



4 MAGGIO 2022

La tutela costituzionale dell'ambiente
nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.:
una riforma opportuna e necessaria?

di Riccardo Montaldo
Dottore di ricerca in Scienze giuridiche
Università degli Studi di Cagliari

La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*

di Riccardo Montaldo

Dottore di ricerca in Scienze giuridiche
Università degli Studi di Cagliari

Abstract [It]: L'articolo commenta la legge costituzionale n. 1 dell'11 febbraio 2022, di revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente, valutando la necessità e l'opportunità di tale riforma alla luce dell'interpretazione dottrinale e giurisprudenziale in materia, evidenziando altresì i profili problematici che emergono dalla scelta dei termini introdotti negli articoli revisionati.

Title: The constitutional protection of the environment in the amendment of Articles. 9 and 41 Cost.: an opportune and necessary reform?

Abstract [En]: The article comments on Constitutional Law no. 1 of 11 February 2022, revising articles 9 and 41 of the Constitution on environmental protection, assessing the need and appropriateness of this reform in the light of the doctrinal and jurisprudential interpretation on the subject, also highlighting the problematic profiles arising from the choice of terms introduced in the revised articles.

Parole chiave: tutela dell'ambiente; sviluppo sostenibile; revisione costituzionale; valori costituzionali; interpretazione costituzionale

Keywords: environmental protection; sustainable development; constitutional revision; constitutional values; constitutional interpretation

Sommario: **1.** Considerazioni introduttive. **2.** Il valore costituzionale dell'ambiente. **3.** L'ambiente nel novellato art. 9 Cost. Tra tutela della biodiversità, degli ecosistemi... **4.** ...interessi delle future generazioni e tutela degli animali (segue). **5.** La revisione dell'art. 41 Cost. e la mancata inclusione dello sviluppo sostenibile. **6.** Conclusioni.

1. Considerazioni introduttive

L'8 febbraio 2022 è stata approvata, in seconda votazione e con la maggioranza dei due terzi dei componenti della Camera dei deputati, il disegno di legge costituzionale A.C. 3156, recante «Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente».

La legge di revisione, promulgata l'11 febbraio 2022 come legge costituzionale n. 1 del 2022, contiene infatti diverse disposizioni dedicate alla tutela ambientale, a partire dall'aggiunta di un terzo comma all'art. 9 Cost., che prevede tra i doveri della Repubblica la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. Inoltre, nello stesso comma, si introduce una riserva di legge statale sulla tutela degli animali.

Secondo oggetto di modifica della riforma è poi l'art. 41 Cost., in materia di esercizio dell'iniziativa

* Articolo sottoposto a referendum.

economica, sul quale si interviene nel secondo e terzo comma. Nel novellato secondo comma vengono introdotti nuovi limiti all'esercizio dell'iniziativa economica privata, accanto a quelli preesistenti relativi all'utilità sociale, alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana: ad essi si aggiungono, infatti, il limite del danno alla salute e all'ambiente. La modifica del terzo comma aggiunge poi una seconda finalità dell'attività di indirizzo e coordinamento dell'attività economica, pubblica e privata, prevedendo che questa possa essere orientata a fini non solo sociali, ma anche ambientali.

Rimandando ai paragrafi seguenti per la disamina dei contenuti della riforma, questa è immediatamente caratterizzata dall'essere la prima revisione di uno dei principi fondamentali, e rappresentando altresì il primo intervento sul Titolo III della Costituzione, dedicato ai rapporti economici.

Un altro elemento che contraddistingue la riforma è rappresentato tanto dai tempi in cui questa è stata discussa e approvata, quanto dall'ampia maggioranza che è stata raggiunta in seconda votazione, sia al Senato che alla Camera. La prima votazione favorevole da parte del Senato, in seguito alla conclusione dei lavori della Commissione affari costituzionali, avviati il 23 marzo 2021, risale infatti al 9 giugno 2021, e ha ricevuto 224 voti favorevoli su 247. A questa è seguita, il 12 ottobre 2021, la prima deliberazione da parte della Camera dei deputati, che ha approvato senza emendamenti il testo unificato, con 412 voti favorevoli su 413. In seconda deliberazione, rispettivamente il 3 novembre 2021 e, come si è detto, l'8 febbraio 2022, la revisione è stata approvata raggiungendo ampiamente la maggioranza dei due terzi, con 218 voti favorevoli su 220 al Senato e 468 su 469 alla Camera, concludendo così in via definitiva l'iter di riforma in appena otto mesi di distanza tra la prima e l'ultima deliberazione.

La revisione in commento si contraddistingue, inoltre, per il numero eccezionalmente elevato di proposte di legge di riforma che sono state unificate nel corso della discussione, riunendo ben otto proposte del Senato e nove della Camera, presentate tra il 23 marzo 2018 e il 29 giugno 2021¹. I diversi disegni di legge di revisione presentano altresì una significativa variabilità, tanto nei contenuti quanto nell'articolazione e negli articoli oggetto di riforma. Richiamandone brevemente alcuni esempi significativi, è infatti possibile, da un lato, individuare proposte particolarmente articolate, volte a modificare l'art. 9 introducendo non solo la tutela ambientale, della biodiversità e degli ecosistemi, ma altresì di singole componenti ambientali quali l'aria, l'acqua e il suolo. Tale tutela sarebbe poi stata definita quale diritto fondamentale della persona e della collettività, fondata sui principi di precauzione, prevenzione, responsabilità e correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente. È questo il caso dei disegni di legge costituzionale S. 83 del 23 marzo 2018, S. 212 del 3 aprile 2018 e C. 2174 del 15 ottobre 2019. Dall'altro, non sono mancate

¹ Si tratta dei progetti di legge, di iniziativa del Senato, n. 83 del 23 marzo 2018, n. 212 del 3 aprile 2018, n. 938 del 13 novembre 2018, n. 1203 del 2 aprile 2019, n. 1532 dell'8 ottobre 2019, n. 1627 del 26 novembre 2019, n. 1632 del 2 dicembre 2019 e n. 2160 del 30 marzo 2021, e dei progetti di iniziativa della Camera n. 15, n. 143, n. 240 del 23 marzo 2018, n. 2124 del 26 settembre 2019, n. 2150 del 7 ottobre 2019, n. 2174 del 15 ottobre 2019, n. 2315 del 20 dicembre 2019, n. 2838 del 21 dicembre 2020, n. 2914 del 25 febbraio 2021 e n. 3181 del 29 giugno 2021.

proposte di revisione più sintetiche, indirizzate alla semplice aggiunta del termine “ambiente” nel testo dell’art. 9 Cost., accanto a quello di “paesaggio”, come nelle proposte S. 1532 dell’8 ottobre 2019 e C. 2124 del 26 settembre 2019. Ancora, sono state avanzate proposte che, accanto alla revisione dell’art. 9 Cost., prevedevano una modifica dell’art. 2 Cost. in materia di diritti inviolabili dell’uomo e doveri inderogabili di solidarietà, da declinarsi tanto in un’ottica di equità generazionale e sviluppo sostenibile (proposte S. 1632 del 2 dicembre 2019 e S. 938 del 13 novembre 2018) quanto di tutela di un diritto fondamentale dell’individuo e interesse della collettività (proposta C. 2315 del 20 dicembre 2019).

È opportuno osservare come, nonostante il numero elevato che caratterizza le proposte che hanno portato alla costituzionale n. 1 del 2022, queste non rappresentano il primo tentativo di modifica dell’art. 9. Come è stato osservato da De Leonardis², si può in particolare ricordare come anche tra il 2001 e il 2003 siano state presentate ben nove proposte di revisione³, tutte aventi la finalità comune di inserire un riconoscimento espresso della tutela ambientale tra i principi fondamentali della Costituzione. In modo analogo ai disegni di legge presentati a partire dal 2018, tali proposte si presentano come estremamente eterogenee, proponendo di volta in volta aggiunte o modifiche integrali del secondo comma dell’art. 9 Cost., o l’aggiunta di ulteriori commi, ma sono accomunate dall’emersione di problematiche comuni, quali la definizione dell’oggetto di tutela, la questione dell’ambiente cosiddetto “naturale”, le situazioni soggettive tutelate e i diritti degli animali⁴.

La presentazione di un numero così elevato di proposte, ben maggiore rispetto a quelle presentate nel periodo seguente, pur aventi contenuto analogo⁵, trovò senza dubbio una motivazione nella volontà di reazione alla riforma del Titolo V Cost., avvenuta con legge costituzionale n. 1 del 2001. È infatti con tale riforma che l’ambiente entra per la prima volta nel testo costituzionale, venendo introdotto all’art. 117 Cost., secondo comma, lett. s), come competenza di legislazione esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali», e, nel successivo terzo comma, come materia di legislazione concorrente con le Regioni in materia di «valorizzazione dei beni culturali e ambientali». Come osservato da Amirante⁶, fu proprio l’inclusione di tale competenza in assenza di un effettivo ancoraggio testuale nel testo costituzionale, e l’aver mancato l’occasione della revisione costituzionale di introdurlo, ad aver determinato la volontà di porre rimedio a tale (apparente, come si vedrà) lacuna, anche

² F. DE LEONARDIS, *L’ambiente tra i principi fondamentali della Costituzione*, in *federalismi.it*, n. 3, 2004, pp. 1.-3.

³ Ci si riferisce ai seguenti disegni di legge: A.C. n. 705 del 12 giugno 2001, A.C. n. 2949 del 2 luglio 2002, A.C. n. 4429 del 28 ottobre 2003; A.C. n. 4423 del 24 ottobre 2003; A.C. n. 4181 del 17 luglio 2003; A.C. n. 3809 del 20 marzo 2003; A.C. n. 3666 del 10 febbraio 2003; A.C. n. 3591 del 27 gennaio 2003; A.C. n. 4307 del 25 settembre 2003.

⁴ F. DE LEONARDIS, *L’ambiente...*, *cit.*, p. 2.

⁵ L. SALVEMINI, *Dal cambiamento climatico alla modifica della Costituzione: i passi per la tutela del futuro (non solo nostro)*, in *Federalismi.it*, n. 20, 2021, p. 78 ss.

⁶ D. AMIRANTE, *L’ambiente preso sul serio. Il percorso accidentato del costituzionalismo ambientale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo, Fascicolo Speciale*, maggio 2019, pp. 19-20.

alla luce della confusione in materia di competenze posta dalla riforma.

Come è ben noto, a partire dalla riforma del Titolo V tanto la dottrina quanto la giurisprudenza costituzionalistiche si sono in effetti maggiormente concentrate sulle questioni inerenti al riparto di competenze, piuttosto che sull'oggetto e sulle modalità di tutela del bene ambiente⁷. Infatti, avendo superato rapidamente la difficoltà di distinguere tra la tutela del paesaggio ai sensi dell'art. 9 Cost. dalla neonata competenza di tutela ambientale, nel senso di attrarre la prima nella seconda⁸, la Corte costituzionale si pronunciò già nel 2002, con le sentt. n. 282 e n. 402, nel senso di non poter definire la tutela ambientale come competenza in senso stretto, bensì come materia trasversale, all'interno delle quale si manifestano diverse competenze, tanto statali quanto regionali⁹. Ciò impone, pertanto, un bilanciamento tra di esse, da determinarsi a seconda del caso concreto, sebbene la medesima Corte abbia anche riconosciuto, in particolare a partire dalla sent. n. 378 del 2007, che l'ambiente possa anche considerarsi come effettiva materia di riparto della competenza legislativa statale e regionale, soprattutto in funzione di limite statale alla disciplina che le regioni e le province autonome possono adottare nelle materie di loro competenza¹⁰.

Si può dunque pacificamente affermare che l'esigenza di una revisione costituzionale sia assai risalente, considerati numerosi tentativi di riforma che hanno preceduto la legge costituzionale oggetto del presente commento. Esigenza, come si è visto, legata principalmente all'assenza di un riferimento e di una definizione espressi della tutela ambientale, almeno fino alla revisione del Titolo V nel 2001, che caratterizza in effetti la Costituzione italiana come un caso tipico delle cosiddette Costituzioni di prima generazione¹¹. Sono in effetti le carte costituzionali più recenti, quelle di terza generazione, a presentare come elemento distintivo l'inclusione *ab origine* di una tutela di rango costituzionale dell'ambiente.

Tali Costituzioni, elaborate nella seconda metà degli anni '70, sono di fatto fortemente influenzate dai primi sviluppi della tutela ambientale, tanto nel contesto europeo quanto in quello internazionale. Ciò si è verificato, in particolare, in seguito alla *Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano*, tenutasi a Stoccolma nel 1972, ritenuta in effetti la base di tutta la successiva evoluzione nella tutela dell'ambiente e delle risorse naturali, nonché dell'elaborazione dei principi fondamentali di prevenzione, precauzione e

⁷ *Ibid.*

⁸ A. MARTELLI, *I principi in materia ambientale*, in L. MEZZETTI (cura), *Principi Costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 748.

⁹ M. CECCHETTI, *La disciplina giuridica della tutela ambientale come "Diritto dell'ambiente"*, in *Federalismi.it*, n. 25, 2006, p. 152 ss.

¹⁰ A. MARTELLI, *I principi in materia ambientale*, in L. MEZZETTI (cura), *Principi Costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 750.

¹¹ S. NESPOR e B. CARAVITA DI TORITTO, *Diritto Costituzionale dell'ambiente*, in S. NESPOR e A. L. DE CESARIS (Cura), *Codice dell'Ambiente*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 104.

responsabilità intra- e intergenerazionale¹². Sulla scorta di questi primi esempi, nonché della successiva evoluzione della materia dovuta alle seguenti Conferenze delle Nazioni Unite e al formarsi del ricco *corpus* di diritto ambientale comunitario, si è poi assistito a diversi processi di revisione costituzionale di Costituzioni coeve a quella italiana, volti a inserire un riconoscimento espresso della tutela ambientale. Queste assumono diverse forme, declinando tale tutela quale parte essenziale del diritto della personalità, agganciato o comunque connesso al diritto alla salute, o ancora come oggetto di una responsabilità dell'ordinamento generale, svincolato quindi dai ranghi delle posizioni giuridiche soggettive¹³.

Si può quindi ben comprendere che, considerata la costante evoluzione in ambito europeo e internazionale, nonché gli sviluppi in prospettiva comparata, la semplice introduzione della materia ambientale nel contesto delle competenze Stato-Regioni sia stata percepita come un'occasione mancata, come una grave lacuna cui porre rimedio¹⁴. Tuttavia, come è noto e come si vedrà in modo più approfondito nei paragrafi successivi, una tutela costituzionale dell'ambiente non è mai stata effettivamente assente dal nostro ordinamento. Questa è stata infatti elaborata tramite una costante elaborazione giurisprudenziale, fondata in particolare sull'interpretazione estensiva ed evolutiva degli artt. 9 e 32 Cost., che ha portato allo sviluppo di un significato più complesso e articolato della tutela del paesaggio, superandone la concezione originaria di tutela avente carattere meramente estetico, proseguendo l'approccio del legislatore prerепubblicano¹⁵.

Conseguentemente, l'interrogativo cui il presente scritto intende rispondere riguarda tanto la necessità quanto l'opportunità della revisione costituzionale degli artt. 9 e 41 Cost. In altri termini, si vuole comprendere in primo luogo se il riconoscimento espresso della tutela ambientale, posto nei termini della legge costituzionale n. 1 del 2022, abbia rappresentato una revisione necessaria e urgente, al fine di superare l'obsolescenza del testo Costituzionale del 1948, o se invece questo fosse già idoneo e sufficiente a sopperire alle sue lacune. In secondo luogo, la revisione verrà valutata sotto la prospettiva della sua opportunità e auspicabilità, considerando a tal fine anche l'evoluzione giurisprudenziale cui si è appena accennato. Sotto questo secondo profilo, si considererà in particolare se la riforma in commento sia in grado di rappresentare e di tracciare un punto fermo, un bilancio di quanto espresso già dal diritto

¹² Al riguardo, si può notare un interessante parallelo con i cosiddetti diritti umani di terza generazione, che includono appunto i diritti ambientali e alla protezione delle risorse naturali, l'equità intergenerazionale e la realizzazione di uno sviluppo sostenibile. Per un approfondimento, v. K. VASAK, *Human Rights: A Thirty-Year Struggle: the Sustained Efforts to give Force of law to the Universal Declaration of Human Rights*, in *UNESCO Courier*, n. 30, 1977, pp. 29-32.

¹³ G. CORDINI, *Diritto ambientale comparato*, in P. DELL'ANNO e E. PICOZZA (Cura), *Trattato di diritto dell'ambiente - Volume primo - Principi generali*, CEDAM, Padova, 2012, p. 118 ss.; D. PORENA, *'Ambiente': complessità di una nozione giuridica*, in *Ambiente Diritto*, n. 3, 2020, p. 392 ss.

¹⁴ D. AMIRANTE, *L'ambiente...*, *cit.*, pp. 19-20.

¹⁵ M. CECCHETTI, *Art. 9*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, e M. OLIVETTI (Cura), *Commentario alla Costituzione*, I Articoli 1-54, UTET, Padova, 2006, p. 218; S. NESPOR e B. CARAVITA DI TORITTO, *Diritto Costituzionale...*, *cit.*, p. 105.

vivente¹⁶, nonché il fondamento dei suoi successivi sviluppi, e dunque un impulso in tal senso per il legislatore¹⁷.

2. Il valore costituzionale dell'ambiente

Per rispondere al primo degli interrogativi che si sono posti, al fine di comprendere se la revisione Costituzionale fosse o meno necessaria, è doveroso anzitutto ripercorrere le tappe dell'evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale, che, come si è detto, ha avuto un ruolo fondamentale nella definizione dei principi fondamentali della materia. Considerando i suoi esordi, questa ha avuto origine tra gli anni '70 e '80 del secolo scorso. Si è pertanto definita in piena sintonia con gli sviluppi in corso nei contesti internazionale ed europeo, il che permette di osservare come le decisioni della Corte di quel periodo mostrino evidenti paralleli con i principi elaborati dai documenti delle Nazioni Unite, nonché con i primi programmi di azione ambientale delle Comunità Europee¹⁸. Si può a tal proposito notare un'evidente differenza rispetto alle prime pronunce in materia di tutela del paesaggio (sentt. n. 59/1965, n. 65/1959, n. 50/1967, n. 141/1972), le quali avevano mantenuto l'impostazione prerепublicana, come si è detto di carattere meramente estetico. A partire dagli anni '80 (sentt. n. 239/1982 e n. 151/1986) il paesaggio e il territorio vengono invece ritenuti meritevoli di tutela in quanto tali, superando dunque la considerazione del loro valore estetico in quanto bellezze naturali¹⁹, andando progressivamente a far coincidere il concetto di paesaggio con quello di *habitat* e con la tutela degli interessi ecologici e degli equilibri ambientali (sentt. nn. 302 e 356/1994) e con la tutela ambientale nel suo complesso²⁰, comprensiva tanto dell'ambiente naturale che di quello antropizzato²¹.

Partendo dalla tutela costituzionale del paesaggio, in altri termini, grazie a tali costanti sviluppi giurisprudenziali, si è potuta quindi delineare una tutela più ampia, avente carattere globale, che abbraccia tutte le istanze ambientali, rendendo pertanto l'ambiente un valore costituzionalmente garantito e protetto (sentt. nn. 167, 191, 210/1987), che si aggiunge di conseguenza all'insieme degli altri valori

¹⁶ F. DE LEONARDIS, *L'ambiente...*, cit., pp. 4-5; A. GUSMAI, *La tutela costituzionale dell'ambiente tra valori (meta-positivi), interessi (mercificatori) e (assenza di) principi fondamentali*, in *Diritto Pubblico Europeo e Rassegna online*, febbraio 2015, p. 20.

¹⁷ M. COCCONI, *Un diritto per l'economia circolare*, in *Il diritto dell'economia*, n. 3, 2019, p. 136

¹⁸ M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 9 ss.

¹⁹ Pur non prescindendo da essa, come osservato da S. BARTOLE e R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione*, CEDAM, Padova, 2008, pp. 73-74.

²⁰ B. CARAVITA e A. MORRONE, *Ambiente e Costituzione*, in B. CARAVITA, L. CASETTI e A. MORRONE (Cura), *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2016, p. 32 ss.; M. CECCHETTI, *Art. 9...*, cit., p. 235 ss.; C. DELLA GIUSTINA, *Il diritto all'ambiente nella Costituzione Italiana*, in *Ambiente Diritto*, n. 1, 2020, p. 194. *Contra* G. ROSSI, *La "materializzazione" dell'interesse all'ambiente*, in ID. (Cura), *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2017, p.27, che osserva come, riguardo al rapporto tra ambiente e paesaggio, pur esistendo indubbi elementi che accomunano entrambe le nozioni, e pur constatando che gli interventi di matrice ambientale spesso possono perseguire al medesimo tempo obiettivi di tutela paesistica (e/o urbanistica), le finalità di tutela non sono sempre coincidenti, e vanno pertanto mantenute distinte.

²¹ A. CROSETTI, *Le tutele differenziate*, in A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA e N. OLIVETTI RASON (Cura), *Introduzione al diritto ambientale*, Laterza, Roma, 2017, p. 272.

tutelati dall'ordinamento²². L'affermazione del carattere di valore costituzionale della tutela ambientale è stata successivamente affermata, in via definitiva, anche dalla giurisprudenza successiva alla riforma del 2001, enfatizzandone in particolare la trasversalità e il suo intrecciarsi con gli altri valori espressi dalla Costituzione con la già menzionata sent. 407 del 2002. La Corte, inoltre, ne ha altresì affermato la primarietà, e dunque la necessità di una tutela prevalente rispetto agli altri valori costituzionali (sentt. n. 367/2007 e n. 232/2008).

Come evidenziato da autorevole dottrina²³, l'originaria menzione espressa del paesaggio nell'art. 9 Cost., e dunque tra i principi fondamentali, ha pertanto dotato tale obiettivo di tutela di un carattere di centralità, permettendo di riconoscerlo come parte delle finalità sociali che rappresentano un limite dell'iniziativa economica privata, ai sensi dell'articolo 41²⁴, come si dirà anche nel prossimo paragrafo. L'inclusione della tutela del paesaggio ha rappresentato quindi, come sostenuto da Grassi²⁵, uno degli elementi fondamentali che hanno permesso alla Costituzione italiana di essere «capace di futuro», consentendo dunque lo sviluppo della giurisprudenza costituzionale in materia ambientale. Sviluppo naturalmente reso possibile anche da altri principi e valori costituzionali, quali la tutela dei diritti della persona e il principio di solidarietà (sui quali si tornerà nel paragrafo successivo), e l'apertura che il testo costituzionale offre verso il futuro, in particolare tramite la promozione dello sviluppo scientifico e tecnico²⁶, che hanno consentito alla Corte di affermare i principi dello sviluppo sostenibile e della precauzione, nonché la centralità, per la loro concretizzazione, della ricerca e dell'aggiornamento dei dati scientifici (sentt. n. 282/2012 e n. 116/2006)²⁷.

²² B. CARAVITA. e A. MORRONE, *Ambiente...*, cit., p. 32 ss.

²³ B. CARAVITA DI TORITTO, *Costituzione, principi costituzionali e tecniche di normazione per la tutela dell'ambiente*, in S. GRASSI, M. CECCHETTI, e A. ANDRONIO (Cura), *Ambiente e Diritto*, I, Olschki, Firenze, 1999, pp. 179-180.

²⁴ B. CARAVITA. e A. MORRONE, *Ambiente...*, cit., p. 20.

²⁵ S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, n. 3, 2017, p. 11.

²⁶ *Ibid.*, p. 13.

²⁷ Come si osserverà a breve, trattando dell'opportunità di inserimento dei termini di «biodiversità» ed «ecosistemi», è utile evidenziare fin da ora come il diritto ambientale rappresenti indubbiamente la sfera in cui i rapporti tra scienza e diritto appaiono più evidenti (così G. AVERSENTE, *Il principio di precauzione: il rapporto problematico tra diritto e incertezza scientifica*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 3, 2020, p. 3475). Ciò si realizza, da un lato, per la necessità, per l'interprete, di comprendere e utilizzare correttamente i concetti e le elaborazioni scientifiche, e in particolare della scienza ecologica, della quale la Corte costituzionale ha dimostrato di saper dare una lettura integrata (A. GUSMAI, *La tutela costituzionale...*, cit., p. 4), facendo proprie le definizioni scientifiche di ambiente e di ecosistema (sent. n. 104/2008) e di biosfera (sent. n. 378/2007). Da un altro lato, l'interprete, così come il decisore politico, svolgono un ruolo fondamentale nel dare tutela e regolamentazione a tutti quei profili di incertezza che naturalmente permeano il sapere scientifico, realizzando così un continuo scambio reciproco tra sapere scientifico e giuridico (M. TALLACCHINI, *Ambiente e diritto della scienza incerta*, in S. GRASSI, M. CECCHETTI e A. ANDRONIO (Cura), *Ambiente e Diritto*, I, Olschki, Firenze, 1999, *passim*), che rappresenta la chiave fondamentale per la piena attuazione dei principi di tutela dell'ambiente (B. CARAVITA DI TORITTO, *Diritto all'ambiente e diritto allo sviluppo: profili costituzionali*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Tomo I, Giuffrè, Milano, 1996, p. 359).

La presenza di una tutela costituzionale del paesaggio e di tali principi permettono quindi di affermare con sicurezza che la tutela dell'ambiente non potesse che rappresentare un valore costituzionale²⁸. Alla luce di tale attribuzione, la tutela ambientale assume conseguentemente una centrale importanza per l'ordinamento nel suo complesso, ponendosi come uno dei valori ed elementi fondamentali della società, come base stessa della sua legittimazione e orientamento di ogni manifestazione della legalità²⁹. Il valore costituzionale ambiente pone cioè degli standard di orientamento per le scelte politiche, per il bilanciamento con gli altri valori tutelati, assumendo altresì una funzione di motivazione e di unificazione dei diversi gruppi sociali³⁰.

Come si è detto, la centralità del valore ambientale ha poi assunto un rilievo tale da permettere alla Corte costituzionale di affermarne la primarietà e la sua prevalenza nel rapporto con gli altri valori costituzionali. Tuttavia, è opportuno precisare, come del resto è stato fatto nelle medesime pronunce, che tale primarietà non possa e non debba essere in alcun modo intesa nel senso di una legittimazione di un «primato assoluto in una ipotetica scala gerarchica dei valori costituzionali, ma origina la necessità che essi debbano sempre essere presi in considerazione nei concreti bilanciamenti operati dal legislatore ordinario e dalle pubbliche amministrazioni» (sent. n. 196/2004, punto 23 del Considerato in diritto). Il principio della primarietà non impone, pertanto, un vincolo di risultato alla miglior tutela possibile dell'ambiente, ma una considerazione particolare verso tale obiettivo, che deve essere centrale e sempre presente all'interno di ogni valutazione politica e amministrativa³¹.

Concludendo sul punto, e rispondendo quindi all'interrogativo relativo alla necessità della revisione costituzionale, è evidente come la carta costituzionale abbia dimostrato costantemente e in modo chiaro di poter rappresentare il fondamento di quella interpretazione evolutiva, realizzata pienamente dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha consentito di includere la tutela dell'ambiente tra i medesimi principi e tra gli obiettivi primari della Repubblica³². La tutela del paesaggio e gli altri principi costituzionali alla base di tale interpretazione hanno quindi costituito una solida base per il riconoscimento del valore costituzionale ambiente e per l'individuazione degli strumenti necessari alla sua attuazione.

In virtù di tali conclusioni, è conseguentemente possibile escludere che la revisione costituzionale dovesse ritenersi urgente per l'ordinamento, o comunque necessaria al fine di superare l'obsolescenza del testo Costituzionale del 1948, che infatti racchiude già in sé tutti gli strumenti necessari a colmare e superare le

²⁸ G. MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Tomo II, Giuffrè, Milano, 1996, p. 1129.

²⁹ B. CARAVITA e A. MORRONE, *Ambiente...*, cit., p. 32 ss.; M. CECCHETTI, *Principi costituzionali...*, cit., p. 35.

³⁰ B. CARAVITA DI TORITTO, *Costituzione...*, cit., p. 191

³¹ M. CECCHETTI, *La disciplina...*, cit., p. 62 ss.

³² B. CARAVITA DI TORITTO, *Costituzione...*, cit., p. 196.

proprie le lacune³³. Se dunque l'introduzione di una disposizione costituzionale espressa non poteva porsi in termini di necessità, il quesito deve necessariamente spostarsi sull'opportunità e sull'auspicabilità della revisione in commento, in particolare in termini di confronto con le evoluzioni, costantemente in atto, in ambito giurisprudenziale e nei contesti internazionale ed europeo.

Sotto il profilo dell'opportunità, la positivizzazione del valore ambientale è stata considerata come auspicabile da diversi autori³⁴, proprio in virtù di tale duplice evoluzione. Come si è detto nel paragrafo precedente, ciò non solo perseguirebbe il fine di tracciare un punto fermo e un bilancio di quanto già espresso dal diritto vivente³⁵, ma porrebbe altresì un solido fondamento per un suo ulteriore sviluppo, e dunque un impulso in tal senso per il legislatore³⁶. Sotto tale aspetto, è necessario tuttavia considerare che una qualunque revisione che miri a tali obiettivi, per quanto opportuna ed auspicabile, si espone a diversi rischi. Operando in modo scorretto tale progetto di riforma, infatti, si pone non solo il rischio di ottenere un risultato incoerente rispetto agli sviluppi precedentemente realizzati, ma altresì a quello di vanificarli, in particolare se ciò comporta l'alterazione di equilibri delicati, quali sono quelli connessi alla tutela ambientale³⁷.

A tal riguardo, dal momento che le principali problematiche sono collegate alla definizione dell'oggetto della tutela ambientale, nonché ai suoi contenuti, è dunque necessario interrogarsi sulla portata e sul significato da attribuire alle modifiche introdotte nel testo dell'art. 9 Cost.

3. L'ambiente nel novellato art. 9 Cost. Tra tutela della biodiversità, degli ecosistemi...

Come si è avuto modo di osservare al principio del presente contributo, la revisione costituzionale dell'art. 9 non si è limitata ad affiancare alla preesistente tutela del paesaggio la tutela ambientale. Il terzo comma dell'articolo introdotto dalla riforma include infatti la tutela di «biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni», e stabilisce altresì che «la legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali».

L'introduzione di tali termini pone quindi il problema di comprendere quale significato debba essere loro attribuito, in che modo questi siano connessi alla tutela ambientale. Sotto tale profilo, è infatti stato evidenziato dalla dottrina come il concetto di ambiente sia necessariamente e intrinsecamente poliedrico e multidimensionale, in particolare per la sua necessaria connessione con le costanti evoluzioni delle

³³ B. CARAVITA. e A. MORRONE, *Ambiente...*, cit., p. 36; F. DE LEONARDIS, *L'ambiente...*, cit., pp. 4-5.

³⁴ Si vedano, in particolare: D. AMIRANTE, *Profili di diritto costituzionale dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO e E. PICOZZA (Cura), *Trattato di diritto dell'ambiente - Volume primo - Principi generali*, CEDAM, Padova, 2012, p. 275; B. CARAVITA. e A. MORRONE, *Ambiente...*, cit., p. 36.

³⁵ F. DE LEONARDIS, *L'ambiente...*, cit., pp. 4-5; A. GUSMAI, *La tutela costituzionale...*, cit., p. 20

³⁶ M. COCCONI, *Un diritto...*, cit., p. 136

³⁷ F. DE LEONARDIS, *L'ambiente...*, cit., p. 5 ss.

scienze ecologiche³⁸, come si è già accennato³⁹. Conseguentemente, tale concetto trasversale non può che includere la tutela di tutti gli elementi che compongono il bene ambientale, come del resto è stato ben evidenziato da una giurisprudenza costituzionale ben consolidata e risalente alle sentt. n. 210 e n. 641 del 1987⁴⁰. È infatti dalla sentenza n. 210, al punto 4.2 del Considerato in diritto, che si definisce una «concezione unitaria del bene ambientale comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali. 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.».

Se dunque la concezione dell'ambiente include necessariamente ogni esigenza di tutela connessa a qualunque risorsa naturale, la naturale conseguenza è che la menzione espressa di tali esigenze di tutela debba ritenersi ultronea. Se così non fosse, e dunque se ognuna di esse avesse un significato autonomo, distinto da quello estremamente ampio di ambiente, si porrebbe allora un duplice problema: la definizione di tali esigenze e la comprensione di quali siano gli elementi che consentono di distinguerle dalla tutela ambientale in senso stretto⁴¹. È per questo motivo, dunque, che la dottrina ha costantemente sostenuto come qualsiasi tentativo di riforma avrebbe dovuto fuggire dal fallace tentativo di definire una tutela dell'ambiente onnicomprensiva, inclusiva cioè di ogni suo elemento e principio, non solo per le intrinseche difficoltà definitorie che tale (inutile) sforzo comporterebbe⁴², ma altresì per la conseguente impossibilità, per il diritto, di fornire a tale definizione un valore giuridico e dei contenuti prescrittivi⁴³.

In virtù di tali considerazioni, quale significato deve attribuirsi ai termini introdotti nel novellato art. 9 Cost.? Partendo dalla tutela della biodiversità e degli ecosistemi, si deve sottolineare come questa comporti una evidente confusione in termini, che peraltro emerge tanto nell'analisi delle discussioni alla Camera e al Senato, quanto nei dossier di studi utilizzati nel corso di tali discussioni, dove si afferma che «l'ambiente è qui inteso nella sua accezione più estesa e 'sistemica': quale ambiente, ecosistema, biodiversità». Si afferma cioè in modo chiaro che la biodiversità e gli ecosistemi devono effettivamente considerarsi come parte della tutela ambientale. A questo deve inoltre aggiungersi che questi termini si pongono in un rapporto reciproco di genere a specie. Il termine ambiente è infatti indicativo di per sé

³⁸ M. CECCHETTI, *Principi costituzionali...*, cit., p.1, p. 4.

³⁹ *Supra*, nota 27.

⁴⁰ C. DELLA GIUSTINA, *Il diritto...*, cit., p. 194; L.M. TONELLI, *Tutela dell'ambiente e Costituzione: tra vecchie problematiche e recenti proposte di riforma dell'art. 9 Cost.*, in *Archivio giuridico*, n. 4, 2020, pp. 1183-1186.

⁴¹ F. DE LEONARDIS, *L'ambiente...*, cit., p. 2.

⁴² B. CARAVITA DI TORITTO, *Diritto all'ambiente...*, cit., pp. 343-345.

⁴³ M. CECCHETTI, *La disciplina...*, cit., p. 6; G. MORBIDELLI, *Il regime amministrativo...*, cit., p. 1121 ss.

della pluralità degli ecosistemi, i quali a loro volta sono necessariamente caratterizzati da biodiversità⁴⁴. Essendo la biodiversità tradizionalmente intesa come la varietà di tutte le forme di vita presenti in un ecosistema, che a sua volta è l'insieme delle interazioni tra tali forme di vita e tra queste e la materia non vivente, è quindi evidente come la seconda definizione ricomprenda necessariamente anche la prima⁴⁵. In merito alla tutela degli ecosistemi, al di là delle difficoltà definitorie e di distinzione rispetto alla protezione dell'ambiente, si deve inoltre ricordare come la tutela «dell'ecosistema» fosse già stata introdotta con la revisione dell'art. 117 Cost., quale competenza di legislazione esclusiva dello Stato accanto a quella in materia ambientale e culturale. Se questo, da un lato, impone di comprendere la differenza tra l'uso del singolare «ecosistema» nell'art. 117 Cost. e del plurale «ecosistemi» nell'art. 9 Cost., dall'altro permette di osservare come la compresenza della tutela ambientale e di quella ecosistemica non sia sconosciuta al testo della Costituzione. Sotto il primo aspetto, si può evidenziare che l'uso del plurale appaia più corretto in termini, dal momento che l'ambiente si compone di una pluralità di ecosistemi⁴⁶, pur non risolvendo il rapporto con la tutela ambientale, e sollevando un'ulteriore perplessità circa la permanenza del termine nella forma singolare all'art. 117 Cost. In merito al secondo profilo, è grazie ad esso che è possibile comprendere sia il rapporto tra le due tutele, sia la *ratio* sottostante alla forma della revisione dell'art. 9 Cost.

Come è stato osservato da Cecchetti⁴⁷, la nozione di ecosistema di cui all'art. 117 Cost. deve necessariamente essere intesa come un'ulteriore specificazione dell'ambiente, che ne evidenzia le peculiarità come oggetto di tutela giuridica ed esalta la necessità di tutela di tutti gli equilibri ecologici (e quindi, appunto, ecosistemici) fondamentali per la vita. Leggermente diverse sono invece l'impostazione e la lettura offerte dalla Corte costituzionale, la quale, nel punto 2.3 Considerato in diritto della sent. n. 12 del 2009, pur affermando che «quando ci si riferisce all'ambiente, così come attribuito alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dalla lettera s) del secondo comma dell'art. 117 Cost., le considerazioni attinenti a tale materia si intendono riferite anche a quella, ad essa strettamente correlata, dell'«ecosistema»», osserva altresì che «anche se i due termini esprimono valori molto vicini, la loro duplice utilizzazione, nella citata disposizione costituzionale, non si risolve in un'endiadi, in quanto col primo termine si vuole, soprattutto, fare riferimento a ciò che riguarda l'habitat degli esseri umani, mentre

⁴⁴ G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 cost.*, in *Forum di Quaderni Costituzionali - Rassegna*, n. 2, 2021, p. 467 ss.

⁴⁵ A. CROSETTI, *L'ordinamento dei beni paesaggistici*, in A. CROSETTI e D. VAIANO (Cura), *Beni culturali e paesaggistici*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 302. È inoltre possibile notare come difficoltà nella definizione dei termini di biodiversità ed ecosistemi emergano chiaramente anche nel contesto comunitario. I trattati e la Carta dei Diritti non includono infatti, nella protezione dell'ambiente, una tutela espressa di tali termini, la quale può essere dedotta solo implicitamente dalla formulazione dell'art. 191 TFUE, che al secondo comma impone che si tenga conto «della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione». Sul punto, si rimanda a S. BALDIN e S. DE VIDO (Cura), *Environmental ...*, cit., p. 60).

⁴⁶ L.M. TONELLI, *Tutela dell'ambiente...*, cit., pp. 1214-1215.

⁴⁷ M. CECCHETTI, *La disciplina...*, cit., p. 32.

con il secondo a ciò che riguarda la conservazione della natura come valore in sé». Sono proprio tale visione e tale riconoscimento della tutela della natura come valore a sé stante che permettono di comprendere la *ratio* della forma del novellato art. 9 Cost. Questa deve infatti ricondursi a quelle teorie, variamente definite come eco- o biocentriche, volte appunto al perseguimento di un'equiparazione tra la natura e l'uomo, tramite il riconoscimento, in particolare, della tutela della biodiversità, degli ecosistemi, dei diritti delle generazioni future e degli animali⁴⁸.

Tale ultima considerazione solleva, tuttavia, ulteriori quesiti, relativi alla possibilità di adottare tale prospettiva ecocentrica e di sostituirla, in tutto o in parte, a quella antropocentrica. A tal riguardo, è opportuno ricordare, come già evidenziato nel paragrafo precedente, che l'emersione del valore costituzionale dell'ambiente ha trovato le sue origini non solo nella tutela del paesaggio, ma altresì in altri principi costituzionali, a partire dal principio personalista⁴⁹. Espresso dall'articolo 2 Cost., come è noto tale principio rappresenta l'affermazione del primato dei diritti della persona e la loro incomprimibilità⁵⁰, nonché la priorità di valori che essi assumono rispetto allo Stato e ad ogni altra autorità o struttura sociale⁵¹.

Proprio in ragione di tale centralità il principio personalista ha assunto un ruolo fondamentale nell'elaborazione giurisprudenziale dell'ambiente come valore costituzionale. Esso si è anzitutto posto come base per l'estensione della portata applicativa del diritto alla salute, operata dalla nota sentenza delle Sezioni Unite n. 5172/1979, configurando tale diritto anche come il diritto a vivere in un ambiente salubre, in ragione appunto del valore centrale riconosciuto alla persona, tanto come individuo quanto nella sua vita associata, e conseguentemente all'esigenza di tutelare i luoghi in cui essa si articola⁵².

L'evoluzione giurisprudenziale ha in seguito mutato tale interpretazione, attenuando il significato dell'ambiente quale oggetto di un diritto soggettivo, in particolare in seguito all'affermazione espressa del valore costituzionale ambientale. Con tale affermazione, infatti, si consente di superare la prospettiva che ricostruisce l'ambiente unicamente come situazione giuridica soggettiva⁵³, configurandolo invece come obbiettivo primario dell'ordinamento, che ben può includere al suo interno la tutela di determinate situazioni soggettive diversamente strutturate, senza però andare ad esaurirsi totalmente in esse⁵⁴.

⁴⁸ V. PEPE, *Etica e diritto nel rapporto tra l'uomo e l'ambiente*, in ID. (Cura), *Politica e legislazione ambientale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1996, pp. 216

⁴⁹ M. CECCHETTI, *Principi costituzionali...*, cit., p. 49 ss.; S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, cit., p. 11 ss.

⁵⁰ E. ROSSI, *Art. 2*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, e M. OLIVETTI (Cura), *Commentario alla Costituzione*, I, Articoli 1-54, UTET, Padova, 2006, p. 54 ss.

⁵¹ S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, in *Diritto e Società*, n. 1, 1996, p. 7.

⁵² S. BARTOLE e R. BIN, *Commentario...*, cit., p. 76

⁵³ B. CARAVITA e A. MORRONE, *Ambiente...*, cit., p. 32 ss.; M. CECCHETTI, *Art. 9...*, cit., p. 235 ss.

⁵⁴ B. CARAVITA DI TORITTO, *Diritto all'ambiente...*, cit., p. 345; M. CECCHETTI, *Principi costituzionali...*, cit., p. 35.

È in considerazione del superamento dell'impostazione dell'ambiente come diritto soggettivo che si pone l'interrogativo su quale debba essere, oggi, l'interpretazione del principio personalista in rapporto alla tutela ambientale, e se questo si possa ancora intendere come uno strumento per la sua realizzazione. In altri termini, il quesito che viene posto è appunto quello relativo alla possibilità di un superamento della centralità della persona nel rapporto con l'ambiente, andando quindi a sostituire tale approccio antropocentrico con uno di stampo eco- o biocentrico⁵⁵, ponendo cioè, come si è detto, la natura stessa come soggetto della tutela, e non come suo oggetto⁵⁶. A tale quesito deve darsi necessariamente risposta in senso negativo, per tre ordini di motivazioni, richiamando quanto si è già avuto modo di scrivere in un contributo precedente⁵⁷.

La prima di esse attiene all'impossibilità di adottare *in toto* una concezione ecocentrica, sacrificando la centralità dell'essere umano, sancita come si è detto dal principio personalista che lo pone al centro della società e dell'ambiente in cui vive, che impedisce quindi di adottare una concezione che non sia antropocentrica⁵⁸. La necessità di non prescindere da tale approccio è inoltre evidenziata dall'insuperabilità dei limiti ontologici posti dalla nozione stessa di ecocentrismo⁵⁹. Essa, infatti, pur mirando al fine, condivisibile, di realizzare una migliore tutela dell'ambiente considerandolo come centro di imputazione di diritti in quanto tale, resta comunque una elaborazione che è frutto di una prospettiva umana, che non consente dunque di comprendere, in concreto, fino a che punto essa tuteli effettivamente gli interessi della natura, e non invece gli interessi umani connessi alla tutela della natura⁶⁰. Pertanto, senza negare l'importanza delle teorie ecocentriche, e il contributo che esse hanno fornito nella valorizzazione di ogni entità naturale, non è possibile prescindere dalla necessità di riconoscimento della centralità dell'essere umano⁶¹.

La necessità di mantenere la centralità dell'essere umano, e dei diritti fondamentali della persona, è inoltre ritenuta da autorevole dottrina, italiana e straniera, come una delle chiavi di realizzazione di una efficace tutela dell'ambiente e di lotta al cambiamento climatico. Da un lato, infatti, è stato evidenziato come il

⁵⁵ S. BAGNI, *Back to the future: building harmony with nature in the European Union by learning from our ancestors*, in S. BALDIN e S. DE VIDO (Cura), *Environmental Sustainability in the European Union: Socio-Legal Perspectives*, Edizioni Università di Trieste, 2020, p. 86 ss.; S. BALDIN e S. DE VIDO (Cura), *Environmental Sustainability in the European Union: Socio-Legal Perspectives*, Edizioni Università di Trieste, 2020, p. 8; D. PORENA, 'Ambiente'..., *cit.*, *passim*.

⁵⁶ S. BALDIN, *Biodiversity as a common good: insights into the Natura 2000 network and traces of a nature-based approach in the European Union*, in S. BALDIN e S. DE VIDO (Cura), *Environmental Sustainability in the European Union: Socio-Legal Perspectives*, Edizioni Università di Trieste, 2020, p. 70.

⁵⁷ Sia consentito il rimando a R. MONTALDO, *Il valore costituzionale dell'ambiente, tra doveri di solidarietà e prospettive di riforma*, in *Forum di Quaderni Costituzionali - Rassegna*, n. 2, 2021, p. 445 ss.

⁵⁸ B. CARAVITA DI TORITTO, *Diritto all'ambiente...*, *cit.*, pp. 352-353.

⁵⁹ M. CECCHETTI, *Principi costituzionali...*, *cit.*, p. 53.

⁶⁰ F. FRACCHIA, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in G. ROSSI (Cura), *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 187.

⁶¹ *Ibid.*; si veda inoltre M. CECCHETTI, *La disciplina...*, *cit.*, p. 57.

godimento dei diritti umani delle generazioni presenti e future dipenda principalmente dalla realizzazione di una strategia ambientale efficace, che si ponga anche l'obiettivo di tutelarli⁶². Un approccio differente, che trascuri la tutela della base ecologica dei diritti fondamentali, sarebbe pertanto scorretto⁶³, e ignorerebbe l'impatto negativo causato dal cambiamento climatico e dai danni ambientali alla piena realizzazione di tali diritti⁶⁴. Da un altro lato, mantenendo la centralità dell'essere umano, rapportando correttamente la tutela dell'ambiente alla tutela dei diritti umani, si impone altresì la comprensione e il rispetto dei limiti ecologici che si incontrano nella loro realizzazione⁶⁵. Ciò vale a dire che un approccio correttamente basato sul rispetto dei diritti fondamentali, e del loro rapporto con l'ambiente e con le risorse naturali, comporta necessariamente l'insorgere di doveri di responsabilità in capo ai titolari di tali diritti⁶⁶.

È appunto il profilo della responsabilità a rappresentare il terzo elemento che consente di affermare l'imprescindibilità della prospettiva antropocentrica nella tutela costituzionale dell'ambiente. Come la tutela del paesaggio è stata oggetto di un'interpretazione evolutiva, che ha consentito di equipararla, come si è visto, alla tutela ambientale, in modo analogo il principio antropocentrico deve essere oggetto di una «revisione ecocompatibile»⁶⁷, che intenda l'ambiente come relazione dinamica e continua tra natura e uomo, e che comprenda gli effetti dell'azione dell'uomo sulla natura⁶⁸. Proprio considerando l'affermazione del valore costituzionale dell'ambiente, l'antropocentrismo deve dunque intendersi non nel suo significato tradizionale, secondo il quale l'uomo si pone come essere dominante sulla natura, la cui centralità è posta in termini di superiorità, in una prospettiva utilitaristica che riconosce un valore all'ambiente fintanto che esso è funzionale al soddisfacimento dei propri bisogni⁶⁹. Al contrario, la centralità dell'essere umano deve porsi sotto il profilo della responsabilità nei confronti dell'ambiente, e la sua superiorità come capacità di realizzarne la tutela⁷⁰.

⁶² E. CORCIONE, *Diritti umani, cambiamento climatico e definizione giudiziale dello standard di condotta*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 1, 2019, pp. 199-200.

⁶³ A.D. FISHER, *A Human Rights-Based Approach to the Environment and Climate Change*, in *Global Initiative for Economic, Social and Cultural Rights (GI-ESCR)*, 2014, p. 4.

⁶⁴ S. JODOIN e K. LOFTS, *Economic, Social & Cultural Rights and Climate Change - A legal reference guide*, CISDL, GEM & ASAP, New Haven, 2013, *passim*; B.M. LEWIS, *The Human Right to a Good Environment in International Law and the Implications of Climate Change*, Monash University, 2014, *passim*; M. WEWERINKE e C.F.J. DOEBBLER, *Exploring the legal basis of a human rights approach to climate change*, in *Chinese Journal of International Law*, 2011, *passim*.

⁶⁵ A.D. FISHER, *A Human Rights-Based...*, *cit.*, p. 4.

⁶⁶ N. LUGARESI, *Diritto all'acqua e privatizzazione del servizio idrico*, in G. SANTUCCI, A. SIMONATI e F. CORTESE (Cura), *L'acqua e il diritto*, Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche, Trento, 2011, p. 61.

⁶⁷ M. CECCHETTI, *La disciplina...*, *cit.*, p. 57.

⁶⁸ M. TALLACCHINI, *Diritto per la natura. Ecologia e filosofia del diritto*, Giappichelli, Torino, 1996, p. 160.

⁶⁹ M. CECCHETTI, *Principi costituzionali...*, *cit.*, p. 49 ss.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 54; si veda inoltre N. OLIVETTI RASON e C. SARTORETTI, *La disciplina dell'ambiente nella pluralità degli ordinamenti giuridici*, in A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA e N. OLIVETTI RASON (Cura), *Introduzione al diritto ambientale*, Laterza, Roma, 2017, p. 4.

L'elaborazione costituzionale del principio personalista, come è noto, ha permesso di superare l'individualismo liberale, collocando la persona nella società umana e nel pluralismo sociale cui appartiene⁷¹, rendendo i cittadini soggetti e responsabili del loro agire⁷². Comprendendo in senso lato tale rapporto tra individuo e società, considerandolo anche come componente essenziale degli equilibri ecologici, cui appartiene insieme agli altri esseri viventi⁷³, tali profili di responsabilità assumono dunque un significato ulteriore, in chiave di tutela ambientale, la cui assunzione è imposta in capo ad ogni individuo nei confronti della collettività, in una prospettiva di solidarietà ambientale condivisa⁷⁴.

Conseguentemente, alla luce dell'analisi appena conclusa, avendo determinato non solo che la prospettiva antropocentrica non può essere sostituita, ma altresì che essa è imprescindibile per il nostro ordinamento, si può pacificamente affermare che l'introduzione della tutela della biodiversità e degli ecosistemi nel testo dell'art. 9 Cost. non possa essere certamente inteso quale superamento di tale prospettiva, mantenendo dunque una confusione in termini la cui risoluzione è lasciata, per il futuro, al legislatore e all'interpretazione giurisprudenziale.

4. ...interessi delle future generazioni e tutela degli animali (segue)

Avendo concluso l'esame dei termini di biodiversità e di ecosistemi, introdotti nel testo dell'art. 9 Cost., è possibile proseguire analizzando il significato e il valore che assumono le altre due nuove disposizioni presenti nell'articolo, vale a dire l'interesse delle future generazioni, parte della tutela di ambiente, biodiversità ed ecosistemi, e la tutela degli animali. Al fine di comprendere quale importanza possa avere l'introduzione espressa del principio di equità intergenerazionale, è possibile ed opportuno ricollegarsi a quanto si è affermato nelle conclusioni del precedente paragrafo, in merito all'emersione dei profili di responsabilità ambientale quale declinazione del principio personalista-antropocentrico. Tali profili portano infatti all'analisi di un ulteriore principio di fondamentale importanza per la comprensione della tutela ambientale quale dovere condiviso: il principio solidarista. Esso, infatti, rappresenta uno degli

⁷¹ S. GALEOTTI, *Il valore...*, cit., p. 8; R. MESSINETTI, *Nuovi diritti della persona e dei beni comuni*, in N. GENGA, M. PROSPERO e G. TEODORO (Cura), *I beni comuni tra costituzionalismo e ideologia*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 91.

⁷² P. HÄBERLE, *Lo Stato costituzionale*, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma, 2005, p. 164 ss.

⁷³ B. CARAVITA DI TORITTO, *Diritto all'ambiente...*, cit., pp. 352-353.

⁷⁴ L. COLELLA, *Educazione ambientale e valori costituzionali in Portogallo e in Italia*, in *Ambiente Diritto*, n. 1, 2020, p. 117; F. FRACCHIA, *Il principio...*, cit., p. 186. Inoltre, come evidenziato da N. OLIVETTI RASON e C. SARTORETTI (*La disciplina...*, cit., p. 8), è particolarmente interessante notare come la ricostruzione della tutela ambientale in termini di responsabilità condivisa, derivante dalla comprensione delle dinamiche tra uomo e natura, fosse in effetti già presente nel primo articolo del preambolo alla *Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'ambiente umano* del 1972, il quale recita che «L'uomo è al tempo stesso creatura e artefice del suo ambiente, che gli assicura la sussistenza fisica e gli offre la possibilità di uno sviluppo intellettuale, morale, sociale e spirituale. Nella lunga e laboriosa evoluzione della razza umana sulla terra, è arrivato il momento in cui, attraverso il rapido sviluppo della scienza e della tecnologia l'uomo ha acquisito la capacità di trasformare il suo ambiente in innumerevoli modi e in misura senza precedenti. I due elementi del suo ambiente, l'elemento naturale e quello da lui stesso creato, sono essenziali al suo benessere e al pieno godimento dei suoi fondamentali diritti, ivi compreso il diritto alla vita».

elementi che consentono di affermare come la Costituzione italiana, sotto il profilo della tutela ambientale, sia evidentemente una Costituzione «capace di futuro»⁷⁵.

Il principio solidarista trova fondamento, come quello personalista, nell'articolo 2 Cost., nella richiesta di adempiere ai «doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale». La sua inclusione espressa accanto a quello personalista non solo fa sì che questo rappresenti un valore costituzionale riconosciuto e garantito, e dunque vincolante, ma che esso si leghi in modo inscindibile con la tutela dei diritti fondamentali, divenendone una implicazione naturale⁷⁶. Questo giustifica, come si è accennato, il riconoscimento di doveri in capo ai medesimi titolari dei diritti, in virtù del fatto che essi appartengono alla società in cui vivono, e della quale devono quindi ritenersi responsabili⁷⁷. Richiamando una efficace ricostruzione della Corte costituzionale, il principio solidarista, «comportando l'originaria connotazione dell'uomo *uti socius*, è posto dalla Costituzione tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, tanto da essere solennemente riconosciuto e garantito, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo dall'art. 2 della Carta costituzionale, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente» (sent. n. 175/1992, punto 2 del Considerato in diritto).

La dinamica del principio solidarista trova poi un evidente richiamo nell'articolo 3, comma 2 Cost., nella formulazione del principio di eguaglianza sostanziale, ulteriore espressione del valore centrale della persona umana, nonché della priorità per l'ordinamento di realizzarne il pieno sviluppo e integrazione sociale⁷⁸. Tale richiamo consente, inoltre, di individuare due tipologie di solidarietà: la prima, espressa dall'articolo 2, doverosa e fraterna, quale responsabilità dell'individuo verso la collettività e che coinvolge la Repubblica quale garante dell'adempimento di tali doveri di responsabilità; la seconda, espressa dall'articolo 3, secondo comma, che esprime invece una solidarietà di stampo pubblico, paterno, che impone invece una funzione attiva dello Stato e degli altri soggetti pubblici verso i cittadini⁷⁹.

Rapportando il principio solidarista alle finalità di tutela ambientale, esso assume rilievo tanto nella sua connotazione orizzontale, quanto in quella verticale. Richiamando a tal proposito quanto si è già avuto modo di sostenere in uno scritto precedente⁸⁰, e come si è già affermato nella conclusione del precedente paragrafo, la prima dimensione dei doveri condivisi verso la tutela dell'ambiente è anzitutto connessa alla

⁷⁵ S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, cit., p. 11.

⁷⁶ S. GALEOTTI, *Il valore...*, cit., pp. 4-6.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 7. Sottolineando ulteriormente l'importanza della formulazione del principio solidarista nel medesimo articolo di quello personalista, E. ROSSI (*Art. 2*, cit., p. 54 ss.) nota come questo rappresenti l'unico strumento capace di affermare l'esistenza di doveri in capo all'individuo: essendo la libertà il principio generale dell'ordinamento, e ponendo la tutela dei diritti fondamentali come valore primario, solo l'inclusione del principio solidarista all'articolo 2, quale valore costituzionale speculare a quello personalista, può rappresentare la ragione giustificatrice dei doveri di solidarietà.

⁷⁸ F. FRACCHIA, *Principi di diritto ambientale e sviluppo sostenibile*, in P. DELL'ANNO e E. PICOZZA (Cura), *Trattato di diritto dell'ambiente - Volume primo - Principi generali*, CEDAM, Padova, 2012, p. 575; S. GALEOTTI, *Il valore...*, cit., p. 10.

⁷⁹ S. GALEOTTI, *Il valore...*, cit., pp. 10-11; E. ROSSI, *Art. 2*, cit., p. 58.

⁸⁰ Sia consentito il rimando a R. MONTALDO, *Il valore costituzionale...*, cit., p. 449 ss.

considerazione di tale finalità come valore costituzionale, e dunque come principio ispiratore della società e di tutti gli individui che la compongono. Il valore ambiente, che nell'applicazione del principio personalista impone di considerare il rapporto tra uomo e natura nella realizzazione dei diritti fondamentali, allo stesso tempo permette di giustificare l'esistenza dei doveri di tutela della natura, riconducibili a tutti i cittadini⁸¹. In altri termini, evidenziando un'ulteriore analogia con il principio personalista e la tutela dei diritti, così come il catalogo dei diritti enunciati dal testo della Costituzione è stato ritenuto suscettibile di espansione, affermando la tutela di situazioni giuridiche non espressamente riconosciute, allo stesso modo non si deve ritenere esaustivo l'elenco dei doveri costituzionali. Questo può pertanto essere dilatato dal legislatore, il quale può elaborare nuovi obblighi, connessi alla realizzazione delle finalità di solidarietà politica, economica e sociale⁸², i quali ricomprendono necessariamente, alla luce del valore costituzionale dell'ambiente, i doveri connessi alla sua realizzazione. Osservando invece la dimensione verticale del principio solidarista, ossia la funzione attiva della Repubblica di intervento verso diversi fini sociali, anche tale dimensione consente di configurare un dovere di tutela ambientale in capo allo Stato e agli altri soggetti pubblici. È cioè imposto il dovere di garantire adeguate condizioni di vita per i cittadini e di tutelare l'ambiente in cui essi vivono⁸³, quali prerequisiti necessari per consentire all'individuo il pieno sviluppo della propria personalità⁸⁴. Si tratta, in effetti, di una conseguenza diretta dell'attribuzione di primarietà al valore ambientale: dato che tale primarietà impone una particolare considerazione di tale finalità di tutela, richiedendone necessariamente l'inclusione e la valutazione in ogni processo decisionale, politico o amministrativo⁸⁵, questa va conseguentemente a definire anche i doveri di solidarietà perseguiti dalla Repubblica. La tutela ambientale si configura dunque, in virtù di tali principi, come un obiettivo fondamentale dello Stato e di tutti i soggetti pubblici, fondandone la legittimazione e i profili di responsabilità⁸⁶.

Il principio solidarista può inoltre essere inteso, in un'ottica più ampia, quale base dei principi di corresponsabilità e di cooperazione in ambito internazionale ed europeo, imponendo cioè che ogni soggetto, ad ogni livello territoriale di governo, partecipi attivamente, assumendo responsabilità definite, al fine di realizzare gli obiettivi di tutela ambientale⁸⁷; Grassi 1996, 918). L'apertura verso il diritto internazionale ed europeo, derivante dagli articoli 10, 11 e 117 Cost., dunque, rappresenta in tal senso un

⁸¹ M. COCCONI, *Un diritto...*, cit., p. 278; G. MORBIDELLI, *Il regime amministrativo...*, cit., pp. 1166-1167

⁸² E. ROSSI, *Art. 2*, cit., p. 54 ss.

⁸³ S. GALEOTTI, *Il valore...*, cit., p. 14 ss.

⁸⁴ D. AMIRANTE, *Profili di diritto...*, cit., p. 246.

⁸⁵ M. CECCHETTI, *Principi costituzionali...*, cit., p. 88; M. CECCHETTI, *Art. 9...*, cit., p. 62.

⁸⁶ D. AMIRANTE, *Profili di diritto...*, cit., p. 277; E. MAZZANTI, *Violazione di diritti umani e responsabilità dello Stato. La prevenzione dei disastri come "alternativa" al diritto penale*, in *Criminalia. Annuario di scienze penalistiche*, ETS, 2017, p. 454; D. MURSWIEK, *Umweltschutz als Staatszweck. Die ökologischen Legitimationsgrundlagen des Staates*, Economica Verlag, Bonn, 1995, p. 31.

⁸⁷ M. CECCHETTI, *La disciplina...*, cit., p. 123 ss.

ulteriore aspetto centrale per la formazione del valore costituzionale dell'ambiente e per la sua realizzazione⁸⁸. Grazie a tale apertura, nonché all'adesione ai principali strumenti internazionali ed europei di tutela ambientale⁸⁹, è stato infatti possibile per la Corte costituzionale procedere all'integrazione progressiva dei principi in materia⁹⁰. Ancora, l'apertura verso gli ordinamenti internazionale e comunitario conferisce al dovere di tutelare l'ambiente, riconosciuto in capo alla Repubblica, la connotazione di un vero e proprio dovere internazionale orientato alla conservazione degli equilibri ambientali⁹¹: tale obiettivo, infatti, non può che realizzarsi all'interno di un sistema multilivello, che richiede cioè il coinvolgimento e la cooperazione di tutti i soggetti di diritto internazionale⁹², anche nel favorire il continuo scambio reciproco di soluzioni normative alle questioni ambientali⁹³. Il valore della cooperazione internazionale si affianca pertanto a quello ambientale⁹⁴, e si pone come fondamento aggiuntivo di ogni sistema volto a perseguire una tutela efficace ed effettiva dell'ambiente e delle risorse naturali⁹⁵, nonché come strumento necessario per la realizzazione di un approccio fondato sul rispetto della persona e dei suoi diritti fondamentali⁹⁶.

Da ultimo, concludendo l'analisi del rapporto tra il valore costituzionale ambiente e il principio solidarista, si deve ricordare che esso rappresenta il fondamento dei doveri di responsabilità ambientale non solo in un'ottica di contemporaneità. Questo opera, infatti, anche nel rapporto tra generazioni⁹⁷, il che conferisce a tale principio un carattere intergenerazionale, che lo connette cioè alla realizzazione del principio dello sviluppo sostenibile. Tale principio, come quello solidarista, si costruisce in termini di doverosità e di responsabilità condivise da tutti gli appartenenti alle generazioni presenti nei confronti di quelle future⁹⁸. Il principio solidarista, pertanto, rappresenta senza dubbio uno degli elementi fondanti dell'attuale concezione del valore costituzionale dell'ambiente, imponendo per sua natura di guardare al futuro⁹⁹, e di comprendere in chiave dinamica le relazioni tra individuo, società, e ambiente.

⁸⁸ S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, cit., p. 14 ss.

⁸⁹ Per una ricostruzione esaustiva dell'evoluzione del diritto ambientale negli ordinamenti internazionale ed europeo, si rimanda rispettivamente a: M. MONTINI, *Profili di diritto internazionale*, in P. DELL'ANNO e E. PICOZZA (Cura), *Trattato di diritto dell'ambiente - Volume primo - Principi generali*, CEDAM, Padova, 2012, pp. 9-100; R. ROTA, *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO e E. PICOZZA (Cura), *Trattato di diritto dell'ambiente - Volume primo - Principi generali*, CEDAM, Padova, 2012, *passim*.

⁹⁰ M. CECCHETTI, *Principi costituzionali...*, cit., p. 9 ss.

⁹¹ V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Tutela dell'ambiente e beni pubblici (Provocazioni per uno studio sul dominio ambientale eminente)*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Tomo I, Giuffrè, Milano, 1996, pp. 340-341.

⁹² N. OLIVETTI RASON e C. SARTORETTI, *La disciplina...*, cit., p. 4.

⁹³ B. POZZO, *Sustainable Development*, in S. BALDIN e S. DE VIDO (Cura), *Environmental Sustainability in the European Union: Socio-Legal Perspectives*, Edizioni Università di Trieste, 2020, p. 31 ss.

⁹⁴ B. CARAVITA e A. MORRONE, *Ambiente...*, cit., p. 34 ss.

⁹⁵ M. CECCHETTI, *Principi costituzionali...*, cit., p. 260 ss.

⁹⁶ M. WEWERINKE e C.F.J. DOEBBLER, *Exploring...*, cit., p. 141.

⁹⁷ G. MORBIDELLI, *Il regime amministrativo...*, cit., p. 1166; E. ROSSI, *Art. 2*, cit., p. 57.

⁹⁸ F. FRACCHIA, *Principi di...*, cit., p. 575.

⁹⁹ N. OLIVETTI RASON e C. SARTORETTI, *La disciplina...*, cit., p. 29.

Considerando quindi l'importanza del principio solidarista, e in particolare la sua portata intergenerazionale, si può quindi affermare che l'inclusione dell'interesse delle future generazioni alla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, come è stato inserito nell'art. 9 Cost., non possa rappresentare una significativa innovazione rispetto a quanto già chiaramente sviluppato dalla dottrina e dalla giurisprudenza nell'elaborazione del valore costituzionale dell'ambiente¹⁰⁰. Si deve altresì considerare

¹⁰⁰ Si può inoltre osservare, come rilevato da G. SANTINI (*Costituzione e ambiente...*, cit., pp. 474, 481), che un'ulteriore critica all'inserimento delle generazioni future nell'art. 9 Cost. sia rappresentata dal fatto che, sebbene tale materia sia sorta nel contesto della tutela ambientale, questa debba necessariamente trovare applicazione anche in riferimento ad altri interessi costituzionalmente tutelati. Si deve cioè consentire alle prossime generazioni l'accesso a tutte le condizioni che garantiscono il godimento di libertà, diritti e benessere in ogni ambito (cfr. anche M. DERIU, *La fine della crescita e le sfide ecologiche alla democrazia*, in S. CIUFFOLETTI, M. DERIU, S. MARCENÒ e K. PONETI (Cura), *La crisi dei paradigmi e il cambiamento climatico. Jura gentium – Rivista di filosofia del diritto internazionale e della politica globale*, n. 1, 2019, p. 35). Del resto, l'applicazione del principio dell'equità intergenerazionale in contesti diversi da quello ambientale è nota anche alla giurisprudenza Costituzionale, che nella recente sentenza n. 234 del 2020 (punto 18.8 del Considerato in diritto) ha posto il «patto tra le generazioni» a fondamento del sistema previdenziale. Tali considerazioni, peraltro, valgono non solo per i rapporti tra le generazioni, ma in senso lato per il principio dello sviluppo sostenibile, del quale l'equità intergenerazionale è una delle componenti. Si deve infatti ricordare come la realizzazione degli obiettivi della sostenibilità, concepiti in origine come propri del diritto ambientale, sia ormai parte integrante di una pluralità di settori. Ciò permette di affermare che tale principio possa essere inteso, oggi, come l'aspirazione a consentire che la possibilità di realizzare un determinato valore sia la medesima per il presente e per il futuro (T. GROPPI, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 1, 2016, p. 45).

Un ulteriore elemento cui occorre accennare, pur non essendo strettamente legato alla revisione in commento, riguarda inoltre le difficoltà connesse alla configurabilità di veri e propri diritti e interessi delle generazioni future. Queste sono legate, anzitutto, alla loro problematica concretizzazione e all'assenza di centri di imputazione idonei a farsene portatori e ad opporsi ai soggetti che rappresentano interessi economici e sociali attuali e ben definiti (G. ROSSI, *Dallo sviluppo sostenibile all'ambiente per lo sviluppo*, in G. ROSSI e M. MONTEDURO (Cura), *L'ambiente per lo sviluppo. Profili giuridici ed economici*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 5). Non mancano, inoltre, critiche all'utilizzo stesso del concetto di "diritti/interessi delle generazioni future", in particolare in base all'assunto che questi, oltre a non avere un effettivo titolare che possa esercitarli, non potrebbero comunque essere correttamente bilanciati con gli interessi delle generazioni presenti. Queste, infatti, non possono conoscere effettivamente gli esiti delle politiche attuali sulle prossime generazioni, rischiando di sacrificare inutilmente interessi e diritti presenti (così M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in R. ROMBOLI (Cura), *La tutela dei diritti fondamentali davanti alle Corti costituzionali*, Giappichelli, Torino, 1994, pp. 100-101, e ID., *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in R. BIFULCO e A. D'ALOIA (Cura), *Un diritto per il futuro*, Jovene, Napoli, 2008, p. 437). Ancora, si è osservato come la tesi dei diritti/interessi delle generazioni future presenti delle insormontabili criticità di natura dommatica, tra le quali spicca l'impossibilità di individuare un soggetto responsabile per il risarcimento del danno subito dalle generazioni future, determinandosi il danno in un momento in cui l'ipotetico responsabile fa necessariamente parte di una generazione passata e ormai assente (*Ibid.*, p. 440; sul punto G. PALOMBELLA, *Ragioni di giustizia, diritti e generazioni future*, in R. BIFULCO e A. D'ALOIA (Cura), *Un diritto per il futuro*, Jovene, Napoli, 2008, p. 14, suggerisce come possibile soluzione una sostanziale equiparazione delle generazioni future alle categorie di incapaci di agire riconosciute dall'ordinamento, che necessitano di rappresentanti legali per l'esercizio e per la tutela degli interessi, ruolo al quale sarebbero quindi chiamate le generazioni presenti).

Si tratta, a ben vedere, di criticità già rilevate da dottrina risalente, che aveva evidenziato come, sebbene da una prospettiva puramente logica non ci sia alcuna differenza nel sacrificio delle generazioni future a vantaggio di quelle presenti o viceversa, la responsabilità delle generazioni presenti trovi necessariamente fondamento nell'esigenza di garantire la continuità della vita umana nel suo complesso (H. JONAS, *Il principio responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*, Einaudi, Torino, p. 15). Ciò non ammette, dunque, di ipotizzare che gli sviluppi futuri possano consentire comunque alle generazioni future di adeguarsi alle condizioni di vita determinate dalle azioni di quelle presenti (*Ibid.*, p. 149-151). In altri termini, alle generazioni future deve essere garantito l'accesso a quelle risorse fondamentali che sono essenziali a tutti i bisogni umani (e che dunque rimangono invariati nel succedersi delle generazioni), considerando altresì che un agire indifferente all'istanza intergenerazionale determinerebbe in ogni caso una limitazione sostanziale dell'autonomia d'azione delle prossime generazioni, e dunque della loro libertà (A. D'ALOIA, *Generazioni future (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto – Annali IX*, Giuffrè, Milano, 2016, p. 373).

la richiamata interazione tra il principio solidarista e l'apertura verso gli ordinamenti internazionale ed europeo, offerta dagli artt. 10, 11 e 117 Cost. Essa, infatti, consente di individuare il riconoscimento del nucleo del principio di equità intragenerazionale tra i principi costituzionali, vale a dire la responsabilità comune e la cooperazione a livello internazionale verso la realizzazione della tutela ambientale. Entrambi i principi di equità inter- e intragenerazionale sono inoltre elementi costitutivi del più vasto principio dello sviluppo sostenibile, ai quali si aggiungono l'uso equo, sostenibile e razionale delle risorse naturali e il principio di integrazione della tutela ambientale all'interno di ogni piano, programma e progetto di sviluppo economico¹⁰¹. In altri termini, l'introduzione degli interessi delle generazioni future non solo rappresenta un'inclusione ultronea rispetto ai principi costituzionali preesistenti, ma presenta altresì la medesima problematica dell'uso dei termini «biodiversità» ed «ecosistemi», rappresentando un elemento specifico del più ampio concetto e principio dello sviluppo sostenibile, sul quale si tornerà nel paragrafo seguente.

Infine, concludendo l'analisi delle disposizioni introdotte nell'art. 9 Cost. dalla legge costituzionale n. 1 del 2022, l'ultima di esse è rappresentata, come si è detto, dall'inclusione del periodo «la legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali», cui si deve aggiungere, all'art. 3 della legge di revisione, una clausola di salvaguardia delle competenze legislative delle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, cui tale riserva alla legge statale «si applica nei limiti delle competenze legislative ad esse riconosciute dai rispettivi statuti». Si tratta dunque di una disposizione che, come per l'inclusione della tutela della biodiversità e degli ecosistemi, trova un chiaro fondamento nelle teorie bio- o ecocentriche, le quali, come si è detto, si caratterizzano infatti per l'esplicito riconoscimento di diritti anche agli esseri viventi non umani¹⁰². Senza richiamare le considerazioni relative all'opportunità di seguire tale orientamento, sulle quali ci si è soffermati nel paragrafo precedente, il periodo conclusivo dell'art. 9 Cost. solleva non di meno ulteriori perplessità, di diversa natura.

La prima di tali perplessità attiene alla portata della disposizione in esame. In modo analogo a quanto si è osservato in merito alla biodiversità e degli ecosistemi, si deve infatti considerare che la tutela degli animali dovrebbe ritenersi implicita nella loro tutela¹⁰³; in maniera analoga, la preservazione della fauna rientra inoltre nel più ampio concetto del valore costituzionale dell'ambiente. Come si è già avuto modo di sottolineare, il bene ambientale deve necessariamente essere concepito come unitario¹⁰⁴, ricomprendendo anche «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» (sent. n. 210/1987, punto 4.2. del

¹⁰¹ M. MONTINI, *Profili di diritto...*, cit., pp. 37-42.

¹⁰² V. PEPE, *Etica...*, cit. p. 216.

¹⁰³ F. DE LEONARDIS, *L'ambiente...*, cit., p. 9.

¹⁰⁴ C. DELLA GIUSTINA, *Il diritto...*, cit., p. 194; L.M. TONELLI, *Tutela dell'ambiente...*, cit., pp. 1183-1186.

Considerato in diritto). L'inclusione della menzione espressa della tutela degli animali è dunque tanto ultronea quanto parziale, non rappresentando un elemento ulteriore rispetto alla tutela ambientale ma una sua componente, senza prevederne altre al contempo, che pure sarebbe stata un'alternativa inopportuna¹⁰⁵.

Un secondo elemento di perplessità riguarda l'inserimento di una riserva alla legge statale all'art. 9 Cost., in luogo di una più adeguata collocazione nell'art. 117, secondo comma, accanto alle preesistenti competenze in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Ciò anzitutto per le conseguenze dell'inserimento di una riserva di legge statale all'interno di uno dei principi fondamentali, che impone di leggerla non solo come limite alla competenza legislativa regionale in materia, ma altresì come chiave interpretativa di altre disposizioni costituzionali, compreso l'art. 117¹⁰⁶. Si va cioè a irrigidire in modo eccessivo il sistema di riparto della potestà legislativa, escludendo l'intervento delle Regioni in una materia dove finora non sono mancati provvedimenti relativi alla protezione e al rispetto degli animali, senza peraltro che questo arricchisca significativamente le competenze del legislatore statale¹⁰⁷, ben definite da consolidata giurisprudenza. A tal proposito, si può infatti ricordare come la competenza statale in materia ambientale, pur riconoscendo spazi di intervento delle Regioni, sia dovuta «a quelle esigenze di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema demandate allo Stato e si propone come standard di tutela uniforme che deve essere rispettato nell'intero territorio nazionale, ivi compreso quello delle Regioni a statuto speciale» (sent. n. 536/2002, punto 7 del Considerato in diritto)¹⁰⁸.

In conclusione, l'inclusione della riserva di legge statale in materia di tutela degli animali, senza innovare significativamente rispetto all'elaborazione giurisprudenziale e dottrinale, a maggior ragione visto il suo inserimento nell'art. 9 Cost., determina indubbiamente una notevole confusione, che potrà essere dissolta solo osservando i futuri sviluppi legislativi e giurisprudenziali.

¹⁰⁵ Si veda a riguardo F. DE LEONARDIS, *L'ambiente...*, cit., p. 19. A titolo di esempio, non si comprende perché non sia affiancata alla tutela degli animali la tutela delle piante, in particolare considerata l'analisi delle discussioni al Senato e alla Camera, nonché dei dossier di studi utilizzati. Da questi, infatti, emerge come tra le principali motivazioni dell'inclusione di una tutela espressa degli animali vi fosse la comparazione con le Costituzioni di altri Stati membri dell'Unione Europea che presentano tale tutela, quale ad esempio l'art. 20a del *Grundgesetz* tedesco. Dalla medesima comparazione emerge tuttavia che, accanto alle disposizioni costituzionali che prevedono varie forme di tutela degli animali e della fauna, ne esistono altrettante che tutelano la flora (art. 52, Costituzione croata), le foreste e le zone boschive (art. 24, Costituzione greca) o le piante (art. 54, Costituzione lituana; art. 44, Costituzione slovacca).

¹⁰⁶ G. SANTINI, *Costituzione e ambiente...*, cit., p. 470.

¹⁰⁷ M. CECCHETTI, *Osservazioni e ipotesi per un intervento di revisione dell'art. 9 della costituzione avente ad oggetto l'introduzione di una disciplina essenziale della tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale*, in *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna online*, n. 1, 2020, p. 19 ss.

¹⁰⁸ Il che, peraltro, consente di escludere che la clausola di salvaguardia delle competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, di cui all'art. 3 della legge di revisione, possa essere intesa come una clausola di esclusione dell'intervento della legge dello Stato nelle materie disciplinate dai diversi Statuti.

5. La revisione dell'art. 41 Cost. e la mancata inclusione dello sviluppo sostenibile

L'ultimo elemento da esaminare, nel contesto della revisione costituzionale in commento, riguarda le modifiche introdotte all'art. 41 Cost., in materia di esercizio dell'iniziativa economica, sul quale si è intervenuto nel secondo e terzo comma. Come si è già detto nel paragrafo introduttivo del presente contributo, nel secondo comma sono stati inseriti nuovi limiti all'esercizio dell'iniziativa economica privata, accanto a quelli preesistenti relativi all'utilità sociale, alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana: ad essi si aggiungono, infatti, il limite del danno alla salute e all'ambiente. Per quel che concerne la modifica del terzo comma, la modifica del terzo comma aggiunge poi una seconda finalità dell'attività di indirizzo e coordinamento dell'attività economica, pubblica e privata, prevedendo che questa possa essere orientata a fini non solo sociali, ma anche ambientali.

Nel valutare l'opportunità di tali modifiche, analogamente a quanto si è fatto nell'analisi della revisione dell'art. 9 Cost., è anzitutto necessario comprendere se queste effettivamente abbiano introdotto disposizioni avente carattere innovativo. In altri termini, ci si deve chiedere se il testo dell'art. 41 Cost., letto da solo o congiuntamente ad altre disposizioni costituzionali, non fosse già in grado di comprendere in sé gli elementi necessari per rappresentare una componente della tutela costituzionale dell'ambiente. In tal senso, la risposta a tale quesito è di senso affermativo, dal momento che in diverse occasioni la Corte costituzionale ha avuto modo di interrogarsi sui problemi di compatibilità tra l'iniziativa economica privata e la tutela ambientale, inquadrando la seconda come inclusa nel limite dell'utilità sociale. Ciò è infatti emerso tanto in sentenze più risalenti, come le sentt. n. 196/1998, n. 190/2001, n. 116/2006¹⁰⁹, quanto in decisioni più recenti, comprese quelle sul noto caso ILVA, quali le sentt. n. 85/2013, n. 182/2017 e n. 58/2018¹¹⁰. Si deve inoltre aggiungere, richiamando l'analisi svolta nei precedenti paragrafi esaminando i principi personalista e solidarista, e la conseguente emersione di doveri condivisi di tutela ambientale, che siffatta interpretazione dell'utilità sociale e dell'art. 41 Cost. rientra tra gli strumenti che consentono di realizzare tali doveri. Esso è infatti parte di quelle disposizioni costituzionali che disciplinano i meccanismi di controllo pubblico, diretto o indiretto, dell'attività economica, che ricomprendono la leva tributaria di cui all'articolo 53 Cost., e la possibilità di introdurre meccanismi di controllo e indirizzo di tale attività, disciplinati appunto negli articoli dal 41 al 44 Cost.¹¹¹. Sotto questo ultimo profilo, il principio di solidarietà in materia ambientale, imponendo doveri di tutela tanto in capo ai cittadini quanto ai soggetti pubblici, consente di rappresentare il fondamento di una innovazione nei loro rapporti, definendoli non tanto secondo un approccio tradizionale di *command and control* e di

¹⁰⁹ G. LEMME, *Articolo 41 Cost. e sviluppo sostenibile: contrasto o concordanza? Note minime sulla modernità del concetto di utilità sociale*, in *Gazzetta Ambiente*, n. 4, 2007, p. 89.

¹¹⁰ G. SANTINI, *Costituzione e ambiente...*, cit., p. 472.

¹¹¹ S. GALEOTTI, *Il valore...*, cit., p. 14 ss.

regolazione diretta dell'attività economica, bensì seguendo un'ottica di cooperazione tra pubblico e privato¹¹². In considerazione della trasversalità dei doveri di tutela ambientale, che investono indistintamente entrambe le categorie di soggetti¹¹³, e davanti alla sfida dello sviluppo sostenibile, che richiede di coniugare in modo efficiente tanto la tutela dell'ambiente, quanto lo sviluppo economico, il principio di solidarietà si pone cioè alla base dell'introduzione dei meccanismi di orientamento del mercato che coinvolgono direttamente il privato, attraverso strumenti alternativi rispetto a quello regolatorio, come ad esempio l'erogazione di incentivi¹¹⁴, che consentirebbero altresì di concepire l'ambiente e la sua tutela non come ostacoli allo sviluppo economico, ma come mezzo per la sua promozione¹¹⁵.

L'interpretazione evolutiva dell'art. 41 Cost. e dei principi personalista e solidarista, pertanto, consente dunque di affermare che l'inclusione dell'ambiente come limite espresso e fine (eventuale, peraltro) dell'iniziativa economica non possa considerarsi come un'innovazione significativa, e dunque opportuna del dettato costituzionale. La revisione non ha tenuto conto, inoltre, di come tale evoluzione si leghi ad un principio fondamentale, vale a dire il principio dello sviluppo sostenibile. In luogo di una sua inclusione, tanto nell'art. 9 quanto nell'art. 41 Cost., si è invece preferito ricollegarsi ad una lettura ormai obsoleta dell'ambiente, come limite e come interesse antagonista rispetto a quello della crescita economica¹¹⁶.

Si è dunque persa un'importante occasione di introdurre un principio fondamentale, quello della sostenibilità, che rappresenta un elemento fondamentale della tutela ambientale, non quale sua semplice componente ma come principio di azione e declinazione di tale tutela¹¹⁷, necessario in particolare nell'affrontare le sfide legate al cambiamento climatico¹¹⁸. Si può altresì aggiungere che il concetto dello sviluppo sostenibile ha raggiunto una notevole evoluzione in tal senso, andando a costituire il fondamento per una sostanziale inversione di tendenza, che vede la tutela ambientale non come limite, ma al contrario

¹¹² M. CECCHETTI, *Art. 9...*, cit., p. 125 ss.

¹¹³ Tanto che, come osservato da V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Tutela dell'ambiente...*, cit., pp. 340-341, perde di significato la distinzione, nell'ottica di realizzazione degli obiettivi di tutela ambientale, tra beni pubblici e privati. Considerando infatti i beni pubblici come beni aperti all'uso collettivo, essi sono indubbiamente posti al servizio degli interessi della società, incluso quello ambientale. Tuttavia, allo stesso modo la proprietà privata, avendo funzione sociale, risponde necessariamente ai medesimi interessi, di modo che appunto i soggetti pubblici e quelli privati sono portatori dei medesimi doveri, seppur con intensità differenti e variabili.

¹¹⁴ M. COCCONI, *Un diritto...*, cit., pp. 116-117.

¹¹⁵ S.L. HART, *Beyond greening: strategies for a sustainable world*, in *Harvard Business Review*, January-February 1997, *passim*; G. ROSSI, *La "materializzazione" ...*, cit., p. 20.; G. ROSSI, *Dallo sviluppo sostenibile all'ambiente per lo sviluppo*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, n. 1, 2020, *passim*.

¹¹⁶ G. SANTINI, *Costituzione e ambiente...*, cit., p.471.

¹¹⁷ L. SALVEMINI, *Dal cambiamento climatico...*, cit., p. 81.

¹¹⁸ M. CARDUCCI, *Cambiamento climatico (Diritto Costituzionale)*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI (Cura), *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VIII Aggiornamento, UTET, Milano, 2021, p. 51 ss.

come fattore primario per lo sviluppo, come testimoniato dai casi dell'economia circolare, delle energie rinnovabili o dell'agricoltura biologica¹¹⁹.

Non si comprende dunque perché, nella revisione dell'art. 41 Cost., non si sia tenuto conto di tale evoluzione, limitandosi in sostanza a inserire un riferimento a un principio, quello del «chi inquina paga», che non solo è stato introdotto nel nostro ordinamento già con l'art. 18 della legge n. 346/1986¹²⁰, ma che è anche facilmente ribaltabile a svantaggio della tutela ambientale¹²¹. Ciò risulta a maggior ragione evidente in una prospettiva comparatistica. Da essa risulta infatti chiaramente tanto l'inclusione, in sempre più carte costituzionali, dello sviluppo sostenibile quale compito fondamentale dello Stato¹²², quanto l'emersione di un nuovo concetto del danno ambientale, non come limite dell'iniziativa economica privata bensì come responsabilità dell'inquinazione ambientale e climatica da parte degli attori pubblici, come risulta dai sempre più frequenti casi di *climate litigation*¹²³.

6. Conclusioni

Alla luce dell'analisi svolta sulle modifiche apportate agli artt. 9 e 41 Cost., nonché dell'evoluzione giurisprudenziale e dottrinale relativa alla tutela ambientale quale valore costituzionale, è possibile affermare che tale revisione costituzionale non solo non era da considerarsi necessaria, ma anche che è stata posta in modo poco opportuno e attento, in particolare se comparata con lo statuo attuale dell'interpretazione. Come si è avuto modo di constatare nel corso dei precedenti paragrafi, la riforma costituzionale non è andata infatti a introdurre significative innovazioni rispetto a quanto è stato già affermato con chiarezza dalla dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale. Al contrario, si sono aggiunti nell'art. 9 Cost. la tutela della biodiversità, degli ecosistemi e degli animali, ponendo una non necessaria e inutile confusione in termini. Per la tutela degli animali, inoltre, si è aggiunta una ingiustificata (sotto diversi aspetti) riserva alla legge statale, che costituisce un ulteriore elemento di confusione. Si è poi constatato, esaminando nel paragrafo precedente la riforma dell'art. 41 Cost., come anche le modifiche introdotte a tale articolo non abbiano rappresentato in alcun modo un'innovazione rispetto al passato, includendo al contrario un riferimento ad una concezione ormai ampiamente superata del rapporto tra tutela ambientale e attività economica.

¹¹⁹ G. ROSSI (Cura), *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 20

¹²⁰ E. GALLO, *L'evoluzione sociale e giuridica del concetto di danno ambientale*, in *Amministrare*, n. 2, 2010, p. 267.

¹²¹ Come evidenziato da G. ROSSI, *Dallo sviluppo...*, *cit.*, pp. 7-8, l'attribuzione di responsabilità a chi provoca un danno ambientale, che ne deve quindi sopportare il costo, può infatti essere interpretata nel senso di una monetizzazione del valore ambientale.

¹²² T. GROPPI, *Sostenibilità e costituzioni...*, *cit.*, p. 59.

¹²³ I. ALOGNA, C. BAKKER e J-P. GAUCI (Cura), *Climate Change Litigation: Global Perspectives*, Brill Nijhoff, Leiden, 2021, *passim*.

Come è stato già osservato nel corso della discussione della riforma, questa pare rappresentare, più che una revisione necessaria e opportuna, volta a rafforzare la tutela costituzionale dell'ambiente, un caso di normazione iconica¹²⁴. Una revisione che appunto, più che introdurre nuove norme, si serve di immagini e simboli di facile comprensione, al fine di attrarre facilmente un maggiore consenso. Ciò esula dal ruolo e dal significato del diritto, che non è e non può essere limitato dalla mera lettera della disposizione¹²⁵, ma deve rappresentare l'effettiva "giuridicizzazione" delle domande e delle istanze sociali, quali appunto quelle relative al cambiamento climatico, consentendo dunque l'adeguamento dell'ordinamento alle esigenze della società¹²⁶. Il che vale, a maggior ragione, per il diritto costituzionale, dovendo la Costituzione rappresentare il fondamento dell'intero sistema statale e della successiva produzione normativa¹²⁷.

Per realizzare un risultato più ampio, in grado di specificare in modo più preciso e corretto i contenuti della tutela costituzionale dell'ambiente, una soluzione ulteriore, aggiuntiva o alternativa rispetto alla revisione costituzionale, sarebbe potuta (ma può ancora) essere l'elaborazione di una legge costituzionale avente lo scopo di individuare e specificare i principi che reggono il valore costituzionale dell'ambiente e ne permettono la realizzazione. Una soluzione, cioè, ispirata a quanto già realizzato con la *Charte de l'Environnement* francese¹²⁸, e supportata da autorevole dottrina¹²⁹. Una legge costituzionale di principi in materia ambientale, infatti, consentirebbe non solo di affermare con maggiore chiarezza il contenuto di tali principi, definito nel corso di decenni dalla giurisprudenza costituzionale, ma altresì di rappresentare un mezzo per la loro futura evoluzione. Ciò anche sotto una prospettiva non limitata all'ordinamento nazionale, ma aperta agli sviluppi e agli spunti provenienti dagli altri ordinamenti e dal contesto internazionale ed europeo, consentendone un'applicazione più coerente ed efficace nel diritto interno¹³⁰. Una legge costituzionale di principi permetterebbe, in altri termini, di adeguare tali principi, di origine sovranazionale, alle caratteristiche proprie dell'ordinamento nazionale, specificandoli e chiarendo le questioni trasversali relative ai rapporti tra materie, istituti e competenze¹³¹, offrendo altresì uno strumento di razionalizzazione della normativa esistente¹³².

¹²⁴ G. SEVERINI e P. CARPENTIERI, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, in *giustiziainsieme.it*, 22 settembre 2021.

¹²⁵ A. SUPIOT, *Homo juridicus, Saggio sulla funzione antropologica del Diritto*, Mondadori, Milano 2006, p. 141.

¹²⁶ M. DOGLIANI, *Il "posto" del diritto costituzionale*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1993, p. 534.

¹²⁷ A.M. POGGI, *Per un «diverso» Stato sociale. La parabola del diritto all'istruzione nel nostro Paese*, Il Mulino, Bologna, 2019, p. 210.

¹²⁸ *Loi constitutionnelle* n. 205/2005 del 1° marzo 2005.

¹²⁹ M. CECCHETTI, *La disciplina...*, *cit.*, p. 189 ss.; M. CECCHETTI, *Art. 9...*, *cit.*, pp. 240-241; S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, *cit.*, p. 30.

¹³⁰ D. PORENA, *'Ambiente'...*, *cit.*, p. 400.

¹³¹ M. CECCHETTI, *La disciplina...*, *cit.*, p. 189 ss.

¹³² S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, *cit.*, p. 30.



In conclusione, la semplice menzione della tutela ambientale nel testo costituzionale non può dirsi sufficiente a garantire che essa possa trovare, in futuro, una maggiore e migliore attuazione. Si può ricordare a tal proposito quanto osservato da Martines¹³³, che ha efficacemente argomentato come ciò sia stato vero per il paesaggio e i beni culturali, pur presenti *ab origine* tra i principi fondamentali e, ciò nonostante, tutt'altro che pienamente preservati e valorizzati. I dubbi in tal senso sono ancor più evidenti se l'introduzione di tale tutela viene effettuata, come è stato fatto, mediante l'uso di termini ed espressioni ultronei e ridondanti, quando non obsoleti. Una revisione, quindi, che non può certamente definirsi come sostanzialmente e innovativa rispetto all'evoluzione costituzionale finora realizzata. A maggior ragione, dunque, l'introduzione di una legge costituzionale di principi deve ritenersi uno strumento valido e più efficace, in grado non solo di rappresentare un punto di partenza per i futuri sviluppi in materia, ma altresì una guida efficace per sciogliere i nodi determinati dalla recente riforma.

¹³³ T. MARTINES, *L'ambiente come oggetto di diritti e di doveri*, in V. PEPE (Cura), *Politica e legislazione ambientale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1996, p. 25.