

LA NOVELLA DEGLI ARTT. 9 E 41 COST.: SPUNTI SISTEMATICI TRA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE E LIMITI ALLA REVISIONE COSTITUZIONALE*

Filippo Vari**

Abstract [It]: lo studio analizza la recente riforma degli artt. 9 e 41 Cost. in materia di ambiente. In particolare, sottolinea come essa costituisca un superamento del metodo delle riforme a “colpi di maggioranza”, avendo raggiunto un ampio consenso nelle Camere. La modifica costituzionale appare anche un abbandono del miraggio della “grande riforma”. L’analisi verte, poi, sulle ragioni per le quali la modifica della Carta fondamentale, da un lato, rispetta i limiti alla revisione costituzionale tracciati dalla giurisprudenza del giudice delle leggi e, dall’altro, ha comunque una grande importanza per la protezione dell’ambiente nell’ordinamento italiano.

Abstract [En]: the paper analyses the recent reform of Articles 9 and 41 of the Italian Constitution concerning the environment. It points especially out how this constitutional revision constitutes an overcoming of the usual method of reforms by “majority blows”. In fact, it managed to obtain a broad consensus in the Parliament. It also defeated the vision – and illusion – of the “great” constitutional reform, by proceeding with little amendments of single provisions. The analysis then focuses on the reasons why the reform, on the one hand, respects the limits to constitutional revision traced by constitutional jurisprudence and, on the other, is nonetheless of great importance for the protection of the environment in the Italian legal system.

SOMMARIO: 1. Introduzione; 2. I profili formali della riforma ...; 3. ... e quelli sostanziali; 4. L’importanza della novella; 5. Conclusioni.

1. Introduzione

Questo intervento intende analizzare la recente modifica degli artt. 9 e 41 Cost., evidenziando, anzitutto, sul piano formale alcuni profili d’interesse della l.c. 11 febbraio, 2022, n. 1. Successivamente, quanto al piano sostanziale e, dunque, al merito della riforma, verranno illustrati i motivi per i quali essa può essere considerata “codificare” le conclusioni raggiunte in tema di ambiente dalla giurisprudenza costituzionale. Saranno, poi, esaminate le ragioni per le quali la novella della Costituzione riveste notevole importanza, anche sul piano culturale. Infine, s’accennerà alla necessità di un’ulteriore riflessione, anzitutto della dottrina, su come migliorare la riforma.

2. I profili formali della riforma ...

Partiamo dal primo profilo, quello formale. In proposito va da subito evidenziato che la l.c. n. 1 del 2022, che ha modificato gli artt. 9 e 41 Cost., è stata approvata rasentando l’unanimità.¹

¹ * Il testo riprende, con aggiunta di note, l’intervento tenuto dall’autore il 2 dicembre 2022 nel Convegno di studi internazionali Ambiente, sostenibilità e principi costituzionali, svoltosi a Salerno nei giorni 1-3 dicembre 2022 ed è in corso di pubblicazione nei relativi Atti, curati dal prof. Armando Lamberti. Lo scritto riprende e amplia le riflessioni formulate dall’Autore in F. Vari, Prime note sulla riforma costituzionale in materia di

In dettaglio, in prima deliberazione, nel giugno 2021, al Senato ci sono stati 224 voti favorevoli, nessuno contrario e 23 astensioni; alla Camera, quattro mesi più tardi, a ottobre dello stesso anno, 412 voti favorevoli, 1 contrario e 16 astenuti. Ancor più soverchianti i numeri nella seconda deliberazione: a novembre 2021, al Senato 218 voti favorevoli, nessun contrario e 2 astenuti; tre mesi più tardi alla Camera, nel febbraio 2022, si sono registrati 468 voti favorevoli, 1 contrario e 6 astenuti.

Il grandissimo consenso suscitato dalla riforma già di per sé è un dato positivo. Esso, infatti, può essere il sintomo del superamento di un male che dall'inizio di questo secolo affligge il nostro Paese, e cioè l'affermazione del metodo delle c.d. riforme della Costituzione a colpi di maggioranza.² Tale metodo, com'è noto, è stato seguito per la prima volta in occasione della riforma costituzionale del Titolo V della Parte II della Costituzione, avvenuta con la l.c. 18 ottobre 2001, n. 3. È opportuno, per inciso, ricordare che quest'ultima ha inserito nella Carta i termini "ambiente ed ecosistema", in relazione alla ripartizione di potestà legislativa tra Stato e Regioni.³

Com'è noto, fino a tale momento storico, le forze politiche maggiori si erano invece riconosciute un diritto di veto reciproco sulle modifiche costituzionali. Esso si fondava sull'idea, emersa fin dai lavori dell'Assemblea costituente, che la Costituzione fosse la casa comune – per riprendere una bella espressione di Giorgio La Pira⁴ – in cui edificare il futuro del popolo italiano. Al contrario, a partire per la prima volta dalla riforma costituzionale del 2001, si è scelto di intervenire incisivamente sulla Carta anche senza il consenso dell'opposizione. Tale metodo ha, poi, segnato i due tentativi di riforma della parte organizzativa della Costituzione, prima a opera del centro-destra nel 2006 e, poi, del centro-sinistra dieci anni dopo, nel 2016. Entrambi i tentativi, come tutti ricordiamo, sono naufragati contro lo scoglio del referendum popolare, previsto dall'art. 138 Cost.

La riforma del 2022 è, invece, il frutto di scelte condivise tra i maggiori attori politici. In tal modo si è evitato di trasformare la Carta fondamentale in espressione di decisioni della maggioranza politica occasionale, che prima o poi, in un futuro comunque non troppo lontano, avrebbero potuto essere messe in discussione da una nuova e diversa maggioranza.

I numeri amplissimi a sostegno della l.c. n. 1 del 2022 suscitano anche un'altra riflessione. Essi fanno sorgere dei dubbi, infatti, sui molteplici richiami spesso fatti

ambiente, in AA.VV., *Il Diritto del lavoro nell'interesse delle nuove generazioni*, a cura di A.M. Battisti – S. Cassar – M.C. Cataudella – A. Pileggi, Supplemento a n. 11-12/2022 di *Lavoro e Previdenza Oggi*.

** *Ordinario di Diritto costituzionale nell'Università Europea di Roma*

Cfr. al riguardo F. DE LEONARDIS, *La riforma "bilancio" dell'art. 9 Cost. e la riforma "programma" dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Atti del Convegno annuale della Associazione Aidambiente, svoltosi a Roma il 28 gennaio 2022, Napoli, 2022, 49 s.

2 Sul tema v. ora i rilievi di A. RUGGERI, *Fine-vita (problemi e prospettive)*, in *Consulta OnLine*, 2023, 118 ss.

3 V. art. 117, comma secondo, lett. s). Al riguardo v. G. ARCONZO, *La tutela dei beni ambientali nella prospettiva intergenerazionale: il rilievo costituzionale dello sviluppo sostenibile alla luce della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in AA.VV., *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente. Sviluppi, sfide e prospettive per Stati, imprese e individui*, Atti del Convegno svoltosi presso l'Università degli Studi di Milano il 7 ottobre 2021, a cura di P. PANTALONE, in *Dir. econ.*, 2021, 163 s.

4 G. LA PIRA, Atti Assemblea Costituente, seduta pom. dell'11 marzo 1947, 1981 ss. (disponibile su Internet, nel sito della Camera dei deputati, all'indirizzo http://legislature.camera.it/_dati/constituente/lavori/Assemblea/sed058/sed058nc.pdf). Al riguardo v. U. DE SIERVO, *Giorgio La Pira e l'elaborazione della Costituzione italiana*, in AA.VV., *Tradizione romanistica e Costituzione*, diretto da L. LABRUNA, a cura di M.P. BACCARI - C. CASCIONE, Napoli, 2006, 81 ss.; P. CATALANO, *Alcuni principi costituzionali alla luce della dottrina di Giorgio La Pira*, *ibid.*, 107 ss.

all'inerzia del legislatore e, in generale, della politica per affidare le scelte che scuotono la collettività alla decisione dei giudici, chiamati a creare, anziché applicare, la norma.⁵ In altri termini, il grande consenso con cui è stata approvata la riforma dimostra che quando la coscienza sociale - concetto tanto pericoloso, quanto frequentemente invocato⁶ - è veramente pronta, tale maturazione può tradursi agevolmente in una riforma addirittura della Costituzione, finanche dei *Principi fondamentali* e della Parte I della stessa, come avvenuto con la l.c. n. 1 del 2022.

Sempre sul piano formale vale la pena, infine, formulare un ultimo rilievo. Le novelle della Costituzione in materia di ambiente, insieme alle altre leggi costituzionali approvate durante la XVIII Legislatura, possono indurre ad affermare che i maggiori attori politici hanno finalmente scelto la strada della "manutenzione costituzionale",⁷ seguita nell'ordinamento tedesco, superando, invece, una visione mitica, palinogenetica delle

5 Criticamente al riguardo v. M. LUCIANI, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Giur. cost.*, 2006, 1644 ss., nonché su Internet, nel sito dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, all'indirizzo Internet https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/materiali/anticipazioni/costituzionalismo_irenico/index.html per il quale "una comunità politica ha la responsabilità di *decidere* sulle questioni che la agitano attraverso i propri organi politicamente responsabili, non può sempre scaricare sul circuito della giurisdizione il fardello della soluzione dei problemi". Critici sulla possibilità per i giudici di partecipare alla creazione del diritto anche A. VIGNUDELLI, *Interpreti vs. legislatore. La contesa del primato sulla produzione del diritto alla luce della Carta costituzionale repubblicana*, in *Rass. Parl.*, 2012, p. 541 ss.; V. TONDI DELLA MURA, *La nuova frontiera della regola giurisdizionale e i rischi della competizione normativa fra i diversi poteri dello Stato (riflessioni a margine del «caso Englaro»)*, in M. ESPOSITO – A. LOIODICE – I. LOIODICE – V. TONDI DELLA MURA, *Temi di diritto costituzionale*, Torino, 2012, 247 ss.; G. VALDITARA, *Giudici e legge*, Roma, 2015; R. RODIO, *Alcune riflessioni su anomie, lacune e limiti dell'interpretazione*, in *Rivista AIC*, 2019, 136 ss. In senso opposto v., invece, S. CASSESE, *I tribunali di Babele. I giudici alla ricerca di un nuovo ordine globale*, Roma, 2009, *passim*; P. CARETTI, *Globalizzazione e diritti fondamentali*, in *Dir. soc.*, 2013, 27 ss. È interessante, sul tema, il passaggio contenuto nella recente Corte cass., SS.UU. civ., sent. 30 dicembre 2022, n. 38162, su Internet nel sito del Centro Studi Livatino, all'indirizzo <https://www.centrostudilivatino.it/wp-content/uploads/2023/01/Cass.-SS.UU.-n.-38162-2022.pdf> (sulla quale a prima lettura v. D. BIANCHINI, *Sezioni Unite della Cassazione: la maternità surrogata offende la dignità umana anche se è gratuita*, *ibid.*, alla pagina <https://www.centrostudilivatino.it/sezioni-unite-della-cassazione-la-maternita-surrogata-offende-la-dignita-umana-anche-se-gratuita/>). Nella pronuncia, in tema di surrogazione di maternità, al §. 7 dei *Motivi della decisione* si riconosce, infatti, che "anche quando non si trova al cospetto di un enunciato normativo concepito come regola a fattispecie, ma è investito del compito di concretizzare la portata di una clausola generale come l'ordine pubblico internazionale, che rappresenta il canale attraverso cui l'ordinamento si confronta con la pluralità degli ordinamenti salvaguardando la propria coerenza interna, o di un principio, come il migliore interesse del minore, in cui si esprime un valore fondativo dell'ordinamento, il giudice non detta né introduce una nuova previsione normativa. La valutazione in sede interpretativa non può spingersi sino alla elaborazione di una norma nuova con l'assunzione di un ruolo sostitutivo del legislatore. La giurisprudenza non è fonte del diritto".

6 Sul tema sia consentito rinviare a F. VARI, *Concepito e procreazione assistita. Profili costituzionali*, I, Bari, 2008, 59 e ss.

7 Richiama l'espressione A. D'ATENA, *Le regioni, tra crisi e riforma*, in AA.VV., *Quale dei tanti federalismi*, Atti del Convegno internazionale organizzato dalla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università "La Sapienza", Roma, 31 gennaio – 1° febbraio 1997, a cura di A. PACE, Padova, 1997, 12 s. ora in A. D'ATENA, *L'Italia verso il "federalismo"*, *Taccuini di viaggio*, Milano, 2001, 117. Sul punto cfr. anche A. PACE, *Metodi interpretativi e costituzionalismo*, in *Quad. cost.*, 2001, 44 ss., il quale ritiene che uno degli argomenti per criticare la tesi dell'art. 2 Cost. come norma a fattispecie aperta deriva dalla preoccupazione "che la costituzionalizzazione surrettizia (e disorganizzata) di diritti non desumibili – neppure per implicito – dal testo costituzionale possa da un lato pregiudicare la possibilità del legislatore ordinario di disciplinare compiutamente e organicamente tali nuovi diritti (se del caso, anche con limitazioni «solidaristiche» che gli stessi diritti, se creati non su basi legislative, ovviamente non hanno, né possono avere), dall'altro disincentivare l'integrazione del catalogo costituzionale dei diritti mediante il procedimento *ex art.* 138 Cost." (p. 44).

grandi opere dell'ingegneria costituzionale, a vantaggio di "riforme mirate e circoscritte" relative a singoli articoli della Costituzione, ritenuti bisognosi di ammodernamento.⁸

3. ...e quelli sostanziali

Quanto, poi, al secondo punto di questa riflessione, e cioè il merito della riforma costituzionale, è opportuno ricordare che per la prima volta nella storia repubblicana si è novellato il testo dei *Principi* della Carta fondamentale. In realtà, già era intervenuta una modifica sugli stessi, senza però formalmente alterarne la lettera, in virtù della l. c. 21 giugno 1967, n. 1: essa, com'è noto, stabilisce che "l'ultimo comma dell'art. 10 della Costituzione", che prevede il divieto di estradizione dello straniero per reati politici, non si applica "ai delitti di genocidio".

Proprio per aver "toccato" la parte sui *Principi* della Costituzione, alcuni autori hanno ipotizzato che la l.c. n. 1 del 2022 sia illegittima.⁹ Essi ritengono, infatti, che si sia verificata un'alterazione dell'insieme dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e diritti inviolabili della persona sottratti alla revisione costituzionale, secondo una oramai consolidata giurisprudenza costituzionale.¹⁰ Per gli autori ora richiamati, in particolare, la novella della Costituzione si tradurrebbe in una modifica dei principi sanciti dalla Carta fondamentale che finirebbe per "dequotare senz'altro, in pratica vanificare, il rilievo del paesaggio e della sua protezione di fronte a nuove opere che si assumono di difesa dell'ambiente-quantità".¹¹

Questa posizione è rimasta finora minoritaria, nonostante l'eccezione da essa sollevata sia degna della massima considerazione. Essa, infatti, si pone il problema della protezione del "nucleo duro" del nostro ordinamento,¹² sottratto a modifiche *in peius* da parte di ogni potere

8 L. CASSETTI, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di "nuovi" equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente?*, in *Il costituzionalismo multilivello del terzo millennio: scritti in onore di P. Bilancia*, nella rivista *Federalismi.it*, 2022, 189.

9 In tal senso v. G. SEVERINI – P. CARPENTIERI, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, in *Giustizia insieme*, 22 settembre 2021, all'indirizzo Internet <https://www.giustiziainsieme.it/it/diritto-e-processo-amministrativo/1945-sull-inutile-anzi-dannosa-modifica-dell-articolo-9-della-costituzione>.

10 Al riguardo cfr., in particolare, Corte cost. sent. 29 dicembre 1988, n. 1146. È bene ricordare, inoltre, la sent. 22 ottobre 2014, n. 238, in cui il giudice delle leggi ha compiuto uno sforzo sistematico con riferimento al nucleo immutabile della Carta fondamentale. In particolare, nel §. 3.2. del *Considerato in diritto*, si evidenzia come "i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e i diritti inalienabili della persona costituiscano un «limite all'ingresso [...] delle norme internazionali generalmente riconosciute alle quali l'ordinamento giuridico italiano si conforma secondo l'art. 10, primo comma della Costituzione» (sentenze n. 48 del 1979 e n. 73 del 2001) ed operino quali "controlimiti" all'ingresso delle norme dell'Unione europea (*ex plurimis*: sentenze n. 183 del 1973, n.170 del 1984, n. 232 del 1989, n. 168 del 1991, n. 284 del 2007), oltre che come limiti all'ingresso delle norme di esecuzione dei Patti Lateranensi e del Concordato (sentenze n. 18 del 1982, n. 32, n. 31 e n. 30 del 1971). Essi rappresentano, in altri termini, gli elementi identificativi ed irrinunciabili dell'ordinamento costituzionale, per ciò stesso sottratti anche alla revisione costituzionale (artt. 138 e 139 Cost.: così nella sentenza n. 1146 del 1988)". Su tale pronuncia sia consentito il rinvio a F. VARI, *Crimini internazionali e responsabilità degli Stati nell'età del costituzionalismo multilivello*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Torino, 2016, t. III, 2493 ss. Per un quadro d'insieme sulla tematica dei limiti alla revisione costituzionale v., nella vasta dottrina, A. MORRONE, *Fonti normative. Concetti generali, problemi, casi*, II ed., Bologna, 2022, 111 ss. Sulla problematica v. ora le riflessioni di A. RUGGERI, *I principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale tra interpretazioni storicamente orientate e revisioni a finalità espansiva*, in *Consulta OnLine*, 2022, 580 ss.

11 G. SEVERINI – P. CARPENTIERI, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica*, cit.

12 Per tale espressione cfr. AA.VV., *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, a cura di S. Staiano, Torino 2006 e, più recentemente, A. RUGGERI, *I principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale*, cit., 580.

costituito. La tesi è, pertanto, sorretta da nobili intenti. Nondimeno essa sembrerebbe non considerare adeguatamente il fatto che la modifica costituzionale qui in esame finisce per codificare le conclusioni cui è giunta da tempo la giurisprudenza costituzionale in relazione alla protezione dell'ambiente. La novella, dunque, può essere considerata avere valore ricognitivo di quanto già affermato dal giudice delle leggi, come evidenziato da Cecchetti.¹³

Da un canto, infatti, la giurisprudenza costituzionale consolidata considera, da decenni, la protezione dell'ambiente "un valore primario", riconducendo la sua protezione agli artt. 9 e 32 Cost.¹⁴; e, d'altro canto, biodiversità ed ecosistemi, termini utilizzati nella novella dell'art. 9 Cost., sono concetti che rientrano in quello più generale d'ambiente.

Analogo ragionamento può essere svolto con riferimento alla codificazione dei limiti alla libertà d'iniziativa economica nell'art. 41 Cost., secondo comma. Anche sotto questo profilo si può ritenere che la revisione costituzionale costituisca la ricognizione di norme già vigenti nell'ordinamento italiano.¹⁵ A confermare questi rilievi si può richiamare, ad esempio, la nota decisione della Corte costituzionale del 2013 nel caso Ilva,¹⁶ dunque una pronuncia di quasi dieci anni prima della novella della Costituzione: in essa, nonostante nella motivazione manchi un'esplicita analisi relativa all'art. 41 Cost.,¹⁷ è chiaro il rilievo che assume l'ambiente come limite alla libertà d'iniziativa economica.

Oltretutto va evidenziato che la tesi qui criticata finisce per provare troppo, ove si consideri che, ad accoglierla, si dovrebbe sostenere che, per non pregiudicare il suo "nucleo duro", la Costituzione italiana impedisca qualsiasi modifica relativa alla protezione dell'ambiente.

Dunque, pur essendo assai rilevante la questione relativa alla necessità di non intaccare la parte immodificabile della Costituzione, essa può essere superata considerando la riforma costituzionale come la codificazione, il momento della scrittura, di quanto già affermato in via "pretoria" dalla giurisprudenza costituzionale. Se così stanno le cose, si potrebbe, addirittura, ricondurre la l.c. n. 1 del 2022 all'esigenza, evidenziata da una risalente ed eminente dottrina, che la codificazione costituzionale, salvi casi eccezionali, abbia un valore ricognitivo. È nota, infatti, la tesi di Santi Romano, secondo il quale "una carta costituzionale, tranne il caso specialissimo che essa rappresenti l'epilogo di una convulsione rivoluzionaria, non può avere che il compito proprio di tutte le leggi, di raccogliere e dichiarare il diritto quale si è venuto lentamente e spontaneamente elaborando".¹⁸

Peraltro, sempre in senso contrario all'ipotesi di una violazione dei limiti alla revisione costituzionale, vale la pena dare conto, pur non essendo questa la sede per una sua approfondita analisi, dell'autorevolissima dottrina secondo la quale le modifiche costituzionali *de quibus* costituiscono un esempio di attuazione e di svolgimento dei principi già presenti nella Carta costituzionale. Questi ultimi necessitano "di potersi rigenerarsi e far valere al meglio di sé", richiedendo "anche corposi adattamenti della loro trama normativa,

13 M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Cor. Sup. Sal.*, 2022, 143.

14 M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica*, cit., 130.

15 Al riguardo v. M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica*, cit., 140; L. CASSETTI, *Riformare l'art. 41 della Costituzione*, cit., 196.

16 C. cost. sent. 9 maggio 2013, n. 85.

17 Cfr. al riguardo E. VIVALDI, *Il caso ILVA: la "tensione" tra poteri dello Stato ed il bilanciamento dei principi costituzionali*, in *Federalismi.it*, n. 15 del 2013, 25.

18 S. ROMANO, *Le prime carte costituzionali*, 1907, in *Scritti minori*, I, Milano, 1950, 265. Sullo "scetticismo di Romano verso le costituzioni scritte" v. C. PINELLI, *La Costituzione di Santi Romano e i primi maestri dell'età repubblicana*, in *Rivista AIC*, 2/2012, 2. Sul tema v. anche F. PEDRINI, *Santi Romano e l'interpretazione giuridica. Appunti per una riflessione sul "metodo" nel diritto pubblico*, in *Jura Gentium*, XV (2018), 297.

al fine di fugare il rischio che si affermino e ulteriormente diffondano ... modifiche tacite a finalità riduttiva o distorsiva... ovvero che si consolidino pratiche giuridiche comunque in considerevole misura discoste dal testo costituzionale".¹⁹

4. L'importanza della novella

È interessante notare che sulla stampa e, in generale, sugli altri mezzi di comunicazione di massa la riforma costituzionale in materia di ambiente è stata celebrata come epocale. Mi limito a citare il Corriere della Sera.²⁰ Il Ministro della transizione ecologica Cingolani ha definito "una giornata epocale" quella dell'approvazione definitiva della l.c. n. 1 del 2022, essendosi di fronte a un "cambiamento grazie al quale la nostra Repubblica" avrebbe introdotto "la tutela dell'ambiente tra i valori fondanti".

In effetti, nonostante quanto sostenuto nel precedente paragrafo, anche in riferimento al suo contenuto la l.c. n. 1 del 2022 rappresenta un passaggio particolarmente significativo nella storia repubblicana.

In proposito, a ragione Cecchetti ha evidenziato la sua importanza, da un lato, nel garantire la certezza del diritto, codificando i punti d'approdo della giurisprudenza; e, dall'altro, nell'impedire, così, pericolosi arretramenti di eventuali successive pronunce, in particolare del giudice delle leggi.²¹

A tali profili, si può aggiungere che il rilievo della riforma è legato anche alla peculiare funzione che hanno nel sistema le norme costituzionali. La Costituzione mira, infatti, secondo la nota analisi di Rudolf Smend, "all'integrazione e alla fondazione dell'unità",²² giacché le norme costituzionali "proclamano un determinato sistema di valori, un sistema culturale, destinato a essere il senso della vita statale costituita dalla nazione".²³ Dunque, la proclamazione espressa del valore dell'ambiente negli artt. 9 e 41 Cost. ha anche un significato di natura simbolica e culturale.

Non trascuriamo l'incidenza di tale fattore. Essa non solo emerge alla luce del rilievo che la riforma è avvenuta per "l'esigenza di mostrare all'Europa che la gestione in ambito nazionale dei fondi del piano Next Generation EU, elaborato per reagire ai costi elevati e ai danni economici e sociali della pandemia, si impernierà attorno alla consapevolezza della assoluta priorità delle questioni ambientali";²⁴ ma può essere colta anche grazie al contributo della dottrina sociale della Chiesa cattolica. Infatti, quest'ultima, riprendendo l'apporto di altre confessioni cristiane, ha richiamato "l'attenzione sulle radici etiche e spirituali dei problemi ambientali, che ci invitano a cercare soluzioni non solo nella tecnica, ma anche in un cambiamento dell'essere umano, perché altrimenti affronteremmo soltanto i sintomi".²⁵ Proprio per tale cambiamento, dunque, da operare anzitutto sul terreno culturale, la riforma costituzionale può avere grande importanza. Non è un caso che dopo l'approvazione della legge cost. n. 1 del 2022, ad esempio, molte scuole abbiano organizzato incontri sulla protezione dell'ambiente.

¹⁹ A. RUGGERI, *I principi fondamentali*, cit., 588.

²⁰ Corriere della Sera, 9 febbraio 2022, p. 17.

²¹ M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica*, cit., 129.

²² R. SMEND, *Verfassung und Verfassungsrecht*, München-Leipzig, 1928, trad. it. di F. FIORE E J. LUTHER, *Costituzione e diritto costituzionale*, Milano, 1998, 276.

²³ R. SMEND, *Costituzione*, cit., 246.

²⁴ L. CASSETTI, *Riformare l'art. 41 della Costituzione*, cit., 192.

²⁵ Papa FRANCESCO, Lettera enciclica *Laudato si'*, §. 9, riprendendo il pensiero del Patriarca ecumenico Bartolomeo.

Infine, ultimo profilo, ma anch'esso di rilievo particolare, la riforma²⁶ può avere come effetto quello di rafforzare il peso della protezione dell'ambiente nel bilanciamento tra quest'ultimo e contrari interessi costituzionali con cui esso può trovarsi a confliggere.²⁷

In altri termini, esclusi il bianco e il nero della protezione esclusiva di uno dei due interessi in conflitto, che come tale finirebbe, in contrasto con i requisiti del bilanciamento enucleati dalla giurisprudenza, per distruggere uno dei beni in contrapposizione, i toni di grigio intermedi su cui, prima della riforma, avrebbero potuto attestarsi le scelte del legislatore e il successivo controllo della Corte costituzionale, possono essere considerati compressi, ridotti, limitati, in senso più favorevole all'ambiente, dalla modifica costituzionale: in sostanza, le modifiche agli artt. 9 e 41 Cost. valgono a limitare, a vantaggio della protezione dell'ambiente, le "diverse possibilità di concretizzazione" tra i "valori fondanti"²⁸ previsti dalla Carta fondamentale, assottigliando lo spettro, già determinato dalla Costituzione nella sua formulazione originaria, di bilanciamenti possibili tra valori antitetici.

5. Conclusioni

Se, dunque, l'analisi sopra svolta è corretta, per concludere, occorre chiedersi se per alcuni profili la riforma sia migliorabile in futuro.

Problemi ad esempio si pongono, ma non è questa la sede per affrontarli, sulla questione degli animali, in relazione ai quali l'art. 9 Cost. stabilisce che "La legge dello Stato disciplina i modi e le forme" della loro "tutela".

Al di là di tale aspetto, però cosa manca in generale? Come evidenziato da Marcello Cecchetti,²⁹ sarebbe stata opportuna la predisposizione di una normativa più dettagliata rispetto alle generali affermazioni contenute nelle modifiche della Costituzione. È utile in proposito richiamare una disposizione sostanzialmente costituzionale come l'art. 191 del TFUE,³⁰ che ne apre il Titolo XX, dedicato appunto all'ambiente. Siamo di fronte a una

26 Ringrazio l'amico e collega Francesco De Leonardis per l'aiuto a mettere a fuoco l'argomento.

27 Al riguardo cfr. A. RUGGERI, *I principi*, cit., 595.

28 Così con riferimento al bilanciamento A. MORRONE, *Fonti normative. Concetti generali, problemi, casi*, II ed., Bologna, 2022, 92 s.

29 M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica*, cit., 148 ss.

30 "1. La politica dell'Unione in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi:

- salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente,
- protezione della salute umana,
- utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali,
- promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici.

2. La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "chi inquina paga".

In tale contesto, le misure di armonizzazione rispondenti ad esigenze di protezione dell'ambiente comportano, nei casi opportuni, una clausola di salvaguardia che autorizza gli Stati membri a prendere, per motivi ambientali di natura non economica, misure provvisorie soggette ad una procedura di controllo dell'Unione.

3. Nel predisporre la sua politica in materia ambientale l'Unione tiene conto:

- dei dati scientifici e tecnici disponibili,
- delle condizioni dell'ambiente nelle varie regioni dell'Unione,
- dei vantaggi e degli oneri che possono derivare dall'azione o dall'assenza di azione,
- dello sviluppo socioeconomico dell'Unione nel suo insieme e dello sviluppo equilibrato delle sue singole regioni.

4. Nell'ambito delle rispettive competenze, l'Unione e gli Stati membri collaborano con i paesi terzi e con le competenti organizzazioni internazionali. Le modalità della cooperazione dell'Unione possono formare oggetto

disciplina alquanto analitica, in grado di porre limitazioni stringenti all'operato del legislatore eurounitario e, soprattutto, a eventuali giudizi in merito della Corte di giustizia.³¹

Diversamente, il Parlamento italiano ha intrapreso una strada che lascia molta più discrezionalità all'organo rappresentativo e dà, conseguentemente, parametri meno stringenti al controllo del giudice delle leggi sull'operato del primo. Si tratta di una scelta in linea con alcune caratteristiche del nostro ordinamento, nel quale per esempio anche il controllo di proporzionalità a fatica si va lentamente affermando nella giurisprudenza costituzionale a fronte di esperienze in cui invece esso è ben saldo e strutturato.³² Nondimeno, come giuristi siamo chiamati a compiere un arduo sforzo: individuare la via per un'ulteriore precisazione e rafforzamento della tutela dell'ambiente nel nostro Paese, senza però andare a intaccare i limiti alla revisione costituzionale. È un sentiero stretto, molto stretto. L'importanza della questione, però, è tale, che vale la pena impegnarsi a riflettervi a fondo. Ne va dell'interesse – ciò che nel diritto romano è chiamato *utilitas*³³ – nostro, dei nostri figli, dei nostri nipoti e, più in generale, per riprendere ancora il testo della novella costituzionale, delle "future generazioni".

di accordi tra questa ed i terzi interessati. Il comma precedente non pregiudica la competenza degli Stati membri a negoziare nelle sedi internazionali e a concludere accordi internazionali".

31 Cfr. M. CECCHETTI, *loc. ult. cit.*

32 Nel 2013 M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e di proporzionalità nella giurisprudenza italiana*, Relazione per la Conferenza trilaterale della Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola, Roma, Palazzo della Consulta 24-26 ottobre 2013, nel sito della Corte costituzionale all'indirizzo https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/RI_Cartabia_Roma2013.pdf, pag. 6 del dattiloscritto, evidenziava come fosse "del tutto estraneo all'esperienza italiana" l'affinamento "di una sequenza di standard di giudizio disposti in progressione, paragonabile alle quattro fasi del giudizio sulla proporzionalità, così diffuso in altre esperienze"; significativi passi avanti sono stati fatti, tuttavia, da allora dal giudice delle leggi italiano e per l'evoluzione più recente della giurisprudenza v. M. OLIVETTI, *Diritti fondamentali*, II ed., Torino, 2020, 127 ss.

33 Su tale concetto v. M.P. BACCARI VARI, *Contro gli astrattismi. Lo "ius naturale": per il "bene comune" o per la "utilitas singulorum" (e l'"utilitas nostra")? A proposito di D. 1,8,2*, in AA.VV., *Terre, acque, diritto. Forme delle società antiche*, Atti del Convegno organizzato dall'Università di Salerno e dall'Università "Suor Orsola Benincasa" di Napoli nei giorni 30 novembre-1° dicembre 2020, a cura di M. DEL TUFO – F. LUCREZI – F. FASOLINO, Napoli 2021, 23 ss.