GRUPPO di PISA
Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale

IL FORUM

UN PRIMO BILANCIO SULLA RIFORMA COSTITUZIONALE DEGLI ARTT. 9 E 41 COST.

Introduzione al *Forum*[*]

NICOLA PIGNATELLI

La rigidità della Costituzione impone una dimensione del "tempo", anche per i bilanci.

Il tempo trascorso, ancora esiguo, dalla entrata in vigore della l. cost. n. 1/2022 indurrebbe quindi ad attendere.

Tuttavia, quanto alla revisione degli artt. 9 e 41 Cost., la *Rivista* ha ritenuto di concedersi un'eccezione, tenuto conto che nel dibattito che ha preceduto la riforma è stata sostenuta, da alcuni, la natura ricognitiva della revisione costituzionale rispetto alla giurisprudenza costituzionale. Pertanto, in ipotesi, potrebbe ritenersi più immediato verificare se tale riforma, al contrario, abbia già innestato nell'ordinamento una forza innovativa o almeno frammenti di novità.

Con questo *Forum* il Comitato di Direzione vuole quindi sollecitare i Colleghi a riflettere sull'impatto sulla nostra forma di Stato e in ogni caso su un eventuale "seguito", già apprezzabile, sull'esercizio della funzione legislativa, esecutiva e giurisdizionale; un seguito, sotto il profilo della attuazione della Costituzione, in termini propulsivi o limitativi. Più in generale un invito a riflettere sull'ambiente tra i poteri dello Stato.

Non può negarsi, però, come l'analisi debba essere condotta indagando non esclusivamente l'alveo dell'art. 9, 3° comma, Cost. ma anche quelli limitrofi dell'art. 9, 1° comma e dell'art. 9, 2° comma, Cost., sul presupposto che il "territorio" costituisce il palco di complesse interazioni tra valori e principi costituzionali, più in generale di

[*] Contributi sottoposti a referaggio ai sensi dell'art. 5 del Regolamento della Rivista.

dimensioni costituzionali (cultura, paesaggio nazionale, patrimonio culturale nazionale, patrimoni culturali territoriali, ambiente), da bilanciare e "governare".

In questa prospettiva gli stessi procedimenti amministrativi autorizzatori diventano la sede naturale del bilanciamento, dell'attuazione della Costituzione e della ricerca del punto di equilibrio (anche rispetto alla libertà di impresa); è certamente utile comprendere in che termini la riforma costituzionale condizioni il bilanciamento e la ricerca di quel punto di equilibrio, emergendo così come centrale anche il tema del rapporto tra Pubblica amministrazione e legalità costituzionale e quindi degli interessi legittimi fondamentali.

Appare quindi opportuno chiedersi, al di là della dimensione oggettiva e ordinamentale, se la riforma abbia in qualche modo contribuito a costruire il fondamento di situazioni giuridiche soggettive, in quanto tali azionabili. Tale problematica certamente impone una riflessione alla luce della tutela multilivello dei diritti.

Potrà inoltre ritenersi utile soffermarsi sull'eventuale impatto della riforma sul processo costituzionale e in particolar modo sul ruolo innovativo del parametro di legittimità; potrà essere verificato se la dilatazione del parametro si risolva in un più penetrante sindacato della Corte costituzionale sulle scelte dei legislatori e sulla logica della ridondanza, ai fini dell'accesso alla Corte delle Regioni.

Più in generale, ferma la problematica della ambiguità relativa alla legittimazione dei legislatori regionali, che ha caratterizzato sin qui la giurisprudenza costituzionale, condizionando il contenzioso costituzionale Stato-Regioni, è necessario anche chiedersi se la riforma costituzionale rafforzi la tesi di una legittimazione *diretta* delle Regioni (quale competenza di implementazione e integrazione degli standard ambientali *ex* art. 117, 2° comma, let. s), idonea quindi a sviluppare *ulteriori esigenze* di tutela, oppure quella della legittimazione soltanto "indiretta" (quale competenza implicitamente desumibile dalle competenze regionali *ex* art. 117, 3° e 4° comma, Cost.), idonea a tutelare l'ambiente in sede di disciplina di *interessi funzionalmente collegati*.

Le domande prospettate hanno sullo sfondo, presupponendola, la problematica più generale della tensione costante tra esigenze unitarie e bisogno di differenziazione, ossia tra uguaglianza e autonomia (come ricostruito da ultimo da Corte cost. n. 192/2024), per la quale il tema ambientale è un banco di prova paradigmatico, per quanto, al di là del tema del regionalismo differenziato (sul quale non può risolversi e appiattirsi il regionalismo italiano), la *crisi ambientale*, in un momento di transizione ecologica, possa essere fattore legittimante l'espansione delle competenze legislative (art. 117, 2° comma, let. s), come avvenuto per la *crisi economica* (art. 117, 2° comma, let. e) o per la *crisi pandemica* (art. 117, 2° comma, let. q).

INDICE

I Domanda (p. 203 ss.) La riforma costituzionale (l. cost. n. 1/2022) ha inciso sulla nostra forma di Stato? Può davvero evocarsi la categoria dello "Stato ambientale"?

II Domanda (p. 220 ss.) É già configurabile un "seguito" della riforma costituzionale? Quali sono i principali effetti (propulsivi o limitativi) nei confronti del potere legislativo, esecutivo e giurisdizionale?

III Domanda (p. 236 ss.) – La costituzionalizzazione dell'ambiente, nella sua dimensione valoriale (art. 9, 3° comma, Cost.), al di là di quella competenziale (art. 117, 2° comma, let. s Cost.), si risolve in una equiordinazione rispetto alla tutela del paesaggio e del patrimonio culturale (art. 9, 2° comma, Cost.)? Quale è la prospettiva di sviluppo del bilanciamento soprattutto in seno ai procedimenti amministrativi autorizzatori?

IV Domanda (p. 245 ss.) – É configurabile, ed entro quali limiti, un salto dalla dimensione *oggettiva* a quella *soggettiva*, ossia dall'ambiente come oggetto delle politiche pubbliche all'ambiente come fondativo di situazioni giuridiche soggettive?

V Domanda (p. 254 ss.) - In che modo la riforma costituzionale, e quindi la modifica del parametro di legittimità, inciderà sul giudizio costituzionale in via principale e su quello in via incidentale?

VI Domanda (p. 264 ss.) – La riforma costituzionale ha inciso o inciderà sul riparto di competenze legislative Stato-Regioni?

I partecipanti al Forum (p. 272 s.)

I Domanda

La riforma costituzionale (l. cost. n. 1/2022) ha inciso sulla nostra forma di Stato? Può davvero evocarsi la categoria dello "Stato ambientale"?

MARIA ESMERALDA BUCALO

La legge costituzionale n. 1 del 2022 con il suo art. 1 ha introdotto un nuovo co. III nell'art. 9 Cost., inserendo la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, "anche nell'interesse delle generazioni future", accanto a quella del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione, fra i principi fondamentali (disponendo anche che sia la legge dello Stato a disciplinare i modi e le forme di tutela degli animali); mentre con l'art. 2 è intervenuta sull'art. 41 Cost., stabilendo che l'iniziativa economica privata non possa svolgersi in danno alla salute e all'ambiente, premettendo tali limiti a quelli riguardanti la sicurezza, la libertà e la dignità umana e riservando alla legge la possibilità di indirizzare e coordinare l'attività economica, pubblica e privata, a fini non solo sociali ma anche ambientali.

Vero è, come da alcuni rilevato che la "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" era già stata introdotta in Costituzione con la riforma del Titolo V della parte II della Costituzione nell'elenco delle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato (cui poi la giurisprudenza costituzionale ha dato valenza "trasversale"), ma non si può negare come con la riforma del 2022 l'ambiente assuma una accezione "sistemica" ben più ampia, non foss'altro perché incidente, per la prima volta nella storia costituzionale, sui "principi fondamentali".

Se è altrettanto vero che i contenuti normativi adesso costituzionalizzati erano già largamente condivisi nella coscienza collettiva anche in quanto consolidati nella pluridecennale giurisprudenza costituzionale, bisogna però rammentare che l'attivismo del giudice costituzionale è conseguenza dell'inerzia del legislatore: ciò rende ancor di più indiscutibile la rilevanza dell'opera del legislatore, che fa definitivamente acquisire il principio ambientalista al patrimonio costituzionale con un riferimento testuale "di peso", che costituisce limite a revisioni costituzionali peggiorative ed è possibile fonte di sviluppi interpretativi futuri.

Infine, non si può non ricordare come le direttive in materia ambientale siano date in prima battuta e da molti anni dal diritto internazionale e sovranazionale. L'importanza della riforma si coglie anche sotto questo profilo, poiché essa si oppone alla costante "erosione della sfera di azione dello Stato e dei suoi organi", costituzionalizzando così principi di diritto presenti in livelli diversi dell'ordinamento e aprendo spazi alla loro interazione [R. BIFULCO, *Primissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente,* in *Federalismi.it*, 6 aprile 2022, pp. 3-4].

L'ambiente, così positivizzato insieme alla biodiversità e agli ecosistemi (pur essendo termine di essi onnicomprensivo), nella sua sostanziale diversità rispetto al

concetto di "paesaggio", serve poi ad "aggiornare" la dogmatica giuridica di diritto pubblico, determinando un ampliamento della nozione di "territorio" in quanto elemento costitutivo.

La costituzionalizzazione della tutela ambiente fra i principi fondamentali è, dunque, una scelta più che consapevole del legislatore costituzionale, che ha percepito la sua importanza per la esistenza e per la qualità della vita del genere umano, determinando così un cambiamento nella nostra forma di Stato, oggi configurabile anche con la categoria di "Stato ambientale" (che si somma alle altre categorie esistenti di Stato di diritto, Stato democratico, Stato di democrazia pluralista, ecc..).

A confermare il cambiamento della nostra forma di Stato anche il fatto che la modifica, in senso ampliativo, di uno dei principi fondamentali della nostra Carta fondamentale ha comportato l'introduzione del riguardo all'interesse delle future generazioni, che conferisce livello costituzionale al tema della crisi ambientale, gravando sulla Repubblica il principio di responsabilità, sia intragenerazionale sia intergenerazionale.

In questo quadro la riforma dell'art. 9 Cost., prevedendo la tutela dell'ambiente anche nell'interesse delle generazioni future, segna il passaggio verso una nuova prospettiva del costituzionalismo, nella quale il futuro costituisce una dimensione alla quale il legislatore dovrà necessariamente fare riferimento e le norme esistenti dovranno adeguarsi, recuperandosi e rafforzandosi così il portato e il significato del principio di sostenibilità ambientale, cui la modificata disposizione costituzionale non fa espresso riferimento.

MARCELLO CECCHETTI

Le due domande poste dal quesito ammettono risposte di segno diverso. Alla prima ritengo si debba rispondere negativamente; alla seconda, viceversa, positivamente.

Quanto alla supposta "incidenza" sulla forma di Stato, non mi pare che sussistano reali ragioni giuridiche per ritenere che la riforma costituzionale del 2022 (che pure non ha i connotati di una semplice "riforma-bilancio", né può sostenersi che si sia limitata esclusivamente a recepire i pregressi approdi della giurisprudenza costituzionale) abbia determinato un mutamento sostanziale nei rapporti fra il potere pubblico (come distribuito fra organi ed enti della Repubblica secondo le regole costituzionali) e i cittadini-governati, e quindi abbia modificato la forma di Stato dell'ordinamento italiano, secondo l'accezione che la dottrina costituzionalistica ne assume.

Come meglio sottolineerò di seguito (v. risposta al quesito n. 4) in relazione alla difficile configurabilità di "diritti soggettivi ambientali" in senso proprio, sebbene la riforma abbia apportato indubbie novità al quadro costituzionale previgente, non credo che le linee generali delle modalità di implementazione della tutela giuridica dell'ambiente siano destinate a subire modifiche strutturali (pur potendosi/dovendosi, come meglio chiarirò ancora nel prosieguo, sviluppare nuovi istituti e strumenti, oltre

che individuare nuove finalità riconducibili al macro-obiettivo della tutela ecologica); parimenti, non ritengo che verranno a modificarsi ruoli e competenze dei diversi poteri (pur potendo mutare, in certa misura, i rapporti tra gli stessi), e delle loro articolazioni, rispetto alla tutela dell'ambiente e agli interessi ovvero alle situazioni giuridiche soggettive variamente coinvolte nella medesima.

Il ruolo dei giudici (anche di livello internazionale e sovranazionale), in particolare, pur senz'altro indefettibile e suscettibile di assumere un rilievo sempre maggiore come si vedrà (v. risposta al quesito 2), conserverà, rispetto all'attuazione del nuovo programma costituzionale, una posizione sostanzialmente accessoria ed eventuale, eminentemente legata al controllo successivo – nella prospettiva della tutela delle situazioni giuridiche soggettive – dell'efficacia e dell'effettività delle politiche pubbliche e, più in generale, delle azioni dei pubblici poteri rivolte alla tutela dell'ambiente, alle quali continuerà a spettare in prima battuta – e non potrebbe essere diversamente – il compito di dare attuazione al menzionato programma.

D'altra parte, le tesi (ancorché assai suggestive e ben argomentate) di coloro che sostengono che il legislatore costituzionale del 2022 abbia addirittura "ri-conformato" in termini radicalmente innovativi la stessa "sostanza" del patto costituzionale repubblicano, introducendovi una sorta di nuova "gerarchia fissa" che imporrebbe oggi la prevalenza assoluta e incondizionata della tutela ecologica su ogni altro principio o interesse costituzionalmente rilevante e che renderebbe non più praticabili le ordinarie operazioni di bilanciamento affidate ai legislatori, alle amministrazioni e ai giudici (secondo lo "statuto costituzionale" magistralmente scolpito dal Giudice delle leggi, proprio in relazione alla tutela dell'ambiente, nella ben nota sent. n. 85/2013), non riescono a convincermi per almeno due ordini di ragioni.

Da un primo punto di vista, la tesi della "ri-conformazione" del patto repubblicano non sembra potersi sottrarre a un vero e proprio corto circuito, perché rischia seriamente di porre in dubbio la stessa legittimità costituzionale dell'intervento di revisione alla luce del ben noto principio affermato dalla Corte costituzionale nella sent. n. 1146/1988, secondo il quale i princìpi supremi dell'ordinamento costituzionale «*non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali*». E accogliendo la richiamata impostazione, risulterebbe evidentemente ben difficile negare che alla revisione in esame debba essere ascritto l'effetto, se non di "sovvertire" i principi supremi dell'ordinamento costituzionale, quanto meno – per l'appunto – di "modificarne il loro contenuto essenziale".

Da un secondo punto di vista, poi, la tesi della supremazia "gerarchica", assoluta e incondizionata, dell'interesse alla tutela ecologica rispetto a tutti gli altri interessi costituzionalmente rilevanti, oltre a presentare i consueti elementi di fragilità/opinabilità sul piano dogmatico ascrivibili a tutte le variegate teorie delle gerarchie fisse e assolute, rischia di rivelarsi poco più che una semplicistica (e solo apparentemente acquietante) "foglia di fico" per le stesse esigenze imposte da quelle che oggi, a tutti gli effetti, possono essere considerate le sfide della "transizione ecologica", qualora si vogliano prendere davvero sul serio in tutta la loro estrema complessità e (il paradosso è solo

apparente, come subito si vedrà) proprio volendone riconoscere la innegabile "primazia".

Qui si apre lo scenario per la risposta positiva alla seconda domanda, assumendo che alla nozione di "Stato ambientale" possa correttamente farsi corrispondere, per l'appunto, l'ingresso nella Costituzione del principio della "primazia ecologica"; con l'avvertenza, però, al tempo stesso, di declinarne un significato che consenta di conciliare gli innegabili elementi di novità e le frontiere addirittura inedite che da essa si dischiudono con la piena legittimità costituzionale dell'intervento di revisione, nel segno di una piena coerenza con l'originaria "sostanza" del patto repubblicano e senza stravolgimenti di sorta.

Numerose sono le epifanie che rendono ragione della "primazia ecologica" quale connotato sistemico e caratterizzante della riforma costituzionale in esame e che, pertanto, possono consentire di evocare la inedita espressione di "Stato ambientale": il compito, intestato alla Repubblica e collocato tra i principi fondamentali della Carta, di perseguire un obiettivo particolarmente complesso, multiforme e integrato quale la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni, oltre alla tutela dei singoli animali (art. 9, terzo comma, Cost.); il danno alla salute e all'ambiente quali limiti espliciti alla libertà di iniziativa economica privata (art. 41, secondo comma, Cost.); il compito specifico, imposto alla legge, di predisporre azioni conformative delle attività economiche (sia pubbliche che private) mediante l'elaborazione e l'attuazione di quelle che possono essere definite come "politiche integrate della complessità", in quanto rivolte a coniugare indissolubilmente economia, sviluppo sociale e ambiente, assicurando che i nuovi "fini ambientali" verso cui deve essere indirizzato lo sviluppo dell'economia siano perseguiti di pari passo – ossia congiuntamente – con lo sviluppo sociale e con una specifica attenzione alle esigenze di giustizia, di equità nell'allocazione dei costi e di eguaglianza sostanziale, nella cornice di una lettura attualizzata di quel programma finalizzato al «*pieno sviluppo della persona umana*» che fin dal 1947 si trova scolpito nell'art. 3, secondo comma, Cost. (art. 41, terzo comma, Cost.)

Ciò nondimeno, occorre riconoscere che la prescrittività giuridica della "primazia ecologica" e dei suoi corollari non possa ritenersi scaturire, necessariamente e di per sé, dall'intervento di revisione costituzionale in esame, quanto, piuttosto, dalle caratteristiche (per così dire) "ontologiche" e ormai indefettibili delle questioni ambientali del tempo presente e dei decenni a venire. Queste – com'è scientificamente dimostrato in termini oltremodo condivisi da una vasta letteratura multidisciplinare – impongono ormai una concezione della tutela dell'ambiente che va ben oltre quella storicamente consolidata della tradizionale "cura del benessere del giardino di casa", ricalibrandosi e aggiornandosi per fronteggiare efficacemente la conclamata e strutturale emergenza planetaria della c.d. "recessione ecologica" e della conseguente "minaccia esistenziale" per l'intera umanità determinata dai rischi di "collasso ecologico" e che già da tempo impone all'azione umana rivolta alla tutela dell'ambiente non solo un decisivo cambio di passo in termini di efficacia ed effettività degli approcci e degli istituti utilizzati ma anche un vero e proprio mutamento sostanziale e qualitativo dei processi

decisionali pubblici, degli strumenti, dei metodi e degli stessi modelli complessivi di sviluppo economico e sociale (mutamento che oggi si identifica sinteticamente con l'espressione "transizione ecologica").

Una "primazia" per così dire "ontologica", dunque, quella che connota attualmente la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi (da perseguire anche nell'interesse delle future generazioni), che non si rivela affatto come il frutto scaturito della volontà normativa del legislatore costituzionale del 2022, ma che poteva considerarsi pienamente e "naturalmente" consustanziale ai princìpi di matrice giurisprudenziale con i quali la stessa tutela dell'ambiente era già stata riconosciuta all'interno della *living Constitution* anteriormente alla riforma e che richiedevano pur sempre, evidentemente, di essere applicati *rebus sic stantibus*, ossia in relazione alle situazioni di fatto e ai contesti ambientali ed ecologici dati.

D'altra parte, sotto diverso profilo, è impossibile negare ciò che un'attenta dottrina ha posto correttamente in evidenza, ossia che la tutela dell'ambiente (o tutela ecologica), allo stato attuale, «*corrisponde ecologicamente alla tutela della vita in tutti i suoi livelli gerarchici di organizzazione, ossia non limitata solo alla scala umana (persona umana, popolazione umana) ma estesa anche alle scale superiori a quella umana (organismi non umani, popolazioni non umane, comunità, ecosistemi, paesaggi, biomi, biosfera), le quali costituiscono il presupposto biofisico per la possibilità materiale della vita alla scala umana (*simul stabunt, simul cadent*)*» [M. MONTEDURO, *Riflessioni sulla "primazia ecologica" nel moto del diritto europeo (anche alla luce della riforma costituzionale italiana in materia ambientale)*, in Aa.Vv., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Napoli, 2022, 221 ss., in part. 237]. E da questo punto di vista, è agevole comprendere il rapporto di fisiologica connessione/interdipendenza, strutturale e funzionale, che lega inscindibilmente la tutela ecologica con alcuni dei princìpi supremi originari del nostro ordinamento costituzionale; *in primis*, il diritto inviolabile alla vita – significativamente riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale quale «*matrice prima di ogni altro diritto, costituzionalmente protetto, della persona*» (Così Corte cost., n. 238/1996, ma si vedano, altresì, almeno le sentt. nn. 26/1979, 223/1996 e 50/2022) – nella sua dimensione basilare (per così dire «*primordiale e capitale*») di «*pretesa a conservare la propria esistenza*» [M. MONTEDURO, *op. cit.*, 230]; ma anche il corrispondente «*dovere inderogabile*» *ex* art. 2 Cost., a carico dei poteri pubblici, «*di tutelare la vita di ogni individuo*» (Corte cost., n. 242/2019) «*tanto alla scala individuale del singolo essere umano, quanto alla scala sociale delle comunità (da quelle familiari a quelle territoriali) fino al popolo vivente cui si riferisce l'art. 1 Cost.*», coinvolgendo in tal modo finanche il principio di sovranità popolare nel suo stesso presupposto esistenziale, ossia la sopravvivenza del popolo medesimo e la sua indispensabile tutela nei confronti di «*minacce esiziali di annientamento o, per usare un lessico ecologico, di* estinzione» [M. MONTEDURO, *op. cit.*, 234].

L'espressione "Stato ambientale", dunque, può senz'altro valere a esprimere i nuovi connotati attuali della tutela ecologica e la posizione di indubbia "primazia" che essa fisiologicamente è destinata ad assumere nel quadro costituzionale, così come

definito dalle novellate disposizioni della c.d. "Costituzione economica" e dal complesso degli obiettivi che la Carta impone a carico dei poteri pubblici. Ciò, tuttavia, non corrisponde ad alcuno stravolgimento e neppure ad alcuna modifica sostanziale ad opera del legislatore costituzionale dei princìpi di sistema già iscritti nella Carta repubblicana, i quali già imponevano, nel tempo presente e negli anni a venire, di assicurare le condizioni basilari di sopravvivenza degli ecosistemi quale presupposto necessario e indefettibile della vita umana, individuale e collettiva, e del relativo corredo di diritti fondamentali che costituisce il fondamento e la principale matrice del nostro patto costituzionale e dell'intero costituzionalismo moderno.

In definitiva, pertanto, la posizione di "supremazia" che assume oggi la tutela ecologica sembra agevolmente riconducibile non tanto all'«*assiomatizzazione di un rapporto di gerarchia in senso giuridico/formale*» rispetto agli altri valori costituzionali, quanto al «*riconoscimento di un rapporto di presupposizione fondante in senso ecologico/materiale*» [M. MONTEDURO, *op. cit.*, 228]. La «*difesa della vita nella dimensione ecologica*» – quale nucleo indefettibile dell'ingresso formale nella Carta costituzionale della «*tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni*» – è in grado di assumere *naturaliter* rilievo primario e sovraordinato rispetto a valori o interessi potenzialmente confliggenti semplicemente perché, come è stato acutamente messo in evidenza, «*indica una precedenza/prevalenza/preminenza che è logica ed ecologica, prima che giuridica: richiama cioè l'idea di presupposto, di premessa indispensabile, di precondizione (...) logica e materiale indefettibile per la perpetuazione della vita nelle dimensioni sociale ed economica*» [M. MONTEDURO, *op. cit.*, 227, nt. 6], conformando in tal modo *ab interno* e non *ab externo* – e, in ogni caso, in senso non riduttivo o regressivo – i princìpi supremi dell'ordinamento costituzionale sopra richiamati.

MARILISA D'AMICO

Il contenuto della riforma è di grande spessore innanzitutto perché non si limita a inserire il termine "ambiente" nel testo dell'art. 9 della Costituzione, codificando una giurisprudenza e una legislazione che da decenni ha interpretato in modo estensivo il termine "paesaggio", ma poiché completa il processo di riforma inaugurato con la modifica del Titolo V della Costituzione, che ha introdotto all'art. 117, comma 2, lett. *s)* un riferimento espresso alla nozione di ambiente includendola nel novero delle materie di competenza esclusiva statale.

Apportando le modifiche descritte, i parlamentari hanno escluso prospettive di riforma minimali, optando per una formulazione ampia della norma ed introducendo un terzo comma all'art. 9 Cost., che testualmente recita: «[la Repubblica] tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali».

La riforma tocca, quindi, uno dei principi fondamentali, definiti dalla Corte costituzionale "supremi", il cui nucleo non può essere sottoposto a revisione

costituzionale, se non nel senso di accrescerne il contenuto, come nel caso in esame (cfr. Corte cost., sent. n. 1146/1988).

Ciò che appare ancora più significativo è però che, con la nuova formulazione dell'art. 9 Cost., il legislatore costituzionale abbia scelto di abbandonare una concezione dell'ambiente ristretta e meramente "antropocentrica", legata cioè in via esclusiva e limitata al diritto alla salute degli individui, beneficiari di una tutela giuridica, solo indirettamente garantita all'ambiente. L'ambiente rilevava, infatti, soltanto nella prospettiva del c.d. "diritto ad un ambiente salubre", inscindibilmente legato al diritto alla salute di cui all'art. 32 della Costituzione.

La riforma sposa, invece, una concezione "ecocentrica", dove l'ambiente viene riconosciuto come bene giuridico oggetto di autonoma tutela, facendo propria una concezione che la giurisprudenza, anche costituzionale, aveva già ampiamente valorizzato. Si pensi ai principi che la Corte costituzionale già affermava nel 1987, quando parlava di «una concezione unitaria del bene ambientale, comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali» (Corte cost., sent. n. 210/1987) [cfr., volendo, M. D'AMICO, *Una riforma costituzionale importante*, in *Rivista giuridica dell'ambiente online*, 26 febbraio 2022].

Ci si chiede, però, se con tale riforma si sia arrivati addirittura a una trasformazione della forma di Stato: non c'è dubbio che oggi possa parlarsi a buon diritto di "Stato ambientale", intendendo con questa espressione una forma di Stato in cui viene ripensato il ruolo tra uomo e ambiente: non più l'ambiente al servizio dei bisogni dell'uomo, che vanta nei confronti del primo solo dei diritti, ma un ambiente nei confronti del quale l'uomo deve assumersi dei doveri, anche in una prospettiva di responsabilità intergenerazionale.

Tale cambio di paradigma assume carattere "plastico" se si guarda non solo all'art. 9 Cost. ma anche all'art. 41 Cost., così come riformato dalla l. cost. n. 1/2022, per effetto della quale l'iniziativa economica privata incontra ora anche il limite del non poter recare danno all'ambiente [v., in argomento, L. CUOCOLO, *Dallo Stato liberale allo "Stato ambientale". La protezione dell'ambiente nel diritto costituzionale comparato*, in *DPCE Online*, 52(2), 2022].

Va anche sottolineato che l'emancipazione dalle pretese antropocentriche è, di fatto, un cambio di paradigma che accomuna tutti i testi di riforma analizzati dal legislatore costituzionale per l'introduzione del concetto di ambiente in Costituzione: in tutti, infatti, emergeva una considerazione di tale nozione come valore meritevole di dignità propria. Si tratta di un'acquisizione che, come si è già accennato, si pone in linea con l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale che, negli ultimi anni, ha valorizzato la dimensione autonoma della nozione di ambiente. Sono, ormai, risalenti le pronunce in cui la Corte costituzionale «interpretava la nozione di ambiente in termini meramente antropocentrici, ossia come entità funzionale ad assicurare il benessere dell'uomo» [così, M. D'AMICO, *Commissione Affari Costituzionali, Senato della Repubblica. Audizione sui Disegni di legge costituzionale nn. 83 e connessi (14 novembre 2019)*, in *Osservatorio AIC*, 6/2019, p. 103].

La dottrina è arrivata addirittura anche a utilizzare la nozione di "antropocene", mutuata dal linguaggio scientifico [cfr. E. PADOA SCHIOPPA, *Antropocene. Una nuova epoca per la Terra, una sfida per l'umanità*, Bologna, 2021, p. 7], per evidenziare «il passaggio dall'era dei diritti, nella quale l'uomo si concepisce come un soggetto astratto titolare di poteri e privilegi sul mondo naturale […], all'era della responsabilità» [così, D. AMIRANTE, *Il costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, Bologna, 2022, pp. 234-235].

Ad ogni modo, la complessa valorizzazione dei "diritti" dell'ambiente è un tema che trascende i confini nazionali e pone di fronte a inedite sfide non solo i singoli Stati ma anche l'Unione Europea, come il Rapporto Draghi sulla competitività testimonia: «si tratta di una sfida esistenziale. I valori fondamentali dell'Europa sono la prosperità, l'equità, la libertà, la pace e la democrazia in un ambiente sostenibile. L'UE esiste per garantire che gli europei possano sempre beneficiare di questi diritti fondamentali» [così, M. DRAGHI, *Il futuro della competitività Europea Parte A. Una strategia di competitività per l'Europa*, p. 1].

Indagare nuove «dimensioni della sovranità» nel passaggio dallo Stato sociale a quello ambientale impone di ripensare anche il ruolo che il diritto costituzionale debba avere nell'era dell'antropocene, tanto che si discute in dottrina di "costituzionalismo ambientale" [D. AMIRANTE, *Il costituzionalismo ambientale*, cit., p. 9; E. PADOA SCHIOPPA, *Antropocene*, cit., Bologna, 2021, p. 7].

Vorrei concludere su questo punto, lasciando però un interrogativo aperto: è comune la convinzione che sulle tematiche ambientali e anche sulle politiche a livello nazionale molto abbia inciso e incida il contesto internazionale e sovranazionale. Non possiamo allora non osservare con preoccupazione che il quadro mondiale si presenta molto diverso da quello in cui è stata approvata la riforma costituzionale. In una delle maggiori democrazie del mondo, quella statunitense, è stata infatti lanciata una vera e propria offensiva contro le politiche ambientali più avanzate, al punto che il procuratore generale è stato incaricato di un preciso compito con un decreto del Presidente degli Stati Uniti del giorno 8 aprile 2025, intitolato "*Protecting American energy from State Overreach*" [cfr. https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/04/protecting-american-energy-from-state-overreach/]: «*State Laws and Causes of Action. (a) The Attorney General, in consultation with the heads of appropriate executive departments and agencies, shall identify all State and local laws, regulations, causes of action, policies, and practices (collectively, State laws) burdening the identification, development, siting, production, or use of domestic energy resources that are or may be unconstitutional, preempted by Federal law, or otherwise unenforceable*».

GIORGIO GRASSO

Se, tra le classificazioni delle forme di Stato, si privilegia quella, per certi aspetti residuale, che valorizza gli obiettivi che uno Stato persegue storicamente, è indubbio che con la revisione costituzionale dell'art. 9 e con l'introduzione, tra i principi

fondamentali della Costituzione, della tutela da parte della Repubblica dell'ambiente, degli ecosistemi e della biodiversità, anche nell'interesse delle future generazioni, la finalità ambientale accresce la portata semantica della Repubblica democratica dell'art. 1 Cost. Ciò soprattutto viene a prospettarsi, alla luce dell'inciso che rimanda proprio all'interesse di chi verrà dopo di noi, così esprimendo, forse, la cifra più genuina della riforma, quasi a rappresentare, come chi scrive aveva già avuto modo di sottolineare a ridosso dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2022 [vedi G. GRASSO, *La révision de la Constitution italienne sur la protection de l'environnement: qu'est-ce qui pourra changer pour les questions climatiques?*, in *Italian Papers on Federalism*, 3/2022, 53, in https://www.ipof.it/wp-content/uploads/2023/01/IPOF-3-22-Grasso.pdf], una sorta di "super principio costituzionale", anche per il suo impatto trasversale sull'intero testo costituzionale, ben oltre quindi la disciplina costituzionale dell'ambiente, evocandosi in connessione con altre disposizioni, come l'art. 38, comma 2, Cost., in materia di sicurezza sociale o l'art. 81, Cost., in tema di equilibrio di bilancio, un'esigenza sempre più avvertita di equità intergenerazionale [così, per primo, G. SOBRINO, *Introduzione. La riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione e le sue implicazioni: alcuni spunti per un confronto*, in L. IMARISIO, G. SOBRINO (a cura di), *La riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione e le sue implicazioni: alcuni spunti per un confronto*, Università di Torino, Collane Uni@TO, 2022, 28 e 29, in https://www.collane.unito.it/oa/items/show/121#?c=0&m=0&s=0&cv=0].

Difficilmente, però, anche tenendo conto della contemporanea revisione dell'art. 41, commi 2 e 3, Cost., questo riconoscimento sembra permettere di ricondurre lo Stato italiano entro la pretesa categoria di uno "Stato ambientale", secondo quanto già suggeriva il titolo di un bel volume di Francesco Lettera, ormai risalente agli inizi degli anni Novanta del Novecento [vedi F. LETTERA, *Lo Stato ambientale. Il nuovo regime delle risorse ambientali*, Milano, 1990, spec. 13-14]. Come avviene, del resto, per altre nozioni (su tutte quella di matrice Häberliana di "Stato culturale" e ora, pur con molte suggestioni, assai prossime alle tematiche ambientali, quelle di "Stato circolare" e di "Stato ecologico", per citare scritti recenti di Francesco De Leonardis), si tratta, infatti, al più di un significato meramente descrittivo, che non aggiunge alcunché al contenuto prescrittivo e di dover essere che contraddistingue il nostro assetto costituzionale e democratico-sociale [ma che la riforma costituzionale abbia prodotto l'evoluzione della forma di Stato verso un vero e proprio *Eco-Welfare State* è ora sostenuto, invece, da G. MARCHETTI, *Il principio fondamentale ambientalista nella prospettiva multilivello e il suo impatto sull'assetto costituzionale*, Torino, 2024, 12 ss. e 154 ss.].

Anzi, è bene ricordare che troppe aggettivazioni comportano l'evenienza di spezzare irrimediabilmente (e di far diluire) l'unità politica e concettuale dello Stato, con lo stesso rischio che si corre quando anche alla Costituzione e al suo impianto normativo unitario si accompagnano gli attributi più disparati, utili talora a fini classificatori e conoscitivi (come nel caso della notissima formula della c.d. Costituzione economica), ma alla fine assai poco concludenti e senza «alcun pregio euristico» [come a suo tempo ebbe a notare, in riferimento all'insieme delle norme

costituzionali in materia economica, M. LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, Torino, 1990, V, 375].

ANNA MARIA NICO

Nel modificare gli articoli 9 e 41 della Costituzione, la legge cost. n. 1 del 2022 sembra aver concretamente ridefinito l'idea di società su cui si fonda il Patto repubblicano, incorporando in essa la dimensione intergenerazionale e sostenibile (art. 9 Cost.). Non a caso, il rinnovato articolo 41 Cost. pone all'iniziativa economica privata i limiti espressi della tutela dell'ambiente e della salute delineando questi ultimi come possibile fine delle attività economiche pubbliche e private (comma 3).

In questa prospettiva, a seguito della revisione costituzionale del 2022, appare sicuramente aumentato il "peso" del bene ambiente nelle plurime operazioni di bilanciamento operate dal legislatore e, successivamente, dalle autorità giurisdizionali (*in primis*, dalla Corte costituzionale). La ragionevolezza delle politiche pubbliche e delle azioni concretamente realizzate dagli operatori economici privati non può, infatti, che rinvenire nei nuovi articoli 9 e 41 Cost. un fondamentale parametro di legittimità. Il nuovo Principio fondamentale di tutela dell'ambiente non opererebbe, dunque, in senso soltanto verticale (nei rapporti, cioè, tra gli Enti che compongono la Repubblica), ma anche in senso orizzontale, implicando la responsabilizzazione degli operatori economici nell'utilizzo delle risorse naturali (artt. 9, 41, 44 Cost.).

La tutela dell'ambiente, nella sua triplice componente biodiversità-ecosistemi-animali, deve pertanto integrarsi all'interno delle molteplici politiche pubbliche che intersecano la materia (energia, governo del territorio, agricoltura, etc.), veicolando una nuova idea di produzione sostenibile capace, al contempo, di salvaguardare i livelli occupazionali. Non pare, infatti, potersi considerare pienamente conforme al nuovo ordito costituzionale una forma di lavoro (e di produzione economica) che non sia rispettosa degli equilibri ecosistemici e, più in generale, della salubrità ambientale.

In questo senso, pertanto, parrebbe potersi affermare che, quantomeno sul piano giuridico-costituzionale, la revisione costituzionale abbia concretamente inciso sulla forma di Stato, delineando – in potenza – un innovativo modello di "Stato ambientale", in quanto fondato sulla necessità di garantire l'adeguata tutela dell'ambiente all'interno di qualsiasi forma di intervento pubblico e privata che si realizzi nell'"ambiente" della Repubblica.

LAURA RONCHETTI

La revisione del 2022 avendo, in modo del tutto inedito, integrato i *Principi fondamentali* della Costituzione, ha *in re ipsa* modificato la nostra forma di Stato: non si tratta soltanto di un ulteriore «limite» posto ma ancor di più di una nuova «forma» all'esercizio della sovranità popolare ai sensi dell'art. 1, comma 2, Cost.

Alla scelta dirompente del revisore costituzionale si propone di guardare con un pensiero giuridico rinnovato, alla luce delle acquisizioni dell'ecologia.

Nell'ottica proposta il nuovo ultimo comma dell'art. 9 Cost. non reca soltanto la novazione dell'interpretazione evolutiva già elaborata sul precedente testo ma innova l'ordinamento con l'introduzione di un nuovo *principio ecologico*. Si supera così la fallacia antropocentrista della c.d. questione ambientale: ricorrendo alle altre scienze, a partire dell'ecologia, i denotati delle nuove parole introdotte in Costituzione delineano un principio che abbandona la visione dicotomica tra Umanità e Natura per prendere atto che gli esseri umani, in quanto organismi biologici, appartengono al mondo del naturale.

Questa lettura ecocentrica poggia sulle specificazioni della nozione di «ambiente» rappresentate dalle parole «biodiversità» ed «ecosistemi» immediatamente seguite dal riferimento esplicito agli esseri umani tramite il temine «generazioni» accanto agli «animali» quali esseri sensienti non umani. L'insieme di queste sfaccettature della nozione convenzionale e unitaria di ambiente consente di passare a visioni complessive dell'equilibrio ecosistemico, in una dimensione comprensiva delle reti sociali umane.

La nozione di «biodiversità», in particolare, si riferisce alla ricchezza di vita sulla terra nel suo complesso e, quindi, non solo alla varietà di piante, animali e microrganismi, di geni che questi contengono, di complessi ecosistemi che essi costituiscono nella biosfera ma anche alla diversità culturale umana. Il concetto di «ecosistema», inoltre, è ancor più tipico dell'approccio ecologico perché, nel suo irrelare *bios* e *geo,* sussume al suo interno la specie umana, come si enfatizza con l'esplicita comprensione non solo delle generazioni attuali ma financo («anche») di quelle «future». Contrariamente all'art. 117, comma 2, lett. *s*), infine, l'art. 9, comma 3, Cost. declina tale concetto al plurale «ecosistemi», come ha evidenziato S. Grassi [*La cultura dell'ambiente*, AIC, 2024, p. 223], restituendo una maggior attenzione al suo significato nelle scienze ecologiche.

Proprio per cogliere le innovazioni apportate dal nuovo Principio fondamentale, che come tutti i principi indica una linea di sviluppo dell'ordinamento, è necessario ripensare i fondamentali e gli apici del diritto alla luce di quello che si propone di chiamare «ecocostituzionalismo» [L. RONCHETTI, *Ecocostituzionalismo*, Napoli, 2024]: l'approccio ecocentrico, infatti, richiede un'approfondita riflessione ontologica, con significative ricadute giuridiche, soprattutto di livello costituzionale. Se la specie umana è parte dell'insieme Natura, in quanto componenti individualmente e socialmente di un sistema di ecosistemi, il mantenimento di un equilibrio *infra* e *intra* ecosistemico è precondizione dell'esercizio dei diritti fondamentali e incide in modo determinante sulla qualità della esistenza umana, non semplicemente su una Natura esterna alla Umanità.

L'attuale diritto dell'ambiente risente, invece, dei limiti filosofici dell'approccio dicotomico di origine antropocentrica perché, tramite una "messa in bilanciamento" tra Natura e le libertà umane, rimuove le inscindibili correlazioni tra equilibrio ecosistemico e assetto democratico-costituzionale delle società umane basato sulla pari dignità nell'esercizio dei diritti costituzionali.

È scientificamente provato, infatti, che la crisi ecologica – sotto forma sia dei più tradizionali disastri ambientali che del surriscaldamento climatico – sia un moltiplicatore di diseguaglianze profonde e persistenti, comportando l'impossibilità per alcune componenti delle società (soprattutto giovani, donne, lavoratori e persone razzializzate) di godere dei più elementari diritti ivi compreso il diritto alla vita.

La contrapposizione tra tutela ambientale e diritti umani, dunque, è in realtà infondata benché sia alla base dell'esistente "terribile sbilanciamento" che anima e agita il populismo antiecologista: in questa chiave ci percepiamo talmente eccezionali rispetto al resto del mondo naturale che vorremmo rimettere la tutela ambientale a totale disposizione degli indirizzi politici che gli esseri umani si daranno di volta in volta.

Il nuovo principio ecologico viceversa vincola la sovranità popolare perché il suo esercizio dovrà porsi l'obiettivo di mantenere e ripristinare gli equilibri ecologici per proteggere le condizioni di base dell'esistenza umana e della convivenza costituzionale.

Più che un ritorno allo "Stato ambientale", categoria con la quale si indicava la centralità dello Stato nella protezione dell'ambiente agli esordi della seconda globalizzazione [F. LETTERA, *Lo stato ambientale e le generazioni future*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1992, 253], nell'attuale panorama policentrico della governance ambientale appare imprescindibile il ruolo di uno *Stato sociale ecologico* per guidare in chiave di giustizia ridistribuiva la programmazione economica della conversione ecologica.

Quando il compito della Repubblica di rimuovere gli ostacoli di ordine socio-economico che impediscono il pieno sviluppo della persona umana ai sensi dell'art. 3 Cost. è collegato, non solo ai doveri inderogabili di solidarietà dell'art. 2, ma anche all'art. 9, la funzione sociale della proprietà *ex* art. 42 e l'utilità sociale di cui all'art. 41 della Costituzione assumono un connotato più stringente della mera pretesa risarcitoria per eventuali danni ambientali per singoli o intere collettività.

Il principio ecologico costringe, infatti, a rileggere gli articoli 41 e 42 Cost. per collocare la tutela ambientale non quale mero limite esterno allo "sviluppo" in modo che sia "sostenibile", ma piuttosto a renderlo obiettivo ineliminabile di ogni forma di godimento e uso della proprietà così come dello svolgimento dell'iniziativa economica, pubblica o privata, in modo che sia coerente con l'utilità sociale e la libertà, la sicurezza e la dignità umana.

Soltanto in questa chiave ha senso la ricaduta del principio ecologico sul nuovo terzo comma dell'art. 41 laddove «l'attività economica pubblica e privata», nella sua determinazione ad opera della «legge» (non piani o altri atti amministrativi, in nome delle connesse garanzie costituzionali) tramite «programmi» e «controlli opportuni» è «indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali»: qui la revisione del 2022 riscrive con carica fortemente innovativa la Costituzione economica, rilanciando la sua natura programmatoria e di diritto pubblico dell'economia.

Complessivamente la responsabilità delle istituzioni e *in primis* dello Stato emerge con rinnovato slancio a favore di un abbandono di qualunque versione di "stato minimo" per ripensare doverose forme di intervento pubblico.

SANDRO STAIANO

La legge costituzionale n. 1 del 2022, che ha novellato l'art. 9 della Costituzione con la introduzione di un terzo comma e, in connessione, l'art. 41, in modo da funzionalizzare l'iniziativa economica ai fini ambientali, affiancati a quelli sociali, e di limitarne lo svolgimento anche con riferimento alla tutela della salute e dell'ambiente, si colloca a buon titolo, nel suo complesso, nella temperie di inadeguatezza ipercinetica dalla quale risulta oggi affetto il decisore politico. Questo, incapace di muoversi utilmente sul piano di riforme ampie e condivise incidenti sull'*Ordinamento della Repubblica*, soprattutto intese a restituire funzionalità alla forma di governo (e non necessariamente di rango costituzionale), uscendo dalle strettoie delle cattive ideologie (che sono ipostasi e non visioni generali che attrezzano al confronto e al compromesso), si ingegna a doppiare il Capo delle Tempeste della revisione degli enunciati qualificati dalla Costituzione come princìpi fondamentali, per conseguire consenso parlamentare ampio, talvolta pressoché unanime, mostrando perfetta inconsapevolezza dei problemi che è facile preconizzare. E, perseguendo talvolta il disutile, rischia il dannoso.

Quanto alla tutela dell'ambiente, una pluridecennale giurisprudenza costituzionale, interagendo fecondamente con una pregevole elaborazione teorica e dommatica, l'aveva ricavata in pienezza dalla tutela del paesaggio, affermata nel testo originario dell'art. 9 Cost. Solo risalendo ai primordi, invero, nelle decisioni della Corte è dato rinvenire una concezione precipuamente se non esclusivamente estetica della tutela del paesaggio, ricondotta alla «più ampia protezione delle bellezze naturali» (sent. n. 65 del 1959), che però non mostrerà alcuna vitalità.

Più avanti nel tempo, si vedrà apparire il lemma ambiente, nella sentenza n. 79 del 1971, con riferimento a un contesto antropizzato complesso, i cui fattori vanno tenuti in equilibrio: «l'ambiente naturale che si è costituito spontaneamente o mediante l'opera dell'uomo in una determinata porzione del territorio statale» va conservato alla collettività proteggendo «formazioni geologiche che vi esistono e impedendo che abbiano a turbarsi le loro spontanee manifestazioni» e dando tutela «agli adunamenti di fauna e di flora di particolare rilevanza, alla peculiare bellezza che caratterizza il paesaggio. Questo ambiente racchiude beni che assumono un valore scientifico e un interesse storico o etnografico, oltre che turistico; ed è chiaro che la conservazione dei medesimi è di interesse fondamentale per il complesso sociale al quale appartengono». È altresì vero che la nozione viene elaborata, in questa decisione, senza alcun richiamo all'art. 9 Cost., ma solo all'art. 42 Cost., cioè per limitare il diritto di proprietà sotto le specie di quel *ius utendi et abutendi*, a lungo garantito dalla legislazione e ancora radicato in profondità nella mentalità del tempo, ma oscurando il parametro da porre in primo piano in tema di tutela del bene ambiente.

È però quello il punto di avvio del lungo percorso, che – anche osservando gli sviluppi della legislazione ordinaria dello Stato e quella delle Regioni, e la revisione del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione introdotta con la legge costituzionale n. 3 del 2001 – ha condotto, passando attraverso una lettura storico-evolutiva dell'art. 9

Cost., a qualificare l'ambiente come «bene primario e valore assoluto costituzionalmente garantito alla collettività», comprendente «la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acqua, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato attuale e in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni » (Corte cost., sent. n. 210 del 1987, e poi sentt. n. 641 del 1987, n. 921 del 1988, n. 53 del 1991, n. 437 del 1991): tra la seconda metà degli anni Ottanta e i primi anni Novanta del secolo scorso la giurisprudenza costituzionale definisce la nozione unitaria di ambiente, che troverà successive conferme (sent. n. 356 del 1994; sent. n. 382 del 1999).

Il punto di scansione è nella sentenza n. 239 del 1982, per due elementi contestuali: l'assunzione dell'art. 9 Cost. a fondamento argomentativo; il raccordo con il diritto alla salute, di cui all'art. 32 Cost. In essa è, infatti, detto che «la protezione dell'ambiente … comprende … anche la tutela del paesaggio, la tutela della salute nonché la difesa del suolo, dell'aria e dell'acqua dall'inquinamento …».

L'approccio è ripreso più compiutamente nella citata sentenza n. 641 del 1987, con la quale la Corte vuole dare un più organico contributo definitorio: «… L'ambiente è stato considerato un bene immateriale unitario sebbene a varie componenti ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela; ma tutte, nell'insieme, sono riconducibili ad unità … Il fatto che l'ambiente possa essere fruibile in varie forme e differenti modi, così come possa essere oggetto di varie norme che assicurano la tutela dei vari profili in cui si estrinseca, non fa venire meno e non intacca la sua natura e la sua sostanza di bene unitario che l'ordinamento prende in considerazione … L'ambiente è protetto come elemento determinativo della qualità della vita. La sua protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime l'esigenza di un *habitat* naturale nel quale l'uomo vive e agisce e che è necessario alla collettività e, per essa ai cittadini, secondo valori largamente sentiti; è imposta anzitutto da precetti costituzionali (artt. 9 e 32 Cost.), per cui esso assurge a valore primario e assoluto …».

Quando interviene la revisione del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione, la formula con la quale si vuole definire un campo di competenza ambientale affidato in via esclusiva allo Stato è ricognitiva della nozione di ambiente definita dalla Corte costituzionale, e ne arricchisce il *designatum*: l'art. 117, c. 2, lett. s) attribuisce ora alla competenza esclusiva dello Stato la «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali». E il grande corpo della giurisprudenza costituzionale che rimodula quel difettoso e disfunzionale assetto normativo, la prima revisione costituzionale ampia di bassa qualità, un legno storto da raddrizzare nei limiti del possibile, ribadisce l'identificazione del fondamento della tutela dell'ambiente nell'art. 9 Cost., nelle connessioni sistematiche con l'art. 32 (e con l'art. 2, essendo coinvolta la garanzia della persona), qualificandolo come valore (sentt. n. 407 e n. 536 del 2002), la cui protezione è prevalentemente attratta nella competenza statale (sentt. n. 222 del 2003; n. 62, n. 108 e n. 214 del 2005; n. 116 e n. 246 del 2006; n. 367 del 2007), attrazione che si realizza anche con qualche incrinatura nella coerenza della

giurisprudenza (come quando la Corte ha dapprima affermato il possibile intervento delle Regioni, secondo «logica incrementale», cioè producendo una normazione intesa a una tutela dell'ambiente maggiore rispetto a quella assicurata dalla legge statale, poi ha precluso anche interventi regionali con un tale contenuto: valga il raffronto tra le sentenze n. 164 e n. 177 del 2021).

Riassumendo: la tutela dell'ambiente si realizza a esito di un lungo e articolato processo di formazione prevalentemente giurisprudenziale del diritto, del quale è stata motore la Corte costituzionale. Questa, sul fondamento della previsione della tutela del paesaggio nell'art. 9 Cost., messa in relazione con l'affermazione del diritto alla salute in forza dell'art. 32, e al cospetto di politiche legislative ordinarie con tali parametri interferenti e di una revisione costituzionale delle relazioni centro-periferia nell'ordinamento repubblicano, ha definito una nozione unitaria del valore ambiente determinandone i rapporti con concetti tratti dalle scienze naturali, idonei a stabilire linee di specificazione per sotto-ambiti della tutela; ha stabilito i contenuti e i modi del contemperamento tra il valore ambiente e altri valori costituzionalmente protetti; ha riordinato la distribuzione delle competenze tra vari soggetti a vari livelli territoriali.

Su questa costruzione irrompe la revisione dell'art. 9 Cost., che ne disarticola la struttura.

La legge costituzionale n. 1 del 2022 richiama il valore ambiente come oggetto di tutela, allo stesso titolo di altre due entità, delle quali le scienze naturali hanno dato definizioni nel loro ambito, gli ecosistemi e la biodiversità: i primi qualificati come universi di organismi viventi di vario tipo adattati a convivere in un contesto, dei quali è necessario conservare l'equilibrio, volendone evitare la distruzione; la seconda come un modo d'essere, una qualità degli ecosistemi, che consiste nella elevata pluralità di specie presente in ciascuno di essi, ovvero una qualità dell'ambiente naturale complessivamente considerato, quando in esso sia presente una elevata pluralità di ecosistemi.

Innanzi a tale revisione normativa, sono in astratto possibili due impostazioni: considerarla una ricognizione di quanto prodotto in decenni di giurisprudenza costituzionale, compreso il riferimento a nozioni tratte dalle scienze ecologiche, di cui il legislatore si sia proposto il consolidamento; oppure ritenerla una spettacolare innovazione, un mutamento radicale del quadro delle tutele ambientali.

Nella prima, il vantaggio sarebbe nel conseguimento di un certo grado di certezza nei rapporti giuridici, compresi quelli riguardanti la dislocazione delle competenze tra i livelli di governo; la controindicazione sarebbe nell'ipostasi, nella sottrazione dell'assetto regolatorio ad una certa fluidità adattativa dei corpi di giurisprudenza.

Nella seconda, l'innovazione testuale andrebbe presa altamente sul serio affrontando nodi interpretativi intricati: se paesaggio e ambiente siano da considerarsi una endiadi ovvero se, costituendo una coppia concettuale con termini distinti, possano dar luogo a giudizi di bilanciamento o di prevalenza; che rapporto vi sia tra ecosistemi e ambiente, se cioè vi siano ecosistemi non riconducibili al concetto di ambiente, o vi siano ambienti non qualificabili come ecosistemi, sicché ambienti ed ecosistemi debbano essere oggetto di autonoma tutela costituzionale, o se il concetto di ecosistema

sia una specificazione del concetto di ambiente, in tal caso significando una connotazione dell'ambiente che consenta di misurare il grado di conseguita o conseguibile protezione; se la biodiversità sia un valore costituzionale alla luce del quale svolgere un giudizio di immediata conformità-difformità della legislazione vigente ovvero sia un programma costituzionale che tolleri un'attuazione ispirata a progressività.

Naturalmente spetterebbe alla Corte, in ultima istanza, ridefinire un quadro coerente. E la Corte dovrebbe ricominciare la propria opera di razionalizzazione in condizioni più difficili. Tutti i nodi interpretativi finirebbero davanti a essa, a essa sarebbe commessa daccapo un'opera di razionalizzazione, con la difficoltà aggiuntiva di dover adoperare concetti che vengono dal mondo delle scienze naturali, nel quale diversità e variabilità di approcci e di valutazioni sono altamente virtuose, e in cui è inevitabile si producano mutamenti del quadro definitorio in ragione delle risultanze sperimentali che si susseguono. È dunque assai arduo costruire una stabile tavola di corrispondenze lessicali e concettuali capace di mettere in comunicazione definizioni dovute alle scienze "dure" e definizioni dovute alla scienza giuridica.

In questo complesso e ancora nebuloso scenario, fatalmente atteso alla definizione giurisprudenziale, si colloca la formula che impone la tutela dei beni contemplati dal nuovo art. 9 Cost. «anche nell'interesse delle future generazioni».

Per come è ivi costruito, il riferimento alle future generazioni è una retorica ideologizzante – peraltro prudentemente attenuata dalla congiunzione «anche», qui in funzione tutt'altro che di rafforzamento copulativo, ove mai taluno volesse nutrire l'illusione di dare a esso soverchio peso semantico – giacché un così generico riferimento all'«interesse», senza alcuna riconoscibile qualificazione giuridica, è la stinta proiezione, poco commendevole per il legislatore che operi al massimo livello nel sistema delle fonti, del dibattito sulla identificabilità dei diritti delle generazioni future.

I termini di tale dibattito sono noti. E pare insuperato il problema di identificare i titolari di siffatti diritti, messi in tensione con quelli delle "generazioni presenti", nelle scelte incidenti sullo sviluppo economico in connessione con le esigenze di conservazione degli equilibri ambientali. In proposito, vi è talvolta una certa confusione concettuale, sovrapponendo "generazioni future", soggetto meramente potenziale, e "diverse generazioni coesistenti", cioè diverse fasce generazionali tutte attualmente presenti e in atto. I componenti di queste ultime possono ben essere ritenuti titolari di diritti e di interessi giuridicamente qualificati. Per essi è semmai questione di rappresentanza nelle sedi della decisione normativa, quando, per l'età, vi sia limitazione nell'accesso al circuito della partecipazione elettorale, e dunque incapacità a potere influire su politiche per essi pur altamente rilevanti in prospettiva ravvicinata, quali prestazioni previdenziali e, in generale, di *welfare*. Quanto al soggetto meramente ipotetico "generazioni future", le "generazioni presenti", segnatamente quelle dotate di rappresentanza politica, ne possono immaginare del tutto liberamente e arbitrariamente, nelle sedi di questa, identità, bisogni, interessi. In queste condizioni, parlare di bilanciamenti è un fuor d'opera. E, in carenza di una definizione giuridica, ciò che si ottiene è una potente retorica di legittimazione dei decisori che riescono a far ritenere di

parlare a nome delle generazioni future, collocandosi nell'orizzonte di una superiore moralità. E tali decisori non sono quelli investiti nel circuito della rappresentanza, i cui protagonisti recedono per inanità, ma nelle sedi della giurisdizione, come l'esperienza continua a segnalare.

La migliore dottrina – quella che non si acconcia alla decadenza nelle false apodissi – ha sperimentato il tentativo di dare consistenza teorica e dommatica alle costruzioni incentrate sul concetto di «diritti delle generazioni future» facendo richiamo a Riccardo Orestano, ai suoi «diritti senza soggetto». Ma non si può dire che a esso sia arriso buon esito. Orestano, invero, in un classico saggio comparso in *Ius* nel 1960, intende falsificare l'assioma, storicamente consolidato in sede di teoria generale, secondo il quale per qualificare, in ogni ordinamento pensabile, tutte le situazioni giuridiche, e i presupposti e le conseguenze di esse, occorra fare ricorso a un concetto di diritto soggettivo. Mentre – oppone – ci sono numerose situazioni giuridiche, che possono essere definite giuridicamente e regolate sul piano pratico indipendentemente dall'impiego di un *qualsiasi concetto di diritto soggettivo* e *dello stesso concetto di soggetto*, persona fisica o giuridica: esempio macroscopico – egli dice – i partiti politici, ma anche altre associazioni non riconosciute coi loro fondi comuni, i condomini, le società di persone con il relativo patrimonio, i fondi previdenziali, le aziende, il fallimento e molti dei cosiddetti soggetti passivi delle imposte dirette. Ma, se questo è il nucleo della proposta teorica di Orestano, non si vede come essa possa essere chiamata in campo per sostenere la pensabilità di diritti delle generazioni future, cioè a titolarità puramente potenziale e ipotetica, forzando la fattispecie entro lo stampo del diritto soggettivo, costituzionalmente protetto: esattamente ciò che Orestano ritiene non vada fatto. E si rinunci, invece – raccogliendone l'invito a un'indagine induttiva, partendo dai dati normativi, decantandoli e classificandoli – a qualificare la situazione giuridica in discorso come di responsabilità-doverosità delle generazioni presenti.

Quanto specificamente alla integrazione del secondo comma dell'art. 41 Cost., v'è da attendersi un'opera giurisprudenziale articolata tra nuovi bilanciamenti, con l'impiego di tecniche ermeneutiche consolidate, e, su opposto versante, propensioni alla prevalenza del valore ambiente.

Che, al cospetto di tali processi, si parli di un mutamento della forma di Stato, del compimento del passaggio allo "Stato ambientale", è un'iperbole in purezza. Non si vede quale nuovo rapporto sistemico tra autorità e libertà possa mai derivare da una revisione costituzionale introdotta senza alcuna plausibile analisi di impatto, dopo la quale il valore ambiente rimane ancora imperfettamente definito sul piano giuridico, in attesa che la giurisprudenza porti a compimento il suo difficile lavoro di riqualificazione e di bilanciamento con altri valori, e contrastato, come è inevitabile allo stato delle relazioni economiche.

Né è riconoscibile il, pur vagheggiato, mutamento radicale di paradigma, che vedrebbe l'ambiente come valore in sé, la cui affermazione assoluta non sarebbe permeabile dal principio personalista, sicché la prospettiva sarebbe quella della de-antropizzazione della natura, dello sgombero progressivo da questa delle utilità umane,

e della decrescita economica. Leggere sia pur vaghe aperture verso una tale prospettiva nella revisione degli artt. 9 e 41 Cost. equivale a collocarsi nella notte delle distopie.

II Domanda

È già configurabile un "seguito" della riforma costituzionale? Quali sono i principali effetti (propulsivi o limitativi) nei confronti del potere legislativo, esecutivo e giurisdizionale?

MARIA ESMERALDA BUCALO

La modifica degli art. 9 e 41 Cost. costituisce il punto di emersione nell'ordinamento italiano di un processo sovranazionale e internazionale cominciato anni prima con la sottoscrizione, da parte dei Governi di 193 Paesi membri dell'ONU, nel settembre 2015, dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, che è un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità.

A livello dell'Unione europea, le istituzioni hanno rivolto alle future generazioni un'attenzione particolare col *Next Generation* EU, focalizzando gli investimenti su "verde" e sul "digitale" e dunque legando in tal modo la sostenibilità economico-finanziaria a quella ambientale.

Analogamente il PNRR in Italia impone al mondo produttivo il vincolo della transizione ecologica e della riconversione nel rispetto dell'ambiente ai fini dell'accesso ai finanziamenti del *Recovery and Resilience Facility* nel rispetto del principio del *Do No Significant Harm* (DNSH).

Da ciò è conseguito in Italia un adeguamento anche delle istituzioni e degli organi di governo. Fra questi interventi si può citare la nuova denominazione del CIPE, che con l'art. 1 -bis del decreto-legge n. 111/2019 oggi ha assunto il nome di Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS) e al quale vengono assegnate le valutazioni relative al perseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile.

Col decreto-legge n. 22/2021, è stato poi istituito presso la Presidenza del Consiglio il Comitato interministeriale per la transizione ecologica (CITE) con il compito di coordinare le politiche nazionali per la transizione ecologica e la relativa programmazione e il Ministero della Transizione Ecologica (già Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare) è divenuto l'organo di Governo preposto all'attuazione della politica ambientale.

Tutto ciò premesso a livello istituzionale, è bene rilevare come l'affermazione di cui all'art. 9 Cost. relativa alla tutela dell'ambiente anche nell'interesse delle generazioni future, valorizza ancora di più e questa volta a livello costituzionale la prospettiva dei doveri e della responsabilità dello Stato nelle sue varie articolazioni. Pur non potendosi dare per esistente un "patto costituzionale" fra attuale generazione e

generazione futura, neppure ai sensi del nuovo disposto costituzionale, è possibile ritenere che invece sussista una forma di corresponsabilità finalizzata a realizzare interessi e aspettative delle generazioni future, le cui conseguenze giuridiche divengono adesso di particolare interesse.

Indagando il ruolo delle diverse componenti dello "Stato apparato", è necessario cominciare da quello che deve svolgere il Legislatore, poiché è ad esso e, in seconda battuta, alla amministrazione, che spetta il compito di assicurare una efficace tutela dell'ambiente (come peraltro disposto espressamente anche dall'art. 41 co. III Cost.).

Così può dirsi che al Legislatore, sia nazionale sia regionale, è imposto di tener conto dell'assetto degli interessi delle generazioni future, guardando lontano, aldilà delle contingenze presenti, costruendo politiche ambientali di lungo periodo che assicurino la coesistenza del genere umano all'interno degli ecosistemi (art. 9 Cost.), con il vincolo di mantenere il connubio inscindibile tra economia, ambiente e sviluppo.

Ne deriva conseguenzialmente anche un obbligo per l'Amministrazione, la quale in tutte le sue scelte discrezionali in attuazione delle politiche ambientali, dovrà anch'essa tenere in considerazione gli interessi delle future generazioni.

In questa prospettiva, è possibile anche rilevare il rafforzamento della posizione delle associazioni ambientaliste, le quali, sia in sede di procedimenti amministrativi, sia in sede processuale, potrebbero avvalersi di una "nuova arma" per limitare eventuali abusi o miopie delle autorità pubbliche, che si dimostrassero più sensibili agli interessi di corto respiro e alla massimizzazione del consenso elettorale che non alla salvaguardia dell'ambiente.

Se questi sono gli aspetti positivi, la riforma però presenta anche un limite, che ne impedisce una valutazione pienamente positiva e che risiede nel fatto che le disposizioni costituzionali modificate sono prive di qualsiasi ulteriore specificazione utile a incanalare la discrezionalità del Legislatore e della Amministrazione.

Ciò a differenza di quanto accade nell'ordinamento unionale, dal quale i principi di diritto dell'ambiente in massima parte derivano, il quale positivizza il principio di precauzione, di prevenzione e il principio "chi inquina paga", che ha a disposizione di strumenti decisionali fondamentali come la programmazione strategica e al par. 3 dell'art. 191 TFUE, dispone stringenti parametri per la politica ambientale europea, quali dover tenere conto di diversi fattori, tra cui i dati scientifici e tecnici disponibili, le condizioni ambientali in varie regioni dell'Unione, i vantaggi e gli oneri dell'azione o dell'assenza di azione, e lo sviluppo socioeconomico dell'Unione nel suo insieme.

La discrezionalità legislativa (e conseguentemente amministrativa) in materia, dunque, si rivela alquanto ampia e difficilmente sindacabile dai giudici (anche da quello costituzionale), i quali per svolgere tale compito avrebbero bisogno di parametri normativi stringenti utili a valutare la validità degli atti. In assenza di questi, il loro scrutinio dovrà limitarsi alla valutazione della irragionevolezza manifesta.

In altri termini, la discrezionalità del Legislatore in tema cresce in maniera inversamente proporzionale alla analiticità e puntualità delle disposizioni di livello costituzionale, che dovrebbero essere volte a fornire al primo le coordinate sulla base

delle quali costruire le politiche ambientali, con delle conseguenze evidenti sul controllo giurisdizionale della validità degli atti adottati.

MARCELLO CECCHETTI

Per valutare quali possano essere gli effetti della riforma costituzionale in esame sui tre poteri (legislativo, esecutivo e giurisdizionale), tenuto conto che il compito di perseguire e realizzare la tutela ecologica è intestato significativamente alla "Repubblica", mi pare utile muovere dal corretto significato del principio costituzionale della "primazia ecologica", come delineato in risposta al quesito n. 1, e dalla sua collocazione rispetto al tema del bilanciamento con gli altri principi e interessi costituzionalmente rilevanti e potenzialmente connessi e/o confliggenti.

In proposito, a mio modo di vedere, è impossibile (o, comunque, fortemente sconsigliabile proprio ai fini dell'efficace perseguimento degli obiettivi in questione) concepire quella "primazia" come una posizione di sovraordinazione gerarchica sul piano giuridico-formale che valga a escludere, in nome di una supposta "prevalenza" assoluta e incondizionata della tutela ecologica da assumere in termini giuridicamente vincolanti, l'ordinaria esigenza che tutte le istanze che trovino fondamento nella tavola costituzionale vengano adeguatamente prese in considerazione e reciprocamente ponderate affinché possano trovare una ragionevole composizione (che ne comporti anche il parziale "sacrificio"), secondo i canoni ormai ben noti e ampiamente collaudati del test di proporzionalità.

Come si è visto, infatti, il principio costituzionale della "primazia ecologica" è in grado di imporre, al più, il conseguimento di un risultato solo all'apparenza chiaro e ineccepibile, ossia, per l'appunto, la salvaguardia delle condizioni materiali indefettibili per la perpetuazione della vita nelle dimensioni sociale ed economica. Ma tale principio, all'evidenza, nulla dice circa gli strumenti e le modalità per raggiungere quel risultato, ossia circa la sopra evocata "transizione ecologica", la quale, senza che occorrano dimostrazioni o argomenti particolarmente sofisticati, si configura in termini tutt'affatto diversi da quelli di un interesse predeterminato, reperibile in *rerum natura*, che si possa – per così dire – prelevare dal mondo delle situazioni di fatto (come conosciute dalle c.d. "scienze dure") per farlo semplicemente prevalere in modo assoluto e incondizionato sugli altri. La transizione ecologica richiede inesorabilmente scelte "politico-amministrative" di inedita complessità, che addirittura potranno rivelarsi sempre più "tragiche" in futuro, se è vero – come ha mostrato di aver opportunamente intuito il nostro legislatore costituzionale del 2022 con le essenziali (ma puntualissime) formule lessicali utilizzate – che le politiche pubbliche rivolte allo scopo dovranno, al contempo, misurarsi rigorosamente con le indispensabili acquisizioni provenienti dei saperi tecnico-scientifici (imparando a gestire le intrinseche dimensioni di mutevolezza nel tempo e di incertezza di questi saperi), coniugare indissolubilmente economia, sviluppo sociale ed eguaglianza sostanziale, e tutela ecologica, nonché operare in una logica ontologicamente diacronica rivolta a considerare le istanze delle generazioni

future (che richiederanno comunque di essere previamente identificate e delimitate, ancora una volta muovendo da una base scientifica) congiuntamente a quelle delle generazioni esistenti.

In questa ottica, dunque, la "primazia ecologica" e la "transizione ecologica" che ne costituisce il naturale corollario segnano tutt'altro che il tramonto del bilanciamento in nome di una qualche accomodante preminenza gerarchica della tutela ambientale; anzi, in termini diametralmente opposti, si può ritenere che esse, proprio per i loro caratteri ontologici, segnino l'ingresso in un epoca di vera e propria esaltazione massima della discrezionalità politico-amministrativa e della discrezionalità tecnica, al centro della quale – sull'indefettibile presupposto di istruttorie che sappiano acquisire correttamente gli apporti dei saperi tecnico-scientifici – si collocheranno, per l'appunto, le scelte affidate alle istituzioni titolari del potere legislativo e del potere amministrativo e i processi decisionali per l'esercizio di quei poteri.

Di qui due ordini di conseguenze, che mi pare possano ben rappresentare altrettanti effetti diretti della riforma costituzionale circa il ruolo che saranno destinati ad assumere il potere legislativo, il potere amministrativo e il potere giurisdizionale.

In primo luogo (e senza necessità di alcun intervento riformatore ulteriore), l'innegabile centralità della "decisione pubblica ambientale", ossia delle politiche pubbliche e, in particolare, di quelle "politiche integrate della complessità" – oggi così ben evocate dal combinato disposto dell'art. 9, terzo comma e dell'art. 41, terzo comma, Cost. – che implicano, da un lato, l'indiscutibile "protagonismo" delle istituzioni legislative e amministrative e dei rispettivi poteri ad esse affidati per l'elaborazione e l'attuazione delle scelte discrezionali che costituiranno il frutto dei processi decisionali di bilanciamento necessari a conseguire la transizione ecologica; dall'altro, il ruolo sempre più significativo, ancorché logicamente accessorio e "servente", del controllo giurisdizionale sull'esercizio di quella discrezionalità e, dunque, l'attivazione e l'implementazione sempre maggiore del sindacato dei giudici sulla ragionevolezza e la proporzionalità delle scelte politico-amministrative rispetto al principio costituzionale della "primazia ecologica".

In secondo luogo (e, in questo caso, con l'esigenza di dover mettere mano a un nuovo e assai più complesso intervento di sistema), l'emersione di quella che da tempo ritengo essere la grande questione che interroga oggi il diritto costituzionale rivolto alla transizione ecologica.

Se è vero, infatti, che la riforma del 2022 – anche sulla scorta del consolidato modello sperimentato nell'ordinamento dell'Unione europea fin dalle origini e poi consegnato al disegno normativo dei trattati a partire dal 1986 – ha indiscutibilmente sancito il "protagonismo" delle istituzioni legislative e amministrative per il perseguimento degli obiettivi della tutela ecologica, è parimenti innegabile che, al momento, il legislatore costituzionale italiano si è limitato soltanto a riconoscere positivamente tale "protagonismo", affidando alla normazione e all'amministrazione il compito, epocale e davvero "erculeo", di realizzare la transizione ecologica, senza fornire l'indicazione di alcuno strumento specifico *ad hoc* e, soprattutto, alternativo ai modelli tradizionali di esercizio delle due funzioni in questione, ossia ai processi

decisionali che, in via generale, regolano l'adozione degli atti legislativi, della normazione secondaria e degli atti amministrativi a contenuto generale o particolare.

In realtà, invece, proprio la inedita complessità multidimensionale (e addirittura "esplosa") che oggi dovrebbe connotare la decisione pubblica ambientale per la transizione ecologica contrassegna quella che, per il diritto, si appalesa come la vera "ordinaria" urgenza del nostro tempo e che richiederebbe il totale ripensamento delle modalità di formazione di quella decisione in termini massimamente adeguati a ciascuna delle diverse dimensioni della richiamata complessità: quella dell'acquisizione degli apporti di tutti gli innumerevoli saperi tecnico-scientifici rilevanti, della scelta delle fonti da compulsare, delle modalità del loro accreditamento e della gestione delle componenti di incertezza che esse inevitabilmente restituiscono; quella della integrazione "bidirezionale" delle politiche pubbliche (la c.d. "integrazione tradizionale", di matrice euro-unitaria, della tutela ecologica in tutte le politiche e azioni pubbliche "non dedicate"; ma anche la c.d. "integrazione rovesciata", scolpita nel nuovo art. 41, terzo comma, Cost., delle politiche economiche, di sviluppo sociale e di eguaglianza sostanziale all'interno della stessa tutela ecologica); quella della declinazione di scelte che sappiano coniugare, al contempo, istanze "sincroniche" (delle generazioni esistenti) e istanze "diacroniche" (delle generazioni future); quella della ontologica "multiterritorialità" o "interterritorialità" della decisione pubblica ambientale, che impone di considerare e gestire quasi sempre plurimi impatti ed effetti (spesso anche di *trade off*) sui diversi livelli territoriali e che, proprio a tale scopo, fa emergere le grandi questioni del "*multilevel decision-making*", tanto sotto il profilo delle relazioni interistituzionali tra livelli di governo, quanto sotto il profilo dei possibili innesti di forme di democrazia partecipativa nell'ambito dei processi democratici rappresentativi.

Tutto ciò dovrebbe accreditare la consapevolezza che la vera sfida attuale del diritto per la transizione ecologica passa, prima ancora che dai contenuti che le decisioni pubbliche potranno/dovranno assumere, dalla prioritaria (e forse, addirittura, "pregiudiziale") regolazione delle forme e delle modalità procedimentali con cui quelle decisioni dovranno essere assunte. Un diritto radicalmente nuovo e assolutamente "ordinario", dunque, che imponga alle istituzioni politico-amministrative processi decisionali di normazione e amministrazione pienamente adeguati a ciò che la tutela ecologica del presente e del futuro impone, mediante la regolazione puntuale, *in primis*, delle modalità di acquisizione e di conoscibilità e verifica trasparente delle *expertise* tecnico-scientifiche, delle modalità di formazione e degli effetti giuridici degli strumenti di programmazione strategica necessari all'assunzione di decisioni che abbiano la capacità di oltrepassare la durata necessariamente breve dei mandati elettivi imposta dal principio democratico, nonché delle modalità di coinvolgimento e di partecipazione delle diverse collettività destinate a subire gli impatti (positivi o negativi) della decisione. Un diritto "formale" in senso tecnico, come si vede, che solo all'apparenza può essere considerato meno urgente e meno necessario del diritto "sostanziale", ma che sembra costituire, a tutti gli effetti, la condizione unica e imprescindibile per assicurare la correttezza delle decisioni pubbliche epocali che le istituzioni legislative e

amministrative sono chiamate ad assumere, la loro razionalità ed efficacia rispetto agli obiettivi perseguiti e alle diverse istanze da ponderare e, in definitiva, anche la loro migliore e più certa misurabilità in termini di validità giuridica da parte dei giudici, i quali sarebbero non poco agevolati nel rispondere a domande di giustizia fondate sull'asserita illegittimità di quelle decisioni per vizi formali anziché sostanziali.

MARILISA D'AMICO

Come avevo avuto modo di osservare in occasione di un commento a margine della riforma costituzionale, la scrittura ampia e l'inserimento fra i principi fondamentali della nostra Costituzione ha avuto e avrà di sicuro un grande impatto. Cambiare il testo della fonte costituzionale significa che questi principi sono diventati vincolanti non solo per i Giudici, che già in parte li riconoscevano, ma soprattutto per il Legislatore, il Governo e la Pubblica Amministrazione. Il che significa che nelle decisioni "politiche", oltre che "giudiziarie", occorrerà adottare questa visione e bilanciare le scelte strategiche nell'«interesse anche delle future generazioni». Come questo interesse potrà e dovrà materializzarsi e trovare realizzazione concreta, e chi lo tutelerà, è una pagina di grande interesse, che in parte deve essere ancora scritta [così, M. D'AMICO, *Una riforma costituzionale importante*, cit.].

Per quanto concerne il potere legislativo, i chiari limiti che discendono dall'art. 9 Cost. come riformato dalla l. cost. n. 1/2022 impongono al legislatore di bilanciare, fin dal momento di genesi delle disposizioni normative, la tutela dell'ambiente con gli altri principi fondamentali della Costituzione. Eventuali interventi normativi che incidano sulla libertà di iniziativa economica privata, anche se di interesse strategico nazionale, sono ora chiamati a rispettare anche il limite di non poter recare danno all'ambiente e non più "solamente" i limiti dell'utilità sociale, della sicurezza, della libertà e della dignità umana.

Da questo punto di vista, quale esempio della complessità del bilanciamento tra la tutela ambientale e le attività economiche, è possibile richiamare il d.l. n. 2/2023 ("Decreto recante misure urgenti per impianti di interesse strategico nazionale"), oggetto del giudizio in via incidentale conclusosi con sent. n. 105/2024 della Corte costituzionale. Parleremo più avanti della decisione in modo completo (cfr. *infra* risposta a domanda n. 4), ma va qui sottolineato che in questo caso il nuovo parametro dell'art. 9 Cost. ha spinto la Corte a una limitazione temporale della disciplina, adottando una pronuncia di tipo additivo, dichiarando l'incostituzionalità della norma oggetto e circoscrivendo il potere straordinario e urgente del Governo di imporre la prosecuzione di attività produttive di rilievo strategico nazionale, proprio alla luce di una esigenza di bilanciamento meritevole di essere rinnovata con il passare del tempo. Tuttavia, tale decisione è stata correttamente interpretata dalla dottrina come una sorta di «ridimensionamento della riforma costituzionale» [così, M. CERUTI, *Bilanciamento governativo degli interessi e sindacato giurisdizionale per gli impianti industriali di interesse strategico. Le due facce della prima pronuncia della Consulta sulla riforma*

degli artt. 9 e 41 della Carta, in *Rivista giuridica dell'ambiente online*, 57/2024], perché, al di là delle belle affermazioni di principio, in realtà giustifica poteri penetranti e straordinari del Governo, limitandosi a circoscriverli temporalmente, in continuità con l'impostazione già adottata nel caso ILVA (Corte cost., sent. n. 85/2013).

Non è, inoltre, senza significato che il primo intervento normativo ampio di attuazione del novellato art. 9 Cost. sia stato promosso per mano del Governo mediante l'adozione del decreto-legge n. 153/2024, poi convertito (cfr. l. n. 191/2024, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 ottobre 2024, n. 153, recante disposizioni urgenti per la tutela ambientale del Paese, la razionalizzazione dei procedimenti di valutazione e autorizzazione ambientale, la promozione dell'economia circolare, l'attuazione di interventi in materia di bonifiche di siti contaminati e dissesto idrogeologico"). Senza entrare nel dettaglio della specifica normativa, possiamo osservare che, almeno nelle dichiarazioni di principio, essa si pone l'obiettivo di rispondere al nuovo testo costituzionale, adottando un approccio integrato per affrontare le sfide ambientali contemporanee, promuovendo pratiche di sviluppo sostenibile e protezione rigorosa dell'ambiente. Le nuove norme prevedono, infatti, un ampio ventaglio di misure, in ossequio ai principi di cui all'art. 9, comma 3, Cost.: da disposizioni specifiche per la tutela dell'ambiente in vari contesti, alla modifica del sistema delle autorizzazioni ambientali, per renderlo più efficiente, a strategie e azioni di economia circolare per ridurre il consumo di risorse, ad azioni più concrete di bonifica e di gestione del rischio.

Dal punto di vista giurisdizionale, è significativo osservare che la Corte costituzionale ha interpretato la riforma in modo ampio, sottolineando da un lato la sua portata innovativa e dall'altro il suo essere totalmente in linea con la copiosa giurisprudenza costituzionale sul tema e, in fondo, anche con l'interpretazione "statalista" della materia ambientale; interpretazione che, come vedremo in seguito, a mio avviso sarà rafforzata non solo dal carattere di principio fondamentale dell'art. 9, comma 3, Cost., ma anche dal particolare momento storico che inciderà di sicuro sulle politiche nazionali in materia. È possibile notare come questa "lettura" della riforma costituzionale da parte della Corte costituzionale abbia già avuto un impatto sull'attività del giudice amministrativo che si trovi a confrontarsi con questioni riguardanti la tutela dell'ambiente o del paesaggio.

In particolare, è importante richiamare due pronunce che si pongono in linea con l'interpretazione che la Corte costituzionale ha offerto dei parametri di cui agli artt. 9 e 41 Cost., come riformati nel 2022.

Nella prima decisione (Cons. di Stato, Sez. VI, sent. n. 902/2025), in tema di tutela del paesaggio, il Consiglio di Stato coglie l'occasione per sottolineare come «il nuovo testo dell'art. 9 Cost., come novellato dalla legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, depone nel senso della maggiore, e non minore, tutela dei valori ambientali e paesaggistici nell'ottica della salvaguardia delle generazioni future e dello sviluppo sostenibile, sicché l'interpretazione delle disposizioni che disciplinano i procedimenti in materia di ambiente e paesaggio dovrebbe essere orientata nel senso di conseguire tale obbiettivo di fondo e quindi accrescere e non diminuire il livello di protezione effettiva

di tali valori (Cons. di Stato, Sez. IV n. 2836/2023; Cons. di Stato, Sez. VII n. 6578/2023)». Ne deriva che anche quei procedimenti amministrativi contraddistinti da un'amplissima discrezionalità tecnica – come quello della dichiarazione di beni di notevole interesse pubblico, di cui all'art. 136, comma 1, lett. c) e d), del d.lgs. n. 42/2004 ("Codice dei beni culturali e del paesaggio") oggetto del giudizio – siano comunque sempre «correlati a valori primari di rango costituzionale ed internazionale, rispetto ai quali la ponderazione degli interessi privati non deve essere giustificata neppure allo scopo di dimostrare che il sacrificio imposto sia stato contenuto al minimo possibile, collocandosi tale valutazione all'interno della tutela costituzionale del paesaggio».

In altra pronuncia, di poco successiva, lo stesso Giudice amministrativo (Cons. di Stato, Sez. III, sent. n. 1111/2025), occupandosi del regolamento per la qualità dell'aria del Comune di Milano, nella parte in cui intende contenere le immissioni inquinanti incluso il particolato atmosferico derivante dal consumo di tabacco, sottolinea l'interpretazione offerta dalla Corte costituzionale della stessa riforma, sia nel senso di accentuamento del carattere unitario e sovranazionale del tema ambiente (richiamando C. cost. sent. n. 16/2024), sia richiamando testualmente l'interpretazione della stessa Corte costituzionale, nella sent. n. 105/2024, la quale: «ha, di recente, rimarcato che "la riforma del 2022 consacra direttamente nel testo della Costituzione il mandato di tutela dell'ambiente, inteso come bene unitario, comprensivo delle sue specifiche declinazioni rappresentate dalla tutela della biodiversità e degli ecosistemi, ma riconosciuto in via autonoma rispetto al paesaggio e alla salute umana, per quanto ad essi naturalmente connesso; e vincola così, esplicitamente, tutte le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della sua efficace difesa" e che la "tutela dell'ambiente – nell'interesse, ancora, dei singoli e della collettività nel momento presente, nonché di chi ancora non è nato – assurge ora a limite esplicito alla stessa libertà di iniziativa economica, il cui svolgimento non può "recare danno" – oltre che alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, come recitava il testo previgente dell'art. 41, secondo comma, Cost. – alla salute e all'ambiente" (Corte cost., 13/06/2024, n. 105)».

Ci si può poi chiedere se la responsabilità intergenerazionale di cui all'art. 9 Cost. può, in questo contesto, costituire "appiglio" attraverso cui "ottenere" giustizia climatica anche in Italia. L'enunciata sempre maggiore sensibilità per le tematiche appena esposte, infatti, ha condotto non solo alla creazione di norme giuridiche che variamente impongano comportamenti virtuosi o ne vietino di deprecabili, sia ai singoli sia agli Stati, ma ha anche preteso sempre maggiori margini di invocabilità e di tutela per i diritti che sono stati via via riconosciuti, tanto che è oggi invalso discutere di *climate change litigation* e di *climate justice*. A testimonianza del ruolo ormai assunto dalla *climate change litigation* di primario strumento per l'ottenimento di risultati fattivi in termini di tutela ambientale e di assunzione di responsabilità da parte degli Stati e degli attori economici coinvolti, si vedano *database* quali quello creato dal centro di ricerca *Sabin Center for Climate Change Law* della Columbia University (consultabile al link https://climatecasechart.com/). Banche dati come quella appena indicata permettono non solo di tenere traccia delle tendenze generali che attraversano la *climate change*

litigation, ma anche di indagare la percorribilità di vie altrove già praticate con successo.

Sotto questo profilo, ritengo importante richiamare le recenti pronunce della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nei confronti degli Stati per le insufficienti misure a tutela dell'ambiente (cfr. C. Edu, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland, application no. 53600/20,* e *Cannavacciuolo and Others v. Italy, applications nos. 51567/14 and three others*).

Di grande notorietà è la seconda pronuncia, con la quale la Corte Edu ha condannato l'Italia per violazione dell'articolo 2 CEDU (diritto alla vita) per via dell'inefficace gestione dell'emergenza ambientale nella cd. Terra dei Fuochi. In particolare, la Corte ha rilevato che lo Stato italiano non abbia avvisato efficacemente la popolazione sui rischi derivanti dal vivere in tale area geografica. Inoltre, con la pronuncia sono stati assegnati allo Stato italiano due anni di tempo per l'adozione di una strategia di bonifica, di un meccanismo di monitoraggio indipendente e di una piattaforma pubblica di informazione.

Si tratta di un ricorso ben precedente alla riforma costituzionale, che fa ipotizzare, in futuro, la possibilità di giudizi ancora più severi da parte della Corte Edu: come è noto, infatti, davanti alla Corte va descritta non solo la situazione di fatto ma anche il contesto normativo, a partire dai principi costituzionali, sulla cui base poi la Corte ha modo di valutare quel "margine di apprezzamento" riservato a ogni Stato nelle sue decisioni politiche. Ovvio che tale margine diminuisca di fronte a una norma scritta chiara, da cui si deducono doveri anche per il potere politico, come è il novellato art. 9 Cost.

Un altro caso interessante su cui riflettere, dove il giudice non è entrato nel merito, ma che è stato posto e che ci dimostra come "ambiente" e "clima" cominciano a diventare oggetto di pretese, davanti alle Corti, con una impostazione ben diversa dal passato è costituito dal celebre caso "Giudizio Universale", primo caso rilevante di *Climate Change Litigation* in Italia (Trib. Roma, Sez. II civile, sent. n. 3552/2024).

In questo caso gli attori (fra cui l'Associazione "A Sud Ecologia e Cooperazione OdV") hanno citato in giudizio lo Stato italiano chiedendo al giudice di: accertare la responsabilità dello Stato per non aver adottato misure efficaci di contrasto al cambiamento climatico e, conseguentemente, di condannare lo Stato ad adottare tali misure (come risarcimento in forma specifica ex art. 2058 c.c.). Un'analisi della pronuncia consente di rilevare l'ampiezza forse eccessiva delle pretese attoree che non si focalizzano sul risarcimento di un danno subito, bensì nella condanna ad adottare "tutte le misure necessarie", ritenendo lo Stato italiano responsabile della violazione di diritti fondamentali.

Come si è detto, il giudice romano ha qui riconosciuto l'assoluto difetto di giurisdizione e non si è pronunciato nel merito, ma c'è da ipotizzare che azioni simili, magari meglio circoscritte e argomentate, potrebbero trovare ben altro tipo di risposta.

E in effetti, una pronuncia della Corte di cassazione, antecedente alla riforma (cfr. Corte cass., ord. n. 5022/2021), fa intravedere un orizzonte ampio per una maggiore tutela, soprattutto alla luce del novellato art. 9 Cost.: «al di là delle etichette di rifugiato,

migrante climatico, migrante ambientale e via dicendo, ciò che preme è dare una tutela giuridica a queste persone, per volgere l'attenzione ad una gestione organizzata della migrazione, in vista di un fenomeno, quale il *climate change*, che sembra ineluttabile».

GIORGIO GRASSO

Credo che la riforma costituzionale, a più di tre anni dalla sua entrata in vigore, abbia avuto sinora un "seguito" relativo e che, almeno dalle risposte date ai quesiti n. 3, n. 5 e n. 6 di questo *Forum*, si potrà cogliere una parte degli effetti che la costituzionalizzazione dell'ambiente tra i principi fondamentali della Costituzione e le modifiche del secondo e del terzo comma dell'art. 41 hanno cominciato a produrre.

Tre spunti specifici, riguardanti il potere legislativo, il potere esecutivo e quello giurisdizionale, saranno peraltro immediatamente trattati, non senza aver prima ricordato il tragico frangente che ha, da subito, messo i bastoni tra le ruote alla riforma. Mi riferisco, ovviamente, alla quasi coincidenza temporale tra l'approvazione e poi l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2022 e l'invasione dell'Ucraina da parte della Russia, che aveva fatto risaltare la necessità, per un Paese che aveva appena introdotto la tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali della Costituzione, di riaprire le centrali a carbone al fine di far fronte alla crisi energetica determinata dalla mancanza di gas proveniente dalla Russia. Una decisione analoga, del resto, venne presa anche in Germania dalla stessa maggioranza di Governo che solo qualche mese prima aveva emendato con grande tempestività la legge sul clima, dichiarata parzialmente incostituzionale dalla notissima decisione del Tribunale costituzionale federale tedesco del 24 marzo 2021. Tornando all'Italia, non è forse un caso che con l'avvio della XIX Legislatura e la nomina del Governo presieduto da Giorgia Meloni il Ministero dell'ambiente e della transizione ecologica abbia assunto l'inedita denominazione di Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica.

Dal punto di vista del potere legislativo, che vorrei qui intendere riferendomi all'esercizio della funzione legislativa, nel circuito della responsabilità politica che lega il Governo al Parlamento, non è parso da subito un buon biglietto da visita della riforma il contenuto del decreto-legge n. 2 del 2023, recante "Misure urgenti per impianti di interesse strategico nazionale", convertito con modificazioni nella legge n. 17/2023, specie per quanto previsto dal suo articolo 6, "Disposizioni in materia di sequestro". Il meccanismo complessivamente previsto per la ripresa dell'attività d'impresa, in presenza di stabilimenti industriali o parti di essi dichiarati di interesse strategico nazionale, al fine di realizzare «il bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva e di salvaguardia dell'occupazione e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute, dell'ambiente e degli altri eventuali beni giuridici lesi dagli atti illeciti commessi», lasciava infatti largamente insoddisfatti, per la genericità delle misure previste per conseguire questo bilanciamento e per la mancata esplicitazione del relativo procedimento autorizzatorio, come del resto la Corte costituzionale nella sentenza n. 105 del 2024 ha poi rilevato (si veda la risposta al quesito n. 5).

Quanto al potere esecutivo, inteso qui come esercizio della funzione amministrativa, è significativo menzionare il percorso che si sta compiendo per revisionare l'insieme della normativa ambientale, la gran parte oggi contenuta nel poderoso d.lgs. n. 152 del 2006, "Norme in materia ambientale". In tal senso, il decreto adottato dal Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica e dal Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa del 25 gennaio 2024 ha previsto l'istituzione di una Commissione interministeriale, presso l'Ufficio di Gabinetto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica (la c.d. Commissione Picozza), con il compito di «elaborare uno schema di legge delega per il riassetto e la codificazione delle normative vigenti in materia ambientale, onde raccoglierle in un unico testo normativo coerente con la legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 e con i principi euro-unitari e internazionali». La commissione ha concluso i suoi lavori, ma i risultati non sono ancora di dominio pubblico.

Considerando, infine, il potere giudiziario, basta forse rammentare che la riforma costituzionale sull'ambiente è stata completamente ignorata dalla deludente sentenza del Tribunale di Roma del 24 febbraio 2024, riguardante la vertenza climatica conosciuta con il nome di *Giudizio Universale*. Vero è che nell'art. 9, comma 3, Cost. revisionato non si parla espressamente di clima, ma un giudice molto consapevole, il Tribunale costituzionale federale tedesco, utilizzando il parametro dell'art. 20a del *Grundgesetz* – il quale a sua volta non menziona in alcun modo il clima – non ha esitato a condannare la Germania, nella notissima, già ricordata, sua decisione del 24 marzo 2021, per non aver fatto abbastanza proprio per quanto riguarda il rispetto delle obbligazioni climatiche che gravano sullo Stato tedesco. Leggendo del resto lo sbrigativo decreto di scioglimento del 2 aprile 2025, della riserva assunta il 29 gennaio 2025 al termine della prima udienza della causa di appello, con cui la Corte di Appello di Roma, I Sezione Civile, investita dell'appello sulla pronuncia del Tribunale di Roma appena citata, ha fissato l'udienza di rimessione della causa al 21 ottobre 2026, disconoscendo completamente anche l'urgenza temporale della questione climatica, ben si capisce quanto sia forte il rischio di uno snaturamento dello spirito della revisione degli artt. 9 e 41 Cost. [così, già riguardo alla decisione del Tribunale di Roma di febbraio 2024, A. MOLFETTA, *La sentenza Giudizio Universale in Italia: un'occasione mancata di "fare giustizia" climatica*, in *Osservatorio costituzionale*, 5/2024, 189].

Gli esempi che si sono brevemente riportati – e quanto si dirà rispondendo ad altre domande del *Forum* – sembrano esprimere quindi non solo un possibile effetto propulsivo, piuttosto che limitativo da parte della riforma, ma anche una sua sostanziale elusione.

ANNA MARIA NICO

Ad ormai tre anni di distanza dall'entrata in vigore della legge cost. n. 1 del 2022 sembrerebbe potersi affermare che il "seguito" della revisione degli articoli 9 e 41 Cost. appaia ancora piuttosto indefinito, tanto per quel che attiene l'attuazione del nuovo

Principio fondamentale di tutela dell'ambiente (art. 9 Cost.), quanto per quel che concerne la modifica concreta dei meccanismi di funzionamento della c. d. costituzione economica (art. 41 Cost.).

In effetti, se si guarda alla tutela della biodiversità e degli ecosistemi (art. 9 Cost.), soltanto pochi mesi dopo l'entrata in vigore della legge cost. n. 1 del 2022, il legislatore ha modificato la legge-quadro n. 157 del 1992 sulla caccia ampliando le possibilità della pratica venatoria e introducendo un'ulteriore forma di regionalizzazione della materia «tutela degli animali». Tale modifica solleva un duplice ordine di criticità: sul piano formale in quanto la novella normativa è avvenuta con legge di bilancio e non con atto legislativo propriamente finalizzato a definire forme e modi di tutela degli animali ex art. 9, comma 3, Cost.; sul piano sostanziale perché l'art. 9, comma 3, Cost. affida espressamente al solo Stato la competenza nella relativa "materia".

Inoltre, su un piano più generale, sembra potersi dire che la tutela della biodiversità e degli ecosistemi non abbia, almeno sino ad ora, concretamente inciso sulla ridefinizione delle politiche pubbliche adottate dal Governo e dal Parlamento, sebbene non siano mancate novità normative mediante le quali si è introdotto un espresso e opportuno riferimento alle precipue esigenze di tutela dell'ambiente all'interno dei diversi gangli ordinamentali. Basti pensare ai criteri ambientali minimi previsti nel nuovo Codice dei contratti pubblici finalizzati a garantire lo svolgimento sostenibile degli appalti, giacché è proprio in tale occasione che si moltiplicano micro-interventi potenzialmente esiziali per la tutela effettiva degli equilibri ambientali.

La stessa giurisprudenza costituzionale non sembra, almeno sino ad ora, aver fornito un'interpretazione realmente innovativa del complessivo ordito costituzionale modificato in senso ambientale, benché non siano mancate pronunce del Consiglio di Stato in cui la tutela degli animali è assurta al rango di principio supremo dell'ordinamento (si veda Cons. St., ordinanza n. 2918 del 14 luglio 2023).

Per quel che concerne l'art. 41 Cost., invece, l'emergenza energetica e il conflitto russo-ucraino appaiono aver sicuramente rallentato la possibile attuazione legislativa delle innovative disposizioni costituzionali che hanno modificato la "costituzione economica". Basti far riferimento al D.L. n. 2 del 2023 (recanti misure urgenti per impianti di interesse strategico nazionale) nel quale non è operato alcun richiamo all'art. 41 Cost. e ai relativi parametri costituzionali che, invece, si rendevano necessari *ratione materiae*. L'emanazione di tale decreto ha dato origine ad una defatigante e complessa vicenda processuale per reati di disastro ambientale che si è conclusa con la sentenza della Corte costituzionale n. 105 del 2024 (meglio nota come sentenza sul caso Priolo). Il Giudice delle leggi ha così potuto fornire la prima interpretazione organica del rinnovato ordito costituzionale a tutela dell'ambiente, senza tuttavia invalidare il bilanciamento operato dal Governo in continuità con le precedenti pronunce rese sul caso Ilva.

Sul punto non si dubita che le giurisdizioni possano comunque svolgere un ruolo di precipuo rilievo, tuttavia resta fermo che la possibile riprogrammazione socio-ambientale delle attività economiche non possa prescindere dall'intervento legislativo dell'organo rappresentativo della «Nazione».

Il primo seguito della revisione costituzionale è stata la sentenza n. 105 del 2024 della Corte costituzionale che, seppure ossimorica per l'incoerente relazione tra le interpretazioni lì avanzate e i pronunciamenti con essa dati, ha affermato che un'«efficace difesa» dell'ambiente «vincola (…) esplicitamente, tutte le pubbliche autorità ad attivarsi». Si tratta di un vero e proprio «mandato» ambientale che costruisce nuovo limite e inedita forma della sovranità popolare. Limite e linea di sviluppo che la pronuncia n. 105, esprimendosi su un tradizionale disastro ambientale privato/pubblico come quello di Priolo Gargallo, rintraccia nelle due autonome ma connesse integrazioni introdotte al secondo comma dell'art. 41 Cost., della «salute» e dell' «ambiente» nuovi limiti che vanno oltre la costruzione del diritto all'«ambiente salubre»: «assurge ora a limite esplicito alla stessa libertà di iniziativa economica, il cui svolgimento non può "recare danno" – oltre che alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, come recitava il testo previgente dell'art. 41, secondo comma, Cost. – alla salute e all'ambiente».

Si tratta, afferma la sentenza, di un «divieto» in contrasto con il quale «nessuna misura potrebbe legittimamente autorizzare un'azienda a continuare a svolgere stabilmente la propria attività»: la parola divieto sembrerebbe voler superare le ristrettezze del mero limite esterno sebbene questa eventuale nuova effettività non abbia trovato applicazione nel caso Priolo.

Se l'espressione «divieto» esprime un concetto ben più stringente del mero limite esterno, però, oltre a far leva sul «danno» che l'iniziativa economica privata non deve produrre si sarebbe dovuto valorizzare il riferimento alla «utilità sociale» presente nello stesso art. 41 che è nozione che anticipa l'evento di degrado sanzionabile in nome dell'ambiente salubre e ristruttura l'esercizio di una libertà così centrale nei modi di produzione, nel modello di sviluppo.

Trattandosi di vincoli e divieti costituzionali, l'inadempimento o l'inerzia dello Stato a fronte della crisi ecologica (strettamente ambientale territoriale o climatica) si nutrono di un fraintendimento dell'accezione moderna della sovranità che stenta ancora oggi a essere abbandonata, incentrata sulla concezione individualistica e proprietaria che dall'appropriazione della terra, intesa come territorio oggetto di dominio inviolabile, si estende filosoficamente all'ambiente ridotto a oggetto di possesso e di sfruttamento libero da interferenze.

La sovranità popolare, per quanto territoriale, invece si fonda e si limita in Costituzione che veicola un'antropologia della socialità nella pari dignità che richiede la tenuta degli equilibri ecosistemi quale precondizione dell'esercizio dei diritti inviolabili in modo universale.

La riconfigurazione dell'effettività dei diritti costituzionali obbliga e vincola «l'ordinamento della Repubblica» in tutte le sue parti, enti e poteri.

Se le istituzioni non operano in modo coerente con il principio ecologico possono essere chiamate a rispondere per violazione dei connessi obblighi e doveri?

Se il potere legislativo vanta certamente la discrezionalità su *come* conformarsi al principio ecologico, non di meno il *se* e il *quando* sono inderogabili: la piena e totale normatività dei principi fondamentali sanciti in Costituzione non è più tema di dibattito; per quanto riguarda il cambiamento climatico le acquisizioni delle scienze della terra sono state tradotte in vincoli giuridici internazionali con precise tappe di intervento che impongono strategie verificabili, come insegna la Corte Edu nel caso *Klima-Seniorinnen* dell'aprile 2024; il modello Ilva della *«temporaneità perpetua»* è stato condannato dalla Corte di Giustizia dell'UE pochi giorni dopo la sentenza italiana Priolo Gargallo, caso in cui la determinazione dell'Esecutivo, addirittura nel suo solo organo presidenziale, è determinante. La giurisdizione porta il peso di dover far valere i limiti costituzionali ed è, quindi, costretta a non «ignorare il suo ruolo di organo giudiziario incaricato di far rispettare i diritti umani» come è scritto nella citata pronuncia della Corte di Strasburgo.

Esiste un diritto ecologico?

La sovranità spetta al popolo e parte attiva del popolo ritiene che i diritti ecologici siano precondizione di ogni altro. La strada migliore, sulla falsariga della storia dei diritti politici che ha portato alla sentenza n. 1 del 2014, potrebbe essere quella dell'accertamento dell'esistenza di situazioni giuridiche soggettive per tutelare le quali è necessario rimuovere un pregiudizio.

Sotto questo profilo non deve sfuggire il richiamo nella sentenza n. 105 del risalente precedente giurisprudenziale del 1987, finora non adeguatamente valorizzato, quando la Corte costituzionale considerò la salvaguardia dell'ambiente come «diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività» (sent. n. 210 del 1987).

SANDRO STAIANO

Che la revisione degli artt. 9 e 41Cost. imponga nuovi bilanciamenti tra valori, una «nuova assiologia compositiva» è subito emerso nell'opera del giudice comune: in tema di dislocazione di pale eoliche, dell'impatto di esse sul paesaggio, i vincoli posti a tutela di questo sono stati ritenuti cedenti innanzi all'esigenza di non «sacrificare interamente l'interesse ambientale indifferibile della transizione ecologica, la quale comporta la trasformazione del sistema produttivo in un modello più sostenibile che renda meno dannosi per l'ambiente la produzione di energia, la produzione industriale e, in generale, lo stile di vita delle persone» (Consiglio di Stato, Sezione VI, n. 8167/2022, 23 settembre 2022). Domanda: sarebbe stata possibile una pronuncia siffatta in vigenza del testo originario dell'art. 9 Cost., il cui fulcro era la tutela del paesaggio, insieme al patrimonio storico e artistico della Nazione, dalla quale il lungo lavorio giurisprudenziale qui sopra richiamato aveva inferito un concetto di ambiente come bene immateriale unitario? In connessione: cosa è da attendersi al cospetto dell'impatto degli impianti per la produzione di energie alternative in vista di obiettivi di decarbonizzazione? Tali impianti sono realizzati da imprese private, che agiscono

nell'esercizio della libertà di iniziativa economica privata, potendo presentare il proprio intervento come funzionale a una migliore tutela della salute e dell'ambiente, nel verso della «transizione ecologica» e di una produzione di energia «meno dannosa per l'ambiente». Nel caso oggetto della richiamata sentenza del Consiglio di Stato, si trattava della installazione di una sola pala eolica. Ci si può chiedere quali potranno essere gli orientamenti giurisprudenziali al cospetto degli investimenti in grandi impianti, quali i parchi eolici terrestri o marini, di cui pure si discorre; o di rigassificazione, sulla terra ferma o offshore. Si tratterà evidentemente di bilanciare, soprattutto selezionando le dislocazioni. Ma si può dire, fin d'ora, che la revisione costituzionale è potenzialmente idonea a mettere in ombra il tema dell'impatto negli equilibri territoriali.

Quanto al giudice costituzionale, va rilevato che la sent. n. 28 del 2025 fa prevalere l'esigenza di promozione dei processi di decarbonizzazione sulla tutela del paesaggio e degli equilibri territoriali, dichiarando l'illegittimità dell'art. 3 della legge regionale della Sardegna, n. 5 del 2024, per violazione dell'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, che aveva imposto il divieto temporaneo di installazione di fonti rinnovabili in attesa dell'approvazione della legge regionale per l'individuazione di aree idonee. Ma in questo caso non v'è riferimento espresso alla tutela ambientale.

È invece ben chiaro come la revisione degli artt. 9 e 41 Cost. abbia indotto a rimodulare, nella conformazione delle motivazioni se non negli effetti concreti delle decisioni, l'orientamento maturato in ordine all'annosa questione del mantenimento in attività di grandi stabilimenti industriali, dell'ILVA di Taranto precipuamente, «di interesse strategico nazionale», dai cui processi produttivi è accertato derivare grave danno alla salute dei lavoratori e delle popolazioni residenti nell'area di insediamento degli impianti, a causa dell'inquinamento ambientale. Nel difficile bilanciamento tra diritto alla salute e diritto al lavoro, il decisore politico non è stato in grado di mettere in atto o di imporre ai titolari delle imprese misure di risanamento. Ha perciò agito in supplenza la magistratura penale, "contrattando" provvedimenti di sequestro e condizioni per la revoca di essi, in tensione con la proprietà. Il legislatore è intervenuto di rincalzo, con decreti-legge, di tenore sostanzialmente provvedimentale, incidenti sulla disciplina dell'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA), e consentendo la prosecuzione dell'attività produttiva anche in costanza del sequestro penale, mai riuscendo a far decollare piani di risanamento. Allo stato, dopo l'ingresso nella proprietà di Invitalia, società interamente partecipata dal Ministero dell'economia e delle finanze, il mancato accordo con il nuovo socio privato, il conseguente commissariamento, sono in corso procedimenti, contrastati per l'intervento del giudice amministrativo causato da irregolarità procedimentali, per la realizzazione di impianti compatibili con l'ambiente.

La Corte costituzionale è intervenuta ripetutamente ad arbitrare il conflitto e a razionalizzare i rapporti istituzionali. Nell'ambito della copiosa giurisprudenza a ciò rivolta, un punto di scansione è dato dalla sentenza n. 85 del 2013, presa a riferimento dal legislatore, dai giudici comuni e dalla stessa Corte, quando si è trattato di considerare il mutamento del quadro normativo. Anche – ed è ciò che qui maggiormente importa considerare – dopo la modifica dei parametri costituzionali.

Con la sentenza n. 85 del 2013 la Corte costituzionale ha riaffermato la demarcazione tra «provvedimenti cautelari funzionali al processo, di competenza dell'autorità giudiziaria, e provvedimenti di prevenzione generale, spettanti, nel rispetto delle leggi vigenti, all'autorità amministrativa». Il fatto che la giurisdizione valichi il confine sul presupposto delle inadempienze e delle irresolutezze del legislatore non può impedire alla legge di intervenire; né «è ragione giuridico-costituzionale sufficiente per determinare un'espansione dei poteri giudiziari oltre la decisione dei casi concreti». È alla propria sentenza n. 85 del 2013, alle regole di bilanciamento in essa stabilite, che la Corte fa riferimento quando, con la sent. n. 58 del 2018 dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 del d.l. n. 92 del 2015, che aveva consentito la prosecuzione dell'attività di impresa negli «stabilimenti di interesse strategico nazionale», in presenza di sequestro disposto dall'autorità giudiziaria «quando lo stesso si riferiva a ipotesi inerenti alla sicurezza dei lavoratori», per un periodo di tempo non superiore a dodici mesi, da esso decorrenti, e sotto la condizione della predisposizione da parte dell'impresa, entro trenta giorni decorrenti dallo stesso *dies a quo*, di «un piano recante misure e attività aggiuntive, anche di tipo provvisorio, per la tutela della sicurezza sui luoghi di lavoro». La Corte costituzionale ha ritenuto, a differenza di quanto deciso per la fattispecie considerata nella sent. n. 85 del 2013, che nel caso *de quo* «il legislatore ha finito col privilegiare in modo eccessivo l'interesse alla prosecuzione dell'attività produttiva, trascurando del tutto le esigenze dei diritti costituzionali inviolabili legati alla tutela della salute e della vita stessa (artt. 2 e 32 Cost.), cui deve ritenersi inscindibilmente connesso il diritto al lavoro in ambiente sicuro e non pericoloso (art. 4 e 35 Cost.)».

Tutta tale elaborazione giurisprudenziale fa da retroterra comparativo quando questioni analoghe a quelle insorte per l'ex-ILVA debbono essere considerate per altri stabilimenti industriali. Ma intanto è subentrata la revisione degli artt. 9 e 41 Cost.

Nel nuovo contesto deve essere inquadrata la vicenda del «polo petrolchimico di Siracusa», orientata dalla sentenza della Corte costituzionale n. 105 del 2024.

La Corte assume a riferimento, ancora una volta, la propria sentenza n. 85 del 2013, rilevando due necessari punti di scostamento da essa: il mancato riferimento del giudice remittente del nuovo giudizio al quadro complessivo dei parametri assunti a riferimento in quella decisione, sulla base dei quali il giudice *a quo* aveva prospettato l'«indebita incidenza» dell'atto legislativo, privo dei caratteri di generalità, sul «giudicato cautelare», e alle «pretese deroghe … ai princìpi costituzionali dettati in materia di responsabilità penale ed esercizio dell'azione penale»; l'intervenuta revisione degli artt. 9 e 41 Cost., dalla quale la nuova sentenza, nel quadro della tutela dell'ambiente come bene unitario, inferisce un «limite esplicito alla stessa libertà di iniziativa economica».

Ciò che dunque era stato ritenuto o poteva essere ritenuto lecito dalla sent. n. 85 del 2013, sulla base del «ragionevole bilanciamento» tra diritto alla salute e diritto al lavoro all'epoca della pronuncia, non può più essere considerato tale: la mancata identificazione dell'«autorità amministrativa competente ad adottare le misure di bilanciamento alle quali il giudice sarà poi vincolato»; la mancata definizione del

rapporto di «tali misure con l'AIA degli stabilimenti industriali suscettibili di essere indicati di interesse strategico nazionale … e con l'eventuale procedimento di riesame dell'AIA medesima»; la mancata statuizione del «termine finale di operatività» della misura amministrativa di bilanciamento.

La Corte vede nelle nuove formulazioni costituzionali una esplicitazione di ciò che doveva ritenersi implicito: la tutela dell'ambiente come limite della libertà di iniziativa economica. L'implicito poteva inferirsi in sede interpretativa. Vi può essere perciò una linea di continuità con l'assetto dei valori precedente la revisione, la quale però ha una sua utilità ermeneutica.

III Domanda

La costituzionalizzazione dell'ambiente, nella sua dimensione valoriale (art. 9, 3° comma, Cost.), al di là di quella competenziale (art. 117, 2° comma, let. s Cost.), si risolve in una equiordinazione rispetto alla tutela del paesaggio e del patrimonio culturale (art. 9, 2° comma, Cost.)? Quale è la prospettiva di sviluppo del bilanciamento soprattutto in seno ai procedimenti amministrativi autorizzatori?

MARIA ESMERALDA BUCALO

La questione della equiordinazione (o della sovraordinazione) della tutela dell'ambiente rispetto a quella del paesaggio e del patrimonio culturale deriva, come è chiaro, dall'inserimento della prima fra i principi fondamentali, realizzandosi così una modifica costituzionale mai avvenuta fino ad ora e la cui legittimità ha suscitato un ampio dibattito.

Sul punto bisogna subito rilevare, dal punto di vista sistematico, la correttezza della collocazione della tutela dell'ambiente nell'art. 9 Cost., non foss'altro perché si pone in continuità con la giurisprudenza costituzionale che ben prima della riforma ha affermato la "dimensione valoriale" dell'ambiente e della sua tutela e in quanto tale ne ha identificato la "natura traversale".

D'altro canto, dal punto di vista meramente formale non è certo la collocazione di una disposizione in una parte o in un'altra della Costituzione a determinarne l'immodificabilità (e conseguentemente la superiorità gerarchica rispetto ad altre), atteso che è la pluricitata sentenza della Corte costituzionale n. 1146/1988 ad affermare che «La Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la 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».

È evidente che nel caso della riforma costituzionale di cui parliamo non ci sia alcuna sovversione o modifica del contenuto essenziale di alcun principio, ma semmai l'integrazione del principio della tutela dell'ambiente in una dimensione intergenerazionale. In altre parole, il Legislatore costituzionale, inserendo il comma 3 all'art. 9 Cost., ha esplicitato un "valore primario" già riconosciuto come tale dalla giurisprudenza pluridecennale, non modificando i commi originari e mantenendone inalterata la "dimensione valoriale culturale".

Se non fossero sufficienti tali assunti a rendere quanto meno difficile l'adesione alla tesi per la quale la tutela dell'ambiente sarebbe un principio sovraordinato in quanto dotato di un "tono costituzionale intrinseco", tale da determinare la *deminutio* degli altri, è anche possibile considerare che le questioni ambientali nella loro indefettibilità sono strettamente connesse anche ad altri principi supremi pienamente riconosciuti nel nostro ordinamento costituzionale, quale per esempio il diritto alla vita.

Dunque, nessuna gerarchia fra valori può scaturire dalla costituzionalizzazione della tutela dell'ambiente nell'art. 9 co. III Cost., ma solo la sua equiordinazione rispetto agli altri principi sanciti esplicitamente o implicitamente in Costituzione e che con esso vanno bilanciati.

La medesima tesi è confortata dalla lettura congiunta degli art. 9 e art. 41 Cost. Quest'ultimo è stato integrato dalla novella costituzionale nel senso che adesso la libertà di iniziativa economica privata è tenuta a rispettare non solo l'utilità sociale, la sicurezza, la libertà e la dignità umana, ma anche la salute e l'ambiente (comma 2) ed è riservato alla legge la possibilità di indirizzare e coordinare l'attività economica, pubblica e privata, a fini ambientali, oltre che ai tradizionali fini sociali (comma 3).

La modifica costituzionale ha, dunque, come primi destinatari il Legislatore e le Amministrazioni, sebbene debba rilevarsi che il primo goda di una discrezionalità limitata, atteso che l'attività economica privata rimane nella piena autonomia degli interessati, restando fermo che l'imprenditore svolga per libera scelta l'attività produttiva e lo faccia fino a quando i limiti, i programmi e i controlli imposti non superino la soglia oltre la quale viene meno l'interesse dell'imprenditore alla produzione (si veda sul punto Corte cost., n. 127 del 1990 che ha chiarito, che nel caso in cui la tutela dell'ambiente e della salute umana richieda la fissazione di massimi di tollerabilità delle emissioni inquinanti, tuttavia il pubblico potere "non potrebbe imporre nuove tecnologie disponibili, capaci di ridurre ulteriormente il livello d'inquinamento, se queste risultino eccessivamente costose per la categoria cui l'impresa appartiene").

Come è chiaro, se a individuare di volta in volta il punto di equilibrio fra valori equiordinati è in prima battuta il Legislatore, in seconda battuta tale bilanciamento, è successivamente operato nel giudizio di legittimità davanti alla Corte costituzionale. Evidentemente l'inserimento della salute, dell'ambiente e dei fini ambientali all'interno dell'art. 41 Cost. non comporta alcun superamento degli orientamenti di tutela da tempo affermati dalla Corte costituzionale in via interpretativa, né comporta l'introduzione di un ordine gerarchico di valori, ponendo al vertice salute e ambiente. In generale, infatti,

il controllo sul bilanciamento effettuato in prima battuta dal Legislatore, viene operato dal Giudice delle Leggi sulla base dei principi di proporzionalità e ragionevolezza in modo tale da non sacrificare il nucleo essenziale di alcun diritto (principio, valore o interesse) e, dunque, non determinando la prevalenza assoluta di alcuno.

Per questo, come ci insegna il caso ILVA, il bilanciamento tra economia e ambiente risulta sempre mobile e dinamico, potendo in concreto condurre ad esiti diversi (sul punto si vedano Corte cost. n. 85/2013, n. 58/2018).

Da ultimo deve segnalarsi anche la sentenza n. 105/2024, che offre spunti di riflessione interessanti poiché assume come parametri di costituzionalità proprio i rinnovati art. 9 e 41 Cost. Oggetto della questione era la legittimità della disciplina che autorizza – in deroga agli ordinari meccanismi procedimentali – misure governative volte ad assicurare la continuità produttiva di grandi stabilimenti industriali, nonostante il sequestro degli impianti da parte dell'autorità giudiziaria (nello specifico, la procedura di cui al nuovo comma 1-*bis*.1 dell'art. 104-*bis* norme att. c.p.p., introdotta dal c.d. "decreto Priolo" e destinata a regolare i poteri di amministrazione spettanti al giudice del sequestro penale su stabilimenti dichiarati di "interesse strategico nazionale" ai sensi dell'art. 1 del primo "decreto salva-Ilva").

Secondo il giudice a quo la norma non avrebbe assicurato un adeguato bilanciamento tra il complesso degli interessi costituzionali coinvolti, vincolandolo ad autorizzare la prosecuzione dell'attività produttiva anche nel caso in cui le misure adottate si dovessero rivelare inadeguate rispetto alle esigenze di tutela della salute e dell'ambiente.

Per quello che qui interessa, è bene notare che in questo caso la Corte ha operato un bilanciamento del tutto diverso dalle sue precedenti pronunce, complessivamente dando positivo riscontro ai dubbi del giudice *a quo*, con una sentenza additiva, nella quale la dichiarazione di incostituzionalità della disposizione impugnata deriva dal fatto che essa non prevede un termine di applicazione delle misure ivi indicate, che la Corte stessa individua in non più di 36 mesi (in questo peraltro riprendendo e adeguandosi la sentenza della Corte di Giustizia della UE sui c.d. "decreti salva-Ilva" C-626/22).

Alla luce di tutto ciò, può affermarsi che l'accostamento dei fini ambientali ai fini sociali, quali obiettivi delle politiche pubbliche in materia economica, effettuato dal novellato terzo comma dell'art. 41 Cost., assume il significato pregnante di vincolo pubblicistico, per il Legislatore e le Pubbliche Amministrazioni, i quali dovranno perseguire obiettivi strutturali e di sistema in un'ottica di specifica tutela ambientale, anche nell'interesse delle future generazioni, che esige una reale e seria logica di tipo programmatorio.

MARCELLO CECCHETTI

Sulle due domande poste nel quesito ritengo di aver già preso posizione in sede di risposta ai quesiti nn. 1 e 2.

Il quesito, tuttavia, consente di mettere a fuoco un ulteriore elemento che, da altro punto di vista, conferma vieppiù proprio quella prospettiva di progressivo sviluppo e di

vera e propria esaltazione delle dinamiche connesse alle operazioni di bilanciamento, con le relative implicazioni, nei termini sopra evocati.

Nella individuazione dei terminali oggettivi dell'azione della Repubblica, la nuova formulazione dell'art. 9 Cost. rivela due opzioni fondamentali del legislatore di revisione del 2022: da un lato, la scelta di lasciare intatto l'originario secondo comma recante il riferimento alla tutela del *paesaggio* e del *patrimonio storico e artistico della Nazione*; dall'altro, la scelta di introdurre il riferimento alla tutela ecologica declinandola secondo una significativa articolazione plurale dei suoi oggetti: *ambiente*, *biodiversità* ed *ecosistemi*, ai quali si aggiunge – come norma autonoma e sia pure con formula di per sé alquanto incongrua – l'esplicita considerazione della tutela degli *animali*, che dovrebbe consentire di individuare questi ultimi come altrettanti destinatari distinti di speciali forme e modalità di protezione quali esseri viventi e senzienti singolarmente considerati, anche a prescindere dalla loro considerazione come fattori ed espressione di diversità biologica.

Da queste due opzioni mi pare possibile dedurre che l'ingresso esplicito della tutela ecologica nel testo costituzionale imponga che essa non solo debba considerarsi formalmente "equiordinata" rispetto ai due oggetti del secondo comma e alla tutela degli *animali*, ma anche che essa debba necessariamente riferirsi, parimenti e nei suoi obiettivi ultimi, all'*ambiente*, alla *biodiversità* e a tutti gli *ecosistemi*, con un triplice ordine di conseguenze giuridicamente rilevanti:

a) la tutela ecologica ha un terminale oggettivo multiforme e complesso, comprendendo al suo interno oggetti distinti e in tesi non coincidenti, le cui esigenze di salvaguardia non sempre risultano univocamente convergenti e che rimandano propriamente – oggi – alle esigenze complessive di quella "transizione ecologica" non reperibile *in rerum natura* e che è stata richiamata più sopra;

b) in quanto oggetto intrinsecamente complesso, la tutela ecologica impone fisiologicamente di affrontare e risolvere, con scelte adeguatamente ponderate, non solo i potenziali conflitti con gli interessi diversi e potenzialmente antagonisti (*in primis*, evidentemente, quelli contemplati negli altri enunciati dello stesso art. 9 Cost.), ma anche – e ancor prima – i c.d. "conflitti endo-ambientali" che possano insorgere tra "componenti" e "istanze" diverse ma parimenti riconducibili agli stessi interessi ambientali in senso lato (si pensi, per tutti, ai ben noti conflitti che affliggono le politiche di sviluppo delle energie rinnovabili tra la tutela su scala macro dell'ecosistema planetario contro il fenomeno dei cambiamenti climatici e la tutela su scala micro degli ecosistemi locali);

c) l'azione dei pubblici poteri richiede necessariamente una connessione diretta e indefettibile con le acquisizioni dei saperi tecnico-scientifici e, dunque, un'adeguata attività istruttoria che attinga a valutazioni tecniche, a tacer d'altro perché biodiversità ed ecosistemi non sono concetti giuridici e solo il sapere delle scienze ecologiche è in grado di identificare – ancorché dinamicamente e in una intrinseca dimensione di incertezza relativa – quali siano le connotazioni di salute e di equilibrio degli ecosistemi e le modalità per mantenerle o ripristinarle, ovvero quali siano le specie di biodiversità da tutelare e le condizioni per preservarle.

Approfondendo la portata innovativa della riforma, sotto il profilo valoriale o, per dirla con parole meno impegnative, di principio, un dato emerge con tutta evidenza. La costituzionalizzazione dell'ambiente (art. 9, comma 3, Cost.) corrisponde ad un'equiordinazione rispetto alla tutela del paesaggio e del patrimonio culturale (art. 9, comma 2, Cost.) giungendo alla constatazione che, nell'ambito di eventuali bilanciamenti fra di essi, non debba essere in ogni caso la tutela del paesaggio e del patrimonio culturale a prevalere sulle esigenze di salvaguardia dell'ambiente.

In particolare, quanto al patrimonio storico e artistico, deve rilevarsi come, essendo frutto dell'attività antropica, esso possa generare, in astratto, tensioni con la tutela ambientale. È invece forse difficilmente pensabile, in concreto, un contrasto tra il patrimonio culturale e l'ambiente, data la stretta relazione valoriale che discende dalla collocazione spaziale del patrimonio culturale in un dato contesto anziché in un altro.

Un altro aspetto importante, da sottolineare, è che, accanto al termine "ambiente", utilizzato in modo esclusivo nel nuovo art. 41 Cost., nel terzo comma dell'art. 9, vengono introdotti anche i termini "biodiversità" ed "ecosistemi". Questa scelta, discutibile forse su un piano scientifico, dal momento che la nozione ambiente sembrerebbe ricomprendere anche quelle dimensioni, a mio avviso è stata opportuna, in quanto sottolinea l'ampiezza e la complessità della nozione, nonché la portata del bilanciamento e delle scelte fra l'una e l'altra prospettiva.

In parole più semplici, alla luce del novellato art. 9 Cost., ci si troverà di fronte alla necessità di afferrare un fenomeno unitario e complesso, comunque da declinare nella sua tradizionale accezione di paesaggio (art. 9, comma 2), ma anche nelle più evolute prospettive della "biodiversità" e degli "ecosistemi" (art. 9, comma 3), superando anche, come attenta dottrina ha rilevato, quell'anomalia dell'art. 117, comma 2, *lett. s*), quando fa riferimento a un "ecosistema" al singolare [così, M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3/2021, pp. 209-301]. Come è noto, i procedimenti amministrativi autorizzatori sono la sede privilegiata per un bilanciamento in concreto tra la tutela del paesaggio, dell'ambiente e gli altri interessi di volta in volta in gioco [N. PIGNATELLI, *L'autorizzazione paesaggistica. Profili costituzionali e procedimentali*, Napoli, 2024, pp. 15 ss.], essendo in ogni caso necessario seguire l'andamento anche della giurisprudenza amministrativa, che è chiamata in concreto ad esercitare un controllo sull'esercizio dei poteri autorizzatori e quindi sul concreto dispiegarsi del bilanciamento.

In particolare, la delicatezza di questo bilanciamento emerge con forza anche nel caso di procedimenti amministrativi autorizzatori che riguardino attività economiche altamente inquinanti. Da un lato, infatti, v'è la libertà di iniziativa economica privata, mentre dall'altro vi sono le esigenze di tutela ambientale. La prospettiva per eventuali

sviluppi di tale bilanciamento che la P.A. sia tenuta a compiere, nel rispetto del principio della legalità costituzionale, è forse stata tracciata dal Giudice delle leggi chiamato a pronunciarsi in un giudizio in via incidentale sull'asserita illegittimità costituzionale di norme oggetto per violazione dei parametri di cui agli artt. 9, 32 e 41 Cost.

Ci si riferisce alla già citata sentenza n. 105 del 2024, nella quale la Corte costituzionale ribadisce con forza come il nuovo testo dell'art. 41, comma 2, Cost. stabilisce che l'iniziativa economica privata debba svolgersi in modo da non recare danno "alla salute o all'ambiente" e che quindi «nessuna misura potrebbe legittimamente autorizzare un'azienda a continuare a svolgere stabilmente la propria attività in contrasto con tale divieto».

Sulla strada tracciata dalla Corte costituzionale, il legislatore sembra aver voluto dare seguito al "nuovo" bilanciamento dei principi in gioco imposto dalla riforma costituzionale, mediante la conversione del d.l. n. 3/2025, c.d. ex Ilva. Il decreto-legge, infatti, introduce misure urgenti per assicurare la continuità produttiva ed occupazionale degli impianti nel sito di interesse nazionale di Taranto, garantendo al contempo il rafforzamento dei controlli di salvaguardia ambientale, mediante fra l'altro la modifica della disciplina dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA) per gli impianti di interesse strategico nazionale, integrata per la prima volta con la valutazione dell'impatto sanitario.

GIORGIO GRASSO

Già in prossimità dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2022 non erano mancati rilievi critici, se non addirittura polemici [come quelli di G. SEVERINI, P. CARPENTIERI, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, in https://www.giustiziainsieme.it/it/diritto-e-processo-amministrativo/1945-sull-inutile-anzi-dannosa-modifica-dell-articolo-9-della-costituzione, 22 settembre 2021, 1 ss.], sulla tensione che la modifica dell'art. 9 Cost. avrebbe determinato proprio sul disposto normativo del medesimo articolo costituzionale, relativo in particolare alla tutela del paesaggio.

Eppure, come notissimo e come esattamente rimarcato anche dagli autori appena citati nel testo, nella lunga assenza di un riferimento esplicito all'ambiente in Costituzione, assenza colmata parzialmente nel 2001, con la prima revisione costituzionale in tema di ambiente, quella che mediante l'art. 117, comma 2, lett. s), ha assegnato alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, lo sforzo della dottrina e della giurisprudenza costituzionale si è costantemente rivolto a fondare sull'art. 9 e sull'art. 32 Cost. la dimensione dell'ambiente come valore costituzionale da proteggere, coniugando per quel che qui preme evidenziare esigenze ambientali ed esigenze paesaggistiche sotto lo stesso lemma della tutela del paesaggio. Tali esigenze ora, in sede di bilanciamento, diventerebbero

inconciliabili, per l'aggiunta di un terzo comma all'art. 9 Cost., che conduce a riconoscere a paesaggio e ambiente una separata tutela costituzionale.

Salutando con favore la revisione costituzionale del 2022, non sono mai stato tra quelli che hanno pensato che essa fosse superflua e inutile, perché la giurisprudenza costituzionale aveva affermato che la tutela dell'ambiente era già implicitamente presente nella Costituzione [così invece proprio, tra gli altri, G. SEVERINI, P. CARPENTIERI, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, cit., 4], in base a una convinzione teorica generale, secondo la quale una certa riforma costituzionale può diventare necessaria e imporsi, come quella degli artt. 9 e 41 Cost., anche dopo che la giurisprudenza della Corte abbia a lungo fatto da traino alla medesima. E poi, rispondendo alla prima domanda del nostro *Forum*, ho anche cercato di rimarcare la novità comunque presente nella modifica dell'art. 9, con il riferirsi all'interesse delle generazioni future.

Ma torniamo al timore di una «declinazione industrialista» della consacrazione costituzionale della tutela ambientale, capace di favorire «la diffusione senza contrasti, dovunque e comunque, dei "parchi" fotovoltaici ed eolici» [la citazione è ancora di G. SEVERINI, P. CARPENTIERI, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, cit., 7], con una preoccupazione i cui contorni diventano condivisibili quando, esattamente, si obietta che gli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili si indirizzano quasi esclusivamente verso il paesaggio agricolo e non «verso il *brown field*, le tante migliaia di capannoni abbandonati o meno che da tempo hanno devastato la gran parte delle aree e delle conurbazioni di tutta l'Italia» [Ivi, 10]; ma quella medesima preoccupazione deve essere, invece, respinta nel momento in cui conduce a sottovalutare l'impatto positivo che l'impiego delle energie rinnovabili nel nostro Paese può avere sulla mitigazione del riscaldamento globale, visto che, si afferma, «l'Europa intera contribuisce al riscaldamento con meno di un decimo delle emissioni globali mentre l'Amazzonia continua a essere bruciata, il PIL della Cina continuerà a crescere con ritmi a due cifre all'anno, con effetti evidentemente globali da emissioni di carbonio che dovranno raggiungere il picco tra il 2025 e il 2030, e l'India semplicemente sembra ignorare il problema» [Ivi, 8].

Affermazioni non troppo distanti, tuttavia, andando nel concreto della domanda posta in questo *Forum*, trovano conferma negli esiti interpretativi della giurisprudenza amministrativa, in presenza di un contenzioso sul procedimento amministrativo di autorizzazione all'installazione di impianti fotovoltaici, anche di tipo agrivoltaico, piuttosto consistente. Un parere del Consiglio di Stato, reso in sede di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, e pur antecedente temporalmente alla riforma costituzionale [parere Consiglio di Stato, I, 11 maggio 2021, n. 843, estensore P. Carpentieri, reperibile in https://mdp.giustizia-amministrativa.it/visualizza/?nodeRef=&schema=consul&nrg=202100199&nomeFile=202100843_27.html&subDir=Provvedimenti], dà il senso di questo orientamento, dovendosene riportare quindi uno ampio stralcio: «Le direttive europee e gli accordi internazionali [il riferimento è al Protocollo di Kyoto del 1997] non hanno nessun effetto verticale diretto e non svolgono nessuna incidenza, né rilevanza riguardo alle

scelte – statali e regionali – in ordine al corretto bilanciamento tra gli opposti interessi pubblici della salvaguardia delle risorse agricole e naturali locali (artt. 9, 32 e 44 Cost.) e dello sviluppo della produzione di energia da fonti rinnovabili (per perseguire l'obiettivo globale della lotta ai gas climalteranti). Del resto, operare una comparazione (o una sorta di bilanciamento) tra il valore della lotta al mutamento climatico, che riguarda effetti ipotetici, indiretti e futuri e si pone su di un piano globale e di lungo periodo, e il valore di tutela della risorsa agricola e del paesaggio, che verrebbe invece pregiudicato immediatamente per effetto diretto degli interventi proposti, costituisce un evidente errore logico, prima che giuridico, poiché implica l'instaurazione di una comparazione tra termini palesemente eterogenei e non commensurabili, perseguendo l'uno un effetto solo ipotetico, indiretto e futuro, comportando l'altro, invece, danni immediati, certi e diretti ai beni-interessi protetti».

È assai opinabile che la necessaria ponderazione tra istanze paesaggistiche e ambientali, anche di matrice climatica, da svolgersi per ottenere il rilascio di un provvedimento autorizzatorio riguardante un impianto di energia rinnovabile, prima e dopo la riforma costituzionale del 2022, possa ritenersi, come scrive il Consiglio di Stato, «un errore logico, prima che giuridico», non mancando peraltro nella giurisprudenza successiva ipotesi di ripresa integrale del parere citato [come in TAR Piemonte, sez. II, del 4 luglio 2024, sul ricorso numero di registro generale 949 del 2023, in https://www.risoitaliano.eu/wp-content/uploads/Sentenza_N.-00949_2023-REG.RIC_.pdf].

Forse è una pronuncia della Corte costituzionale, di poco successiva all'entrata in vigore della riforma costituzionale degli artt. 9 e 41 Cost. e che pur non cita la vecchia formulazione dell'art. 9, a fornire la più adeguata risposta alla domanda (la n. 3) posta all'interno del nostro *Forum*: «[n]el regolare le procedure per l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, le norme statali (…) sono volte a bilanciare interessi di fondamentale rilevanza assiologica. Per un verso, esse si rendono interpreti dell'esigenza di potenziare le fonti rinnovabili, che, in virtù della loro naturale vocazione a preservare l'interesse ambientale, costituiscono un punto di intersezione tra l'obiettivo di difendere il citato interesse e l'istanza di garantire la produzione di energia (…). Per un altro verso, cercano di contemperare il massimo sviluppo delle fonti rinnovabili con l'istanza, potenzialmente confliggente, della tutela del territorio, nella dimensione paesaggistica, storico-culturale e della biodiversità» (vedi punto 5.1. del *Considerato in diritto* della sentenza n. 121 del 2022). Un bilanciamento sempre possibile, quindi, che la costituzionalizzazione dell'ambiente nell'art. 9, comma 3, non sembra debba indirizzare pregiudizialmente a vantaggio di uno dei termini del confronto.

ANNA MARIA NICO

La nuova formulazione dell'articolo 9 Cost. non parrebbe potersi considerare fonte di una contrapposizione tra ambiente, paesaggio e patrimonio culturale. Per lungo tempo, invero, è stato proprio dall'art. 9, comma 2 Cost. che la giurisprudenza

costituzionale e di merito ha ricavato, in via interpretativa, la tutela dell'ambiente, delineando una traiettoria ermeneutica poi sancita formalmente dal legislatore costituzionale del 2022. Quello di ambiente è, infatti, un bene unitario (come ha ribadito la Consulta nella sentenza n. 105 del 2024), la cui tutela non può che inglobare anche considerazioni di carattere paesaggistico-culturale.

Pur continuando ad essere considerati beni giuridicamente distinti, tra ambiente, paesaggio e patrimonio storico-artistico della «Nazione» sussiste un *continuum* non recidibile dal legislatore e dall'Amministrazione. In altri termini, al di là della ripartizione di competenze sancita dall'art. 117, comma 2, *lett. s)* Cost., il significato del nuovo Principio fondamentale di cui all'art. 9 Cost. impone al legislatore e all'Amministrazione, ciascuno nella sua sfera di competenza, di rinvenire un ragionevole bilanciamento tra le previsioni a tutela dell'ambiente e quelle dirette a tutelare il paesaggio e il patrimonio storico-artistico della Nazione. Ragionare diversamente, ossia contrapporre le ragioni dell'ambiente a quelle del paesaggio-patrimonio culturale, vorrebbe dire, infatti, fornire un'interpretazione non in linea con la *ratio* della revisione costituzionale del 2022.

Per questo, il "peso" dell'ambiente-paesaggio nei procedimenti autorizzatori parrebbe destinato inevitabilmente ad aumentare, dovendo essi garantire – a livello pratico-applicativo – la coerente attuazione del rinnovato ordito costituzionale. È proprio in tale settore dell'ordinamento, infatti, che si condensano le reali possibilità applicative (il "seguito") della revisione costituzionale del 2022: l'Amministrazione, dunque, nella molteplicità degli enti da cui è composta, parrebbe tenuta quantomeno a fornire una puntuale motivazione allorché decida di prediligere interventi di trasformazione ambientale o paesaggistica potenzialmente in contrasto con la esigenza di tutelare l'ambiente. Si pensi, per esempio, all'impossibilità – rimarcata dallo stesso Giudice delle leggi in alcune pronunce anche recenti (sent. n. 218 del 2017, 258 del 2020)– per il legislatore regionale e delle Province autonome di modulare un procedimento per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica diverso da quello definito a livello statale.

A ciò si aggiunga, poi, che la nuova formulazione dell'art. 9 Cost., direttamente correlata a quella dell'art. 117 Cost., parrebbe poter rafforzare le esigenze unitarie in materia di VIA, in un contesto in cui la Corte costituzionale ha già avuto modo di precisare che, nella materia *de qua*, le competenze delle Regioni ordinarie e speciali possono esplicarsi nei soli ambiti circoscritti dal Codice dell'ambiente del 2006.

SANDRO STAIANO

Come rilevato nella risposta alle domande n. 1 e n. 2, esaminando la giurisprudenza costituzionale nel suo dipanarsi diacronico prima e dopo le revisioni costituzionali, l'intero quadro dei bilanciamenti che si era consolidato può essere messo in discussione, e non solo nel rapporto tra ambiente, da una parte, e paesaggio e patrimonio culturale, dall'altra, ma anche tra il primo e altri beni la cui designazione

normativa è del tutto nuova: biodiversità ed ecosistemi (al plurale, che cambia molto rispetto al singolare, «ecosistema», di cui è detto all'art. 117, c. 2, lett. s, Cost., ove potrebbe essere un'endiadi con «ambiente»). Né può escludersi che si abbandoni la logica del bilanciamento e si pervenga a una valutazione di prevalenza. Dalle parti della Corte costituzionale, non giungono segnali univoci. Se dalla giurisprudenza richiamata nella risposta n. 2, in tema di AIA (quindi con riferimento a un procedimento amministrativo autorizzatorio: dal che si ricava risposta alla seconda sotto-domanda), sembra sortire una conferma delle tecniche di bilanciamento anche dopo la revisione costituzionale, con la sentenza n. 163 del 2023 la Corte costituzionale legge la propria giurisprudenza sulla tutela ambientale e paesaggistica (considerate insieme) come messa a garanzia di un «bene complesso e unitario» ritenuto «primario e assoluto». Sapremo, nel tempo, cosa intendere per assolutezza.

IV Domanda

È configurabile, ed entro quali limiti, un salto dalla dimensione *oggettiva* a quella *soggettiva*, ossia dall'ambiente come oggetto delle politiche pubbliche all'ambiente come fondativo di situazioni giuridiche soggettive?

MARIA ESMERALDA BUCALO

L'interesse delle generazioni future, così come costituzionalizzato nell'art. 9 Cost., pur non costituendo una novità in senso assoluto, trova nel diritto dell'ambiente il suo campo di elezione, poiché le azioni umane sull'ambiente possono essere efficacemente regolate solo assumendo una dimensione spaziale e temporale adeguata all'oggetto della tutela, dunque, proiettata sul lungo periodo.

È noto che nell'ambito della giurisprudenza della Corte costituzionale italiana tale interesse, pur in mancanza di una sua espressa menzione in Costituzione, ha avuto prioritariamente rilievo in materia di bilanci degli enti pubblici e specificatamente con la sentenza della Corte costituzionale n. 18/2019, le cui considerazioni possono bene essere considerate l'archetipo della giurisprudenza costituzionale che verrà, alla luce della nuova previsione di cui all'art. 9 Cost.

Trattandosi in quel caso di rimodulazione dei piani pluriennali di riequilibrio finanziario degli enti locali in predissesto, come autorizzata dalla legge finanziaria 2016, la Corte aveva avuto modo di affermare che "la lunghissima dilazione temporale finisce per confliggere anche con elementari principi di equità intergenerazionale, atteso che sugli amministrati futuri verranno a gravare sia risalenti e importanti quote di deficit, sia la restituzione dei prestiti autorizzati nel corso della procedura di rientro dalla norma impugnata. […] l'equità intergenerazionale comporta […] la necessità di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo".

La sentenza non faceva leva sul riconoscimento di un "diritto" delle generazioni future (dunque una situazione giuridica soggettiva), quanto piuttosto sul riconoscimento di un loro "interesse" o di un "principio di solidarietà (o di equità) intergenerazionale" (con una dimensione oggettiva), che costituisce parametro di valutazione della legittimità della legge e che si manifesta come specificazione del principio di proporzionalità.

All'indomani della entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2022, l'interesse delle future generazioni, riproposto nell'art. 9 Cost. riformato, è stato letto proprio sulla base di questa giurisprudenza, in modo da conformarlo al diritto vivente. In tal senso, anche in ragione del fatto che, come detto, l'art. 9 Cost. è una norma di principio, è stata valorizzata la prospettiva dei doveri e della responsabilità dello Stato: pur non costituendo un diritto soggettivo, il tema dell'ambiente diviene paradigma per affrontare tutte le future scelte legislative e le conseguenziali scelte amministrative.

D'altro canto, la conformazione oggettiva del principio della tutela dell'ambiente è conseguenziale anche alla complessità del concetto di "ambiente", non predefinibile in senso astratto: conseguentemente dal punto di vista del diritto non sarebbe configurabile un diritto soggettivo alla tutela della ambiente, ma potrebbero configurarsi diritti (o interessi) riferibili a singoli aspetti della relazione uomo-ambiente.

L'ambiente e la sua tutela sono quindi un "valore costituzionale", ossia un interesse non definibile aprioristicamente, ma individuabile e di conseguenza tutelabile di volta in volta nei suoi singoli contenuti.

La tesi però va aggiornata sulla scorta della già menzionata sentenza n. 105 del 2024 della Corte costituzionale, la quale sulla scorta di un noto, ma isolato precedente (la sentenza n. 210 del 1987) ha riconosciuto che la riforma ha costituzionalizzato la tutela dell'ambiente come "diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività" (punto 5.1.2., capoverso 4, del considerato in diritto).

Nella nuova prospettiva della Corte costituzionale la tesi della natura oggettiva del principio della tutela della ambiente non viene però del tutto smentita, perché le due impostazioni sembrano essere considerate come due facce della stessa medaglia.

La Corte, infatti, immediatamente dopo riconosce che la Costituzione dà "mandato di tutela" dell'ambiente "e vincola così, esplicitamente, tutte le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della sua efficace difesa" (punto 5.1.2., capoverso 5, del considerato in diritto), impiegando così la categoria dei diritti soggettivi in modo da qualificare giuridicamente la pretesa a che lo Stato si attivi in vista della sua effettiva attuazione.

In altre parole, la nuova giurisprudenza costituzionale sembra qualificare il diritto all'ambiente non come un "diritto a prestazione in senso stretto", ma come un "diritto di protezione" (o "obbligo di protezione"), che implica un comportamento attivo dello Stato che consiste nell'imporre una limitazione delle libertà di soggetti terzi (e non l'erogazione di utilità materiali come per i diritti sociali) ed in particolare alla iniziativa economica privata.

Tale l'obbligo costituzionale di protezione dell'ambiente travalica gli interessi dei singoli e della collettività nel momento presente, per ricomprendere anche gli "interessi delle future generazioni".

MARCELLO CECCHETTI

Data per nota e presupposta la distinzione che caratterizza le situazioni giuridiche soggettive nell'ordinamento costituzionale italiano tra diritti soggettivi e interessi legittimi, le considerazioni svolte in sede di risposta ai precedenti quesiti – tanto con riferimento ai connotati "ontologici" e intrinseci della tutela ecologica, quanto con riferimento all'insostituibile ruolo da "protagonisti" affidato ai poteri pubblici delle istituzioni legislative e amministrative, rispetto al ruolo "accessorio" e "servente" riservato ai giudici – rendono ragione di un fenomeno che va progressivamente emergendo da tempo in termini sempre più evidenti non solo sul piano del diritto interno, ma che la riforma costituzionale potrebbe, in prospettiva, decisamente incrementare. Nel rapporto tra tutela ecologica (oggi, come detto, da declinare più propriamente come "transizione ecologica") e situazioni giuridiche soggettive, infatti, queste ultime – proprio per la strutturale e indefettibile connessione con l'esercizio del potere pubblico e con le complesse scelte politico-discrezionali spettanti alla normazione e all'amministrazione – paiono atteggiarsi sempre più secondo le dinamiche e le modalità di funzionamento tipiche degli interessi legittimi, piuttosto che con quelle dei diritti soggettivi perfetti, anche allorquando venga significativamente invocata la tutela di diritti fondamentali quali il diritto alla vita o il diritto alla salute.

Non è certo una novità, come la dottrina più avvertita aveva già posto in evidenza da decenni, che le caratteristiche proprie del diritto soggettivo lo rendano non agevolmente "riferibile" all'ambiente nel suo complesso e alla sua tutela. Ciò è tanto più evidente allo stato attuale, laddove – com'è agevole comprendere – la complessità multidimensionale degli obiettivi della transizione ecologica e le pressoché infinite modalità per conseguirla escludono in radice che a tali obiettivi possa farsi corrispondere il riconoscimento a un singolo individuo, ovvero a una determinata collettività, del diritto a un bene della vita per così dire "di risultato", che sia oggettivamente determinato (o almeno predeterminabile *a priori*) e la cui tutela possa essere pretesa davanti a un giudice e assicurata da quest'ultimo (se del caso, anche mediante una procedura di esecuzione).

A fronte degli insostituibili compiti spettanti alle istituzioni politico-amministrative per la tutela ecologica, quelli che continuiamo a denominare "diritti", ivi compresi i c.d. "diritti fondamentali", sembrano inesorabilmente destinati a funzionare come strumenti e presupposti sostanziali in grado di legittimare l'attivazione della domanda di tutela giurisdizionale, piuttosto che come diritti soggettivi perfetti in senso proprio; con la conseguenza che a quella domanda il giudice finisce per essere chiamato a dare risposta soprattutto tramite un controllo di legittimità sull'esercizio del potere pubblico (normativo o amministrativo) e, ancor più specificamente, sulla

ragionevolezza e proporzionalità della discrezionalità esercitata dal titolare del potere, accertando le eventuali violazioni dei parametri normativi applicabili, ma senza poter in alcun modo "consegnare" direttamente al ricorrente/attore, secondo le logiche tipiche della tutela giurisdizionale dei diritti soggettivi, l'agognato risultato consistente nel "bene della vita" che ha legittimato l'azione.

Tra gli esempi più significativi che confermano l'emersione di dinamiche di questo tipo mi pare si possano richiamare, oltre al ruolo sempre più centrale e particolarmente raffinato ed evoluto che va progressivamente assumendo la tutela dei giudici amministrativi su questi temi, la giurisprudenza della Corte EDU, la quale, dopo aver riconosciuto la riferibilità della tutela ecologica ad alcuni dei diritti fondamentali "classici" contemplati nella Convenzione (*in primis*, quello al rispetto della vita privata e familiare di cui all'art. 8, anche e soprattutto sotto il profilo dei c.d. "obblighi positivi" che si impongono al potere pubblico), ha significativamente mostrato di poter condannare gli Stati che ne sono parti accertandone le rispettive violazioni, ma – ciò nondimeno – di non ritenersi abilitata a indicare a questi ultimi le misure da adottare in concreto per assicurare il corretto adempimento agli obblighi convenzionali, neppure attraverso lo strumento della sentenza pilota (così, ad es., le notissime sentenze sul "caso ILVA" a partire dalla "*Cordella e altri c. Italia*" del 24 gennaio 2019, nonché la più recente "*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz c. Switzerland*" del 9 aprile 2024).

Come accennavo, peraltro, una simile linea evolutiva sembrerebbe destinata a ricevere una ulteriore spinta decisiva proprio in forza dell'intervento di revisione costituzionale che qui si esamina. Pare innegabile, infatti, che la positiva introduzione nella Carta di nuovi enunciati normativi sostanziali – così ricchi di contenuti e di implicazioni (anche in termini decisamente innovativi, come si è provato a illustrare soprattutto nelle risposte ai quesiti nn. 1 e 2) e che a tutti gli effetti costituiscono altrettanti parametri di validità direttamente rivolti prima di tutto alla legislazione, ma ovviamente anche a tutta l'attività dei poteri pubblici – potrà contribuire non poco a supportare e a incrementare il sindacato di legittimità spettante ai giudici, compreso (ma non solo) il sindacato di legittimità costituzionale degli atti legislativi, come ha già ben dimostrato la vicenda del "caso Priolo" che ha condotto alla sentenza della Corte costituzionale n. 105/2024. E ciò, si consideri, già allo stato attuale, ossia anche a prescindere da quell'intervento riformatore di sistema rivolto a soddisfare l'esigenza urgente di una nuova regolazione *ad hoc* dei processi decisionali pubblici di cui si è dato conto in sede di risposta al quesito n. 2 e che, per il tramite dalla implementazione dei parametri di legittimità formale, contribuirebbe oltremodo, da un lato, ad ampliare gli strumenti di tutela giurisdizionale connessi con le situazioni giuridiche soggettive dei consociati, dall'altro, ad agevolare e a rendere ancora più pregnante e incisivo il sindacato del giudice, al contempo assicurandone *in limine* la necessaria terzietà e l'imparzialità ed evitando i rischi e i limiti connessi al controllo sull'esercizio del potere discrezionale.

Il contenuto delle modifiche della riforma costituzionale non prevede testualmente, di per sé, diritti dei singoli o della collettività all'ambiente, come emergeva in altre formulazioni proposte: possiamo per questo concludere che ciò precluda un passaggio da una dimensione oggettiva dell'ambiente come mero oggetto di politiche pubbliche a una soggettiva, e cioè come principio fondativo di situazioni giuridiche soggettive? Alla luce di tutte le considerazioni sopra svolte sull'importanza della scrittura del principio, sulla sua collocazione fra i principi fondamentali della nostra Costituzione, all'art. 9, e come limite dell'iniziativa economica sociale, all'art. 41, accanto alla "salute, alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana" e sull'ampiezza dello stesso testo, come anche la giurisprudenza costituzionale ha sottolineato, dobbiamo sicuramente propendere per una risposta negativa.

Dirò di più, in realtà a livello giurisprudenziale il passaggio ad una dimensione anche "soggettiva" si era già manifestato prima della riforma: pensiamo alla giurisprudenza costituzionale, richiamata anche dalla stessa Corte e valorizzata dal giudice amministrativo in occasione delle prime applicazioni dei nuovi parametri (Cons. di Stato, Sez. VI, sent. n. 902/2025; Cons. di Stato, Sez. III, sent. n. 1111/2025); ma pensiamo anche alle parole della Cassazione sul "migrante climatico"(Corte cass., ord. n. 5022/2021); alla richiesta di "giustizia", per ora non soddisfatta nel caso del "giudizio universale" (Trib. Roma, Sez. II civile, sent. n. 3552/2024, cfr. risposta alla domanda n. 2).

Ma pensiamo anche alla giurisprudenza della Corte europea che condanna l'Italia, in un caso antecedente alla riforma, evidenziando "diritti" sul piano sovranazionale, e quindi situazioni soggettive meritevoli di tutela (C. Edu, *Cannavacciuolo and Others v. Italy, n. 51567/14,* cfr. ancora risposta alla domanda n. 2).

Inoltre, non possiamo ignorare che il concetto stesso di tutela (dell'ambiente) apre necessariamente ad una dimensione intersoggettiva, in cui la Repubblica tutta è chiamata a farsi carico della salvaguardia dell'ambiente. Tale assunzione di responsabilità è, inoltre, esplicitamente invocata dall'art. 9 Cost. non solo a favore delle attuali generazioni ma anche, e soprattutto, di quelle future. Nondimeno, ad essere fondamentale non è solo la tutela ambientale intesa quale principio costituzionale, bensì il concetto di salvaguardia dell'ambiente in termini concreti ed esistenziali: la tutela dell'ambiente è, infatti, condizione prodromica all'esercizio di qualsiasi diritto fondamentale da parte delle generazioni future, come ha rilevato attenta dottrina, secondo la quale va sottolineata «(…) l'importanza che assume la tutela in ottica intergenerazionale dei beni ambientali, la cui salvaguardia costituisce il presupposto per l'esercizio di tutti i diritti fondamentali, sia per le presenti che per le future generazioni» [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*, Modena, 2021, p. 182].

Inoltre, la "funzionalizzazione" dell'attività economica pubblica e privata di cui all'art. 41, comma 3, Cost. ha quantomeno costituzionalizzato un cambio di prospettiva: non più un ambiente da intendersi al servizio dell'attività economica, bensì la possibilità che "la legge determin[i] i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali". In questi termini, infatti, la solidarietà tra pubblico e privato diviene fondamentale per tutelare l'ambiente da minacce gravi e pervasive che possono trovare ostacolo nelle azioni responsabili assunte dai singoli individui e dagli attori economici.

GIORGIO GRASSO

La riforma costituzionale sembra decisamente orientata, nella scelta tra una valenza soggettiva e una valenza oggettiva dell'ambiente [ovvero riprendendo il pensiero di G. COCCO, *Ordinamento costituzionale*, in S. NESPOR-L. RAMACCI (a cura di), *Codice dell'ambiente. Profili generali e penali*, Milano, 2022, 167 ss., tra una concezione del diritto privato dell'ambiente e una concezione del diritto pubblico dell'ambiente], verso il secondo corno dell'alternativa, così valorizzando, nella conseguente espansione della categoria dei doveri costituzionali determinata dal nuovo art. 9, comma 3, Cost., il suo legame con l'art. 2 Cost., posto quasi in esordio della Costituzione.

Chi scrive, d'altra parte, ritiene da sempre che le questioni ambientali debbano essere affrontate muovendo non dalla cornice dei diritti e delle libertà fondamentali (qualificati come un mero diritto soggettivo e della personalità, declinato, per esempio, come diritto a un ambiente salubre o anche come una specie di diritto sociale), ma da quella della responsabilità e dei doveri inderogabili di solidarietà, politica, economica e sociale [vedi G. GRASSO, *Solidarietà ambientale e sviluppo sostenibile tra Costituzioni nazionali, Carta dei diritti e progetto di Costituzione europea*, in *Politica del diritto*, 2003, 581 ss. e 583-590], come aveva già avvertito una dottrina precorritrice dei tempi, «configurando l'art. 2 Cost. come una norma di apertura verso i valori che progressivamente emergono dalla società», compreso quindi quello ambientale [mi riferisco al fondamentale saggio di F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Il diritto dell'economia*, 2/2002, 215 ss. e per la citazione puntuale 233].

Ovviamente, è l'inciso «anche nell'interesse delle generazioni future» a costituire il ponte tra l'art. 9, comma 3, e l'art. 2 Cost., facendosi così valere la responsabilità dei comportamenti di cittadini, imprese e pubblici poteri nei confronti del bene ambiente, in una collaborazione intergenerazionale che preservi nel tempo, per chi verrà dopo di noi, il margine di libertà garantito oggi agli uomini e alle donne del presente – portatori di un interesse comunque costituzionalmente rilevante, ribadito grazie all'impiego della congiunzione "anche" – e la cui concreta realizzazione non pare più procrastinabile [ma per ulteriori sviluppi del ragionamento si veda G. GRASSO, *L'espansione della categoria dei doveri costituzionali nella riforma costituzionale sull'ambiente*, in *Menabò di Etica*

e Economia, n. 169/2022, 31 marzo 2022, in https://eticaeconomia.it/lespansione-della-categoria-dei-doveri-costituzionali-nella-riforma-costituzionale-sullambiente/].

Nessuno spazio dunque per una concezione dell'ambiente anche fondativa di situazioni giuridiche soggettive di libertà?

Non credo si possa trascurare, in proposito, un passaggio della già citata sentenza n. 105 del 2024, che sarà analizzata in modo specifico, nel contesto della risposta al quesito immediatamente successivo a questo (il n. 4), passaggio nel quale la Corte riprende la sua prima giurisprudenza in tema di ambiente, quella delle decisioni n. 210 e n. 647 del 1987, per ricordare che da allora essa ha «riconosciuto l'esistenza di un "diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività» alla salvaguardia dell'ambiente (vedi punto 5.1.2. del *Considerato in diritto*).

Aggiungo che la sentenza n. 105 menziona, seppure incidentalmente (al punto 5.3.2. del *Considerato in diritto*), la ormai celebre pronuncia del 9 aprile 2024 della Corte europea dei diritti dell'uomo riguardante il caso *KlimaSeniorinenn Schweiz* e altri c. Svizzera, decisione in cui la Corte EDU ha riconosciuto per la prima volta, non senza qualche forzatura interpretativa [rilevata tra gli altri da G. GRASSO, A. STEVANATO, *Diritto di accesso al giudice, doveri di solidarietà climatica e principio di separazione dei poteri nella sentenza Verein Klimaseniorinnen Schweiz et autres c. Suisse*, in *Corti Supreme e Salute*, 2/2024, spec. 578-585], l'esistenza di un diritto fondamentale al clima, radicato nell'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Clima e ambiente restano due nozioni distinte, ma questo è un elemento che non si può del tutto trascurare, essendo d'altra parte risalente la giurisprudenza ambientale della Corte di Strasburgo, sempre fondata sull'art. 8, oltre che sull'art. 2 e su altre disposizioni della CEDU.

Il "salto" che la domanda evoca verso una soggettivizzazione dell'ambiente resta però impegnativo da compiere, mentre la dimensione che si ricava dall'art. 9, comma 3, Cost., dell'ambiente come oggetto delle politiche pubbliche continua a farsi preferire, soprattutto perché nel prospettare «con forza un paradigma giuridico intriso di responsabilità e di doverosità» offre una soluzione di grande equilibrio a un dilemma cruciale della filosofia e dell'etica ambientali, ma anche del costituzionalismo ambientale, quello insito tra ecocentrismo ed antropocentrismo. Ritenendo giustamente imprescindibile il principio personalista dell'art. 2 Cost. (ecco un altro profilo che può contribuire a colmare il "salto" a cui la domanda si riferisce), esige però di cambiare l'inclinazione dello sguardo, come quando ci si sofferma sulla conosciuta immagine filosofica della c.d. anatra-coniglio, e di passare così, nella visione, «dall'anatra dell'antropocentrismo del diritto (…) al coniglio dell'antropocentrismo del dovere, che esprime il vincolo a prendersi cura dell'ambiente» [per le citazioni e l'impostazione del ragionamento sono debitore a F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio "in negativo"*, in *Il diritto dell'economia*, 1/2022, 158].

ANNA MARIA NICO

Nel corso degli anni ’80 e ’90 dello scorso secolo, la giurisprudenza costituzionale e di merito ha fornito un’interpretazione dell’ambiente come diritto assoluto o come diritto fondamentale dell’individuo e interesse della collettività. Da quel momento in poi, però, tanto la dottrina, quanto la giurisprudenza hanno relativizzato il bene ambientale, escludendone peraltro la configurabilità in termini di diritto. E tanto, per una molteplicità di ragioni: sarebbe complesso, infatti, definire giuridicamente il concetto stesso di ambiente, non solo in quanto “materia-funzione”, “valore-principio”, “competenza”, etc., ma anche – e più radicalmente – per la sua inevitabile interconnessione con l’ecologia, la chimica, la fisica, etc., complicato parrebbe, poi, perimetrare la pretesa giuridica che il cittadino può vantare nei confronti delle pubbliche istituzioni. Sicché, piuttosto che in termini di diritto, la tutela dell’ambiente è declinata come dovere delle pubbliche istituzioni o come interesse pubblico diffuso.

Anche le fonti europee e internazionali non sembrano riconoscere l’esistenza giuridica di un vero e proprio diritto all’ambiente salubre, limitandosi a sottolineare (il TFUE e la Cedu) la necessità di conservare la salubrità e la qualità dell’ambiente di vita dell’uomo. Qualora fosse riconosciuto come diritto, infatti, l’ambiente fornirebbe ai cittadini, singoli e associati, il titolo giuridicamente azionabile di fronte alle autorità giurisdizionali in caso di politiche pubbliche inadeguate o financo assenti.

Allo stesso modo, anche a seguito della revisione costituzionale del 2022, la dottrina ha prontamente evidenziato che la nuova formulazione dell’art. 9 Cost. non parrebbe poter concretizzare un vero e proprio diritto individuale all’ambiente salubre, sebbene, nella sentenza che ha definito il caso Priolo (sent.n. 105 del 2024), la Consulta operi un significativo richiamo alla precedente sentenza n. 210 del 1987, con cui il giudice delle leggi aveva affermato l’esistenza di un diritto fondamentale all’ambiente. Certo, se è vero che il rinnovato articolo 9 Cost. costituisce la premessa giuridico-costituzionale di un innovativo modello di “Stato ambientale”, allora potrebbe anche considerarsi esistente la base costituzionale necessaria su cui costruire legislativamente l’esistenza di un innovativo diritto all’ambiente salubre, perimetrato dal doveroso fondamento scientifico degli interventi che intersecano le problematiche climatico-ambientali. Diritto all’ambiente salubre che, se riconosciuto, porrebbe nondimeno non marginali questioni in ordine all’eventuale sindacato costituzionale sull’eccesso di potere o sull’esercizio della discrezionalità legislativa, anche in caso di relativa omissione.

LAURA RONCHETTI

Bisogna premettere che appare infondato ritenere alternativa l’opzione ermeneutica tra considerare l’ambiente un «valore» che vincola le politiche pubbliche, lettura peraltro che rappresenterebbe un mero bilancio rispetto all’ordinamento previgente il 2022, e delineare nell’ambito del principio ecologico una innovativa

situazione giuridica multidimensionale tutelabile. In base alla prospettiva ermeneutica secondo cui l'ultimo comma dell'art. 9 introduce un nuovo principio ecologico, però, resta da chiarire quale tipo di situazione giuridica determini.

Non si tratta, innanzitutto, di accogliere la pur affascinante prospettiva della Natura come soggetto di diritto, come madre buona/cattiva del genere umano: la visione della *personalizzazione* della Natura portatrice in sé di diritti, così centrale nelle millenarie culture dei popoli indigeni, traslata nel pensiero giuridico europeo potrebbe addirittura riprodurre gli equivoci cognitivi che hanno impedito di prendere atto che gli esseri umani sono parte del naturale.

È opportuno piuttosto partire dal soggetto implicito della prima proposizione della nuova norma, vale a dire la Repubblica, secondo le rime baciate con il secondo comma. Indiscutibile, dunque, la configurazione di un espresso dovere costituzionale che ricade su tutte le istituzioni sulla base del riparto di competenze rilevante per singole politiche pubbliche e nel loro intreccio nella tutela dell'ambiente. Il passaggio da materia a principio implica non un possibile oggetto di intervento ma una doverosa linea di sviluppo cui dovranno concorrere tutte le istituzioni in tutte le materie.

Questo «compito» arricchisce e riconfigura l'unico espressamente sancito in Costituzione con riferimento al noto incipit del principio di eguaglianza sostanziale: quegli ostacoli che limitano di fatto la libertà e l'eguaglianza che è «compito della Repubblica» rimuovere sono anche di natura ambientale perché la crisi ecologica impedisce il pieno sviluppo della personalità e l'effettiva partecipazione alla vita economica e sociale. Il collegamento con l'art. 3 Cost. del nuovo principio è, dunque, particolarmente stringente dando una valenza assiologica rinnovata alla stessa «pari dignità sociale».

Se, inoltre, in una prospettiva "istituzionalista" anche il soggetto privato nella Costituzione è compreso nella «Repubblica», l'inderogabilità dei doveri di solidarietà anche sul versante ecologico deve essere pretesa.

A tali situazioni giuridiche passive corrispondono delle posizioni giuridiche attive di carattere ecologico?

La riflessione giuridica che intenda arricchirsi dell'episteme ecologico può tracciare nuovi percorsi ermeneutici che fondino la configurazione di "figure giuridiche soggettive senza soggetto" in Costituzione quali veri e propri *diritti ecologici* garantiti, in nome della pari dignità sociale, dai doveri di solidarietà politica, economica e sociale il cui adempimento è inderogabile da parte di ciascuno e che spetta alle istituzioni pretendere e far valere.

La configurazione di un diritto all'equilibrio ecosistemico per i singoli e di un interesse collettivo della comunità si fonda sull'imprescindibilità dell'equilibrio ecosistemico per godere della pari dignità sociale in quanto senza l'equilibrio ecosistemico qualunque situazione giuridica attiva si indebolisce, ma con conseguenze molto diseguali tra i vari gruppi sociali; in conseguenza della multidimensionalità della tutela dell'ecosistema quale incrocio tra diritti di libertà, diritti politici e diritti sociali, i diritti ecologici presentano natura composita e sono precondizione di effettività di tutti i diritti inviolabili svolgendo una funzione perequativa della qualità della vita

umana per garantire la «pari dignità sociale» nella collettività e nell'ecosistema di cui si è parte.

SANDRO STAIANO

È noto come, fin dalle elaborazioni teoriche più risalenti, intese a identificare una nozione unitaria di ambiente, sistema complesso, giuridicamente qualificabile, si sia ritenuto, con Massimo Severo Giannini, che esso sia qualificabile come bene pubblico immateriale, cui sono stati collegati sia un interesse sia un diritto, secondo lo schema invalso della corrispondenza tra interessi protetti e situazioni soggettive (costituzionalmente) garantite. La giurisprudenza, comune e costituzionale, si è impegnata a fare il catalogo degli specifici diritti implicati dai singoli segmenti in cui l'ambiente, bene unitario, si articola. Di questi diritti, per l'alta valenza costituzionale che li caratterizza, in quanto corrispondenti a bisogni primari della persona umana, l'amministrazione è tenuta ad assicurare la protezione e il legislatore a dare garanzia nella determinazione delle politiche pubbliche. Tra i due piani giuridici sui quali l'ambiente si colloca – fondamento di diritti e oggetto di politiche pubbliche – non v'è mai stata opposizione, ma integrazione.

Dopo la revisione costituzionale, non sembra ci siano motivi per riconsiderare questo approccio per il fatto che non via sia, neppure nel nuovo testo degli articoli 9 e 41, la codificazione esplicita di un diritto soggettivo all'ambiente: di questa non si ravvisa né il bisogno né l'opportunità, nella saldezza delle richiamate risultanze teoriche consolidate.

Su altro piano – quello delle ideologie intraducibili in una plausibile strumentazione giuridica – si colloca invece l'approccio che concepisce una soggettività giuridica dell'ambiente, consistente in una "comunità bioetica" costituita da tutti gli esseri nel loro contesto vitale, nel quale l'individuo, la persona umana recede, poiché prevalgono le esigenze di conservazione di un ambiente del quale può mettersi in conto la non antropizzazione. Qui non v'è diritto all'ambiente della persona, come centro di imputazione di posizioni soggettive, ma l'ambiente stesso è soggetto di diritto.

Ora, la revisione degli articoli 9 e 41 non adombra neppure lontanamente un siffatto rovesciamento di paradigma.

Semmai, se si vuole dare un senso al riferimento all'interesse delle generazioni future, così infelicemente formulato, si può ritenere che esso chiami in causa la responsabilità delle generazioni presenti nei confronti dell'ambiente, e che dunque, accanto alla logica dei diritti, subentri la logica dei doveri.

V Domanda

In che modo la riforma costituzionale, e quindi la modifica del parametro di legittimità, inciderà sul giudizio costituzionale in via principale e su quello in via incidentale??

La modifica degli art. 9 e 41 Cost. evidentemente incide sul giudizio di costituzionalità quanto al parametro di giudizio.

Partendo dall'art. 9 co. III Cost. e dunque dalla parametrabilità dell'interesse delle generazioni future, esso comporterà e ha già comportato, come si è potuto constatare analizzando brevemente la sent. 105 del 2024, da parte della Corte una valutazione più stringente del semplice sindacato di non manifesta irragionevolezza, alla cui stregua verificare la legittimità della legge.

Se è vero, come anche questo sopra rilevato, che il limite della riforma risiede nel fatto che le disposizioni costituzionali modificate sono prive di qualsiasi ulteriore specificazione utile a incanalare la discrezionalità del Legislatore e della amministrazione, l'obbligo costituzionale di protezione dell'ambiente comporta la necessità di tener conto anche dell'interesse delle generazioni future.

Ciò dal punto di vista del giudizio di legittimità costituzionale, sia in via incidentale sia in via principale, costituisce un "vincolo giuridico" per il Legislatore ed è lo spunto che consentirà alla Corte di valutare più a fondo i processi decisionali, che portano alla adozione delle politiche ambientali.

Si tratta infatti di un "parametro sostanziale", sulla scorta del quale il Giudice delle Leggi potrà valutare le scelte dell'organo legislativo, vincolato dalla responsabilità intergenerazionale, ben al di là delle contingenze politiche legate al mandato parlamentare.

Anche in questo la sent. n. 105 del 2024 può essere considerata un "apripista", laddove la Corte utilizza più volte l'espressione "sostenibilità costituzionale", al fine di meglio specificare la peculiare declinazione intertemporale che assume il giudizio di legittimità costituzionale, alla luce delle nuove esigenze di tutela indicate dal riformulato art. 9 Cost. In questa prospettiva, il giudizio sulla ragionevolezza delle scelte del legislatore non si risolve soltanto in una verifica di costituzionalità immediata (nel tempo presente), ma si proietta verso il futuro, verso un "giudizio di adeguatezza della norma nel futuro".

Ecco perché è probabile che grazie alla riforma costituzionale in commento si sviluppi anche in Italia quel filone giurisprudenziale che prende il nome di "*climate change litigation*" e che estende ai movimenti giovanili il diritto ad agire in giudizio per tutelare l'ambiente, così come è accaduto altrove.

D'altro canto, l'innovazione apportata al testo costituzionale di una dimensione temporale così estesa, proiettata verso il futuro di coloro che ancora devono venire a esistenza, innegabilmente consente alla nostra Costituzione, definita "di prima generazione", di stare al passo con le istanze più pressanti del costituzionalismo contemporaneo.

Oltre a questa proiezione temporale allungata, il giudizio della Corte, sempre grazie alla costituzionalizzazione della "clausola di responsabilità intergenerazionale",

dovrà operare bilanciamenti, stringenti attraverso test di idoneità e proporzionalità in senso stretto delle disposizioni censurate.

Sotto questo aspetto, le motivazioni della sentenza n. 105 del 2024 risultano nuovamente illuminanti.

Secondo la Corte, infatti, è l'assenza di un termine finale, come quello previsto dal "decreto salva-Ilva" del 2012, delle misure governative volte ad assicurare la continuità produttiva di grandi stabilimenti industriali dichiarati di "interesse strategico nazionale" a dare vita ad "un sistema di tutela dell'ambiente parallelo a quello ordinario, e affidato a una disposizione dai contorni del tutto generici: come tali inidonei ad assicurare che, a regime, l'esercizio dell'attività di tali stabilimenti e impianti si svolga senza recare pregiudizio alla salute e all'ambiente" (punto 5.4.2. capoverso 2 del considerato in diritto).

Analogamente potrà dirsi riguardo al rinnovato parametro dell'art. 41 Cost., anch'esso punto di partenza per analoghi approfonditi bilanciamenti in sede di giudizio di costituzionalità.

Si pensi per esempio al rapporto fra ambiente e il progresso tecnologico: i due corni del bilanciamento in questo caso non si pongono necessariamente in contrasto, ma sulla scorta di quanto disposto dal comma III dell'art 41 Cost., in caso di rischi particolarmente elevati per l'ambiente il legislatore dovrà che disporre in modo che, sulla scorta del principio di precauzione, si tenga comunque in considerazione lo stato della tecnica e della scienza.

Così anche nel caso della sent. 105 del 2024, in attuazione del nuovo art. 41, comma 2, Cost., l'operazione di bilanciamento è approfondita e operata sulla scorta del "principio di non regressione", in ragione del quale è da considerarsi di per sé dannoso qualsiasi ingiustificato e permanente abbassamento dei livelli di tutela ambientale.

Esso può desumersi anche dalla tipologia della decisione adotta, ascrivibile alla categoria delle additive. In particolare, nella parte "interpretativa" della sentenza, la Corte "salva" la normativa impugnata dandone una lettura costituzionalmente orientata, al fine di colmare i vuoti di tutela lasciati dal legislatore, mentre nella parte "additiva" i Giudici costituzionali impongono un termine di durata massima (36 mesi) entro il quale dovranno essere ripristinati gli ordinari limiti di sostenibilità fissati, in via generale, dalla legge.

MARCELLO CECCHETTI

Come già anticipato in risposta al quesito n. 4 e per le ragioni ivi richiamate, i nuovi parametri sostanziali positivamente introdotti nella Carta costituzionale dovrebbero contribuire senz'altro a un incremento del sindacato di legittimità costituzionale degli atti legislativi. A tale incremento potrebbe altresì collegarsi un significativo mutamento degli equilibri che hanno storicamente caratterizzato i rapporti tra le due modalità di accesso al giudizio di costituzionalità delle leggi e degli atti con forza di legge.

È noto come, fino a oggi, nella materia della tutela dell'ambiente la Corte costituzionale sia stata investita di questioni di legittimità costituzionale, in larghissima prevalenza, nelle forme e con le modalità dei giudizi promossi in via principale, mentre i giudizi promossi in via incidentale dai giudici comuni, a prescindere dal merito e dalla tipologia delle questioni di volta in volta sollevate, hanno rappresentato una percentuale alquanto ridotta (a tutto il 2019 avevo calcolato, in un mio precedente studio, circa 1 giudizio su 5). Prima della riforma del 2022, la ragione di ciò poteva essere facilmente spiegata alla luce dell'unica norma costituzionale positiva riferita alla tutela dell'ambiente e vigente dal 2001, ossia la previsione esplicita della potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia in questione, con tutte le altre norme connesse che da questa potevano ricavarsi in ordine al complessivo riparto costituzionale delle competenze (anche amministrative) tra lo Stato e le Regioni; in buona sostanza, poteva risultare del tutto fisiologico che il Giudice delle leggi fosse chiamato a occuparsi di tutela dell'ambiente soprattutto nell'ambito di quel tipo di giudizi di costituzionalità nei quali si controverte, per l'appunto, del riparto di competenze tra gli enti della Repubblica, ovvero della distribuzione sul territorio dei poteri pubblici per come stabilita dalle norme costituzionali, piuttosto che del contenuto dei poteri in concreto esercitati.

La situazione di oggi, in effetti, grazie all'intervento della riforma costituzionale in esame, sembrerebbe destinata a un possibile mutamento progressivo in cui il baricentro del sindacato di "costituzionalità ambientale" degli atti legislativi potrebbe decisamente ricollocarsi a vantaggio dei giudizi promossi in via incidentale o, quanto meno, potrebbe condurre a un rapporto "quali-quantitativo" meno squilibrato nei confronti dei giudizi attivati in via diretta.

Ciò per la concorrenza di due ordini di fattori.

Per un verso, sembra oltremodo plausibile immaginare che la positivizzazione dei nuovi parametri costituzionali sostanziali stimolerà sempre più la "sensibilità" dei giudici comuni a richiedere alla Corte la verifica della conformità ad essi della legislazione concretamente applicabile per la definizione dei loro giudizi, ancorché la crescita della sensibilità dei giudici (e, assieme, degli avvocati) necessiti ovviamente di tempi non brevissimi, richiedendo necessariamente che una certa "cultura costituzionale" si diffonda e si consolidi. Per altro verso e all'opposto, sembra altrettanto plausibile ammettere che la medesima "sensibilità" non potrà essere sviluppata – quanto meno con pari acume, motivazioni e capacità di ponderazione – dal Governo e dalle Regioni in sede di deliberazione delle eventuali impugnative degli atti legislativi altrui, con l'effetto che la promozione dei ricorsi in via principale – anche in forza della ben nota asimmetria che caratterizza le posizioni dei due enti nel giudizio ex art. 127 Cost. – potrebbe continuare a rimanere per lo più confinata all'interno delle logiche del mero conflitto costituzionale di competenze, senza particolari "stimoli" a spingersi a sollevare complesse questioni di "costituzionalità ambientale" di ordine sostanziale. E ciò a prescindere da quanto avrò modo di rilevare di seguito, in sede di risposta al quesito n. 6, circa le possibili dinamiche evolutive/involutive del riparto di competenze legislative in riferimento alla materia ambientale.

Il fatto che la tutela ambientale assurga ora a principio fondamentale avrà chiare ricadute nel bilanciamento che il Giudice costituzionale sia chiamato a compiere nei giudizi di legittimità costituzionale sia in via principale sia in via incidentale con altri principi fondamentali che siano di volta in volta coinvolti.

Un primo rilevante esempio della portata innovatrice della riforma costituzionale nei giudizi costituzionali in via incidentale è ravvisabile nella sent. della Corte costituzionale n. 105 del 2024, già sopra richiamata. Nella pronuncia, resa a termine di un giudizio in via incidentale promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Siracusa per dubbi di legittimità costituzionale sull'art. 104, comma 1-*bis*.1 delle "Norme di attuazione del codice di procedura penale", come introdotto dall'art. 6 del d.l. n. 2/2023 (conv. con mod. dalla l. n. 17/2023), il Giudice costituzionale riflette sulla portata della riforma e, in particolare, sul bilanciamento che essa comporta, finendo per dichiarare, con sentenza manipolativa additiva, l'illegittimità costituzionale della norma oggetto. Afferma la Corte che: «misure governative che impongono la prosecuzione di attività produttive di rilievo strategico per l'economia nazionale o la salvaguardia dei livelli occupazionali, nonostante il sequestro degli impianti ordinato dall'autorità giudiziaria, sono costituzionalmente legittime soltanto per il tempo strettamente necessario per portare a compimento gli indispensabili interventi di risanamento ambientale».

Si tratta della prima importante occasione per ragionare sul contenuto e sulla portata della riforma costituzionale. Ne emerge una considerazione forte della riforma e del suo significato, la quale «consacra direttamente nel testo della Costituzione il mandato di tutela dell'ambiente, inteso come bene unitario, comprensivo delle sue specifiche declinazioni rappresentate dalla tutela della biodiversità e degli ecosistemi, ma riconosciuto in via autonoma rispetto al paesaggio e alla salute umana, per quanto ad essi naturalmente connesso; e vincola così, esplicitamente, tutte le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della sua efficace difesa».

Al tempo stesso, dalla pronuncia si evince la convinzione da parte del Giudice costituzionale di una riforma che codifica i principi contenuti nella sua stessa giurisprudenza. Emblematici in tal senso i passaggi della motivazione sulla prospettiva di sguardo alle "future generazioni", nei quali la Corte ritiene di citare puntualmente tutte le sue pronunce che già contenevano la stessa prospettiva: «peculiare è, altresì, la prospettiva di tutela oggi indicata dal legislatore costituzionale, che non solo rinvia agli interessi dei singoli e della collettività nel momento presente, ma si estende anche (come già, del resto, prefigurato da numerose pronunce di questa Corte risalenti a epoca anteriore alla riforma sentenze n. 46 del 2021, punto 8 del Considerato in diritto; n. 237 del 2020, punto 5 del Considerato in diritto; n. 93 del 2017, punto 8.1. del Considerato in diritto; n. 22 del 2016, punto 6 del Considerato in diritto; n. 67 del 2013, punto 4 del Considerato in diritto; n. 142 del 2010, punto 2.2.2. del Considerato in diritto; n. 29 del

2010, punto 2.1. del Considerato in diritto; n. 246 del 2009, punto 9 del Considerato in diritto; n. 419 del 1996, punto 3 del Considerato in diritto) agli interessi delle future generazioni: e dunque di persone ancora non venute ad esistenza, ma nei cui confronti le generazioni attuali hanno un preciso dovere di preservare le condizioni perché esse pure possano godere di un patrimonio ambientale il più possibile integro, e le cui varie matrici restino caratterizzate dalla ricchezza e diversità che lo connotano», sottolineando che «la tutela dell'ambiente – nell'interesse, ancora, dei singoli e della collettività nel momento presente, nonché di chi ancora non è nato – assurge ora a limite esplicito alla stessa libertà di iniziativa economica, il cui svolgimento non può «recare danno» – oltre che alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, come recitava il testo previgente dell'art. 41, secondo comma, Cost. – alla salute e all'ambiente».

Non è questa la sede per indugiare oltre sui contenuti puntuali della pronuncia, nella quale, nell'operare un bilanciamento fra le esigenze dell'impresa e i diritti "all'ambiente" salubre e non inquinato, la Corte giunge a un accoglimento, richiamando anche la famosa decisione sul caso ILVA (si tratta della Corte cost. sent. n. 58/2018, preceduta dalla Corte cost. sent. n. 85/2013).

Si è detto però come tale decisione, in realtà, sembrerebbe sul piano concreto ridimensionare la portata innovativa, non solo rimanendo nell'alveo della giurisprudenza costituzionale precedente alla riforma, ma, soprattutto, giustificando un "diritto ambientale dell'emergenza" idoneo a mettere in secondo piano i "diritti ambientali".

Alla luce di questa ampia ma complessa interpretazione della portata della riforma da parte del giudice costituzionale possiamo ritenere che saranno numerose le occasioni, anche nell'ambito di giudizi aventi ad oggetto nuove pretese "ambientali", nelle quali il giudice costituzionale sarà chiamato a decidere.

Piuttosto si può rilevare come, dal punto di vista processuale e anche per le prospettive ampie che simili giudizi potrebbero contenere, saranno preziosi i nuovi strumenti processuali a disposizione nel processo costituzionale: non tanto i classici "interventi", ma soprattutto la possibilità di portare opinioni e argomenti nuovi nell'ambito degli "*amici curiae*" e anche di ascoltare "esperti di chiara fama" che potrebbero essere preziosi nel caso si discutesse di profili scientifici complessi [cfr. T. GROPPI, *I poteri istruttori della Corte costituzionale nel giudizio sulle leggi*, Milano, 1997].

Per quanto riguarda i giudizi di legittimità costituzionale in via principale, la riforma si inserisce in un ambito già caratterizzato da forti tensioni, che potrebbero ulteriormente acuirsi, alla luce del carattere di principio fondamentale, del contenuto ampio e anche di una dimensione del tema che si prospetta sempre di più come argomento che richiede unità più che differenziazione.

Uno degli aspetti probabilmente più critici è forse ascrivibile al ruolo che i parametri riformati possano giocare all'interno di un rapporto già teso e complicato, come quello che v'è tra la competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente ex art. 117, comma 2, lett. *s)* e le competenze concorrenti in materia di governo del territorio, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, e

valorizzazione dei beni culturali e ambientali ex art. 117, comma 3, Cost., che la dottrina ha già ben evidenziato, sottolineando «una sorta di rigidità del contenzioso ambientale, caratterizzato da un attivismo dello Stato nella reazione processuale alla legislazione regionale, e da una attenzione della Corte costituzionale verso la trasversalità della tutela ambientale, nonché, di contro, una resistenza delle Regioni rispetto a ipotesi di mediazione» [così, N. PIGNATELLI, *La dimensione ambientale nel più recente contenzioso costituzionale Stato-Regioni: profili processuali e sostanziali*, in Federalismi.it, 5 giugno 2023, p. 280].

Una importante ricognizione dei profili competenziali Stato-Regioni in materia ambientale è stata compiuta dalla Corte nella sentenza n. 16 del 2024: in essa ritroviamo tutta la storia dei principi costituzionali che, detto in una battuta, possiamo riassumere come esigenza di unità e di trasversalità. Del resto, è noto che l'ambito regionale sul tema è consentito solo laddove la ratio dell'intervento legislativo statale sia riconducibile alla previsione di uno "standard di tutela minimo", all'interno del quale le Regioni possano intervenire per migliorarlo.

Allo stato, quindi, il testo e la portata della riforma non promette sicuramente un miglioramento dell'autonomia e delle esigenze di differenziazioni regionali, quanto al contrario un rafforzamento delle prospettive e delle esigenze di unità e di trasversalità.

GIORGIO GRASSO

La prima pronuncia costituzionale che ha deciso una questione di legittimità costituzionale sollevata ritenendo violati i nuovi artt. 9, comma 3, e 41, comma 2, Cost. – con ciò riferendomi alla già molto conosciuta sentenza n. 105 del 2024 – ha visto la Corte costituzionale proprio rimarcare – nell'esaminare le censure mosse contro l'art. 104 bis, comma 1-bis.1 delle Norme di attuazione del codice di procedura penale, come introdotto dall'art. 6 del già citato decreto-legge n. 2/2023, convertito con modificazioni nella legge n. 17/2023, dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Siracusa – il «mutamento, nel frattempo intervenuto, nella stessa formulazione dei parametri costituzionali sulla base dei quali deve essere condotto lo scrutinio di questa Corte» (punto 5.1.2. del Considerato in diritto).

La Corte ha sottolineato, in particolare, che la riforma «consacra direttamente nel testo della Costituzione il mandato di tutela dell'ambiente, inteso come bene unitario, comprensivo delle sue specifiche declinazioni rappresentate dalla tutela della biodiversità e degli ecosistemi, ma riconosciuto in via autonoma rispetto al paesaggio e alla salute umana, per quanto ad essi naturalmente connesso», così vincolando, «esplicitamente, tutte le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della sua efficace difesa». Nel prosieguo del ragionamento, poi, ha evidenziato la peculiarità della «prospettiva di tutela oggi indicata dal legislatore costituzionale» anche verso gli interessi delle future generazioni, «dunque di persone ancora non venute ad esistenza, ma nei cui confronti le generazioni attuali hanno un preciso dovere di preservare le condizioni perché esse pure possano godere di un patrimonio ambientale il più possibile integro, e le cui varie

matrici restino caratterizzate dalla ricchezza e diversità che lo connotano» (ancora punto 5.1.2. del Considerato in diritto). Il brano finale di questa sintetica ricostruzione del quadro costituzionale rinnovato dà una precisa risposta altresì alla domanda che chi ha coordinato il nostro Forum ha posto: delle «chiare indicazioni del legislatore costituzionale – lette anche attraverso il prisma degli obblighi europei e internazionali in materia – questa Corte è chiamata [infatti] a tenere puntualmente conto, nel vagliare le censure del rimettente» (sempre punto 5.1.2. del Considerato in diritto) e – aggiungo io – in tutte le questioni di legittimità costituzionale in via incidentale che saranno oggetto del suo giudizio futuro.

Ma, nel caso deciso con la sentenza n. 105 del 2024, il parametro modificato ha davvero inciso sostanzialmente sull'esito del giudizio?

La Corte, come si sa, rispetto alla vicenda del sequestro preventivo del depuratore di Priolo Gargallo – il quale grazie alla normativa del decreto-legge impugnato dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Siracusa aveva potuto riprendere la sua attività produttiva –, ha utilizzato, come «punto di riferimento naturale» (così il punto 5.1. del Considerato in diritto), i suoi precedenti sul caso Ilva e in particolare le conclusioni della sentenza n. 85 del 2013. In tale ottica, se le previsioni impugnate contengono più di un profilo problematico, che la Corte finisce per salvare, esclusivamente, come essa stessa riconosce, «attraverso un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata» (così il punto 5.4. del Considerato in diritto), la mancanza di qualsiasi termine finale per la sua operatività viene dichiarata incostituzionale, mediante una pronuncia additiva che trae il termine stesso, della durata massima di 36 mesi, non rinnovabile, da quanto aveva stabilito il decreto-legge n. 207 del 2002 per l'Ilva di Taranto. Il dubbio che questa dichiarazione di incostituzionalità minimale, riguardo a un testo, quello del decreto-legge n. 2 del 2023, che non prevede le robuste garanzie procedimentali del decreto-legge n. 207 del 2002 (l'esistenza dell'autorizzazione integrata ambientale riesaminata, in primo luogo), tradisca un'insufficiente presa in considerazione della serietà del mandato di tutela dell'ambiente, uscito rafforzato dalla riforma del 2022, resta forte [a un esito analogo sembra giungere ora anche R. BIN, *L'ambiente nella Costituzione, tra beni e interessi*, in *Consulta Online*, 3 maggio 2025, 484 e 485, che rileva che il mancato annullamento da parte della Corte dei provvedimenti amministrativi adottati dal Governo, in base al decreto-legge impugnato, perché appunto provvedimenti amministrativi, pur di evidente incostituzionalità, ha poi condotto la Corte, nella successiva sentenza n. 38 del 2025, a pronunciare l'incostituzionalità di un'altra disposizione del medesimo decreto-legge n. 2 del 2023, la quale, nel tentativo «di far prevalere gli interessi delle imprese inquinanti a danno dell'ambiente e delle generazioni future» [Ivi, 485], aveva spostato al Tribunale di Roma la competenza a decidere sulle impugnazioni contro il blocco dell'attività degli impianti di interesse strategico nazionale].

Quanto al giudizio in via principale, la giurisprudenza costituzionale riguardante l'ambiente, successiva alla riforma del 2022, non ha sinora integrato a sistema il nuovo art. 9, comma 3, Cost., con le previsioni dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., che assegna la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema alla potestà legislativa esclusiva

statale, e con quelle dell'art. 117, comma 3, Cost. e dell'art. 117, comma 4, Cost., riguardanti rispettivamente le materie di potestà legislativa concorrente regionale e di potestà legislativa residuale regionale, che risultano tutte condizionate dalla trasversalità dell'ambiente, tanto che alle Regioni, anche a statuto speciale, «è consentito soltanto eventualmente di incrementare i livelli della tutela ambientale, senza però compromettere il punto di equilibrio tra esigenze contrapposte, espressamente individuato dalla norma dello Stato», secondo quanto ricordato in ultimo nella sentenza n. 16 del 2024. Nella sentenza n. 28 del 2025, d'altra parte, la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità di una disposizione di una legge della Regione Sardegna, che, nel contesto della previsione di misure urgenti di salvaguardia del paesaggio e dei beni paesaggistici ambientali, stabiliva però il divieto di installare impianti alimentati da fonti rinnovabili, in contrasto con la normativa statale recante «principi fondamentali che, in quanto tali, si impongono anche alle competenze statuarie in materia di produzione dell'energia»; la Corte ha evidenziato, forse in un primissimo avvicinamento al profilo dell'incidenza della riforma dell'art. 9, comma 3, Cost., sul parametro di costituzionalità del giudizio in via principale, che «[l]a finalità proclamata dell'intervento normativo complessivo coincide con "la tutela e la salvaguardia del paesaggio e dell'ambiente anche in rapporto all'articolo 9 della Costituzione"».

Se sui potenziali effetti della riforma sul riparto di competenze legislative Stato-Regioni ci si soffermerà nella risposta alla domanda successiva di questo Forum (la n. 6), il riferimento che l'art. 9, comma 3, Cost., compie alla legge statale di disciplina dei modi e delle forme di tutela degli animali, una volta che questa disposizione costituzionale troverà concreta attuazione, potrebbe probabilmente ripercuotersi su come nel giudizio in via principale vengono a intrecciarsi la potestà legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e la stessa potestà legislativa residuale su materie quali la caccia e la pesca, forse finendo per determinare un irrobustimento del carattere trasversale della prima sulle seconde (si veda, in ultimo, sul significato di questa trasversalità la sentenza n. 124 del 2024).

Va notato en passant che, nel sintetico quadro delineato dalla già menzionata sentenza n. 105 del 2024 sugli articoli 9 e 41 riformati, non si rinviene alcun cenno alla parte finale dell'art. 9, comma 3, Cost., come del resto all'art. 41, comma 3, non rilevanti per la soluzione del caso prospettato dinanzi alla Corte.

ANNA MARIA NICO

Si tratta di una problematica piuttosto complessa. Con riferimento al giudizio costituzionale in via principale, la revisione dell'art. 9 Cost. potrebbe, in effetti, favorire un ulteriore incremento del già alquanto elevato contenzioso Stato-Regioni in materia ambientale. E tanto, soprattutto con riferimento all'impossibilità di escludere lo Stato dal novero degli Enti che – *ex* artt. 9 e 114 Cost. – sono tenuti a dettare i principi in materia ambientale, sol che si pensi al contenzioso originato dall'approvazione dei piani paesaggistici, dei piani di bacino, etc. In questa prospettiva, un possibile incremento del

contenzioso costituzionale tra lo Stato e le Regioni potrebbe emergere con riferimento alla materia «tutela degli animali», a cui presidio è posto un espresso rinvio alla legge dello Stato, con esclusione dunque – quantomeno *prima facie* – della competenza legislativa regionale in una materia che, invece, sino al 2022 era stata tradizionalmente intesa come residuale delle Regioni. Allo stesso modo, il mancato riferimento alla biodiversità nell'art. 117, comma 2, *lett. s),* Cost. parrebbe poter alimentare un contenzioso Stato-Regioni originato da eventuali leggi regionali che intendessero avocare "verso il basso" la competenza (esclusivamente) statale nella materia *de qua*.

A ben vedere, poi, un intervento chiarificatore del complesso intarsio tra competenze legislative statali e regionali in materia ambientale è venuto dallo stesso Giudice delle leggi che, con la sentenza n. 192 del 2024, ha puntualizzato la centralità della competenza statale nella materia ambientale, al contempo specificando che essa appare sempre più proiettata nella dimensione sovranazionale. Ciò che, evidentemente, sembra lasciar presagire un possibile riaccentramento delle competenze ambientali in capo allo Stato, nonostante la Repubblica delle autonomie (art. 5 Cost.) continui a caratterizzarsi per l'ampio decentramento amministrativo delle competenze che intersecano la materia ambientale. Basti pensare ai vari calendari venatori predisposti a livello regionale che, ormai da decenni, alimentano un ininterrotto conflitto costituzionale tendenzialmente risolto dal giudice delle leggi a favore dello Stato.

Per quel che attiene, invece, al giudizio in via incidentale, il nuovo articolo 9 Cost. potrebbe alimentare un'interpretazione costituzionalmente orientata della legislazione attualmente in vigore da parte dei giudici comuni, in questo modo accentuando la parte diffusa del controllo di costituzionalità. Tale ipotesi non escluderebbe comunque un possibile aumento concreto dei giudizi in via incidentale diretti a far espungere dall'ordinamento previsioni legislative in evidente contrasto con il significato assunto dal nuovo articolo 9 Cost.

Si può anche ipotizzare, in ragione del perimetro della relativa competenza, che sia soprattutto la giurisdizione amministrativa a trovarsi più frequentemente di fronte a questioni di legittimità costituzionale, dacché organo primariamente competente a decidere su fattispecie che attengono al governo del territorio, all'urbanistica, all'edilizia, alla caccia, alla pesca, etc.: ossia materie-funzioni su cui, da tempo, si moltiplicano leggi regionali talvolta disallineate rispetto alla superiore legalità costituzionale.

SANDRO STAIANO

La questione è rilevante con riferimento alla espansione-ritrazione reciproca nel sistema tra accesso incidentale e accesso in via d'azione, secondo due profili: prevalenza dell'accesso diretto nelle fasi di maggiore tensione lungo la linea del riparto territoriale delle competenze; forzatura dei confini dell'incidentalità da parte della Corte costituzionale.

Sul primo versante, se si mettono a raffronto la disposizione recata dall'art. 117, c. 2, lett. s), che stabilisce la competenza legislative esclusiva dello Stato nella «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» e il nuovo testo dell'art. 9 Cost., che si riferisce a ulteriori beni-valori, «biodiversità» ed «ecosistemi» (al plurale, come si è notato), si può rilevare che questi ultimi presentano quella "priorità costituzionale" idonea ad attrarre, secondo la Corte, le competenze nello Stato trascendendo i confini del riparto enunciato dal medesimo art. 117 (sentt. nn. 307 e 423 del 2004; nn. 31, 151 e 270 del 2005; n. 133 del 2006). Per converso, la violazione di questi stessi princìpi, per la loro struttura deontica, benché collocati al di fuori del quadro del riparto delle competenze fissato dal Titolo V della Parte Seconda della Costituzione, potrebbe "ridondare" in lesione delle attribuzioni regionali (la giurisprudenza costituzionale sulla "ridondanza", peraltro concetto di difficile definizione univoca, è assai copiosa e articolata: cfr. sentt. nn. 13, 74, 75, 114, 151, 154, 169, 191 e 231 del 2017; 5, 17, 73, 75, 79, 101, 103, 137 e 198 del 2018; 194, 195 e 233 del 2019; 56, 78, 208 del 2020; 168 e 187 del 2021; 40 del 2022; 133 e 192 del 2024). Tutto ciò può far prevedere, con qualche plausibilità, un'espansione del contenzioso per ricorso diretto.

Sul secondo versante, con riferimento in particolare alla legislazione regionale di spesa di cui vada verificata la conformità a Costituzione, qualche indicazione prospettica può essere tratta dall'ammissione al giudizio incidentale, ritenuta dalla Corte costituzionale, di questioni sollevate dalla Corte dei conti nel corso del giudizio di parificazione (ove la Corte dei conti non opera come organo giurisdizionale, ma è ritenuto giudice *a quo* "a limitati fini"), non solo assumendo la violazione degli artt. 81 e 119, c. 6, Cost., ma anche quella delle norme costituzionali sulla competenza, oggi ridefinite con la revisione degli artt. 9 e 41 Cost., ampliando il parametro del giudizio per consentire un accesso che sarebbe precluso dalla difficile, se non impossibile, identificazione di interessi che possano indurre o essere ritenuti idonei a proporre il giudizio in via principale nel corso del quale eccepire il ricorso al giudice costituzionale.

VI Domanda
La riforma costituzionale ha inciso o inciderà sul riparto di competenze legislative Stato-Regioni?

MARIA ESMERALDA BUCALO

La riforma del Titolo V del 2001, pur costituzionalizzando la nozione di ambiente, non ha risolto in via definitiva la questione della tutela ambientale, ponendo piuttosto un rilevante problema di carattere interpretativo riconducibile alla distribuzione di competenze tra Stato e Regioni e alla difficoltà definitoria del concetto.

A tal proposito si richiama qui quanto affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 407/2002 a riconoscere la trasversalità della materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" di cui al comma 2 lett. s) dell'art. 117 Cost., in quanto idonea «ad

investire una pluralità di materie» e ad intrecciarsi «inestricabilmente con altri interessi e competenze», in particolare delle Regioni. Tale trasversalità era giustificata, poiché secondo la Corte l'intento del Legislatore era «quello di riservare comunque allo Stato il potere di fissare standards di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali».

Come sopra analizzato, la legge cost. n. 1 del 2022, inserendo la tutela dell'ambiente, degli ecosistemi e della biodiversità nell'art. 9 Cost., riconduce la materia ai principi fondamentali caratterizzanti l'ordinamento costituzionale, evidentemente ampliandoli e assegnando alla Repubblica (e non allo Stato) il dovere di svolgere tale opera di tutela, nelle forme sopra evidenziate, mentre nello stesso comma III del medesimo articolo viene affidata alla legge dello Stato la disciplina i modi e le forme di tutela degli animali.

Come è evidente, le ricadute più rilevanti della riforma oggetto di esame riguardano il piano dei soggetti competenti ad attuare la riforma stessa.

Ebbene, il fatto che l'art. 9 affidi alla Repubblica la tutela dell'ambiente riconduce tale compito allo Stato-ordinamento in tutte le sue possibili articolazioni. Si tratta dunque dell'attribuzione ad una pluralità di soggetti di un "compito comune", nel rispetto del riparto di competenze normative e amministrative di cui agli art. 117 e 118 Cost. In tal senso la tutela dell'ambiente è appunto "materia trasversale", che consente allo Stato, in funzione unificante, di dettare *standards* di tutela uniformi per tutto il territorio nazionale, ma non esclude la possibilità per le Regioni di legiferare introducendo livelli di tutela più rigorosi.

Nell'ambito di questa generale ripartizione, non può però dimenticarsi che in alcune pronunce, la Corte abbia distinto fra "tutela dell'ambiente" (dunque conservazione), assegnata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, e "utilizzazione" (o fruizione) dello stesso, riconducibile alla potestà regionale (si vedano sul punto le sent. n. 367 e 378 del 2007).

In tal modo la tutela dell'ambiente di competenza statale costituirebbe un limite alla disciplina che le Regioni o le Province autonome dettano nelle altre materie di loro competenza, sicché queste ultime non possono derogare al livello di tutela ambientale posto dallo Stato o introdurre una disciplina meno rigorosa.

Leggendo tale giurisprudenza anche alla luce della riforma costituzionale del 2022 che espressamente ha inserito la materia fra i principi (valori) fondamentali, si può allora ritenere che, la disciplina statale in materia di protezione dell'ambiente costituisce, in linea generale un nucleo di garanzie minimali alle quali le Regioni non possono derogare *in pejus*, ma pur sempre variare *in melius* con misure di tutela più restrittive.

La riforma costituzionale in tema di ambiente determina quindi l'esigenza di definire una disciplina, che eviti il progressivo accentramento della competenza legislativa, apparentemente giustificate dalla titolarità di una potestà normativa primaria piena e/o esclusiva.

La giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma pare propendere per il rispetto del citato riparto evitando un eccessivo accentramento statale. Così, infatti, sembrano confermare le sent. n. 148 del 2023, n. 16 del 2024.

In quest'ultima in particolare, oggetto della questione di legittimità costituzionale erano due disposizioni della legge della Regione Puglia n. 6 del 2023, che introducono misure specifiche volte al ripopolamento del riccio di mare nei mari regionali.

La Corte ha ritenuto che tale disciplina, volta a introdurre "una misura specifica, concernente un fermo pesca disposto *una tantum*, che si riverbera temporaneamente su un'attività che si svolge sui fondali posti a breve distanza dalle coste pugliesi e che riguarda una risorsa ittica, il cui consumo è strettamente correlato al territorio e alle tradizioni locali, tant'è che la misura è la conseguenza di un massiccio sovra-sfruttamento. Il carattere specifico, temporaneo e territorialmente circoscritto delle disposizioni impugnate rende, dunque, non imprescindibile un bilanciamento operato sul piano statale" (punto 7.3 del considerato in diritto).

In altre parole, il Giudice delle Leggi ha valutato che le disposizioni impugnate attenessero alla competenza legislativa residuale regionale nella materia della pesca, pur lambendo (ma non violando) la tutela dell'ambiente. Ciò in ragione di due considerazioni: il loro carattere specifico, temporaneo e territorialmente circoscritto che rende non necessario il bilanciamento con la disciplina statale e il fatto che le modalità con cui lo Stato è intervenuto, in generale, nel regolare la conservazione della detta specie istituiscono uno *standard* di tutela minimo non incompatibile con una modulazione di interventi legislativi regionali, mirati a risolvere specifiche criticità locali, che incidono *in melius* sulla tutela ambientale.

Qualche parola, infine, sulla seconda proposizione dell'art. 9 co. III Cost. che dispone che «La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali».

In virtù delle considerazioni rese appena sopra ed in disparte il dibattito esistente sul mancato riferimento al fatto che gli animali sono "esseri senzienti", non si può mancare di rilevare come la disposizione appaia autonoma e del tutto isolata non solo rispetto a quanto disposto dall'art. 9 Cost., ma anche rispetto al resto della Costituzione, per almeno due ordini di ragioni.

In primo luogo, risulta poco chiara la ragione di accentrare nello Stato la competenza legislativa in materia di tutela degli animali, escludendola dalla logica del principio dei compiti comuni, che alla luce della riforma discende dall'art. 9 co. III Cost., soprattutto in considerazione del fatto che fino ad oggi le Regioni hanno esercitato bene e proficuamente la loro potestà legislativa in materia.

In secondo luogo, la disposizione costituisce una riserva di legge in favore dello Stato, che risulta diversa per *ratio* da tutte quelle presenti nella prima parte della Costituzione e che, risolvendosi in una mera attribuzione di competenza legislativa, sarebbe stato più opportuno collocare nell'art. 117 co. II Cost.

Non occorre (e neppure ve ne sarebbe lo spazio) ripercorrere la lunga evoluzione e le diverse oscillazioni interpretative che hanno attraversato la copiosissima giurisprudenza costituzionale sul riparto delle competenze legislative fra lo Stato e le Regioni in relazione alla materia contemplata dall'art. 117, secondo comma, lett. *s*), Cost., a partire dalla sentenza capostipite n. 407/2002.

Per rispondere al quesito mi pare sufficiente partire dalla sintesi estrema del punto di approdo generale e assolutamente consolidato, che può reperirsi, solo per richiamare uno tra i numerosissimi esempi testuali, nella sentenza n. 198/2018 (par. 6.1 *Cons. in dir.*): «*La tutela dell'ambiente non è configurabile "come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze". L'ambiente è un valore "costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia 'trasversale', in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando [però] allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale" (sentenza n. 407 del 2002; nello stesso senso, più recentemente, le sentenze n. 66 del 2018, n. 218 e n. 212 del 2017, n. 210 del 2016). In tal caso, 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', salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevata nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che concorrano con quella dell'ambiente" (sentenza n. 199 del 2014; nello stesso senso, le sentenze n. 246 e n. 145 del 2013, n. 67 del 2010, n. 104 del 2008 e n. 378 del 2007). La trasversalità della tutela ambientale implica una connaturale intersezione delle competenze regionali, attraversate, per così dire, dalle finalità di salvaguardia insite nella materia-obiettivo*».

Si tratta, in buona sostanza, di quella che altrove ho avuto modo di qualificare come "trasversalità biunivoca o bidirezionale", la quale connota ontologicamente la materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" e che consente, da un lato, alla competenza statale (atteggiatasi sempre più secondo le sembianze di una vera e propria competenza "onnivora", in quanto priva di sicuri confini oggettivi o funzionali) di "attraversare" – limitandole e conformandole – tutte le diverse competenze legislative regionali, ma anche, dall'altro lato e al tempo stesso, a queste ultime – laddove e a condizione che intervengano in ambiti materiali assegnati alle Regioni che possano "concorrere" con la competenza ambientale spettante allo Stato – di legittimare l'adozione di discipline differenziate di tutela dell'ambiente più elevata o rigorosa.

Rispetto a questo spazio (già davvero "minimo"), in cui risulterebbe consentita una qualche "affrancabilità" della legislazione regionale dai vincoli imposti dal legislatore nazionale ambientale, la giurisprudenza costituzionale ha notoriamente fissato e mai smentito un ulteriore limite, in grado di impedire – in via generale e senza specifico riferimento alle competenze ambientali – anche l'adozione da parte delle Regioni di standard, limiti e misure di tutela più restrittivi e rigorosi di quelli che abbia

definito la legislazione dello Stato. Il riferimento va a quanto il Giudice delle leggi ha avuto modo di affermare, a partire dalla sentenza n. 307/2003, in materia di inquinamento elettromagnetico, laddove è stata esclusa a chiare lettere la potestà regionale di innalzare i livelli di tutela fissati dallo Stato allorquando la fissazione di quegli standard risponda a una *ratio* più complessa e articolata di quella rivolta soltanto a proteggere la salute della popolazione dagli effetti negativi delle emissioni elettromagnetiche, in quanto finalizzata a definire un "punto di equilibrio" da considerare inderogabile rispetto alle contrapposte esigenze di realizzazione degli impianti e delle reti rispondenti a rilevanti interessi nazionali, come quelli che fanno capo alla distribuzione dell'energia e allo sviluppo dei sistemi di telecomunicazione.

Con un simile assetto e proprio in considerazione del limite appena evocato, l'intervento della riforma costituzionale del 2022, pur non toccando direttamente il Titolo V della Parte II della Carta, non consente di prefigurare eventuali possibili ampliamenti delle competenze legislative regionali, quanto invece, tutto all'opposto, una loro più che verosimile ulteriore riduzione per il futuro.

Se si condivide la prospettiva illustrata in risposta ai quesiti precedenti (in specie, i nn. 1 e 2), secondo la quale l'aumento esponenziale della complessità delle questioni ambientali connesse con gli obiettivi sistemici della transizione ecologica e dei relativi compiti affidati ai pubblici poteri imporrà inevitabilmente una esaltazione delle c.d. "politiche pubbliche integrate", nelle quali l'azione politico-amministrativa si caratterizzerà per la necessità di sempre più frequenti e articolati bilanciamenti e per la ricerca di continui "punti di equilibrio" fra plurimi interessi potenzialmente contrapposti e confliggenti, oltretutto quasi sempre di scala macro (si pensi solo, ancora una volta, alle questioni energetiche connesse con il fenomeno dei cambiamenti climatici) o, comunque, sovra-locale, pare effettivamente inevitabile che il ruolo "pivotale" di queste politiche pubbliche non possa che essere sempre maggiormente ancorato all'esercizio delle competenze – prima di tutto legislative – del livello nazionale.

In tale contesto, gli eventuali interventi delle Regioni che, in tesi, volessero introdurre misure ambientali più rigorose (ancorché nell'esercizio di competenze legislative formalmente proprie), da un lato, potrebbero non essere più considerati tali perché la tutela ecologica non sarebbe più configurabile in sé come una politica "di settore", dall'altro, potrebbero comunque essere impedite dall'esigenza generale di individuazione del "punto di equilibrio" unitario e omogeneo spettante alla competenza del legislatore nazionale.

Simili effetti di possibile "evoluzione/involuzione", ovviamente, sarebbero limitati al solo riparto della potestà legislativa e non escluderebbero – anzi, forse, renderebbero ancora più necessario e urgente – quell'intervento di riforma costituzionale che fin dall'art. 11 della legge cost. n. 3/2001 era stato "preannunciato" dallo stesso legislatore della revisione e che anche la giurisprudenza della Corte ha ripetutamente ricordato e "auspicato", consistente nella individuazione di forme e strumenti adeguati a garantire l'effettiva partecipazione delle Regioni ai procedimenti legislativi e alla formazione dell'indirizzo politico di livello statale.

MARILISA D'AMICO

Come ho già detto sopra, credo che la riforma non farà che rafforzare la prospettiva statale e la competenza esclusiva, saldando innanzitutto sul piano testuale l'art. 117, comma 2, lett. *s)* con il novellato art. 9, comma 3, nella sua natura di principio fondamentale, di amplissima portata, e il novellato art. 41, commi 2 e 3, ponendo anche l'ambiente al pari della "sicurezza, libertà e dignità umana" come limite all'iniziativa economica privata.

Come è già stato rilevato, «rispetto a tale interazione di interessi, insistenti sul "territorio", quale componente decisiva (anche se non assorbente) dell' "ambiente", quest'ultimo trascende, infatti, in un valore costituzionale, caratterizzato dalla suddetta vocazione finalistica, che in quanto tale delinea una materia trasversale, che attraversa una pluralità di competenze regionali (connesse ai suddetti interessi) tra le quali assume un peculiare rilievo proprio il "governo del territorio", spettando, invece, allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale» [così, N. PIGNATELLI, *La dimensione ambientale*, cit., pp. 304-305].

In conclusione, sarà comunque la dinamica storico-politica - che vede oggi, da un lato, sempre più urgente la necessità di fronteggiare una crisi climatica evidente, ma, dall'altra, un quadro mondiale in tensione proprio sulla direzione da percorrere - a determinare l'effettivo assetto, negli anni futuri, non solo del tema oggetto della riforma costituzionale, ma anche della relazione fra Stato e Regioni, già tesa ben prima della riforma; relazione che solo in piccola parte dipenderà anche dalle interpretazioni del giudice costituzionale.

GIORGIO GRASSO

Quando, con la già ricordata modifica costituzionale dell'art. 117 Cost. del 2001, l'ambiente e la sua tutela, passando *dalla finestra*, entrarono esplicitamente nel testo costituzionale, la dottrina costituzionalistica più avvertita mostrò un vero e proprio «sconcerto», se non un «disorientamento» [le parole sono di G. COCCO, *La legislazione in tema d'ambiente è a una svolta?*, in *Le Regioni*, 2002, 419 ss.], per l'esito di una riforma che, affidando alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia ambientale, privava le Regioni di una competenza che esse – mi riferisco in particolare alle Regioni a statuto ordinario –, avevano esercitato sin dalla loro istituzione, in virtù dell'interpretazione teleologica dell'elenco di materie che l'originaria formulazione dell'art. 117 Cost. assegnava alle Regioni, alcune delle quali (agricoltura, urbanistica, assistenza sanitaria, caccia e pesca) risultavano strettamente interrelate con finalità di natura ambientale.

Anche con il contributo della Corte costituzionale, a partire dalla notissima pronuncia n. 407 del 2002, la prima decisione in cui venne utilizzato il nuovo parametro

dell'art. 117, comma 2, lettera s) [e il cui commento ha rappresentato per chi scrive l'esordio del suo interesse scientifico per le questioni costituzionali della tutela dell'ambiente: vedi G. GRASSO, *La tutela dell'ambiente si 'smaterializza' e le Regioni recuperano una competenza (apparentemente) perduta. Osservazioni a prima lettura a Corte costituzionale, 10-26 luglio 2002, n. 407*, in *Amministrazione in Cammino*, 2 novembre 2002, reperibile in https://www.amministrazioneincammino.luiss.it/2002/11/02/la-tutela-dellambiente-si-smaterializza-e-le-regioni-recuperano-una-competenza-apparentemente-perduta-osservazioni-a-prima-lettura-a-corte-costituzionale-10-26-luglio-2002-n-407/], e poi attraverso una giurisprudenza ventennale non priva di qualche scostamento dagli esordi iniziali – mi riferisco, evidentemente, almeno, alla c.d. giurisprudenza Maddalena, che a partire dal 2007 cancellò praticamente quanto la stessa Corte aveva rimarcato, proprio nella sentenza n. 407 del 2002, escludendo che potesse identificarsi una materia in senso tecnico, qualificabile come tutela dell'ambiente – si è finalmente consolidato un orientamento, «un *acquis* giurisprudenziale» vero e proprio si è scritto [R. BIFULCO, *Una rassegna della giurisprudenza in materia di tutela dell'ambiente*, in *Corti Supreme e Salute*, 2/2019, 306], che, se ribadisce costantemente l'esclusività della potestà legislativa statale sulla materia, salvaguarda al contempo la legittimità di un intervento regionale diretto a curare interessi funzionalmente collegati all'ambiente, nell'esercizio della potestà legislativa concorrente o residuale su materie di prossimità con l'ambiente.

L'ingresso dell'ambiente in Costituzione attraverso *la porta principale* della revisione costituzionale degli artt. 9 e 41 del febbraio 2022, per continuare nella metafora, non può (e non potrà sempre più) non riverberarsi a sua volta, seppur indirettamente, sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni o per meglio dire costringe l'interprete a prendere in considerazione, oggi, unitariamente l'art. 9, comma 3, Cost., in particolare, e il successivo art. 117, comma 2, lett. s., Cost.

Intanto, vi è quella differenza di numero tra «ecosistemi» al plurale ed «ecosistema» al singolare, che sembra suggerire di dover impiegare la più corretta dizione, dal punto di vista scientifico, della formulazione dell'art. 9, comma 3, anche alla disciplina dell'art. 117, comma 2, lett. s).

Inoltre, in una lettura combinata delle due disposizioni costituzionali, sembra difficile non far rientrare, dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 2022, anche la nozione di «biodiversità» all'interno di ciò che dispone l'art. 117, comma 2, lett. s), Costituzione.

Ma soprattutto rilevano l'impatto di quello che, rispondendo alla prima domanda di questo *Forum*, ho definito il "super principio costituzionale" della riforma costituzionale del 2022 e cioè il riferimento all'interesse delle future generazioni e il rinvio che l'ultimo periodo del rinnovato art. 9, comma 3, fa alla tutela degli animali.

Per un verso, non si può non pensare quindi che nella distribuzione della potestà legislativa tra l'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., e gli artt. 117, comma 3, e 117, comma 4, Cost., per quelle materie regionali in cui insistono esigenze e interessi ambientali, non abbia ormai un peso specifico il rivolgersi anche all'interesse delle future generazioni e alla necessità di rinnovare altresì in tale ambito la richiesta di un contemperamento tra le

opposte esigenze del presentismo e della responsabilità verso le generazioni future; per l'altro, la pur discutibile collocazione tra i principi fondamentali [stonata, si è detto da parte di qualcuno: A.O. COZZI, *La modifica degli artt. 9 e 41 Cost. in tema di ambiente: spunti dal dibattito francese sulla carta dell'ambiente del 2004 tra diritti e principi*, in *DPCE online*, 4/2021, 3401] della previsione di una legge statale rivolta a disciplinare «i modi e le forme di tutela degli animali» è destinata a interferire nella ripartizione tra la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema dell'art. 117, comma 2, lett. s), e la potestà legislativa concorrente e residuale per quanto riguarda le materie regionali in cui si annidano interessi ambientali. Del resto, nel corso dei lavori parlamentari di approvazione della riforma, al Senato, a lungo la tutela degli animali era stata posizionata come proposta di modifica dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., per poi confluire nel nuovo comma 3 dell'art. 9, Cost., frutto di un difficile compromesso [ivi, 3401] tra chi voleva riconoscere gli animali come esseri senzienti, come già prevede il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e chi al massimo li voleva menzionare, ma soltanto in una disposizione che disciplina un mero profilo di distribuzione di competenze tra Stato e Regioni.

Questa considerazione unitaria dell'art. 9, comma 3, Cost. e delle norme sulla ripartizione della potestà legislativa tra Stato e Regioni dovrebbe valere altresì per la specialità regionale; non sembra tuttavia andare pienamente in questa direzione il disegno di legge costituzionale governativo concernente "Modifiche allo statuto speciale per Trentino-Alto Adige/Südtirol", attualmente in sede di acquisizione del parere dei consigli provinciali e del consiglio regionale, che affida alla competenza legislativa esclusiva provinciale la «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema di interesse provinciale, compresa la gestione della fauna selvatica», senza arricchire ulteriormente il contenuto dell'art. 117, comma 2, lett. s), nel necessario raccordo, ormai, con l'art. 9, comma 3.

ANNA MARIA NICO

Almeno sino ad oggi, la riforma costituzionale del 2022 non sembra aver concretamente inciso sul riparto di competenze legislative Stato-Regioni. Da un lato, infatti, il legislatore statale continua ora a delegare, ora a riaccentrare competenze ambientali in capo alle Regioni, a conferma del difficile connubio tra esigenze di unitarietà e prospettive di differenziazione in materia ambientale. Dall'altro lato, poi, la Consulta appare non aver dismesso il parametro di giudizio sinora adottato in materia ambientale: nonostante la precisazione in ordine alla sua proiezione sovra-nazionale (sent. n. 192 del 2024), il giudice delle leggi sembra, infatti, tuttora riproporre lo schema interpretativo che ammette deroghe regionali *in melius* rispetto a precedenti forme di tutela dettate dallo Stato nelle materie di sua competenza esclusiva.

Ad ogni modo, a prescindere dalla mancata modifica dell'art. 117 Cost., la revisione costituzionale del 2022 pare poter rafforzare quella tutela verso l'alto (ossia verso lo Stato) che la Consulta ha costantemente azionato nelle materie di competenza

concorrente (governo del territorio, protezione civile, energia, etc.) e di competenza residuale delle Regioni, al fine di non compromettere le esigenze di tutela unitaria di un bene – l'ambiente – inestricabilmente connesso all'intero territorio nazionale, al suo paesaggio e al patrimonio storico-artistico della Nazione (art. 9 Cost.). "Beni" la cui tutela non può essere rimessa all'esclusiva competenza di ventuno, differenti legislatori regionali.

SANDRO STAIANO

Dalla revisione degli artt. 9 e 41 Cost. potrebbe potenzialmente sortire l'effetto collaterale di un moto centripeto nel sistema dei poteri, in ragione della dimensione dei principì-valore affermati, delle funzioni implicate, degli interessi coinvolti.

Peraltro, la ripetutamente segnalata bassa qualità tecnica delle novelle, e l'assenza di un intervento di revisione razionalizzatrice del quadro costituzionale delle competenze (che sarebbe urgente) fanno prevedere un processo di implementazione contrastato, guidato dai giudici e in particolare dalla Corte costituzionale. Ma quest'ultima, nel recente passato, dopo la revisione del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione, ha sempre mostrato un orientamento centralista, nella massima valorizzazione del principio di unità della Repubblica.

***

I PARTECIPANTI AL FORUM

Maria Esmeralda Bucalo, Professoressa associata di Diritto costituzionale e pubblico – Università di Palermo

Marcello Cecchetti, Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico – Università degli Studi di Sassari

Marilisa D'Amico, Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale e pubblico – Università degli Studi di Milano

Giorgio Grasso, Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico – Università degli Studi dell'Insubria

Anna Maria Nico, Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale e pubblico – Università di Bari Aldo Moro

Laura Ronchetti, Professoressa associata di Diritto costituzionale e pubblico – Università degli Studi del Molise

Sandro Staiano, Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico – Università degli Studi di Napoli Federico II.