

BREVI RIFLESSIONI A MARGINE DELLA LEGGE COST.

1/2022

Leandra Abbruzzo*

Abstract [It]: Il testo analizza la riforma degli artt. 9 e 41 Cost., che ha introdotto la nozione di ambiente in Costituzione. Tale novella rappresenta un cambiamento particolarmente rilevante poiché l'ambiente diviene una variabile interna alle prospettive di sviluppo, coerentemente al modello di economia circolare. Dopo un'analisi della nozione di ambiente e del riformato principio fondamentale, il contributo, infatti, si concentra sull'art. 41, co. 3, Cost. che, rinnovando l'esigenza di una programmazione statale in ambito economico, può costituire un *input* per una rivoluzione verde.

Abstract [En]: The text analyzes the reform of the articles. 9 and 41 of the Constitution, which introduced the notion of environment in the Constitution. This news represents a particularly relevant change since the environment becomes an internal variable in development prospects, consistently with the circular economy model. After an analysis of the notion of environment and the reformed fundamental principle, the contribution, in fact, focuses on art. 41, co. 3, Constitution which, by renewing the need for state planning in the economic field, can constitute an *input* for a green revolution.

SOMMARIO: 1. Cenni introduttivi – 2. Il concetto di “ambiente” nell’ordinamento italiano e la novella dell’art. 9 Cost. – 3. La riforma dell’art. 41 Cost. e le nuove prospettive dell’intervento statale – 4. Osservazioni conclusive.

1. Cenni introduttivi

Da molti anni si discute anche in Italia della delicata questione ambientale¹ e del c.d. *climate change*, temi su cui vi è una grande attenzione da parte della società², sempre più sensibile rispetto ad argomenti quali la crisi idrica, lo scioglimento dei ghiacciai e il cambiamento climatico.

Esattamente dopo cinquanta anni dalla Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano tenutasi a Stoccolma nel 1972 e durante la pandemia da Covid-19³, il Parlamento

¹ * Dottoranda di ricerca in “Il diritto dei servizi nell’ordinamento italiano ed europeo” presso l’Università degli studi di Napoli “Parthenope”.

A. PAPA - G. CATALDI, *Ambiente, diritti e identità culturale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2006.

² Si pensi al movimento “*Fridays for Future*” e all’Enciclica di Papa Francesco “*Laudato si*”. Cfr. F. M. MAFFEZZONI, *Riflessioni sui “nuovi” limiti ed orientamenti dell’iniziativa economica privata (intorno al “nuovo” art. 41 Cost.)*, in *Federalismi.it*, n. 5, 2023, p. 54 e F. SANCHINI, *La riforma costituzionale in materia di tutela dell’ambiente tra dimensione intergenerazionale e mutamenti della costituzione economica*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2022, p. 184.

³ I.A. NICOTRA, *L’ingresso dell’ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*, in *Federalismi.it - Paper*, 23 giugno 2021, p. 2.

italiano ha approvato, come è noto, la legge costituzionale n. 1/2022 recante «Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente»⁴, che aggiunge un terzo comma all'art. 9 Cost. nel quale si sancisce la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni, e viene inserita la precisazione secondo cui «la legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali»⁵. La tutela dell'ambiente viene introdotta anche nell'art. 41 Cost.: la riforma costituzionale aggiunge nel secondo comma un nuovo limite stabilendosi che l'iniziativa economica privata non debba recare danno alla salute e all'ambiente e prevede nel terzo capoverso che la legge debba determinare i programmi e i controlli opportuni affinché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata (anche) a fini ambientali⁶.

La revisione mira a introdurre nel testo costituzionale «le acquisizioni in tema di tutela ambientale da tempo maturate nell'ordinamento e nella coscienza collettiva»⁷: difatti,

4 La proposta di legge costituzionale A.C. 3156 è stata trasmessa dal Senato e assegnata alla I Commissione Affari Costituzionali in sede referente il 14 giugno 2021 (e il parere delle Commissioni VIII Ambiente, X Attività produttive, XII Affari sociali, XIII Agricoltura e Commissione parlamentare per le questioni regionali). In data 9 giugno 2021 il Senato ha approvato il disegno di legge S. 83 (con S. 212, S. 938, S. 1203, S. 1532, S. 1627, S. 1632, S. 2160) con 224 voti favorevoli, 23 astensioni e nessuno voto contrario. Successivamente la proposta di legge C. 3156 (abbinata con C. 15, C. 143, C. 240, C. 2124, C. 2150, C. 2174, C. 2315, C. 2838, C. 2914, C. 3181) è stata approvata in prima lettura dalla Camera dei deputati il 12 ottobre 2021 con 412 voti favorevoli, 16 astenuti e 1 contrario. In seconda lettura il disegno di legge (S. 1203-1532-1627-1632-212-83-938-2160-B) è stato approvato dal Senato il 3 novembre 2021 (218 voti favorevoli, 2 astenuti e nessun contrario) e dalla Camera in data 8 febbraio 2022 con 468 voti favorevoli, 6 astensioni e 1 contrario. Questa legge è stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 44 del 22 febbraio 2022. Sui profili formali della riforma si veda F. VARI, *La novella degli artt. 9 e 41 Cost.: spunti sistematici tra protezione dell'ambiente e limiti alla revisione costituzionale*, in *AmbienteDiritto*, n. 3, 2023, pp. 1 e ss. È opportuno ricordare che l'iter delle precedenti proposte di legge costituzionale di modifica dell'art. 9 Cost. è stato interrotto. Cfr. in merito V. CALZOLAIO, *La Costituzione italiana e la tutela dell'ambiente*, 26 maggio 2021, in *Società*, consultabile al sito <https://ilbolive.unipd.it/it/news/costituzione-italiana-tutela-dellambiente>. Si veda anche D. PORENA, *Sull'opportunità di un'espressa costituzionalizzazione dell'Ambiente e dei principi che ne guidano la protezione. Osservazioni intorno alle proposte di modifica dell'articolo 9 della Carta presentate nel corso della XVIII legislatura*, in *Federalismi.it*, n. 14, 2020, p. 313, nota 2.

5 Tale legge, alla luce della clausola di salvaguardia, deve comunque essere applicata alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome nei limiti delle competenze legislative a esse attribuite in materia dai rispettivi statuti. G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2021, pp. 469 e ss. definisce questa clausola una «riserva di legge statale “a geometria variabile”». Si vedano in proposito le considerazioni di M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, n. 1, 2022, pp. 134 e ss., in cui tra l'altro asserisce che «la nuova competenza legislativa esclusiva dello Stato (...) rischia seriamente di compromettere la perdurante ammissibilità di una potestà legislativa che è sempre stata ritenuta pacificamente spettante alle Regioni». In merito al ruolo della Regioni nelle politiche ambientali si veda P. BILANCIA, *Le Regioni e l'ambiente: elementi comparati nel costituzionalismo europeo contemporaneo*, in *Corti supreme e salute*, n. 2, 2019, pp. 331-351. Per un'analisi approfondita del ruolo delle Regioni nell'ambito del sistema multilivello si veda, tra i tanti, A. PAPA, *Le Regioni nella multilevel governance europea*, in A. PAPA (a cura di), *Le Regioni nella multilevel governance europea. Sussidiarietà, partecipazione, prossimità*, Giappichelli, Torino, 2017.

6 Nel Dossier del 23 settembre 2021, n. 405/1, Senato della Repubblica, Servizio studi, Ufficio ricerche su questioni istituzionali, di giustizia e cultura, *Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*, reperibile al link <https://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/AC0504a.Pdf>, pp. 10-11, si legge che introducendo tali limiti «si è inteso dare sostanza al nuovo dettato dell'articolo 9, elevando al rango costituzionale principi già previsti dalle norme ordinarie e affiancando altresì la salute all'ambiente per la stretta correlazione tra i due aspetti».

7 M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit., p. 129.

dilatando la nozione di paesaggio⁸ e dal combinato disposto degli artt. 2, 9 e 32 Cost. il giudice costituzionale⁹, come si vedrà *infra* § 2, già dagli anni Ottanta aveva riconosciuto il diritto a un ambiente salubre, definito ad esempio nella sentenza n. 307/1992 un bene costituzionalmente garantito e protetto¹⁰.

In Italia solo con la L. cost. n. 3/2001 all'art. 117, co. 2, lettera s.) Cost. fu introdotta in Costituzione la tutela dell'ambiente, attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato: sin dall'inizio, tuttavia, la Corte costituzionale ha sottolineato la trasversalità di tale materia poiché essa «investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze»¹¹, ragion per cui la disciplina statale nella materia della tutela dell'ambiente «viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza»¹², pur potendo queste ultime, nell'esercizio di competenze previste dalla Costituzione che concorrono con quella dell'ambiente, adottare disposizioni volte a introdurre una tutela ambientale più elevata¹³. La L. Cost. n. 1/2022 ha suscitato, com'era prevedibile, alcune perplessità in merito al proprio contenuto¹³, al rapporto

8 In merito al rapporto tra paesaggio e ambiente si veda, tra gli altri, F. FABBRIZZI, *Dal paesaggio all'ambiente: conflitto o composizione*, in *Rivista Aic*, n. 3, 2023.

9 In realtà, la Corte costituzionale si riferisce all'ambiente già con la sentenza n. 7949/1971 in cui si asserisce che la legge n. 740/1935 (istitutiva del Parco nazionale dello Stelvio) «vuole conservare alla collettività l'ambiente naturale che si è costituito spontaneamente o mediante l'opera dell'uomo in una determinata porzione del territorio statale».

10 La Corte nel caso di specie ha escluso «anche la possibilità di un'autorizzazione implicita o tacita e il ricorso all'istituto del silenzio-assenso proprio perché si impone la tutela della salute e dell'ambiente, che sono beni costituzionalmente garantiti e protetti (artt. 32 e 9 della Costituzione)». Si veda a commento G. GRECO., *Legge regionale contrastante con una norma (di legge attuativa) di direttiva comunitaria: quale il giudice competente?*, in *Le Regioni*, n. 2, 1993.

11 Corte cost., sent. n. 407/2002.

12 Corte cost., sent. n. 199/2014.

13 Si vedano, *ex plurimis*, AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela ambientale. Atti del Convegno 28 gennaio 2022*, Aidambiente Collana, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022; R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi.it - Paper*, 6 aprile 2022; L. CASSETTI, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di "nuovi" equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente?*, in *Federalismi.it., Focus - Il costituzionalismo multilivello nel terzo millennio: scritti in onore di Paola Bilancia*, n. 4, 2022; M. CECCHETTI, *La disciplina sostanziale della tutela dell'ambiente nella Carta repubblicana: spunti per un'analisi della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 4, 2022; ID, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 3, 2021; ID, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit.; M. DELSIGNORE - A. MARRA - M. RAMAJOLI, *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell'ambiente*, in *Riv. giur. ambiente*, 2022; C. DE FIORES, *Le insidie di una revisione pleonastica. Brevi note su ambiente e Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2021; V. DE SANTIS, *La Costituzione della transizione ecologica. Considerazioni intorno al novellato art. 41 della Costituzione*, in *Nomos - Le attualità nel diritto*, n. 1, 2023; E. DI SALVATORE, *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2022; T. E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *Federalismi.it - Paper*, 23 giugno 2021; D. IACOVELLI, *La riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione nell'ecologia delle idee*, in *Jus- Online*, n. 3, 2022; G. MARAZZITA, *La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione anche nel rapporto fra Stato e Regioni*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 4, 2022; R. MONTALDO, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2022; I.A. NICOTRA, *op. cit.*; G. SEVERINI - P. CARPENTIERI, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, in *Giust. insieme*, 22 settembre 2021; F. RESCIGNO, *Quale riforma per l'articolo 9*, in *Federalismi.it - Paper*, 23 giugno 2021; G. SANTINI, *op. cit.*; G. SCARSELLI, *I nuovi artt. 9 e 41 Cost.: centralità dell'uomo e limiti di revisione costituzionale*, in *Giustizia insieme*, 2022.

tra paesaggio¹⁴ e ambiente e a quello tra ambiente e libertà di iniziativa economica privata nonché sulla possibilità di poter sottoporre al procedimento di revisione costituzionale anche i principi fondamentali.

In virtù della rilevanza dei valori da tutelare¹⁵ la riforma è intervenuta per la prima volta su un principio fondamentale¹⁶ e, non essendo possibile prevedere con certezza le conseguenze di tale «precedente»¹⁷, ha sollevato numerose critiche poiché «l'inclusione di un nuovo valore o principio fondamentale si mostra astrattamente idonea a generare forme di corrispondente "compressione" a carico di altri»¹⁸. Su questo tema si è sviluppato un notevole dibattito che ha visto la dottrina dividersi in due filoni: uno contrario a tale intervento¹⁹, l'altro invece favorevole²⁰. Non è la prima volta che ci si interroga in merito all'ammissibilità di un simile intervento riformatore. In passato, infatti, la dottrina ha ritenuto non sottoponibili a revisione i «sommi principi del sistema democratico» ovvero «i presupposti indefettibili della democrazia liberale e pluralistica voluta dai costituenti: quali la libertà personale, la libertà di associazione, la libertà di manifestazione del pensiero, il diritto di voto, il libero concorso dei partiti alla determinazione della politica nazionale»²¹. Come noto, al riguardo si è espressa anche la Corte costituzionale, che con la sentenza n. 1146/1988 ha stabilito che la Costituzione «contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali»²².

14 A. PAPA, *Valorizzazione e gestione del patrimonio culturale nel Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in P. BILANCIA (a cura di), *La valorizzazione dei beni culturali. Modelli giuridici di gestione integrata*, Franco Angeli, Milano, 2006; ID, *Valorizzazione e gestione del patrimonio culturale nel Codice dei beni culturali e del paesaggio tra propensione all'esternalizzazione e tentazione di ritorno al passato*, in *Economia e diritto del terziario*, n. 2, 2007.

15 Relazione della I Commissione permanente del Senato, comunicata alla Presidenza il 25 maggio 2021 consultabile al link <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/360917.pdf>.

16 T. E. FROSINI, *op. cit.*, p. 2, parla in proposito di «tabù costituzionale». G. SANTINI, *op. cit.*, a p. 462, ricorda che un dibattito analogo era già stato sollevato durante la XIV Legislatura.

17 T. E. FROSINI, *op. cit.*, p. 2.

18 D. PORENA, *Sull'opportunità di un'espressa costituzionalizzazione dell'Ambiente e dei principi che ne guidano la protezione. Osservazioni intorno alle proposte di modifica dell'articolo 9 della Carta presentate nel corso della XVIII legislatura*, cit., p. 314.

19 Tra questi, T.E. FROSINI, *op. cit.*, p. 3; F. RESCIGNO, *op. cit.*, p. 2, G. SEVERINI - P. CARPENTIERI, *op. cit.* Anche D. PORENA, «Anche nell'interesse delle generazioni future». *Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 15, 2022, pp. 125 e ss., pur favorevole alla riforma, ammette che, a seguito di essa, «si sarebbe potuto paventare (come peraltro è stato fatto) il cedimento della dottrina sulla immutabilità dei principi fondamentali».

20 Tra gli altri, R. BIFULCO, *Primissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, cit., p. 3; M. C. CARBONE, *Le parole sono importanti. La configurazione dell'ambiente come valore generale attraverso l'aggiornamento del lessico costituzionale*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, n. 2, 2023, pp. 14 e ss.; R. FATTIBENE, *Una lettura ecocentrica del novellato articolo 9 della Costituzione*, in *Nomos- Le attualità del diritto*, n. 3, 2022, pp. 3 e ss. e S. GRASSI, *La tutela dell'ambiente nelle fonti internazionali, europee ed interne*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2023, pp. 17 e ss.

21 L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, il Mulino, Bologna, 1996, p. 159.

22 La Corte prosegue spiegando che «tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana».

La Consulta con tale pronuncia ha dunque “limitato” le ipotesi di revisione costituzionale, ma in modo differente da quello che potrebbe risultare da un’analisi letterale della sentenza in questione: per la Corte sarebbe infatti possibile revisionare anche le disposizioni costituzionali inerenti ai principi supremi dell’ordinamento giuridico purché non se ne pregiudichi il contenuto essenziale²³.

Come si vedrà nei paragrafi successivi, la tutela dell’ambiente è da tempo pacificamente riconosciuta dalla Corte costituzionale come un valore da tutelare e ciò conduce ad attribuire alla riforma un «carattere espansivo (...) di una già acquisita tutela»²⁴ da parte della giurisprudenza costituzionale che ha da sempre tratto il bene ambiente proprio dall’art. 9 Cost.²⁵

In considerazione della rilevante portata della legge costituzionale in questione, il presente contributo si propone di avanzare alcune riflessioni: partendo dalla definizione dell’ambiente nell’ordinamento italiano, ci si soffermerà sulle novità introdotte negli artt. 9 Cost. e 41 Cost. allo scopo di evidenziare la possibile *rinascita* del terzo comma di questa disposizione²⁶, sulla cui base potranno essere incrementate le politiche di economia circolare.

2. Il concetto di “ambiente” nell’ordinamento italiano e la novella dell’art. 9 cost.

Nel 1973 Massimo Severo Giannini scrisse che «nel linguaggio normativo l’ambiente (...) non è definito né definibile, non ne sono precisate le condizioni d’uso, né è riducibile in enunciati prescrittivi». Vi sono state da sempre due diverse teorie dottrinali: la prima è quella “pluralista”, che identifica l’ambiente nell’elencazione degli elementi oggetto della tutela ambientale; la seconda, invece, è denominata “monista” poiché finalizzata a rappresentarne un concetto onnicomprensivo.

23 Nello stesso senso A. MOLFETTA, *L’interesse delle future generazioni oltre la riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2023, pp. 224-225.; R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell’ambiente*, cit., p. 2; M. CECCHETTI, *La disciplina sostanziale della tutela dell’ambiente nella Carta repubblicana: spunti per un’analisi della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit., pp. 816 e ss.

24 R. FATTIBENE, *op. cit.*, pp. 3-4, secondo cui ciò «non lo priva, tuttavia, di “verve innovativa”, La sua caratura è, infatti, certamente maggiore rispetto a quella esplicabile dal Giudice delle leggi, in termini di condizionamento della realtà giuridica, in ogni sua espressione, compresa, peraltro, la stessa giurisprudenza costituzionale». Nello stesso senso R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell’ambiente*, cit., p. 3; M. C. CARBONE, *op. cit.*, p. 17; M. CECCHETTI, *La disciplina sostanziale della tutela dell’ambiente nella Carta repubblicana: spunti per un’analisi della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit., p. 817; F. SANCHINI, *op. cit.*, pp. 188 e ss.; D. PORENA, *Sull’opportunità di un’espressa costituzionalizzazione dell’Ambiente e dei principi che ne guidano la protezione. Osservazioni intorno alle proposte di modifica dell’articolo 9 della Carta presentate nel corso della XVIII legislatura*, cit., p. 314.

25 R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell’ambiente*, cit., p. 3. Per V. BALDINI, *Dinamiche della trasformazione costituzionale*, Cacucci, Bari, 2023, p. 174, «la revisione degli artt. 9 e 41 Cost. per certi aspetti rappresenta il compimento ultimo del percorso evolutivo di tale identità costituzionale».

26 F. DE LEONARDIS, *Il diritto dell’economia circolare e l’art. 41 Cost.*, in *Rivista quad. dir. amb.*, n. 1, 2020, p. 69.

La tesi pluralista, sostenuta anche dalla giurisprudenza costituzionale²⁷, viene formulata per la prima volta da Giannini, secondo cui vi sono tre nozioni di «ambiente»: «1) l'ambiente a cui fanno riferimento la normativa ed il movimento di idee relativi al paesaggio; 2) l'ambiente a cui fanno riferimento la normativa e il movimento di idee relativi alla difesa del suolo, dell'aria, dell'acqua; 3) l'ambiente a cui si fa riferimento nella normativa e negli studi dell'urbanistica»²⁸.

Altra parte della dottrina, sostenendo la corrente monista, ha enunciato una definizione onnicomprensiva di ambiente²⁹ (in cui il diritto ambientale è finalizzato alla tutela della salute dell'uomo e alla salvaguardia del patrimonio culturale e paesaggistico) avallata dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione e dalla Corte costituzionale.

La strumentalità dell'ambiente alla tutela della salute alla luce degli artt. 2, 3 e 32 Cost. emerge già nel 1979 con la sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione n. 5172, in cui viene sancito che «il diritto alla salute si presenta come diritto all'ambiente salubre». Anche la Consulta configura la «salvaguardia dell'ambiente come diritto fondamentale della persona e interesse fondamentale della collettività»³⁰: la tutela dell'ambiente, «elemento determinativo della qualità della vita ... e valore primario e assoluto», esprime «l'esigenza di un *habitat* naturale nel quale l'uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività», ragion per cui è «imposta anzitutto da precetti costituzionali (artt. 9 e 32 Cost.)»³¹. L'ambiente, altresì, rappresenta un bene giuridico, che tuttavia «non è certamente possibile oggetto di una situazione soggettiva di tipo appropriativo» e che «appartenendo alla categoria dei c.d. beni liberi, è fruibile dalla collettività e dai singoli»³².

Successivamente all'entrata in vigore della legge cost. n. 3/2001, la Corte costituzionale ha sostenuto che la tutela dell'ambiente non può qualificarsi come una materia in senso tecnico, bensì come «“valore” costituzionalmente protetto, (...) materia “trasversale”, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale»³³, pur non escludendo «affatto che le leggi regionali emanate

27 Corte cost., sent. n. 239/1982, secondo cui la protezione dell'ambiente «comprende, com'è comunemente ammesso, oltre la protezione ambientale collegata all'assetto urbanistico del territorio, anche la tutela del paesaggio, la tutela della salute nonché la difesa del suolo, dell'aria e dell'acqua dall'inquinamento».

28 M.S. GIANNINI, *'Ambiente': saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, pp. 15-23.

29 A. GUSTAPANE, *Tutela dell'ambiente (dir. int.)*, in *Enc. Dir.*, XLV, Giuffrè, Milano, 1992, p. 507; A. POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985 (che inquadrava l'ambiente tra i diritti della personalità) e F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente fondata sull'art. 2 Cost.*, in *Dir. Econ.*, n. 2, 2002 (secondo cui, invece, si configurava come un obbligo di solidarietà). Parte della dottrina ha definito l'ambiente come un diritto soggettivo assoluto, indisponibile, intrasmissibile, imprescrittibile, irrinunciabile (L. MEZZETTI, *Manuale di diritto ambientale*, CEDAM, Padova, 2001, p. 124).

30 Corte cost., sent. n. 210/1987.

31 Corte cost., sent. n. 641/1987.

32 *Ibidem*. A quest'orientamento costituzionale si è allineata la giurisprudenza amministrativa: anche il Consiglio di Stato, sez. VI, infatti, con la sentenza n. 9215/2001 ha ritenuto che il cittadino sia «titolare di un diritto soggettivo all'ambiente salubre, quale riflesso del suo diritto alla salute costituzionalmente tutelato ex artt. 2 e 32 Cost.».

33 Corte cost., sent. n. 407/2002, cit. Si vedano in merito, *ex multis*, M. CECCHETTI, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma costituzionale del Titolo V?*,

nell'esercizio della potestà concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, o di quella "residuale" di cui all'art. 117, quarto comma, possano assumere tra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale»³⁴.

Così come la giurisprudenza costituzionale è stata sempre pacifica nel definire l'ambiente come un bene composto da «varie componenti, ciascuna delle quali può costituire, anche isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela»³⁵, anche il novellato art. 9 Cost. ha individuato apparentemente una pluralità di "nuovi" oggetti prevedendo espressamente la tutela dell'ambiente, degli ecosistemi e della biodiversità³⁶.

Ogni ecosistema, ad esempio, include «tutti gli organismi che vivono insieme (comunità biotica) in una data area»³⁷, nonché le sostanze e gli elementi non viventi, ed è costituito da «un complesso dinamico formato da comunità di piante, di animali e di micro-organismi e dal loro ambiente non vivente, le quali grazie alla loro interazione, costituiscono un'unità funzionale»³⁸. L'ambiente è stato definito consequenzialmente come l'equilibrio ecologico della biosfera, o dei singoli sistemi di riferimento³⁹.

Proprio in merito al rapporto tra ambiente ed ecosistema è intervenuta la Corte costituzionale secondo cui non è da trascurare che l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. accosti alla parola "ambiente" il termine "ecosistema" poiché «spetta allo Stato disciplinare l'ambiente come una entità organica, dettare cioè delle norme di tutela che hanno ad oggetto il tutto e le singole componenti considerate come parti del tutto». Gli ecosistemi sono quindi una parte del «bene giuridico ambiente in senso unitario»⁴⁰: i due termini non si risolvono in un'endiadi poiché con il lemma "ambiente" ci si riferirebbe all'*habitat* degli esseri umani, mentre con la parola "ecosistema" si rappresenterebbe quanto attinente alla conservazione della natura come valore in sé⁴¹.

in *Le Regioni*, 2003, pp. 312 ss.; F.S. MARINI, *La Corte costituzionale nel labirinto delle "materie trasversali": dalla sent. n. 282 alla n. 407 del 2002*, in *Giur. Cost.*, 2002.

34 Corte cost., sent. n. 246/2006. In senso conforme si vedano le sent. nn. 63/2020 e 88/2020. La Corte costituzionale anche recentemente ha ribadito la competenza esclusiva dello Stato in materia ambientale affermando nella sentenza n. 189/2021 che essa risponde «a ineludibili esigenze di protezione di un bene, quale l'ambiente, unitario e di valore primario (...), che risulterebbero vanificate ove si riconoscesse alla Regione la facoltà di rimetterne indiscriminatamente la cura a un ente territoriale di dimensioni minori, in deroga alla valutazione di adeguatezza compiuta dal legislatore statale con l'individuazione del livello regionale». Allo stesso modo nella sentenza n. 24/2022 il Giudice costituzionale ribadisce che «in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., spetta in via esclusiva allo Stato il compito di dettare una disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente, considerato come entità organica e connesso a un interesse pubblico di valore costituzionale primario e assoluto».

35 Corte cost., sent. n. 641/1987, cit. Tale orientamento è stato poi successivamente confermato, ad esempio, con la sentenza n. 378/2007 con cui il Giudice delle leggi ribadisce che l'ambiente è «un bene della vita, materiale e complesso, la cui disciplina comprende anche la tutela e la salvaguardia delle qualità e degli equilibri delle sue singole componenti».

36 M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit., p. 131.

37 L. SALVEMINI, *I principi di diritto dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 3-4.

38 Allegato alla legge n. 124 del 1994 «Ratifica ed esecuzione della Convenzione sulla biodiversità, con annessi, fatta a Rio de Janeiro il 5 giugno 1992».

39 B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, il Mulino, Bologna, 2004, p. 33.

40 Corte cost., sent. n. 378/2007, cit.

41 Corte cost., sent. n. 12/2009.

La biodiversità (la cui tutela era già prevista a livello europeo dalla direttiva n. 92/43/CEE recepita dal D.P.R. n. 357/1997⁴²) rappresenta una nozione differente, il cui significato si ricava dalla Convenzione sulla diversità biologica di Rio de Janeiro del 1992 (ratificata con la legge n. 124/1994), che all'art. 2 la definisce «*la variabilità degli organismi viventi di ogni origine, compresi, tra gli altri, gli ecosistemi terrestri, marini ed altri ecosistemi acquatici, ed i complessi ecologici di cui fanno parte: ciò include la diversità delle specie, tra le specie e degli ecosistemi*»⁴³. A tal proposito, da ultimo, la Corte costituzionale, al fine di tutelare la biodiversità, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 3 dell'art. 37 della legge della Regione Toscana n. 3/1994 che, prevedendo soggetti autorizzati all'abbattimento dei cinghiali ulteriori rispetto a quelli indicati dalla norma statale, aumenta lo *standard* minimo di tutela ambientale sancito dalle disposizioni statali⁴⁴.

Anche sulla base di questi orientamenti giurisprudenziali, dunque, a parere di chi scrive sembra appropriata l'introduzione esplicita dei termini "biodiversità" ed "ecosistemi" all'interno del novellato art. 9 Cost. poiché sviluppa gli orientamenti di tutela ambientale di matrice giurisprudenziale⁴⁵, assegnando in tal modo «ai legislatori le coordinate fondamentali e i vincoli su cui costruire le politiche ambientali»⁴⁶.

Come già accennato *supra* § 1, partendo dal presupposto per il quale «una tutela dell'ambiente ricercata prescindendo dal principio di solidarietà sarebbe priva di una fondazione che possa metterla in grado di contrastare la forza degli interessi e degli egoismi

42 Tale direttiva si prefigge lo scopo di «*promuovere il mantenimento della biodiversità*» e di «*contribuire a salvaguardare la biodiversità mediante la conservazione degli habitat naturali, nonché della flora e della fauna selvatiche nel territorio europeo degli Stati membri al quale si applica il trattato*».

43 Ottemperando a quanto previsto dall'art. 6 della Convenzione di Rio de Janeiro sulla biodiversità, nel 2010 l'Italia ha adottato una «Strategia Nazionale per la Biodiversità 2011-2020».

44 Corte cost., sent. n. 21/2021. La Corte prosegue sostenendo che «lo sviluppo sostenibile delle foreste, che implica un equilibrio armonioso tra le componenti forestali e faunistiche, può risultare compromesso dal brucamento selettivo degli ungulati». Già precedentemente La Corte costituzionale si è espressa mediante le sentenze di incostituzionalità n. 30/2009, n. 288/2012, n. 98/2017 e n. 178/2020 sulla tutela della biodiversità sottolineando il rischio derivante da alcune normative regionali che sancivano la possibilità di immettere nelle acque interne specie ittiche alloctone rischiando di pregiudicare la conservazione degli habitat o delle specie autoctone.

45 Dossier n. 405/3 del 7 febbraio 2022 del Servizio Studi delle Camere «*Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*» – *Elementi per l'esame in Assemblea*, p. 8, reperibile al link <https://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/AC0504c.Pdf>

46 M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit., pp. 131 e ss.: «la scelta del legislatore costituzionale di incorporare dal termine "ambiente" i termini "biodiversità" ed "ecosistemi", in aggiunta alla scelta di mantenere intatto il riferimento al termine "paesaggio" del testo originario, si rivela, a ben vedere, la soluzione più convincente per una riforma che, da un lato, affonda inevitabilmente le proprie radici in una solida pratica giuridica (anche di livello internazionale e sovranazionale) che da tempo fa ampio uso di quei lemmi, dall'altro, è certamente destinata a proiettarsi nei decenni a venire, con l'obiettivo di guidare e orientare i comportamenti delle istituzioni pubbliche e dell'intera comunità repubblicana». Si veda anche F. TARANTINI, *La riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione e il contributo di Alberto Predieri all'idea di 'paesaggio'*, in *Nomos- Le attualità del diritto*, n. 2, 2023, pp. 19-20, secondo cui «l'emendamento costituzionale in materia di biodiversità e protezione degli animali (...) appare strettamente conforme al quadro noto come *One Health Approach* (che parte dal presupposto di un'intrinseca connessione tra la salute dei cittadini e quella degli ecosistemi) già accolto dall'Unione Europea nell'ottica di evitare e prevenire future pandemie originarie dalle zoonosi, come esemplificato dalla recente emergenza di COVID-19».

nazionali ed economici»⁴⁷, la riforma ha aggiunto che questa tutela è «*anche nell'interesse delle generazioni future*»⁴⁸.

In realtà tale riferimento, già presente in molteplici decisioni della Corte costituzionale⁴⁹, si rinviene in alcune disposizioni come l'art. 28 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino⁵⁰, l'art. 3 *quater* del d.lgs. n. 152/2006 e il sesto e ultimo comma dell'art. 81 Cost. che menziona espressamente la sostenibilità del debito, introdotto dalla legge cost. n. 1/2012 al fine di non pregiudicare l'equità intergenerazionale⁵¹. La recente riforma, quindi, associa alla "tutela economica" del 2012, anche quella "ambientale", ponendosi come «parametro di valutazione della legittimità della legge che si manifesta come specificazione e corollario del principio di proporzionalità»⁵².

47 S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Laterza, Roma-Bari, 2014, p. 51 e p. 113.

48 R. FATTIBENE, *op. cit.*, a p. 9 spiega che «con il ricorso a questa congiunzione, il legislatore costituzionale sembra intendere che l'interesse che ad esso fa seguito nella costruzione del periodo – quello degli uomini di domani – coincide con quello degli elementi del "creato" ad ottenere autonoma tutela, che invece precede: come a dire che l'interesse degli uni è "anche", per l'appunto, interesse degli altri. Solo se si provvede a preservare quegli elementi, curandone equilibrio e caratteristiche, né è possibile, infatti, la "consegna" alle generazioni future in uno stato d'integrità. Di questa condizione potranno avvantaggiarsi, in una, la "natura" e le persone avvenire, che in essa nasceranno e che vi vivranno immerse». Sulla tutela delle generazioni future già precedentemente alla riforma si vedano le osservazioni, *ex multis*, di P. MAZZINA, *Quali strumenti per tutelare le generazioni future?*, in R. BIFULCO - A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Jovene Editore, Napoli, 2008, pp. 361-375; A. PAPA - G. PALOMBINO, *Abuso del diritto e responsabilità intergenerazionale: prime note di una riflessione in divenire*, in L. CARPENTIERI (a cura di), *L'abuso del diritto. Evoluzione del principio e contesto normativo*, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 239-255. Sulla portata della riforma invece si rimanda a L. BARTOLUCCI, *Le generazioni future (con la tutela dell'ambiente) entrano "espressamente" in Costituzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 2, 2022; C. GIANNACCARI, *Diritti delle generazioni future o doveri delle generazioni presenti? Giustizia e responsabilità sotto la lente del cambiamento climatico*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, n. 2, 2023; P. LOMBARDI, *Ambiente e generazioni future: la dimensione temporale della solidarietà*, in *Federalismi.it*, n.1, 2023 e G. PALOMBINO, *Il principio di equità generazionale. La tutela costituzionale del futuro*, Le Monnier Università, 2022.

49 Cfr. le sentenze della Corte costituzionale nn. 288/2012, 18/2019, 115/2020 e 234/2020.

50 Anche altri Stati hanno introdotto il riferimento alle future generazioni (analogo al richiamo alla posteriorità presente nel preambolo della Costituzione degli Stati Uniti d'America del 1787) nelle proprie Costituzioni come il Giappone (art. 11 della Costituzione approvata nel 1946), la Germania (art. 20a della Legge fondamentale per la Repubblica Federale di Germania introdotto nel 1994), la Norvegia (art. 112) e Lussemburgo (art. 11 *bis*). In altri ordinamenti, invece, pur non rinvenendosi un riferimento costituzionale, vi è comunque un interesse per le generazioni future. Il Parlamento della Finlandia, ad esempio, ha istituito nel 1993 il *Committee for tue future* ("Comitato per il futuro"), dal 2001-2006 era attiva in Israele una Commissione parlamentare per le generazioni future, e nel 2007 fu istituito dal Parlamento ungherese il "Commissario aggiunto responsabile della protezione degli interessi delle generazioni future".

51 L. BARTOLUCCI, *Le generazioni future (con la tutela dell'ambiente) entrano "espressamente" in Costituzione*, cit., p. 28 asserisce che il principio di sostenibilità del debito pubblico contiene «un richiamo implicito – ma molto potente – alle generazioni future, che dovrebbe essere in grado di razionalizzare le decisioni di bilancio anche a tutela del futuro».

52 L. DELLI PRISCOLI, *Le modifiche alla Costituzione in tema di tutela all'ambiente e alla salute e i limiti alla libertà di iniziativa economica*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, n. 2, 2022, p. 629. L'Autore al riguardo richiama la sentenza della Corte costituzionale n. 24/2022, cit., pronunciata a seguito del giudizio di legittimità costituzionale promosso dal Presidente del Consiglio dei Ministri avente ad oggetto la legge della Regione Sardegna n. 1/2021 recante «Disposizioni per il riuso, la riqualificazione ed il recupero del patrimonio edilizio esistente ed in materia di governo del territorio. Misure straordinarie urgenti e modifiche alle leggi regionali n. 8 del 2015, n. 23 del 1985, n. 24 del 2016 e n. 16 del 2017». Il Giudice delle leggi, analizzando l'art. 6 della legge della Regione Sardegna n. 8/2004 in tema di paesaggio, pianificazione territoriale regionale e sviluppo

Parte della dottrina, invero, ritiene presente il riferimento alle generazioni future anche nel termine “popolo” ex art. 1 Cost.: secondo questa tesi, «l’esercizio delle prerogative sovrane non potrebbe farsi carico, unicamente, di preoccupazioni legate al presente» perchè «la compromissione dei bisogni delle generazioni venturose finirebbe per contraddire quella stessa nozione di “popolo” (...) che, solo nella sua pienezza e complessità, farebbe dello stesso il legittimo titolare della sovranità»⁵³. Mediante la congiunzione “anche” si collega esplicitamente la tutela dell’ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi all’interesse della generazione attuale e di quella futura poiché il Legislatore, rifiutando una prospettiva antropocentrica e tentando di far coesistere «politiche parimenti fondate su approcci ispirati a concezioni antropocentriche sia su approcci ispirati (o contaminati) da concezioni ecocentriche»⁵⁴, passa da un rapporto diadico rispetto alla natura ad un rapporto triadico avente ad oggetto il bilanciamento tra la tutela dell’equilibrio generale e gli interessi sia della generazione attuale che di quelle future⁵⁵.

Nonostante tale novella, in seguito alla riforma non viene espressamente positivizzato (come richiesto nel corso di alcune audizioni⁵⁶) il concetto di “sviluppo sostenibile” che, alla luce di queste considerazioni, viene implicitamente introdotto⁵⁷ in chiave ecocentrica⁵⁸. In

sostenibile, secondo cui «il dimensionamento delle volumetrie degli insediamenti turistici ammissibile nelle zone F non deve essere superiore al 50 per cento di quello consentito con l’applicazione dei parametri massimi stabiliti per la suddetta zona dal decreto dell’Assessore degli enti locali, finanze ed urbanistica n. 2266/U del 20 dicembre 1983», stabilisce che tale dimezzamento rappresenti la conseguenza di una «valutazione comparativa di contrapposti interessi, quello generale alla salvaguardia del paesaggio, anche a tutela delle generazioni future, e quello individuale e imprenditoriale allo sviluppo degli insediamenti turistici».

53 D. PORENA, *Il principio della sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 155 e ss, spec. pp. 163 e ss.

54 M. CECCHETTI, *La revisione degli artt. 9 e 41 della Costituzione*, cit., p. 310. Si vedano anche le osservazioni di R. FATTIBENE, *op. cit.*, p. 10 e G. MARAZZITA, *op. cit.*, p. 890. In senso contrario F. RESCIGNO, *op. cit.*, p. 4, che critica l’inciso «alquanto fumoso, anche rispetto a chi? Alle generazioni attuali o all’ambiente stesso? Quali future generazioni? È un’ambiguità che suscita confusione rispetto agli stessi interessi umani e dimostra al contempo un’impostazione marcatamente antropocentrica».

55 R. FATTIBENE, *op. cit.*, p. 11. L’Autrice, al riguardo, afferma che «ritenere che l’“anche” connetta un autonomo interesse delle generazioni future ad un altrettanto autonomo (rispetto ad ambiente, biodiversità ed ecosistemi) interesse della generazione presente appare semplicemente contrario ad una lettura piana e razionale del testo. Una siffatta lettura, infatti, asservirebbe del tutto l’interesse dell’uomo di oggi a quello di domani, così realizzando l’opposto dell’auspicata solidarietà intergenerazionale, per sua natura bidirezionale». (p. 12). Si vedano in merito anche le osservazioni di D. IACOVELLI, *op. cit.*, pp. 220 e ss.

56 Cfr. ad esempio l’audizione del prof. A. Morrone e del prof. D. Porena del 2019 alla I Commissione del Senato. *Contra* R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell’ambiente*, cit., p. 7, secondo cui «opportunosamente il legislatore costituzionale ha lasciato cadere i riferimenti al principio dello sviluppo sostenibile (e ad altri possibili principi del diritto ambientale europeo)» poiché «costituzionalizzare tali principi avrebbe esposto la norma costituzionale a un precoce invecchiamento. Prendiamo come esempio lo sviluppo sostenibile. Esso (...) è oggi oggetto di molteplici critiche nella letteratura internazionale del diritto dell’ambiente in ragione del fatto che si è spesso rivelato una clausola vuota, incapace di tradursi in norme concrete e operative. E tuttavia la costituzionalizzazione delle generazioni future recupera implicitamente tutto l’*acquis* legato alla sostenibilità».

57 P. LOMBARDI, *op. cit.*, p. 93, asserisce che «La riforma pare aver fatto proprie le sfide dello sviluppo sostenibile: pur non avendolo espressamente richiamato in Costituzione, ne ha comunque intercettato l’innegabile collegamento con i doveri di solidarietà di cui all’art. 2, rispondendo al bisogno di fornire nuove coordinate al legislatore». Dello stesso parere anche D. IACOVELLI, *op. cit.*, pp. 240 e ss.

58 R. FATTIBENE, *op. cit.*, p. 12, secondo cui «è la natura (a comprendervi i nuovi oggetti di tutela dell’art. 9 Cost.), a costituire l’ulteriore autonomo valore da garantire nel nuovo intreccio intessuto dalla riforma, rispetto ai

realtà la dottrina sottolinea come la Corte costituzionale abbia già riconosciuto il collegamento tra i temi dello sviluppo sostenibile e della solidarietà intergenerazionale e della tutela dei beni ambientali⁵⁹ soprattutto con riguardo alle foreste⁶⁰, alla pesca⁶¹, all'uso delle acque⁶² e ai piani paesaggistici⁶³. Anche esprimendosi recentemente riguardo alle fonti energetiche rinnovabili la Corte costituzionale ha sottolineato con la sentenza n. 237/2020 che il sistema di sostegno a tali fonti «è funzionale al raggiungimento di una pluralità di obiettivi, tra i quali la tutela dell'ambiente e la realizzazione di meccanismi di risparmio ed scienza energetica di usi a tutti i livelli, che consentono di conseguire lo sviluppo sostenibile della società con un minore impiego di energia, così soddisfacendo le esigenze delle generazioni attuali senza compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future».

Il comune denominatore di queste decisioni sembra essere, dunque, costituito dall'«equa allocazione di oneri e benefici tra le varie generazioni, considerati in un'ottica intertemporale»⁶⁴. Ciononostante, parte della dottrina ha considerato che, costituzionalizzando l'interesse delle generazioni future, si imporrebbe al Parlamento di proiettare nel medio-lungo periodo le politiche ambientali determinando un nuovo parametro di legittimità costituzionale secondo cui le scelte normative sarebbero valutabili non solo alla stregua del canone della non manifesta irragionevolezza, bensì anche a quelli dell'idoneità, necessità e proporzionalità⁶⁵.

due espressi dalla concezione tradizionale della formula».

59 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 P. PANTALONE (a cura di), *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 - 7 ottobre 2021. Il diritto dell'economia*, 2021, p. 173.

60 Ci si riferisce alla già citata decisione n. 21/2021 della Corte costituzionale in tema di abbattimento di cinghiali che ha preservato lo «sviluppo sostenibile» delle foreste.

61 Con la sentenza n. 213/2006 la Corte ha segnalato che è possibile «rilevare una generale promozione della funzione di razionalizzazione del sistema della pesca in ragione dei principi di sviluppo sostenibile e di pesca responsabile, al fine di coniugare le attività economiche di settore con la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi» e con la decisione n. 81/2007 ha nuovamente ribadito che in tema di pesca «è riscontrabile la sussistenza di una generale promozione della funzione di razionalizzazione del sistema ittico in ragione dei principi di sviluppo sostenibile e di pesca responsabile, al fine di coniugare le attività economiche di settore con la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi».

62 Nella sentenza n. 246/2009, cit., il Giudice delle leggi afferma che «attraverso la determinazione della tariffa nell'ambito territoriale ottimale, il legislatore statale ha fissato, infatti, livelli uniformi di tutela dell'ambiente, perché ha inteso perseguire la finalità di garantire la tutela e l'uso, secondo criteri di solidarietà, delle risorse idriche, salvaguardando la vivibilità dell'ambiente e “le aspettative ed i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale”».

63 Anche il piano paesaggistico, secondo la Corte, è funzionale allo sviluppo sostenibile poiché costituisce «strumento di ricognizione del territorio oggetto di pianificazione non solo ai fini della salvaguardia e valorizzazione dei beni paesaggistici, ma anche nell'ottica dello sviluppo sostenibile e dell'uso consapevole del suolo, in modo da poter consentire l'individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio» (sent. nn. 172/2018 e 261/2021).

64 N. M. TRITTO, *I limiti all'iniziativa economica privata e la salvaguardia delle future generazioni alla luce delle recenti modifiche alla Costituzione*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 1, 2022, p. 67.

65 In questa direzione si esprime M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit., p. 311. L'Autore a p. 310 sostiene che si «impone ai legislatori (e, più in generale, a tutti gli attori pubblici) il ben più complesso obiettivo di “guardare lontano”, ossia di costruire politiche ambientali che sappiano assicurare una coesistenza (e, forse, oggi addirittura la “sopravvivenza”) di lungo periodo – certamente non limitata alle

Questa novella, dunque, lungi dal costituire una semplice ricognizione delle politiche ambientali passate⁶⁶ potrebbe costituire un vincolo per quelle successive come si evince da alcune decisioni⁶⁷, tra cui la sentenza del 24 marzo 2021 del *Bundesverfassungsgericht* tedesco con cui, sulla base dell'art. 20a del *Grundgesetz*, che menziona una clausola di responsabilità nei confronti delle generazioni future⁶⁸, è stata dichiarata illegittima la *Bundes-Klimaschutzgesetz* del 2019, nella parte in cui non osservava l'impegno a conseguire la neutralità climatica entro il 2050 e a ridurre entro il 2030 le emissioni in atmosfera del 55% rispetto ai livelli del 1990.

Non essendo pacifica in dottrina l'esistenza di diritti delle generazioni future⁶⁹, è sembrato più corretto parlare di responsabilità intergenerazionale⁷⁰ e di doveri di solidarietà di quelle presenti verso quelle future⁷¹ al fine «di non attentare all'integrità di alcuni beni

generazioni presenti – del genere umano all'interno degli ecosistemi e del complesso della biosfera». E. DI SALVATORE, *op. cit.*, p. 9 riporta che «si dovrebbe poi concludere che una salvaguardia dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi che passasse attraverso leggi a termine, leggi retroattive o leggi-provvedimento (e che non fosse, dunque, giustificata alla luce dei presupposti individuati da quella dottrina) sarebbe di dubbia legittimità».

66 M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit., p. 311.

67 Questa decisione non è unica nel suo genere. Può a tal proposito citarsi il caso Urgenda terminato nel 2019: dopo aver riconosciuto la responsabilità civile dell'Olanda per non aver ridotto a sufficienza le proprie emissioni di gas a effetto serra violando il dovere di diligenza (*duty of care*) nel contrasto al cambiamento climatico, la Corte suprema del governo olandese ha ordinato di ridurre le emissioni di gas serra entro la fine dell'anno successivo. Può altresì essere menzionata la decisione della *Federal Court of Australia* del 27 maggio 2021 resa nel caso *Sharma by her litigation representative Sister Marie Brigit Arthur v Minister for the Environment* con cui è stato sancito un "obbligo di diligenza" nei confronti delle generazioni future a carico dell'autorità governativa poiché l'inoperosità nella gestione delle risorse ambientali rappresenta una minaccia e un'ingiustizia per i posteri. In senso analogo anche la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nel caso di Duarte Agostinho (n. 39371/20) sollevato da sei giovani portoghesi che nel 2020 proposero un ricorso contro 33 Stati (tra cui l'Italia compresa) accusati di violare gli obblighi sanciti dagli artt. 2 (diritto alla vita), 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) e 14 (divieto di discriminazione) della CEDU per non avere ottemperato agli obblighi assunti con l'Accordo di Parigi del 2015 sul clima di limitare le emissioni inquinanti. La quarta Sezione della Corte di Strasburgo ha attribuito al caso lo status di priorità in virtù «dell'importanza e dell'urgenza delle questioni sollevate», cedendo la giurisdizione alla Grande Camera nel giugno del 2022.

68 L'art. 20a del *Grundgesetz* recita: «Lo Stato tutela, assumendo con ciò la propria responsabilità nei confronti delle generazioni future, i fondamenti naturali della vita e gli animali mediante l'esercizio del potere legislativo, nel quadro dell'ordinamento costituzionale, e dei poteri esecutivo e giudiziario, in conformità alla legge e al diritto».

69 M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in R. BIFULCO - A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, cit., pp. 425 e ss.; R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future, Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, FrancoAngeli, Milano, 2008, pp. 42 e ss. e F. GALLARATI, *Generazioni a processo: modelli teorici di responsabilità intergenerazionale alla prova del contenzioso climatico*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, n. 2, 2023, pp. 166 e ss.

70 R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, cit., p. 15, la definisce come le «possibili forme di tutela giuridica, azionabili dagli uomini appartenenti alla generazione vivente, a favore degli interessi degli uomini ancora non esistenti».

71 Cfr. G. ARCONZO, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli art. 38, 81 e 97 Cost.*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2018, p. 630 secondo cui «la più autorevole dottrina preferisce ragionare secondo la prospettiva del dovere costituzionale posto in capo alla comunità escludendo perentoriamente la possibilità di affermare la sussistenza di diritti in capo alle future generazioni». P. FERRETTI, *La tutela dell'ambiente in Costituzione: tra dovere di solidarietà e prospettive di bilanciamento*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, n. 2, 2023, pp. 36 e ss. parla di «dovere di solidarietà ambientale». Si vedano anche le considerazioni di M. FERRARA, *La forma dell'ambiente. Un percorso tra scelte*

costituzionali comuni alle società di oggi e di domani»⁷²: il riferimento all' "interesse" dei posteri, dunque, rappresenta una direttiva utile a garantire un responsabile impiego delle risorse ambientali⁷³.

Si condivide quindi, in questa sede, la tesi dell'autorevole dottrina secondo cui il nuovo inciso, costituendo la concretizzazione in chiave ambientale del principio di solidarietà⁷⁴ con cui viene siglato un patto intergenerazionale a carico della classe politica⁷⁵, attribuisce un carattere innovativo all'art. 9 Cost. che «rende quella [riforma] costituzionale del 2022 non solo una "revisione-bilancio", ma anche una "revisione-programma"»⁷⁶, con cui costruire un nuovo contratto sociale per tutelare l'essere umano in tutte le dimensioni⁷⁷.

3. La riforma dell'art. 41 Cost. e le nuove prospettive dell'intervento statale

La riforma ha modificato anche il nucleo centrale della c.d. "Costituzione economica"⁷⁸ ovvero l'art. 41 Cost., al cui secondo comma è stato introdotto il divieto di recare danno alla salute e all'ambiente, ricompreso precedentemente e implicitamente nella clausola generale dell'utilità sociale⁷⁹. È, infatti, elemento acquisito anche «alla giurisprudenza costituzionale

di politica costituzionale e vincoli discendenti dalla Cedu, in *Istituzioni del federalismo*, n. 4, 2022, pp. 856 e ss.; P. LOMBARDI, *op. cit.*, pp. 89-90; M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, cit., p. 425 e A. MOLFETTA, *op. cit.*, pp. 234-235.

72 M. FRANCAVIGLIA, *Populismo, costituzione e decisioni di spesa pubblica: c'è spazio per le future generazioni?*, in G. ALLEGRI - A. STERPA - N. VICECONTE (a cura di), *Questioni costituzionali al tempo del populismo e del sovranismo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, pp. 169 ss., spec. p. 180.

73 F. SANCHINI, *op. cit.*, p. 199.

74 P. LOMBARDI, *op. cit.*, p. 94.

75 L. DELLI PRISCOLI, *op. cit.*, p. 630. Secondo L. BARTOLUCCI, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, in *Osservatorio Aic*, n. 4, 2021, pp. 221 - 222: «l'ingresso esplicito della "tutela delle generazioni future" nella Costituzione italiana non si può considerare come un fatto privo di conseguenze. Se la Corte già aveva nominato nelle sue sentenze le generazioni future – non solo in tema ambientale, peraltro – inserire un richiamo alle stesse all'art. 9 Cost. significa dare un ancoraggio ancora più forte al suo sindacato sul punto».

76 M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit., p. 309. L'Autore a p. 298 espone i due differenti tipi di revisione: «"revisioni bilancio", realizzate per dare veste e sanzione formale a trasformazioni del tessuto costituzionale già intervenute e che siano state determinate da fonti normative sub-costituzionali o da fatti costituzionali sostanzialmente derogatori o integrativi, frutto della naturale evoluzione dell'ordinamento e ormai invalsi e non contrastati» e le «"revisioni programma", effettuate allo scopo di fondare un superamento o comunque un'evoluzione in chiave prospettica dell'attuale disciplina che si ritenga non più adeguata o della quale si intendano colmare eventuali lacune». Si vedano in proposito anche le osservazioni di M. FERRARA, *op. cit.*, pp. 866 e ss.

77 A. MORRONE, *L'«ambiente» nella Costituzione Premesse di un nuovo «contratto sociale»*, in *La riforma costituzionale in materia di tutela ambientale. Atti del Convegno 28 gennaio 2022*, cit., p. 121.

78 Tra i più recenti contributi al riguardo, *ex multis*, E. DE MARCO, *"Costituzione economica" e integrazione sovranazionale*, in *Federalismi.it*, n. 5, 2019, pp. 89 e ss.; P. BILANCIA, *L'effettività della Costituzione economica nel contesto dell'integrazione sovranazionale e della globalizzazione*, in *Federalismi.it*, n. 5, 2019, pp. 7 e ss.

79 In tema si vedano, tra gli altri, M. BENVENUTI, *La revisione dell'articolo 41, commi 2 e 3, della Costituzione, i suoi destinatari e i suoi interpreti*, in *Rivista Aic*, n. 2, 2023; E. JONA, *La libertà di iniziativa economica e la protezione dell'ambiente e della salute*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2023, p. 105; L. CASSETTI, *Salute e ambiente come limiti "prioritari" alla libertà di iniziativa economica?*, in *Federalismi.it – Paper*, 23 giugno 2021; D. GRIFONI, *Il concetto di "utilità ambientale" nell'art. 41 Cost.*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 3, 2022; M. RAMAJOLI, *Attività economiche, poteri pubblici e tutela dell'ambiente nel nuovo art. 41 della Costituzione*, in *La riforma costituzionale in materia ambientale. Atti del Convegno 28 gennaio 2022*, cit., pp. 172-173. Einaudi, a proposito

che al limite della utilità sociale non possono dirsi estranei gli interventi legislativi che risultino non irragionevolmente (art. 3 Cost.) intesi alla tutela dell'ambiente»⁸⁰.

Al riguardo la Corte costituzionale pronunciandosi sul cd. caso Ilva⁸¹, in cui erano coinvolti il diritto al lavoro, alla salute e la libertà di iniziativa economica del privato, con la sentenza n. 85/2013 ha espresso un principio chiaro: nessun diritto può comportare la sospensione di un altro diritto o di una libertà altrimenti «diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette». Secondo la Corte, infatti, «tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile, pertanto, individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri», motivo per cui risolse il conflitto tra diritti parlando di «un ragionevole bilanciamento tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, in particolare alla salute (art. 32 Cost.), da cui deriva il diritto all'ambiente salubre, e al lavoro (art. 4 Cost.)»⁸².

Con la riforma dell'art. 41 Cost., in cui l'ambiente acquisisce un carattere programmatico⁸³ costituzionalizzando il principio di non arrecare danno significativo, la questione ambientale si concretizza orientando le decisioni delle imprese e della produzione: l'economia verde diviene strumento imprescindibile per realizzare una crescita economica sostenibile⁸⁴. L'ambiente, dunque, non si configura solo come un limite negativo esterno

dell'utilità sociale, la definì in Assemblea costituente «pericolosamente generica, troppo ampia, inconoscibile, indeterminata e indeterminabile». Cfr. intervento di L. Einaudi nella seduta del 13 maggio 1947, in A.C., II, 39337-38.

80 Corte costituzionale sent. n. 190/2001. Sono molteplici le pronunce con cui la Consulta si è espressa in merito. Già con l'ordinanza n. 184/1983, infatti, la Corte asserì che «non può ritenersi in contrasto con il principio della libertà di iniziativa economica l'obbligo dell'imprenditore di osservare la disciplina amministrativa e penale che trova fondamento nella tutela di beni rilevanti costituzionalmente, quale la protezione dell'ambiente». Allo stesso modo, con la sentenza n. 127/1990 la Consulta stabilì che «il limite massimo di emissione inquinante (...) non potrà mai superare quello ultimo assoluto e indefettibile rappresentato dalla tollerabilità per la tutela della salute umana e dell'ambiente in cui l'uomo vive: tutela affidata al principio fondamentale di cui all'art. 32 della Costituzione, cui lo stesso art. 41, secondo comma, si richiama». Anche più recentemente con la sentenza n. 151/2018 il Giudice costituzionale ha ribadito che è pacifico ricomprendere nella nozione di utilità sociale la tutela dell'ambiente».

81 Il caso risale al 2012, quando la Procura della Repubblica di Taranto stabilì la chiusura del polo siderurgico e l'arresto dei suoi dirigenti, a causa delle gravissime violazioni ambientali che portarono alla morte di centinaia di persone.

82 Con la sentenza n. 85/2013 è stato messo in evidenza «in via generale, la combinazione tra un atto amministrativo (AIA) e una previsione legislativa (art. 1 del d.l. n. 207 del 2012) determina le condizioni e i limiti della liceità della prosecuzione di un'attività produttiva per un tempo definito, in tutti i casi in cui uno stabilimento – dichiarato, nei modi previsti dalla legge, di interesse strategico nazionale – abbia procurato inquinamento dell'ambiente, al punto da provocare l'intervento cautelare dell'autorità giudiziaria. La normativa censurata non prevede, infatti, la continuazione pura e semplice dell'attività, alle medesime condizioni che avevano reso necessario l'intervento repressivo dell'autorità giudiziaria, ma impone nuove condizioni, la cui osservanza deve essere continuamente controllata, con tutte le conseguenze giuridiche previste in generale dalle leggi vigenti per i comportamenti illecitamente lesivi della salute e dell'ambiente. Essa è pertanto ispirata alla finalità di attuare un non irragionevole bilanciamento tra i principi della tutela della salute e dell'occupazione, e non al totale annientamento del primo». Anche nella sentenza 58/2018 la Corte costituzionale ribadisce la necessità di «un ragionevole ed equilibrato bilanciamento dei valori costituzionali in gioco».

83 M. BENVENUTI, *op. cit.*, p. 70.

84 V. DE SANTIS, *op. cit.*, pp. 8-9. Nello stesso senso anche S. GRASSI, *op. cit.*, pp. 29-30.

all'iniziativa economica privata, ma anche come una variabile interna (e presupposta) alle stesse prospettive di sviluppo⁸⁵.

Alla luce di quanto finora esposto è logico asserire che la modifica dell'art. 41 Cost. ha mostrato «la sempre più profonda relazione sussistente tra ambiente e mercato»⁸⁶ poiché il compito di tutelare l'ambiente non deve essere demandato al giudice, bensì ai legislatori e alle pubbliche amministrazioni⁸⁷. Non a caso nel terzo comma dell'art. 41 Cost. la l. n. 1/2022 ha aggiunto l'espressione «*e ambientali*» rispetto ai già sanciti «*fini sociali*» cui indirizzare e coordinare l'attività economica mediante i programmi e i controlli opportuni che la legge determina: «le due categorie di finalità, dunque, non si presentano scisse l'una dall'altra» e infatti «il compito intestato al legislatore è di perseguirle insieme, necessariamente armonizzando le une con le altre e viceversa»⁸⁸. Tale norma fornisce un orientamento per cui le attività economiche devono considerare le esigenze ecologiche riconoscendo all'ambiente una potenzialità per lo sviluppo⁸⁹.

Al contempo mediante la costituzionalizzazione dei fini ambientali, giudicata da parte della dottrina «una vera e propria rivoluzione destinata a modificare la Costituzione economica del nostro Paese»⁹⁰, si richiede un nuovo intervento dello Stato nell'indirizzo e coordinamento dell'attività economica⁹¹ finalizzato all'introduzione di politiche di economia

85 A. MOLITERNI, *La sfida ambientale e il ruolo dei pubblici poteri in campo economico*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 2, 2020, pp. 41-42.

86 F. SANCHINI, *op. cit.*, p. 203. La relazione al disegno di legge costituzionale sottolinea come, premettendo questi ulteriori due limiti a quelli, già vigenti, della sicurezza, della libertà e della dignità umana, si è inteso «dare sostanza al nuovo dettato dell'articolo 9, elevando al rango costituzionale principi già previsti dalle norme ordinarie e affiancando altresì la salute all'ambiente per la stretta correlazione tra i due aspetti». Così *Dossier n. 405/3 del 7 febbraio 2022 del Servizio Studi delle Camere "Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente"*, *cit.*, pp. 11-12.

87 R. CABAZZI, *Dalla "contrapposizione" alla "armonizzazione"? Ambiente ed iniziativa economica nella riforma (della assiologia) costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 7, 2022, p. 60, secondo cui «si è resa palese non tanto l'esigenza di introdurre un mero riferimento esplicito alla tutela dell'ambiente in Costituzione, quanto di inserire, sul piano costituzionale, «un chiarimento sull'interpretazione che il nostro ordinamento è in grado di dare ai principi che, nel diritto internazionale e nel diritto europeo, si sono affermati per la tutela dell'ambiente. Un intervento configuratosi quindi come l'anello tecnico-giuridico mancante e fondamentale tra le fonti sovranazionali, in primis il Trattato di Lisbona, e le fonti interne, in grado di dare coerenza all'ordinamento giuridico italiano, fornendo, soprattutto, un chiaro riferimento sia al Parlamento che alla giurisprudenza costituzionale e di merito».

88 M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, *cit.*, p. 147. L'Autore prosegue affermando che «i fini ambientali non possono costituire un obiettivo autonomo, ma debbono essere realizzati congiuntamente ai fini sociali, assicurando che la transizione ecologica verso cui deve essere indirizzato lo sviluppo dell'economia proceda di pari passo con lo sviluppo sociale e con una specifica attenzione alle esigenze di giustizia, di equità nell'allocazione dei costi e di eguaglianza sostanziale». Dello stesso parere anche F. SANCHINI, *op. cit.*, p. 203, secondo cui «non appare casuale nemmeno la collocazione dell'espressione 'e ambientali' subito dopo il riferimento ai fini sociali, quasi a sottolineare che non vi potrà essere alcuna scelta di indirizzo dell'attività economica da parte dei pubblici poteri giustificata da ragioni di tutela dell'ambiente che prescindano da una contestuale valutazione delle ricadute sociali delle misure da intraprendersi».

89 G. SANTINI, *op. cit.*, p. 471.

90 F. DE LEONARDIS, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Dir. Amm.*, n. 4, 2021, p. 795.

91 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 *Aperta Contrada*, 2022, p. 11 «La tutela dell'ambiente si pone, da questo punto di vista, come causa fondante della riespansione del ruolo statale

circolare, modello economico sostenuto in ambito europeo⁹², secondo cui «i materiali e l'energia utilizzati per fabbricare i prodotti mantengono il loro valore il più a lungo possibile, i rifiuti sono ridotti al minimo e si utilizzano quante meno risorse possibili»⁹³. Tale articolo, infatti, secondo la dottrina, costituisce la risultante delle tre definizioni di economia ovvero la *red* (o *brown*) *economy*, la *green economy* e la *blue economy* presenti rispettivamente nel primo, secondo e terzo comma⁹⁴.

La nuova formulazione dell'art. 41 Cost. quindi disciplina una libertà di iniziativa economica da esercitare in un sistema economico contrassegnato «dalla tensione verso un profitto, una crescita dimensionale e un'innovazione sostenibile che guidi il mondo

nell'economia, diventa il fondamento di una stagione di 'rinnovato protagonismo dei poteri pubblici' e prefigura il ritorno della politica industriale nel nostro Paese»; ID, *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 *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente. Atti del Convegno 28 gennaio 2022*, cit., pp. 63 e ss. Si vedano, in merito, le riflessioni di S. CASSESE, *La nuova Costituzione economica*, V ed., Laterza, Bari, 2012; F. DE LEONARDIS, *Il diritto dell'economia circolare e l'art. 41 Cost.*, cit., pp. 54 e ss.; S. GRASSI, *op. cit.*, pp. 30 e ss.; M. BENVENUTI, *op. cit.*, p. 70 e ss.; V. DE SANTIS, *op. cit.*, pp. 31 e ss.; A. MOLITERNI, *op. cit.*; ID, *Transizione ecologica, ordine economico e sistema amministrativo*, in *Rivista di diritti comparati*, n. 2, 2022. M. MILANESI, *Il ritorno dello Stato programmatore: transizione ecologica, riforma dell'art. 41 cost. e nuovi modelli d'intervento pubblico. Con una nota sul ruolo di Banca d'Italia*, in *AmbienteDiritto*, n. 3, 2023, pp. 7 e ss., afferma che «nella modifica dell'art. 41, co. 3 Cost. si può cogliere un rinvio al nuovo corso del diritto europeo» (p. 9). L. CASSETTI, *La riforma dell'art. 41 della Costituzione: modello economico e tutela dell'ambiente*, in *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente. Atti del Convegno 28 gennaio 2022*, cit., pp. 150 e ss. e M. RAMAJOLI, *op. cit.*, pp. 176 e ss. ricordano forme di intervento pubblico realizzate ex art. 41 Cost. per sostenere imprese strategiche per l'interesse economico nazionale (come nel caso del salvataggio di Alitalia).

92 Secondo 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*, cit., p. 14 «Il nuovo art. 41 Cost. sembra peraltro andare nella stessa direzione di quanto prefigura in Europa il *Green Deal* e si pone come un'anticipazione di quello che potrebbe avvenire in Europa in cui l'architettura della costituzione economica, che bilancia gli interessi ambientali con altre istanze, come il progresso sociale e la piena occupazione, inizia ad essere messa in crisi prefigurando una primazia ecologia che viene a porre problemi di convivenza con il principio di sviluppo sostenibile e a postulare una più forte integrazione della tutela ambientale con gli altri obiettivi dell'azione politica dell'Unione». Si vedano in proposito anche le osservazioni di D. IACOVELLI, *op. cit.*, pp. 249 e ss.

93 F. DE LEONARDIS, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, in *Dir. amm.*, 2017, p. 168, secondo cui «Il concetto cui essa si ispira è quello per cui i modelli economici (...) devono seguire i suggerimenti che provengono dagli ecosistemi naturali in cui tutto si riutilizza e nulla si perde: l'economia dovrebbe mimare e imitare la natura (biomimesi) e, come questa, riconoscere l'esistenza di limiti invalicabili che impongono il continuo riutilizzo dei beni». G. SANTINI, *op. cit.*, p. 473, afferma: «la riflessione su reimpiego, rigenerazione e ripristino delle risorse, e la valorizzazione, a tal fine, del fattore lavoro, si riassume nel principio per cui il vecchio paradigma "dalla culla alla tomba" dovrebbe essere superato in favore di quello "dalla culla alla culla"»

94 F. DE LEONARDIS, *Il diritto dell'economia circolare e l'art. 41 Cost.*, cit., p. 65 definisce la *red economy* «l'economia tradizionale che prende a prestito dalla natura, dall'umanità e dai beni comuni senza preoccuparsi di come ripagare il debito se non consegnandolo al futuro, e in cui i rifiuti sono considerati delle *res derelictae*, che contraddistingueva i nostri ordinamenti prima che la tutela dell'ambiente assumesse giuridica rilevanza», la *green economy* «quella che richiede alle imprese di investire di più e ai consumatori di spendere di più per preservare l'ambiente e che quindi guarda alla tutela dell'ambiente come ad un "costo", certamente nobile, ma pur sempre un costo per le imprese e, quindi, un aggravio e un peso per l'economia» e la *blue economy* «quella dell'economia circolare, che "affronta le problematiche della sostenibilità al di là della semplice conservazione e il cui scopo non è semplicemente quello di investire di più nella tutela dell'ambiente ma invece quello di spingersi verso la rigenerazione"». Sulla *green economy* si vedano anche le considerazioni di A. MOLITERNI, *La*

imprenditoriale (...) verso una forma di capitalismo “illuminato”»⁹⁵ poiché il terzo comma dell’articolo *de quo* prevede che la programmazione pubblica dovrà comprendere congiungere inscindibilmente sviluppo sociale, economia e ambiente⁹⁶ considerando che l’interesse delle future generazioni «potrà riverberarsi in più immediate limitazioni alle libertà di iniziativa economica privata»⁹⁷.

4. Osservazioni conclusive

Alla luce di quanto esposto e non essendo possibile prevedere con certezza le conseguenze dell’applicazione di questa legge costituzionale, cui si attribuisce un «valore performativo-trasformativo» della Costituzione⁹⁸, pur avendo il Legislatore accolto un bisogno materiale della società⁹⁹, a parere di chi scrive sarà solo l’intervento del Parlamento, che dovrà implementare normativamente l’art. 9 Cost.¹⁰⁰ recependo efficacemente quanto disposto costituzionalmente, a imprimere un decisivo e reale cambiamento. L’art. 9 Cost., difatti, si configura come una disposizione che contiene principi, il cui dovere di tutela ambientale dovrà essere concretamente attuato da politiche pubbliche che potranno imporre, per esempio, obblighi di astensione da interventi dannosi per l’ambiente di prevenzione e precauzione¹⁰¹. Da quanto concretamente, dunque, la tutela dell’ambiente diventerà un principio ispiratore dei nuovi interventi legislativi dipenderà l’efficacia della novellata disposizione costituzionale¹⁰². La riforma ha infatti conferito il compito alla Repubblica di realizzare politiche ambientali in un’ottica intergenerazionale senza però intervenire con precisazioni che probabilmente avrebbero conformato maggiormente la discrezionalità degli attori politici. Sembra quindi necessario attendere l’adozione di norme legislative effettivamente attuative della riforma che confermino che essa non sia una mera riedizione dell’esperienza giuridica¹⁰³ dovuta solamente alla ricezione di fattori esterni¹⁰⁴.

sfida ambientale e il ruolo dei pubblici poteri in campo economico, cit., pp. 35 e ss.

95 F. MAFFEZZONI, *op. cit.*, p. 66.

96 M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit., p. 148. *Contra* L. CASSETTI, *La riforma dell’art. 41 della Costituzione: modello economico e tutela dell’ambiente*, cit., pp. 156 e ss.

97 L. DELLI PRISCOLI, *op. cit.*, p. 634. Si vedano in proposito anche le osservazioni di M. RAMAJOLI, *op. cit.*, pp. 178 e ss.

98 A. MORRONE, *op. cit.*, pp. 95 e ss.

99 M. C. CARBONE, *op. cit.*, p. 17. A. MOLFETTA, *op. cit.*, p. 225 ritiene che «è proprio in questo valico – che vede su un versante l’opportunità di adattare la Carta alle sfide poste dal presente e dall’avvenire, sull’altro il divieto di sovvertire le fondamenta della Costituzione repubblicana – che si inserisce la recente riforma degli articoli 9 e 41 Cost.».

100 M. FERRARA, *op. cit.*, p. 873. Nello stesso senso anche P. FERRETTI, *op. cit.*, p. 48.

101 R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell’ambiente*, cit., pp. 5 e ss.

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

103 M. C. CARBONE, *op. cit.*, p. 22.

104 M. FERRARA, *op. cit.*, p. 873.

Ruolo rilevante rivestiranno anche le prime decisioni della Corte costituzionale¹⁰⁵, chiamata a interpretare le nuove disposizioni, poiché «le scelte dei legislatori e degli amministratori potranno risultare giuridicamente sindacabili dai giudici solo sulla base di adeguati parametri normativi posti a presidio della validità dei loro atti, residuando altrimenti (...) il semplice scrutinio sulla non manifesta irragionevolezza»¹⁰⁶.

Per quanto concerne invece l'art. 41 Cost., è possibile definire tale riforma una «“riforma programma” di carattere storico»¹⁰⁷. Considerato, infatti, il protagonismo dei poteri pubblici, la revisione costituzionale ha comportato una rinascita del terzo comma dell'art. 41 Cost., che ne rappresenta il *valore aggiunto*¹⁰⁸: i limiti e i fini introdotti nella disposizione *de qua* sono collegati alla costituzionalizzazione dell'ambiente nell'art. 9 Cost. e quindi tra le radici della Repubblica¹⁰⁹. Essi consentono di definire il riformato art. 41 Cost. come un chiaro *input* per una rivoluzione verde¹¹⁰: la rilevanza dell'ambiente, infatti, è suscettibile di promuovere un equilibrio ottimale «tra libertà economiche ed utilità sociale, laddove il sintagma “utilità sociale/ambientale” può (...) definire un’opportunità»¹¹¹, come emerge anche dalle politiche nazionali ed europee¹¹² di *blue economy*¹¹³ in cui l'ambiente si configura come un *driver* dello

105 F. GALLARATI, *L'ambiente sì, ma dove? Il problema della collocazione delle disposizioni ambientali nelle costituzioni europee*, in *DPCE online*, vol. 58, n. 2, 2023, p. 702.

106 M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit., p. 150, il quale sottolinea come la riforma in esame presenti «i tratti dell’“occasione mancata” e delle esigenze ancora da soddisfare». Si veda anche 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*, cit., p. 185.

107 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*, cit., p. 67.

108 Su questi aspetti si veda 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*, cit., pp. 63 e ss. *Contra* L. CASSETTI, *La riforma dell’art. 41 della Costituzione: modello economico e tutela dell’ambiente*, cit., pp. 156 e ss.

109 A. MORRONE, *op. cit.*, p. 110 - 111. L’Autore avanza anche l’ipotesi che la novella costituzionale introduca una «gerarchia interna all’art. 41 Cost.», che si riflette anche esternamente. *Contra* L. CASSETTI, *La riforma dell’art. 41 della Costituzione: modello economico e tutela dell’ambiente*, cit., pp. 155-156 e M. RAMAJOLI, *op. cit.*, pp. 172 e ss.

110 D. GRIFONI, *op. cit.*, p. 4, ritiene che essa «avrebbe, però, trovato una sufficiente base giuridica – seppur dai toni più sommessi – anche nella precedente formulazione della norma costituzionale, senza necessità di ipotizzare un inasprimento delle limitazioni ambientaliste». Si vedano anche L. CASSETTI, *Salute e ambiente come limiti “prioritari” alla libertà di iniziativa economica?*, cit., 6 e F. ZATTI, *Riflessioni sull’art. 41 Cost.: la libertà di iniziativa economica privata tra progetti di riforma costituzionale, utilità sociale, principio di concorrenza e delegificazione*, in AA.VV. (a cura di), *Studi in onore di Claudio Rossano*, Jovene, 2013, oggi reperibile al link https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0339_zatti.pdf, secondo cui «la riforma dell’art. 41 Cost. non sia necessaria ai fini di un allineamento con il principio di tutela della concorrenza e della libertà di impresa nei termini previsti dall’ordinamento comunitario».

111 D. GRIFONI, *op. cit.*, pp. 12-13.

112 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*, cit., pp. 66 e ss.

113 Si tratta di un modello di economia volto alla creazione di un sistema economico circolare e sostenibile che non pregiudichi l’ambiente osservando e “imitando” gli ecosistemi naturali e quindi basato sul riutilizzo e riciclaggio di beni. Tale modello economico è stato spesso oggetto di attenzione da parte dell’Unione Europea. Si pensi, ad esempio, alla Comunicazione della Commissione europea “Verso un’economia circolare:

sviluppo economico¹¹⁴. Un fattore determinante nella riforma sembra essere, infatti, rappresentato dalla forte influenza derivante dal diritto europeo in materia di ambiente, motivo per cui l’inserimento di quest’ultimo nei primi dodici articoli della Costituzione potrebbe configurarsi sia come un nuovo controlimite¹¹⁵ sia come «una forma di costituzionalizzazione del diritto internazionale, che apre spazi di interazione tra i diversi livelli ordinamentali»¹¹⁶. L’obiettivo della novella costituzionale pare, dunque, quello di uniformarsi non solo agli obblighi internazionali (come l’Agenda 2030 per lo Sviluppo sostenibile¹¹⁷), al rispetto delle norme europee (quali l’art. 3 Trattato UE, gli artt. 11 e 191 del TFUE e l’art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea), alla promozione della *blue economy* e del c.d. *Green Deal* europeo¹¹⁸, ma anche a favorire politiche di sviluppo e

programma per un’Europa a zero rifiuti” del 2014, alla Comunicazione “L’anello mancante – Piano d’azione dell’Unione europea per l’economia circolare” del 2015, al “Pacchetto economia circolare: nuovi obiettivi di riciclaggio dell’UE” del 2018, al *Green Deal* del 2019, al “Piano d’Azione per l’Economia circolare” della Commissione del 2020 nonché alle iniziative “*Next Generation EU*” e al Piano nazionale di ripresa e resilienza. A tal proposito si vedano, tra gli altri, F. DE LEONARDIS, *Economia circolare: saggio sui suoi diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, cit., pp. 163 ss.; ID, *Il diritto dell’economia circolare e l’art. 41 Cost.*, cit.; R. FERRARA, *Brown economy, green economy, blue economy: l’economia circolare e il diritto dell’ambiente*, in *Dir. proc. amm.*, n. 3, 2018; M. MELI, *Oltre il principio chi inquina paga: verso un’economia circolare*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2017; M. T. STILE, *Da economia lineare a economia circolare: la strategia dell’Unione europea e l’anello mancante*, in *Riv. giur. ambiente*, 2015. D. IACOVELLI, *op. cit.*, pp. 247 e ss. ritiene che «Sebbene tale modello [la *blue economy*] non sia espressamente prescritto dal combinato di norme costituzionali, a seguito della riforma, ne rappresenta per molti aspetti un corollario, quale sistema in grado di assicurare, tra l’altro, un’economia *zero waste*, la responsabilizzazione del produttore, secondo schemi diversi a seconda degli ordinamenti nazionali, la razionalizzazione dello sfruttamento delle risorse, anche a salvaguardia delle future generazioni, in linea con la politica e le strategie di azione europea sull’ambiente e con gli obiettivi fissati dalle direttive emanate in settori specifici».

114 F. DE LEONARDIS, *Ambiente e Costituzione economica*, in *Il diritto dell’economia*, 2019, pp. 4-5.

115 F. SANCHINI, *op. cit.*, p. 211. A. LAMBERTI, *Ambiente, sostenibilità e principi costituzionali: questioni aperte e prospettive alla luce della legge cost. 1/2022*, in *Nomos- Le attualità del diritto*, n. 3, 2022, a p. 5 asserisce che la revisione costituzionale ha comportato «il rafforzamento dell’interpretazione sistematica, la possibilità di integrare con maggior solidità il parametro di legittimità costituzionale delle leggi, il peso “rinforzato” dei valori (ambientali) nel bilanciamento costituzionale, la configurazione di un (nuovo) “controlimite” rispetto al diritto di derivazione sovranazionale ed internazionale, la stessa acquisizione di una maggiore certezza del diritto (che un riconoscimento in via esclusivamente giurisprudenziale non determina)».

116 R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell’ambiente*, cit., pp. 3-4. I. RIVERA, *Le tonalità dell’ambiente e le generazioni future nel cammino di riforma della Costituzione*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, n. 2, 2022, p.228, sottolinea «la finalità migliorativa della legge costituzionale che intende rispondere efficacemente alle numerose sollecitazioni di matrice internazionale (es. Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile) ed europeo e che vuole, altresì, tradurre concretamente l’impegno di implementare ogni azione necessaria per convertire l’attività umana ad un’ottica di sostenibilità». Si vedano anche le osservazioni di M. FERRARA, *op. cit.*, pp. 872 e ss. e di S. GRASSI, *op. cit.*, p. 42.

117 Tale programma d’azione, sottoscritto il 25 settembre 2015, è costituito da c.d. SDGs, ovvero *Sustainable Development Goals*, 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile da raggiungere in ambito ambientale, economico, sociale e istituzionale entro il 2030, tra cui quelli del “Consumo e la produzione responsabili” (*Goal 12*) e della “Lotta al cambiamento climatico” (*Goal 13*).

118 Il *Green Deal* prevede un serie di iniziative politiche proposte dalla Commissione europea con l’obiettivo generale di raggiungere la neutralità climatica in Europa entro il 2050. Si segnala che anche la Corte di giustizia ha ritenuto la tutela ambientale una «esigenza imperativa». Cfr. Corte Giust. CE, 20 febbraio 1979, in causa C-120/78, *Rewe-Zentral AG contro Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*; Corte giust. CE, 7 febbraio 1985, in causa C-240/83, *Procureur de la République contro Association de défense des brûleurs d’huiles usagées (ADBHU)*; Corte giust. CE, 20 settembre 1988, in causa C-302/86, *Commissione delle Comunità europee contro*

di innovazione previste nell'ambito del *Next Generation EU* e del P.N.R.R., la cui Missione 2 è destinata a «Rivoluzione verde e transizione ecologica» e indica le principali linee di intervento in ambito ambientale e di transizione verde¹¹⁹.

La nuova formulazione dell'art. 41 Cost. acquista maggiore rilievo, altresì, se si valorizzano i diversi e molteplici destinatari dei due commi: nel secondo i due limiti introdotti hanno una efficacia orizzontale, differentemente dai fini ambientali che presentano una «efficacia diretta verticale, esigibile nei confronti del legislatore e dei titolari delle funzioni di governo»¹²⁰. Se da un lato, dunque, i privati, anche in virtù dell'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale *ex art. 2 Cost.*, divengono protagonisti «nel sistema complessivo dei rapporti economici, concorrendo alla realizzazione dei fini ambientali fatti propri dall'ordinamento giuridico»¹²¹, dall'altro si rendono necessari attualmente «atti di indirizzo politico (...) capaci di imporre i doveri di solidarietà che sono indispensabili per rispettare i principi che esprimono i valori costituzionali dell'ambiente»¹²².

In quest'ottica si inserisce il P.N.R.R., strumento con cui l'Italia, delineando gli obiettivi e le riforme che intende realizzare attraverso i fondi della *Next generation Eu*, intende non solo attenuare l'impatto economico e sociale della crisi provocata dal Covid-19, ma anche effettuare investimenti, tra l'altro, per l'economia circolare, l'utilizzo di fonti di energia rinnovabili, la gestione dei rifiuti al fine di perseguire gli obiettivi di neutralità climatica e di lotta al *climate change* previsti altresì nell'*European Green Deal*.

È evidente che il raggiungimento di questi scopi adesso è divenuto ancora più imperativo e doveroso in seguito alla revisione costituzionale che ha fissato in maniera ancora più pregnante il compito del Parlamento di perseguire gli obiettivi di tutela ambientale e di neutralità climatica con normative i cui fondamenti giuridici si rinvergono nei riformati artt. 9 e 41 Cost¹²³: la Costituzione italiana, quindi, pur non contenendo un riferimento esplicito

Regno di Danimarca. Per quanto concerne il rapporto tra *Green Deal* europeo e la *blue economy* si veda la COM (2021) 240 final, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle regioni su un nuovo approccio per un'economia blu sostenibile nell'UE.

119 *Contra* L. CASSETTI, *La riforma dell'art. 41 della Costituzione: modello economico e tutela dell'ambiente*, cit., pp. 146 e ss., secondo cui «dal dibattito sulla revisione in questione sembra emergere 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 imperierà attorno alla consapevolezza della assoluta priorità delle questioni ambientali, consapevolezza che sembrerebbe aver bisogno del "sugello" formale di siffatto impegno delle istituzioni italiane mediante un aggiornamento – persino – di norme costituzionali recanti principi». In merito al PNRR al fine di accedere finanziamenti del *Recovery and Resilience Facility* bisogna rispettare il principio *Do No Significant Harm*, secondo cui gli interventi previsti dal Piano non devono pregiudicare significativamente l'ambiente. Il Piano ha determinato nel Paese numerosi adeguamenti istituzionali: per esempio il CIPE dal 1° gennaio 2021 è stato denominato CIPESS (Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile). Attraverso il d. l. n. 22/2021, convertito con modificazioni dalla l. n. 55/2021 sono stati istituiti, altresì, il "Ministero della Transizione Ecologica" (le cui funzioni comprendono, tra le altre, la tutela della biodiversità, degli ecosistemi e del patrimonio marino-costiero) e il CITE (Comitato interministeriale per la transizione ecologica), che approva il c.d. Piano per la transizione ecologica.

120 A. MORRONE, *op. cit.*, p. 111.

121 M. RAMAJOLI, *op. cit.*, pp. 180- 181.

122 S. GRASSI, *op. cit.*, p. 32.

123 P. FERRETTI, *op. cit.*, p. 48.

allo sviluppo sostenibile a seguito di questa riforma, considera sostenibile un sistema economico e industriale rispettoso e coerente con la tutela della salute e dell'ambiente ovvero un sistema in cui l'economia è funzionalizzata alla sostenibilità ambientale¹²⁴.

124 A. MORRONE, *op. cit.*, p. 113. D. GRIFONI, *op. cit.*, p. 18 ritiene, infatti, che «la novella costituzionale del 2022 non sembra voler stravolgere l'immutabile (ma elastico e lungimirante) impianto costituzionale, quanto porre una logica di indirizzo e promozione verso forme di equilibrio tra ambiente ed impresa che si rivelino più idonee allo sviluppo sostenibile della moderna società economica, secondo una prospettiva evolutiva di – ancora oggi – utilità sociale».