelle politiche interne.

La scelta di partire proprio dalla Costituzione, pilastro dell'ordinamento italiano, non è di certo

⁵⁰⁰ Anche lo stesso passaggio dall'economia lineare a quella circolare non potrà del tutto essere affidato ai pubblici poteri, poiché sarà necessario avere anche l'apporto delle iniziative provenienti dal mercato e dai privati, i quali però richiederanno un'attenta e puntuale regolamentazione delle attività. R. FERRARA, *op cit.*, p. 9.

⁵⁰¹ A. MOLITERNI, *op cit.*, p. 442.

⁵⁰² F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010, p. 169.

casuale, poiché grazie al ruolo di Carta fondamentale riesce a penetrare e permeare qualsiasi attività di normazione che abbia, in maniera diretta e no, implicazioni sugli interessi ambientali.

Il cambio di rotta sancito dalla L. Cost. n. 1/2022 non esaurisce di certo i compiti della Repubblica nei confronti delle tematiche ambientali ma anzi, pur sancendone l'assoluta rilevanza, rappresenta uno *starting point* a cui dovranno necessariamente far seguito una serie di sviluppi legislativi che diano la possibilità di tradurre in concreto le nuove disposizioni costituzionali.

In primis, sarà essenziale un aggiornamento delle varie normative, le quali dovranno tenere in debita considerazione le novità introdotte dalla novella costituzionale sia in riferimento alla triade "ambiente, ecosistemi e biodiversità", che sicuramente prospetta una normazione della materia non genericamente riferita all'ambiente ma più dettagliata, sia in relazione all'emergente interesse per le future generazioni che alla tutela e protezione degli animali.

In secundis, si auspica una quanto più celere stabilizzazione degli orientamenti giurisprudenziali in materia. Abbiamo avuto modo di notare, nel corso della presente trattazione, che la giurisprudenza è sempre stata altalenante nel concedere il giusto spazio e a definire il perimetro riferito alla tutela ambientale, soprattutto nei casi in cui quest'ultima andava bilanciata con altri interessi fondamentali e costituzionalmente rilevanti.

Inoltre, risulterà cruciale abbracciare e rendere effettiva la nuova versione *green* dell'iniziativa economica privata, in modo tale da coordinare ed inserire sullo stesso binario lo sviluppo della crescita economica e sociale del Paese e la tutela e protezione dell'ambiente, garantendo così che l'aumento dell'una sia direttamente proporzionale all'accrescimento dell'altra.

Uno dei risultati a cui perviene l'avvenuta, seppur riduttivamente denominata, costituzionalizzazione dell'ambiente è rafforzare il raccordo tra l'ordinamento italiano e le politiche europee, in modo tale da creare una perfetta sinergia ed un'armonica azione a difesa del nostro pianeta, prerogativa quest'ultima che, al giorno d'oggi, rappresenta un obiettivo vitale.

Emerge chiaramente che ci troviamo in un'epoca, definita Antropocene, in cui si comprende come l'uomo è capace di modificare l'ambiente che lo circonda e che sancisce l'effettivo abbandono della storica separazione tra la *polis* e la *physis*, quest'ultima intesa come dimensione separata ma servente rispetto all'uomo.

A tale prima consapevolezza ne corrisponde una seconda, rappresentata dalla scelta operata dal Legislatore costituzionale di dare corpo e voce alle istanze ambientali, i cui echi costituzionali si riverberano in tutte le normative che regolano la nostra società.

BIBLIOGRAFIA

- ALBERTON M., PALERMO F., *Environmental Protection in Multi-Layered Systems*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston, 2012, pp 113-132.
- AMIRANTE D., *Profili di diritto costituzionale dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Cedam, Padova, 2012, p. 248
- AMIRANTE D., *Costituzionalismo ambientale Atlante giuridico per l'Antropocene*, Il Mulino, Bologna, 2022, p. 17
- ANDREOZZI M., *Biocentrismo ed ecocentrismo a confronto, verso una teoria non antropocentrica del valore intrinseco*, LED, Milano, 2013, pp. 33-184.
- BADELLI U., *Dai rifiuti la transizione verso l'economia circolare*, in *Riv. Giur. Amb.*, fasc. n. 15/2020, p. 13.
- BADIALI G., *La tutela internazionale dell'ambiente*, Napoli, 1998, p.20 ss
- BALDASSARRE A., *Iniziativa economica privata*, in *Enc. del diritto*, Milano, 1971, p. 603.
- BARTOLUCCI L., *Le generazioni future (con la tutela dell'ambiente) entrano "espressamente" in Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. n. 2/2022, p. 22.
- BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M., *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, 2007, p. 46.
- BIFULCO R., *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, n. 1/2022, pp. 7 ss.
- BIFULCO R., *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi*, fasc. n. 11/2022, pp.1-8.
- BROWN WEISS E., *Climate Change, Intergenerational Equity, and International Law*, in *Verm. Jour. Env. Law.*, 2008, pp. 622 ss.
- BRUNCH C., COKER W., VAN ARSDALE C., *Breathing Life into Fundamental Principles: Implementing Constitutional Environment Protection in Africa*, in *Work Resources Institute*, fasc. n.1/2001, pp. 5-10
- BRUNNEÉ J., *The Stockholm Declaration and The Structure and Processes of International Environmental Law*, in *The Future of Ocean Regime Building*, 2009, pp. 39-62.
- BUONOCORE V., *Etica degli affari, impresa etica e impresa socialmente responsabile*, in CONTE G. (a cura di), *La responsabilità sociale d'impresa*, Bari, 2008, pp. 54 ss.
- BUTTI L., *Principio di precauzione, codice dell'ambiente e giurisprudenza delle corti comunitarie e della Corte costituzionale*, in *Riv. giur. ambiente*, fasc. 6 /2006, pp. 809 e ss.
- CABAZZI R., *Dalla contrapposizione all'armonizzazione? Ambiente ed iniziativa economica nella riforma (della assiologia) costituzionale*, in *Federalismi*, fasc. n. 7/2022, pp. 30-34.

CAMMELLI A., *Diritto all'ambiente e diritto al futuro verso un ordinamento giuridico mondiale*, in CAMMELLI A., FAMELI E. (a cura di), *Informatica, diritto e ambiente. Tecnologie dell'informazione e diritto dell'ambiente*, collana ITMG-CNR, serie Studi e Documenti, Napoli, n. 1, 1997, pp. 219-220.

CAPITANI A., *La Charte De L'environnement, Un Leurre Constitutionnel?* Presses Universitaires de France, 2005/3 n° 63, pp 493-516.

CAPONE N., *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*, n. 1/2021, il Mulino, Bologna 2021 pp. 1-2

CAPRIA F., MATTEI V., *Ecologia del diritto*, Aboca, Sansepolcro, 2017, pp. 40 ss.

CARAVITA DI TORITTO B., *Profili costituzionali della tutela dell'ambiente in Italia*, in *Riv. Politica del diritto*, Bologna, 1989, p. 580.

CARAVITA B., *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2005, p. 25.

CARTA M.C., *Il Green Deal europeo. Considerazioni critiche sulla tutela dell'ambiente e le iniziative di diritto UE*, in *Eurojus*, fasc. n. 4/2020, pp. 69-70.

CASSESE S., *La signoria comunitaria sul diritto amministrativo*, in *Riv.it.dir.pubbl. comunit.*, 2002, pp. 292 ss.

CASSESE S., *I beni pubblici, circolazione e tutela*, Giuffrè, Milano, 1969, p. 175

CASSESE S., *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, in S. CASSESE, *L'amministrazione dello Stato*, Giuffrè, Milano, 1976, p.170.

CASSESE S., *Is There a Global Administrative Law?*, in VON BOGDANDY A., WOLFRUM R., BERNSTOFF J.V., DANN P., GOLDMENN M. (a cura di), *The Exercise Of Public Authority by International Institutions*, Heidelberg, 2010, pp. 767-769.

CASSESE S., *La nuova Costituzione economica*, Laterza, Bari, 2021, pp. 3 ss.

CASSETTI L., *Salute e ambiente come limiti "prioritari" alla libertà di iniziativa economica?* In *Federalismi*, fasc. n. 2/2021, pp. 1-4.

CASSETTI L., *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di nuovi equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente?* in *Federalismi*, fasc. n. 4/2022, pp. 192-193.

CAVALIERI P., *Iniziativa economica privata e Costituzione "vivente"*, Cedam, Padova, 1978, p. 37.

CAVALIERE S., *Economia circolare e intervento pubblico nell'economia: spunti di riflessione*, in *Diritti Fondamentali*, fasc. n. 1/2020, pp. 924-925.

CECCHETTI M., *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 5

CECCHETTI M., *La materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" nella giurisprudenza costituzionale. Lo stato dell'arte e i nodi ancora irrisolti*, in *Federalismi*, fasc. n. 7/2009, p.1.

CECCHETTI M., *La disciplina giuridica della tutela ambientale come diritto dell'ambiente*, in *Federalismi*, fasc. n. 25/2016, p.29

CECCHETTI M., *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, in *Federalismi*, fasc. n. 1/2022, p. 138

CHIARIELLI R., *Profili costituzionali del patrimonio culturale*, Giappichelli, Torino, 2010, p.16.

CHIOLA G., *La Costituzione ambientale in Italia: un tentativo di costituzionalizzare il diritto della natura oppure un problematico rafforzamento dei riconoscimenti esistenti?* in *Nomos le attualità del diritto*, fasc. n. 2/2022, pp. 1-10.

CHITI E., *Introduction to the Symposium: Managing the Ecological Transition of the European Union*, in *Riv. Quad. Dir. Amb.*, fasc. n. 1/2021, p. 4.

CIARAMELLI F., MENGA F. G., *Responsabilità verso le generazioni future, una sfida al diritto, all'etica e alla politica*, in Ed. Scientifiche, Napoli, 2017, pp. 15-21.

CIERVO M., *L'approccio ecosistemico come strumento di mitigazione del rischio ambientale*, in *Geotema*, fasc. n. 6/2021, pp. 123-124.

CIVITARESE S., *Ambiente e paesaggio nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Riv. Aedon*, fasc. n.1/2002, p.2 ss.

CIVITARESE S., *Il paesaggio nel nuovo Titolo V, parte II della Costituzione*, in POZZO B., RENNA M. (a cura di), *L'ambiente nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Quaderni della rivista giuridica dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2004, pp. 140-147.

CLAUDI M.C., *La tutela della salute umana e la tutela dell'ambiente a cinquant'anni dall'Unità d'Italia: una lunga storia non ancora conclusa*, in *Riv. Il Mulino*, fasc. n. 6/2011, pp. 500-525.

COHENDET M.A., *Constitution et Environment, rencontre et apports mutuels*, in Id. (dir), *Droit constitutionnel de l'environnement*, Paris, Mare&Martin, 2021, pp. 21 ss.

COLELLA L., *Educazione ambientale e valori costituzionali in Portogallo e in Italia*, in *Rivista giuridica AmbienteDiritto*, fasc. n. 1/2020, pp. 11-15.

CONFORTI B., *Diritto internazionale*, Editoriale scientifica, 2021, p. 219.

CORDINI G., MARCHISIO S., FOIS P., *Diritto ambientale, Profili internazionali, europei e comparati*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 68.

CORDINI V., *Principi costituzionali in tema di ambiente e giurisprudenza della Corte costituzionale italiana*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2009, p. 615.

CROSETTI A., FERRARA R., FRACCHIA F., OLIVETTI RASON N., *Diritto dell'Ambiente*, Editori Laterza, Bari, 2018, pp. 7-10

D'ARCONZO G., *La tutela dei beni ambientali nella prospettiva intergenerazionale: il rilievo costituzionale dello sviluppo sostenibile alla luce della riforma degli articoli 9 e 41 della*

Costituzione, in PANTALONE P. (a cura di), *Atti del convegno dell'Università degli studi di Milano*, in *Il diritto dell'economia*, 2021, p. 175.

D'ORAZI C., *Le generazioni future e il loro interesse: oggetti sconosciuti di rilievo costituzionale*, in *BioLaw Journal*, fasc. n. 2/2022, pp. 108-110.

D'URSO F., *Ambiente, ecosistema e biodiversità. Alcune riflessioni a partire da un progetto di revisione costituzionale*, in *Annali*, Università Suor Orsola Benincasa, vol. 1/2022, pp.82-83.

DE CESARIS A.L., *Ambiente e Costituzione*, in *Federalismi*, fasc. n. 1/2021, pp. 1-4.

DE GRAUWE P., *The Limits of the Market: The Pendulum Between Government and Market*, Oxford University Press, Oxford, 2016, pp. 1-52.

de LEONARDIS F., *Economia circolare, saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici, verso uno Stato circolare?* in *Dir. Amm.*, fasc. n. 1/2017, pp. 170 ss.

de LEONARDIS F., *Il diritto dell'economia circolare e l'art. 41 Cost.*, in *Riv. Quad. Dir. Amb.*, fasc. n. 1/2020, p. 64.

de LEONARDIS F., *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Dir. Amm.*, 2021, p. 795.

DE SADELEER N., *Environmental Principles. from Political Slogan to Legal Rules*, Oxford University Press, 2002, pp. 72-75.

DEL CORONA L., *La tutela della biodiversità: dal diritto internazionale alla Costituzione*, in *Federalismi*, fasc. n. 2/2023, pp. 210-214.

DELL'ANNO P., *Principi di diritto ambientale europeo e nazionale*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 76.

DELL'ANNO P., *La tutela dell'ambiente come materia e come valore costituzionale di solidarietà e di elevata protezione*, in *Ambiente e sviluppo*, 2009, p. 385.

DELL'ANNO P., *Disciplina e gestione dei rifiuti*, in E. PICOZZA, P. DELL'ANNO, *Trattato di diritto dell'ambiente*, Cedam, Padova, 2013, pp. 201 ss.

DELLA GIUSTINA C., *Il diritto dell'ambiente nella Costituzione italiana*, in *Riv. Giur. Amb.*, fasc. n.1/2020, p.4.

DI BENEDETTO S., *La funzione interpretativa del principio di precauzione in diritto internazionale*, in *Dir. comm. internaz.*, fasc. 2, 2006, p.321.

DI GIOVANNI A., *L'ambiente sostenibile nel nuovo Codice degli appalti: green public procurement e certificazioni ambientali*, in *Il diritto dell'economia*, fasc. n. 1/2018, pp. 157-180.

DIMAN P., *I principi della tutela ambientale*, in G. DI PLINIO, P. FIMIANI, (a cura di), *Principi di diritto ambientale*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 53-54.

DOPFER K., *Kennet Boulding: a Founder of Evolutionary Economics*, in *Journal of Economics Issues*, vol. 28, n. 4, pp. 1201-1204.

FANELLI T., TESTA F., *A proposito di strategia energetica nazionale*, in *Economics and Policy of Energy and the Environment*, fasc. n. 1/2012, pp. 19-41.

FATTIBENE R., *Una lettura ecocentrica del novellato articolo 9 della Costituzione*, in *Nomos: le attualità del diritto*, fasc. n. 3/2022, pp. 4-7.

FEMIA P., *Drittwirkung, principi costituzionali e rapporti tra privati. Un percorso nella dottrina tedesca*, Edizioni scientifiche italiane, 2018, pp.1-102.

FERRARA R., *La protezione dell'ambiente nella Repubblica federale tedesca: tendenze evolutive*, in *Il Foro italiano*, vol. 110, n. 1, 1987, pp. 19-20 e 47-48.

FERRARA A., *La materia ambiente nel testo della riforma del Titolo V*, in *I problemi del federalismo*, fasc. n. 5/2001, p.185.

FERRARA R., *Brown economy, Green economy, Blue economy, l'economia circolare e il diritto dell'ambiente*, in *Dir. Proc. Amm.*, fasc. n. 13/2018, pp. 801 ss.

FERRARA R., FONDERICO F., MILONE A., *Casi di diritto dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2021, pp. 103-107.

FERRARESE M.R., *Diritto sconfinato. Inventiva giuridica e spazi nel mondo globale*, Editori Laterza, Bari, 2006 p. 126.

FERRUCCI N., *Diritto forestale ed ambientale, profili di diritto nazionale ed europeo*, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 231-255.

FLICK G.M., *Elogio della dignità (se non ora, quando?)*, in *Rivista AIC*, fasc. n. 1/2014, p.11.

FONDELLA A., PINESCHI L., *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Giappichelli, Torino, 2009, p.64.

FONDERICO F., *Riforma costituzionale e tutela dell'ambiente*, in *Ambiente*, fasc. n. 4/2002, p. 340.

FONDERICO F., *La Corte costituzionale e il codice dell'ambiente (commento a Corte costituzionale, sent. 22 luglio 2009 n. 225)*, in *Giornale di diritto amministrativo*, vol.16, fasc. 4, 2010, pp. 368-378.

FRACCHIA F., *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art.2 Cost e doveri di solidarietà ambientale*, in *Il diritto dell'economia*, fasc. 1/2002, pp. 231-232.

FRACCHIA F., *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010, p. 169.

FRACCHIA F., *Il Diritto ambientale comparato*, in *Federalismi* fasc. n.7/2017, p.3

FRACCHIA F., *I doveri intergenerazionali: la prospettiva dell'amministrativista e l'esigenza di una teoria generale dei doveri intergenerazionali*, in PANTALONE P., *Atti del convegno dell'Università degli studi di Milano*, in *Il diritto dell'economia*, 2021, p. 67.

FRACCHIA F., *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, in *Il diritto dell'economia*, fasc. n. 1/2022, p.20.

FROSINI T.E., *La Costituzione in senso ambientale. Una critica.*, in *Federalismi*, fasc. n. 16/2021, p.3.

GALLO C.E., *L'ambiente e le situazioni giuridiche soggettive*, in FERRARA R., SANDULLI A., *Trattato di diritto dell'ambiente*, tomo I, Giuffrè, Milano, 2014, pp. 403-417.

GEMMA G., *Costituzione e tutela degli animali*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 2004, pp.1-2.

GEORGESCU- ROEGEN N., *Bioeconomia verso un'altra economia ecologicamente e socialmente sostenibile*, Bollati Boringhieri, Torino, 2003 p. 9 ss.

GEORGESCU- ROEGEN N., *Energia e miti economici*, Bollati Boringhieri, Torino, 1998 pp. 1-200

GIAMPIETRO F., *Diritto alla salubrità dell'ambiente. Inquinamenti e riforma sanitaria*, Milano, 1980, p. 71 ss.

GIANNINI M.S., *Difesa dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in *Riv Trim. dir. Pubbl.*, 1971, p. 1122 ss.

GIANNINI M.S., "Ambiente": saggio sui suoi aspetti giuridici. In *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1973 p. 15

GIANNINI M.S., *Diritto pubblico dell'economia*, Il Mulino, Bologna, 1977, p. 126.

GRASSI S., *Ambiente e Costituzione*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, fasc. n. 3/2017, pp. 7-8.

GRECO N., *La Costituzione dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 1991, p. 362.

GRIFONI D., *Il concetto di utilità ambientale nell'art. 41 Cost.*, in *Ambientediritto*, fasc n. 3/2022, pp. 10-12.

GROSSI V.P., *Diritti fondamentali e diritti inviolabili nella costituzione italiana*, in Id., *Il diritto costituzionale tra principi di libertà e istituzioni*, Cedam, Padova, 2008, pp.1 ss.

GUERRA Y., MAZZA R., *La proposta di modifica degli articoli 9 e 41 Cost: una prima lettura*, in *Forum quad. cost.*, fasc. n. 4/2021, p.126.

GUSTAPANE A., *Tutela dell'ambiente*, in *Enc. Dir.*, XLV, Milano, 1992, p. 507.

HABERLE P., *I diritti fondamentali nelle società pluraliste e la Costituzione del pluralismo*, in LUCIANI M. (a cura di), *La democrazia alla fine del secolo*, Laterza, Roma, 1995, p. 112.

IANNELLA M., *L'European Green Deal e la tutela costituzionale dell'ambiente*, in *Federalismi*, fasc. n. 24/2022, pp. 170-174.

JACOBS F., *The Role of the European Court of Justice in the Protection of Environment*, in *Journal of Environmental law*, vol. 18, n. 2, 2006, pp. 185-205.

JANS J.H., VEDDER H.H.B., *European Environmental Law*, Europa Law Publishing, Groningen, 2008, pp. 3-9.

KARPEN U., *La tutela dell'ambiente come diritto fondamentale o come finalità statale? Un elemento per una nuova Costituzione dopo la riunificazione della Germania*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1991, pp 1055-1066

KOTZÉ L.J., *Global Environmental Constitutionalism in the Anthropocene*, Hart Publishing, Portland, 2012, p.146.

KOTZÉ L. J., *Arguing Global Environment Constitutionalism*, in *Rivista Opinio juridica Fortaleza*, fasc. n.17/2013, pp. 398-439.

LABRIOLA S., *Dal paesaggio all'ambiente: un caso di interpretazione evolutiva della norma costituzionale. Il concorso della Corte e il problema delle garanzie*, in *Dir. Soc.*, 1987, pp. 116 ss.

LADU M., *Oltre l'intangibilità dei principi fondamentali: la revisione "silenziosa dell'art. 9 Cost.*, in *Federalismi*, fasc. n. 1/2023, pp. 39-56.

LAMBERTI A., *Ambiente, sostenibilità e principi costituzionali: questioni aperte e prospettive alla luce della legge cost. 1 /2022*, in *Nomos le attualità del diritto*, fasc. n. 3/2022, pp. 1-22.

LOGROSCINO P., *Economia e ambiente nel "tempo della Costituzione"*, in *Federalismi*, fasc. n. 29/2022, pp. 86-96.

LOMBARDI P., *Ambiente e generazioni future: la dimensione temporale della solidarietà*, in *Federalismi*, fasc. n. 1/2023, pp. 91-94.

LOMBORG B., *Prioritizing Development, a Cost Benefit Analysis of the United Nation's Sustainable Development Goals*, Cambridge University Press, 2018, pp. 13 ss.

LUCIANI M., *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Cedam, Padova, 1983, p.138 e

LUCIANI M., *Salute: I) Diritto alla salute (Diritto costituzionale)*, in *Enc. giur. Treccani*, XXVII, Roma, 1991, p. 4

LUCIANI M., *Generazioni future, spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in BIFULCO R., D'ALOIA A. (a cura di), *Un diritto per il futuro, teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, p. 436.

LUNGARESI N., *Diritto dell'Ambiente*, Cedam, Vicenza, 2015, p. 42.

MABELLINI S., *La revisione dell'art. 9 Cost: una riforma più innovativa del previsto e... un colpo inatteso per l'autonomia regionale?*, in *Rassegna Parlamentare*, fasc. 1/2022, pp. 68-72

MADDALENA P., *L'ambiente valore costituzionale nell'ordinamento comunitario*, in *Cons. St.*, 1999, nn. 5-6.

MADDALENA P., *L'evoluzione del diritto e della politica per l'ambiente nell'Unione Europea. Il problema dei diritti fondamentali*, in *Riv. Amm.*, 2000, p. 483

MADDALENA P., *L'ambiente: riflessioni introduttive per una sua tutela giuridica*, in *Rivista Ambiente e sviluppo*, fasc. n. 6/2007, pp. 477-482.

MADDALENA P., *Ambiente: prolegomeni per una sua tutela giuridica*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2008, pp. 523-529.

MADDALENA P., *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. n. 3/2010, pp. 314 ss.

MAFFEZZONI F., *Riflessione sui nuovi limiti ed orientamenti dell'iniziativa economica privata*, in *Federalismi*, fasc. n. 5/2023, pp. 59-66.

MALINCONICO C., *I beni ambientali*, in SANTANIELLO G. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Padova, 1991, p.16.

MANCINI PALAMONI G., *Il principio di prevenzione*, in *Riv. Giur. Ambientediritto*, fasc. n.1, 2014, pp. 1-15.

MANTINI P., *Per una nozione costituzionalmente rilevante di ambiente*, in *Riv. Giur. Amb.*, fasc. n. 2/2006, p. 223.

MARCATAJO G., *La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione e la valorizzazione dell'ambiente*, in *AmbienteDiritto*, fasc. n. 2/2022, p. 2.

MARFOLI L., *Biodiversità: un percorso internazionale ventennale*, in *Rivista Quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, fasc. n. 3/2021, pp. 155-176.

MAROCCO T., *Riforma del Titolo V della Costituzione e ambiente: ovvero come tutto deve cambiare, perché non cambi niente*, in RENNA M., POZZO B., (a cura di), *L'ambiente nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Quaderni della rivista giuridica dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 217.

MARTINELLI A., *L'Unione europea di fronte alla pandemia Covid-19*, in *Federalismi*, fasc. n. 4/2022, pp. 555-556.

MASCARO P., *La tutela dell'ambiente e delle generazioni future tra legislazione e giustizia amministrativa*, in *Rivista DGA*, fasc. n. 1/2023, p. 3.

MASCIOTTA C., *Novità e carenze del DDL 83 su Costituzione e ambiente: la riforma degli articoli 9 e 41 Cost*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. n. 2/2021, p.2.

MASLIN M.A., LEWIS S., *Anthropocene Earth System, geological, philosophical and political paradigm shifts*, in *The Anthropocene Review*, June, 2015

MAY J.R., DELY E., *Global Environmental Constitutionalism*, Cambridge University Press, 2014, pp. 71-72

MESSINA S., *Sovranità e crisi ecologica. Per una democrazia "verde" oltre lo Stato*, in *Diritto e processo*, fasc. n. 11/2019, p. 295.

MISONNE D., *The Court of Justice of European Union and the High Level of Environmental Protection: Transforming a Policy Objective into a Concept Amenable to Judicial Review*, in *International Judicial Practice*, Cambridge University Press, 2019, pp. 212-225.

MOCCIA L., *Comparazione giuridica come modo di studio e conoscenza del diritto, l'esempio della tutela ambientale*, in *Rivista Trimestrale di diritto e procedura civile*, fasc. n. 1/2020, pp. 23-26.

MOLITERNI A., *Il Green Deal europeo e le sfide per il diritto dell'ambiente*, in *Riv. Quad. Dir. Amb.*, fasc. n. 1/2021, pp. 5 ss.

MOLITERNI A., *Transizione ecologica, ordine economico e sistema amministrativo*, in *Riv. Diritti Comparati*, fasc. n. 2/2022, p. 431.

MOLLO A.A., *La soggettività giuridica degli esseri non umani: gli animali*, in *European Journal of Privacy Law & Technologies*, fasc. n. 2/2022, pp. 291 ss.

MONTEDURO M., *La tutela della vita come matrice ordinamentale della tutela dell'ambiente*, in *Riv. Giur. Dir. Amb.*, fasc. n.1/2021, pp. 446-450.

MONTINI M., *La protezione dell'atmosfera e della fascia d'ozono e la prevenzione dei cambiamenti climatici*, in FONDELLA A., PINESCHI L. (a cura di) *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 237-239.

MONTINI M., *Profili di diritto internazionale*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol.I, Cedam, Padova, 2012., pp. 23-24.

MONTINI M., *L'interazione tra gli SDGs ed il principio dello sviluppo sostenibile per l'attuazione del diritto internazionale dell'ambiente*, in *Federalismi*, fasc. n. 9/2019, p. 7.

MORANA D., *La salute come diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2021, pp. 1-31.

MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II., Cedam, Padova, 1976, p. 1134.

MOSTACCI E., *L'ambiente e il suo diritto nell'ordito costituzionale*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI, *Trattato di diritto dell'ambiente*, tomo I, Giuffrè, Milano, 2014, p. 283

MUNARI F., SCHIANO DI PEPE L., *Tutela transnazionale dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2012, pp. 25-26.

NERI S., *L'ambiente in Costituzione: percorso e contenuti della riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, in *Rassegna Parlamentare*, fasc. 1/2022, pp. 41-45.

NICOTRA I.A., *Le tendenze della produzione normativa alla luce di pandemia, crisi economica e cambiamento climatico*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. n. 2/2022, pp. 880 ss.

NIGRO M., *Le due facce dell'interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazione della giurisprudenza*, in *Il foro italiano*, vol.110, n.1, 1987, pp. 9-10.

OLIVETTI M., *Diritti fondamentali*, Giappichelli, Torino, 2018, p.178.

ONIDA M., *Il diritto ambientale dell'UE nel tempo, tra agenda europea e politiche nazionali*, in *Federalismi*, fasc. n. 7/2020, p. 99

PALOMBELLA G., *Ragioni di giustizia, diritti e generazioni future*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA, *Un diritto per il futuro, teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, p. 13.

PALOMBINO G., *La tutela delle generazioni future nel dialogo fra legislatore e Corte costituzionale*, in *Federalismi*, fasc. n. 24/2020, pp. 261-262.

PARFIT D., *Reasons and Persons*, Oxford, 1984, pp. 425-443

PAULI G., *Blue economy*, Feltrinelli, Milano, 2010, pp. 1-27.

PAVONI R., *Mutual Supportiveness as a Principle of Interpretation and Law Making: a Watershed for "WTO-and-Competing-Regimes" Debate*, in *European Journal of International Law*, vol. 21/2010, p. 649.

PETRACHI M., *Declinazione del principio di sussidiarietà in materia ambientale*, in *Federalismi*, fasc. n.24/2016, p. 6.

PETRILLO P., ZAGARELLA L., *La transizione ecologica nel PNRR tra climate tagging e do not harm*, in *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna Online*, fasc. 2/2022, p.18.

PINESCHI L., *I principi di diritto internazionale dell'ambiente dal divieto di inquinamento transfrontaliero alla tutela dell'ambiente come common concern*, in R. FERRARA, A. SANDULLI, (a cura di) *Trattato di diritto dell'ambiente*, tomo I, Giuffrè, Milano, pp. 99-103.

PLATJOUW F.M., *Environmental Law and the Ecosystem Approach: Maintaining Ecological Integrity through Consistency in Law*, Routledge, Abingdon, 2016, p. 22.

POCAR V., *Gli animali non umani. Per una sociologia dei diritti*, Laterza, Roma-Bari, 1998, pp. 57-58.

PORCHIA O., *Le politiche dell'Unione Europea in materia ambientale*, in R. FERRARA, A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, tomo I, Giuffrè, Milano, pp. 162-164

PORENA D., *La protezione dell'Ambiente tra Costituzione italiana e Costituzione globale*, Giappichelli, Torino, 2009, pp. 46-49.

PORENA D., *Il principio della sostenibilità. Controllo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 163 ss.

PORENA D., *"Anche nell'interesse delle generazioni future". Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione*, in *Federalismi*, fasc. n. 15/2022, pp. 136-139.

POSTIGLIONE A., *Il diritto all'ambiente*, Jovene, Napoli, 1982, pp. 59-64

POSTIGLIONE A., *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1985, pp. 33 ss.

POTOTOTSHNIG U., *Poteri pubblici e attività produttive*, in *Scritti Scelti*, Padova, 1999, p. 647.

PREDIERI A., *Significato della norma costituzionale sul paesaggio*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente*, Firenze, vol. II, 1969, p. 387.

PREDIERI A., *Paesaggio*, voce in *Enc. Dir.*, vol. XXXI, 1981, p. 507.

RAISER L., *La Costituzione economica come problema giuridico*, in *Il compito del diritto privato. Saggi di diritto privato e di diritto dell'economia di tre decenni*, Giuffrè, Milano, 1990, pp. 33 ss.

RAMAJOLI M., *Attività economiche, poteri pubblici e tutela dell'ambiente nel nuovo art. 41 della Costituzione*, in *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Editoriale scientifica, 2022, pp. 130-131.

RENNA M., *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, fascicolo n. 1/2012, p. 69.

RIVIEZZO A., *Diritto costituzionale dell'ambiente e natura umana*, in *Riv. Il Mulino*, fasc. n. 2/2021, p. 304 ss.

ROBEI R., *Generazioni: età della vita, età delle cose*, Laterza, Bari, 2014.

RODOTÀ S., *Relazione introduttiva*, in PERLINGIERI P. (a cura di), *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, Jovene, Napoli, 1991, pp.12-13.

RODOTÀ S., *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Laterza, Bari, 2014, pp. 3-4.

ROMANO S., *Diritto (funzione del)*, in Id., *Frammenti di un dizionario giuridico*, Giuffrè, Milano, 1983, p. 85.

ROSSI G., *Storicità e gradualità dell'emersione dell'interesse ambientale nella sfera giuridica*, in *Scritti e saggi scelti: Economia ambiente e servizi*, Torino, 2019, p. 262.

ROTA R., *Introduzione al diritto ambientale*, in *Lezioni di diritto dell'ambiente*, Arcane, Roma, 2009 pp. 23-65

ROTA R., *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, in *Rassegna dell'avvocatura dello stato*, 2011, n. 3, pp. 270-340.

ROTA R., *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA, (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Cedam, Padova, 2012, pp. 165-169.

SABATO G., *Tempo e ambiente: un ponte tra passato e presente*, in *Federalismi*, fasc. n. 6/2023, pp. 179-180.

SALERNO M., *Le strutture*, in G. DI PLINIO, P. FIMIANI (a cura di), *Principi di diritto ambientale*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 60-64.

SALVEMINI L., *Il nuovo diritto dell'ambiente tra recenti principi e giurisprudenza creativa*, Giappichelli, Torino, 2022, pp. 121-148.

SAND P., *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press, 2012, pp. 30-33

SARTORETTI C., *La tutela dell'ambiente nel diritto comparato: modelli costituzionali a confronto*, in R. FERRARA, A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, tomo I, Giuffrè, Milano, p 337.

SCOTFORD E., *Environmental Principles Across Jurisdiction, Legal Connector and Catalysts*, *Oxford Handbook of Comparative Environmental Law*, Oxford, 2019, pp. 3-21.

SICLARI D., *La tutela del diritto ad un ambiente salubre tra attività prestazionale dell'amministrazione e vincoli di bilancio*, in *Nomos le attualità del diritto*, fasc. 3/2017, p.7.

SOHNLE J., *Environmental Constitutionalism. What Impact on Legal System?* P.I.E., Peter Lang S.A., Bruxelles, 2019, pp. 36

SPADARO A., *L'amore dei lontani: universalità e intergenerazionalità dei diritti fondamentali tra ragionevolezza e globalizzazione*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA, *Un diritto per il futuro, teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, p. 94.

SPAGNUOLO VIGORITA V., *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Napoli, 1959, p. 228

SPANTIGATI F., *Le categorie necessarie per lo studio del diritto dell'ambiente*, in *Riv. Giur. Amb.*, fasc. n. 2/1999, pp. 221-236.

THOMMEN L., *An Enviromental History Of Ancient Greece And Rome*, Cambridge University Press, 2000, pp. 4-5.

TRAISCI F., FONTANAROSA F., *I diritti degli animali: da oggetti di consumo agroalimentare a soggetti giuridici con diritti propri*, in SCAFFARDI L., ZENO ZENCOVICH V., (a cura di), *Cibo e diritto*, RomaTRE Press, Roma, 2020, pp. 853-875.

VACCARI A., *I fondamenti teorici dell'utilità sociale*, in *Riv. Gruppo di Pisa*, fasc. 1/2017, pp. 2-7.

VIDETTA C., *Lo sviluppo sostenibile dal diritto internazionale al diritto interno*, in R. FERRARA, A. SANDULLI, (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, tomo I, Giuffrè, Milano., pp. 254-264.

VIGORITI V., *Interessi collettivi e processo. La legittimazione ad agire*, Giuffrè, Milano, 1979, p. 39.

VIMERCATI B., *Il diritto ai beni vitali*, in *Rivista DgP*, fasc. 2/2016, p.23.

VIPIANA P., *La protezione degli animali nel nuovo art. 9 Cost*, in *Riv. DPCE*, fasc. n. 2/2022, pp. 1120 ss.

VITALE D., *Tutela degli animali e riforma costituzionale. fondamenti ideologici e prospettive evolutive per una impostazione «eco-personalista»*, in *AmbienteDiritto*, fasc. n. 1 /2023, pp. 1-38.

VIVANI C., *Ambiente ed energia*, in R. FERRARA, M. A. SANDULLI, *Trattato di diritto dell'ambiente*, tomo I, Giuffrè, Milano, pp. 503 ss.

VIVOLI G., *La modifica degli artt. 9 e 41 della Costituzione: una svolta storica per l'ambiente o molto rumore per nulla?* in *Queste Istituzioni*, fasc. n. 1/2022, pp. 25-26.

VOSA G., *La tutela dell'ambiente "bene materiale complesso e unitario" fra Stato e autonomie territoriali, appunti per una riflessione*, in *Federalismi*, fasc. n. 19/2017, pp. 2-14

WILSON E.O., *The future of life*, Alfred A. Knop, New York, 2022.

SITOGRAFIA

BOSCOLO E., *Le nozioni di paesaggio. La tutela giuridica di un bene comune (in appartenenza diffusa) tra valori culturali e identitari*, in www.labsus.org, pp 1-20.

BROWN WEISS E., *The Planetary Trust: Conservation and Intergenerational Equity*, in *Ecology Law Quarterly*, Vol. 11 n. 4, 1984, pp. 495-581, disponibile su www.jstor.org.

CITTADINO F., *Il caso Neubauer e la recente riforma dell'art. 9 Cost.*, in www.lacostituzione.info.it.

CIVITARESE S., *Ambiente e paesaggio nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in www.aedon.ilmulino.it, fasc. n.1/2002

CONTI G., *Dal Paesaggio di Predieri ai paesaggi della Convenzione di Firenze*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. n. 3/2020, pp. 1-3.

de LEONARDIS F., *La riforma "bilancio" dell'art. 9 Cost e la riforma "programma" dell'art. 41 Cost nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in www.apertacontrada.it, 2022, pp. 1-2.

DI SALVATORE E., *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in www.costituzionalismo.it, fasc. n. 1/2022, pp. 4-5.

GALLETTI A., *La politica di tutela dell'ambiente nell'Unione Europea e la nuova strategia europea in materia ambientale*, in *Rivista ForoEuropa* n .3/2020. www.foroeuropa.it

GALLO E. *Il rapporto ambientale*, in www.amministrazioneincammino.it, 2007, pp. 1-19

GERRITSEN E., KOPSIEKER L., UNDERWOOD E., TUCKER G., *EU Biodiversity Strategy: Putting People and Nature at the Heart of Restoration*, in www.instituteeuropeanenvironmentalpolicy.it, pp. 1-6.

IMARISIO L., *La riforma costituzionale degli articoli 9 e 41 della Costituzione: un (prudente) ampliamento di prospettiva del diritto costituzionale dell'ambiente*, in www.piemonteaautonomie.it, p.6.

MADDALENA P., *L'interpretazione degli articoli 117 e 118 della Costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela e fruizione dell'ambiente*, in www.federalismi.it, 2010 pp. 7-8.

MARZUOLI C., *Il paesaggio nel nuovo Codice dei beni culturali*, in www.aedon.it, fasc. n. 3/2008

ROVITO C., *Il ruolo del cittadino nella tutela dell'ambiente. Un'analisi degli strumenti normativi a sua disposizione*, in www.dirittoambiente.net, 2016, p. 1.

SEVERINI G., CARPENTIERI P., *Sull'inutile anzi dannosa modifica dell'art. 9 della Costituzione*, in www.giustiziainsieme.it, settembre 2021.

www.camera.it

www.consilium.europa.eu

www.cortecostituzionale.it

www.curia.europa.eu

www.data.consilium.europa.eu

www.ec.europa.eu.

www.ecolex.org

www.eur-lex.europa.eu

www.europarl.europa.eu

www.foroeuropa.it

www.giurcost.it

www.giustiziainsieme.it

www.governo.it

www.inforMEA.org

www.isprambiente.gov.it

www.italiadomani.gov

www.jstor.org

www.lacostituzione.info

www.legislature.camera.it

www.mase.gov.it

www.piemonteautonomie.it

www.politichecoesione.governo.it

www.senato.it

www.temi.camera.it

www.un.org

GIURISPRUDENZA

Consiglio di Stato Adunanza Plenaria sent. n. 24/1979

Corte costituzionale sent. n. 239/1982

Corte costituzionale sent. n. 94/1985

Corte costituzionale sent. n. 358/1985

Corte costituzionale sent. n. 39/1986

Corte costituzionale sent. n. 151/1986

Corte costituzionale sent. n. 617/1987

Corte costituzionale sent. n. 641/1987

Corte costituzionale sent. n. 1031/1988

Corte costituzionale sent. n. 137/1990

Corte di Giustizia dell'Unione Europea C-2/90

Corte costituzionale sent. n. 67/1992

Cassazione civile Sez. I sent. n. 4362/1992

Corte costituzionale sent. n. 302/1994

Corte costituzionale sent. n. 318/1994

Corte costituzionale sent. n. 356/1994

Corte costituzionale sent. n. 417/1995

Corte costituzionale ord. n. 186/1996

Corte costituzionale sent. n. 399/1996

Corte costituzionale sent. n. 196/1998

Corte costituzionale sent. n. 190/2001

Corte di Giustizia dell'Unione Europea C 127/02

Corte costituzionale sent. n. 166/2004

Corte costituzionale sent. n. 278/2007

Corte costituzionale sent. n. 349/2007

Corte costituzionale sent. n. 105/2008

Cassazione civile Sez. I sent. n. 26972/2008

Cassazione civile Sez. I sent. n. 26973/2008

Cassazione civile Sez. I sent. n. 26974/2008

Cassazione civile Sez. I sent. n. 26975/2008

Corte costituzionale sent. n. 12/2009

Cassazione civile Sez. I sent. n. 3811/2011

Corte costituzionale sent. n. 179/2019

Corte costituzionale sent. n. 106/2020
Corte costituzionale sent. n. 117/2020
Corte costituzionale sent. n. 134/2020
Corte costituzionale sent. n. 21/2021
Corte costituzionale sent. n. 74/2021
Corte costituzionale sent. n. 86/2021
Corte costituzionale sent. n. 113/2021
Corte costituzionale sent. n. 141/2021
Corte costituzionale sent. n. 144/2021
Corte costituzionale sent. n. 177/2021