

L'ambiente (e il resto) in Costituzione: fu vera gloria?¹

Emanuele Rossi*

Abstract

Il saggio esamina le modifiche introdotte agli art. 9 e 41 della Costituzione italiana dalla legge costituzionale n. 1 del 2022, mettendo a fuoco il significato delle espressioni utilizzate e la loro possibile interpretazione. Il risultato complessivo dell'analisi è che l'intento perseguito dal legislatore costituzionale, ovvero di tutelare maggiormente l'ambiente, non sia stato realizzato in misura adeguata mediante la formulazione delle disposizioni introdotte.

Keywords: constitutional reform, environment, ecosystem, future generations.

The essay analyzes the reform of the art. 9 and 41 of the Italian Constitution by the constitutional law No. 1 of 2022, focusing on the meaning of the expressions used and their possible interpretation. The overall result of the analysis is that the intent pursued by the constitutional legislator, namely to better protect the environment, has not been adequately achieved through the formulation of the provisions introduced.

Parole chiave: riforma costituzionale, ambiente, ecosistema, future generazioni.

1. Premessa

La riforma approvata con la legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, è stata perlopiù analizzata in relazione alla sua portata, potenziale o effettiva, considerata sia in relazione alla evoluzione della giurisprudenza costituzionale sulle disposizioni

¹ Saggio ricevuto in data 13/12/2022 e pubblicato in data 14/08/2023.

* Professore Ordinario di Diritto costituzionale nella Scuola Superiore di Studi Universitari e di Perfezionamento Sant'Anna di Pisa, e-mail: emanuele.rossi@santannapisa.it.

costituzionali come formulate prima della modifica (con specifico riguardo alla tutela dell'ambiente) che al possibile impatto della previsione circa la considerazione dell'interesse delle generazioni future. Aspetti di sicura rilevanza, ovviamente, e fors'anche prioritari nell'esame delle effettive innovazioni apportate dalla novella costituzionale.

In queste brevi note intendo limitarmi ad alcune considerazioni svolte mediante un'analisi testuale, quasi filologica, del testo di riforma, per comprendere come esso possa aprire a filoni interpretativi diversi ed anche contrastanti, e per prospettare l'ipotesi che l'obiettivo generale che sicuramente ha mosso la riforma (e cioè quello di "tutelare di più l'ambiente") non abbia trovato nelle espressioni utilizzate un'efficace traduzione normativa.

2. Il nuovo terzo comma dell'art. 9 Cost.: una *matrioska* (?)

Dunque partiamo dal testo, ed in particolare dall'*incipit* del terzo comma dell'art. 9 Cost.: (la Repubblica) "tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi". Oggetto della tutela sono dunque tre ambiti, posti in posizione paritaria.

In primo luogo, l'*ambiente*: termine che – come noto – aveva già fatto ingresso nel testo costituzionale con la riforma del Titolo V del 2001, insieme all'ecosistema (di cui si dirà) quale competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lett. s)).

Seguendo una linea interpretativa che può essere fatta risalire a Predieri², l'ambiente, ancorché non espressamente previsto nel testo costituzionale del 1948, nondimeno doveva considerarsi tutelato in primo luogo dall'art. 9 Cost. e dal riferimento in esso contenuto alla tutela del paesaggio: ma gli interessi di cui è espressione hanno trovato un radicamento costituzionale, sulla base di un'interpretazione evolutiva delle rispettive nozioni in essi contenute, anche negli articoli 32 Cost. (tutela della salute), 42 (tutela della proprietà) e 44 (assetto del territorio)³.

Per la giurisprudenza costituzionale l'ambiente, ancorché "bene unitario" (sentenza n. 67 del 1992), deve considerarsi articolato in alcune componenti (essendo un "bene della vita, materiale e complesso": sentenza n. 378 del 2007).

Da un lato, vi è l'"aspetto visivo", consistente nella "morfologia del territorio", da intendersi quale "paesaggio": e ciò costituisce un "valore primario e assoluto" (da ultimo, sentenza n. 124 del 2021).

² A. Predieri, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il XX Anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. II, *Le libertà civili e politiche*, Vallecchi, Firenze 1969, pp. 381-428. Tale interpretazione è stata seguita e ripresa da F. Merusi, *Commento all'art. 9*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna – Roma 1975, p. 445.

³ Cfr., per tutti, S. Grassi, *Tutela dell'ambiente (diritto amministrativo)*, in *Enciclopedia del diritto, Annali*, I, 2007, p. 1121.

Per quanto invece riguarda il versante “non visivo” (o *non solamente visivo*), secondo la Corte il “bene ambientale” deve ritenersi “comprensivo di tutte le risorse naturali e culturali. Esso comprende la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale ed in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni” (sentenza n. 210 del 1987). In verità questa definizione non è granitica nella giurisprudenza costituzionale: in una successiva pronuncia la Corte, al fine di distinguere tra ambiente ed ecosistema (al singolare), alla luce della riforma del 2001, e per negare che si tratti di un’endiadi, ha definito l’ambiente come “l’*habitat* degli esseri umani”, mentre l’ecosistema dovrebbe considerarsi riferito alla “conservazione della natura come valore in sé” (sentenza n. 12 del 2009).

In ogni caso, per la Corte l’ambiente costituisce un bene che va “salvaguardato nella sua interezza” (sentenza n. 67 del 1992)⁴, quale “diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività” (sentenza n. 210 del 1987): pertanto, la sua protezione ha assunto “una propria autonoma consistenza” ed ha “valore trasversale” (sentenze n. 407 del 2002, 7 del 2019)⁵.

Prima di valutare in che cosa, rispetto al quadro così definito, abbia innovato la riforma costituzionale del 2022, cerchiamo di analizzare cosa deve intendersi con gli altri due termini che ora compaiono nella formulazione dell’art. 9.

Per comprendere il concetto di “biodiversità” può farsi riferimento alla Convenzione ONU sulla Diversità Biologica, sottoscritta a Rio de Janeiro il 5 giugno 1992 e ratificata dall’Italia con legge 14 febbraio 1994, n. 124: sia in quanto documento normativo internazionale cui la legislazione interna deve conformarsi in forza del primo comma dell’art. 117 Cost., sia in ragione della sua introduzione nel nostro ordinamento, cui deve quindi ritenersi che il legislatore costituzionale abbia voluto riferirsi⁶. In essa si stabilisce che “L’espressione ‘diversità biologica’ significa la variabilità degli organismi viventi di ogni origine, compresi *inter alia* gli ecosistemi

⁴ Come affermato in altre decisioni, sempre antecedenti la riforma del 2001, “la disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario” (sentenza n. 151 del 1986) ed “assoluto” (sentenza n. 641 del 1987).

⁵ Nella giurisprudenza costituzionale assume notevole rilievo il profilo della competenza legislativa sull’ambiente: da cui il dibattito se esso costituisca una “materia” o meno. In materia v., da ultimo. R. Bifulco, *Una rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia di tutela dell’ambiente*, in «Corti supreme e salute», n. 2, 2019, pp. 304 ss., il quale rileva come le prime pronunce della Corte configurino l’ambiente come un valore piuttosto che una materia in senso tecnico, mentre a partire dalla sentenza n. 378 del 2007 la Corte accentui il carattere di “sistema” del bene giuridico ambiente, definendo quella ambientale alla stregua di una materia trasversale.

⁶ A questo testo possono aggiungersi, come possibili riferimenti per il legislatore costituzionale di riforma, anche due comunicazioni della Commissione europea: la prima dal titolo *La nostra assicurazione sulla vita, il nostro capitale naturale: strategia dell’UE sulla biodiversità* del 3 maggio 2011; la seconda dal titolo *Strategia dell’UE sulla biodiversità per il 2030* del 20 maggio 2020.

terrestri, marini ed altri ecosistemi acquatici, ed i complessi ecologici di cui fanno parte; ciò include la diversità nell'ambito delle specie, e tra le specie degli ecosistemi”.

Non è facile trarre, dal confronto tra le due definizioni, le differenze sostanziali tra esse, ovvero gli oggetti che i due termini intendono rappresentare (e tutelare). Sembra potersi dire, al riguardo, che la biodiversità costituisce una *qualificazione* dell'ambiente, quasi una sua *descrizione* sul piano ontologico: ovvero – detto in altro modo – che l'ambiente sia per sua natura caratterizzato dall'essere “biologicamente diverso”, in quanto non sarebbe possibile (perché *non in natura*) un ambiente “bio-uniforme”.

La definizione offerta dalla Convenzione ONU fa anche emergere un altro aspetto, ovvero che gli ecosistemi (e quindi la relativa tutela) costituiscono *un elemento* della biodiversità, in quanto – come si è visto – questa è “la variabilità degli organismi viventi di ogni origine, compresi *inter alia* gli ecosistemi”.

La terza nozione contenuta nell'art. 9 riguarda gli ecosistemi (al plurale). La definizione di essi (al singolare) è contenuta nella medesima Convenzione ONU appena richiamata: “L'espressione ‘ecosistema’ significa un complesso dinamico formato da comunità di piante, di animali e di micro-organismi e dal loro ambiente non vivente, le quali grazie alla loro inter-azione, costituiscono una unità funzionale”.

Anche in questo caso, come in quello precedente, sembra potersi dire che con il termine utilizzato si intenda fare riferimento non a *qualcosa di altro* rispetto all'ambiente, quanto piuttosto ad un “modo di essere” dello stesso: il richiamo agli ecosistemi sembra pertanto operare più sul piano definitorio che su quello prescrittivo. Tanto che uno dei più autorevoli studiosi della materia sul piano giuridico-costituzionale ha definito la biodiversità e gli ecosistemi come le *principali componenti della corretta declinazione semantica dell'ambiente*⁷, sottolineando come “il lemma “ambiente”, nel linguaggio delle scienze ecologiche e biologiche (ma anche, soprattutto, nel linguaggio della pratica giuridica normativa, giurisprudenziale e dottrinale), è considerato solitamente idoneo di per sé a comprendere (...) anche la pluralità di tutti gli “ecosistemi”, all'interno dei quali si sviluppano gli elementi della “biodiversità” che sono frutto (oltre che fattore) degli equilibri di coesistenza tra le varie specie biotiche, in relazione con il clima e le risorse naturali abiotiche”⁸.

⁷ M. Cecchetti, *La disciplina sostanziale dell'ambiente nella Carta repubblicana: spunti per un'analisi della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in «Istituzioni del federalismo», n. 4, 2022, p. 799.

⁸ 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», n. 3, 2021, p. 299. Anche per A. Morrone, *Fondata sull'ambiente*, in «Istituzioni del federalismo», n. 4, 2022, p. 787, le tre espressioni in questione potrebbero essere considerate come “parti di un tutto che non potrà che essere proprio l'equilibrio ecologico dell'ambiente, degli ecosistemi e della biodiversità, come unità composta di tutti gli esseri viventi”.

In definitiva, alla luce delle definizioni indicate, che devono ritenersi sostanzialmente condivise in ambito scientifico⁹, si ricava una relazione tra le tre espressioni ora introdotte in Costituzione che potremmo immaginare alla stregua di una *matrioska*: ove l'ambiente contiene (presupponendola) la biodiversità, e quest'ultima contiene gli ecosistemi.

3. Potenziali conflittualità tra tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi.

Se passiamo dal piano della sintassi a quello del significato che le espressioni indicate possono assumere una volta inserite in un testo costituzionale, dobbiamo riflettere sull'interpretazione da dare a una disposizione che pone *ambiente – biodiversità – ecosistemi* su un piano di parità come valori che spetta alla Repubblica tutelare.

Il problema che si pone, al riguardo, è se questa tutela paritaria sia effettivamente tale o se invece la disposizione costituzionale debba essere interpretata come una sorta di endiadi (plurima, si potrebbe dire, in quanto composta da tre termini).

Se si seguisse la prima strada, si dovrebbe analizzare non soltanto la relazione tra quelle tre dimensioni, ma altresì con quella del comma precedente (il paesaggio): e cercare dunque di comprendere come debba configurarsi l'impegno attribuito alla Repubblica di tutelare questi quattro ambiti/concetti e quale debba essere il rapporto tra (la tutela) di essi. Con la possibilità di prefigurare, come è stato sostenuto, “una sorta di ‘conflittualità’ potenziale e irrisolvibile tra oggetti diversi e, in tesi, non coincidenti, le cui esigenze di tutela (...) non sempre risultano univocamente convergenti”¹⁰. Sebbene tale questione sia stata considerata viziata da “un eccesso di rigorismo linguistico” da colui che l'ha prospettata, può valere la pena, in questo breve contributo dedicato – come detto – a minime considerazioni riferite al piano testuale, non abbandonarla *tout court*, ma provare a sottoporla a verifica. E per fare questo, una prima strada può essere costituita dal confronto con le altre disposizioni contenute nei Principi fondamentali della Costituzione, all'interno dei quali la novella costituzionale viene collocata. Tra tali articoli non troviamo altri esempi – se non proprio all'interno dell'art. 9 – di tutele “plurime”: l'art. 4 è riferito al lavoro, il 5 alle autonomie locali, il 6 alle minoranze linguistiche, il 7 alla Chiesa cattolica, l'8 alle confessioni religiose, il 10 ha commi diversi riferiti a situazioni diverse, l'11 potrebbe avere una qualche affinità al nostro caso,

⁹ Vale a riguardo l'osservazione di F. Merusi, *Commento all'art. 9*, cit., p. 445, il quale indicava che l'unico metodo praticabile per interpretare espressioni il cui significato non è esplicitato dalla Carta costituzionale è di far ricorso al significato attuale ad esse attribuito dalle scienze non giuridiche. Che l'espressione *ambiente* sia “scientificamente sintagma privo di episteme” è sostenuto da G. Di Plinio, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in «Federalismi.it», 1° luglio 2021, p. 3.

¹⁰ M. Cecchetti, *La disciplina sostanziale dell'ambiente*, cit., p. 801.

considerato la relazione tra ripudio alla guerra e adesione a organizzazioni internazionali, ma su un terreno troppo distante concettualmente da quello che qui si analizza, il 12 ha come oggetto la bandiera. Né la prospettiva cambierebbe radicalmente se si andasse oltre l'ambito dei Principi fondamentali: ma in questa sede limitiamoci a questi.

L'unico articolo, dunque, nel quale compare una tutela multipla e posta sullo stesso piano è proprio il 9, sia nel primo comma, dove lo sviluppo della cultura viene posto sul medesimo piano, quanto alla promozione affidata alla Repubblica, della ricerca scientifica e tecnica; sia nel secondo, dove il paesaggio deve essere tutelato al pari del patrimonio storico e artistico della Nazione. Volendo, si potrebbe anche ritenere che ciascuno dei due commi individua tre oggetti ciascuno, in quanto la ricerca *tecnica* può intendersi come altra rispetto alla ricerca *scientifica*, e in quanto il patrimonio *storico* è sicuramente distinguibile da quello *artistico*. Al di là comunque del numero complessivo, ciò che interessa qui è che essi esprimono concetti/valori diversi, la cui vicinanza testuale è frutto di una scelta redazionale che avrebbe potuto anche essere diversa (ad esempio, si sarebbe potuto inserire la tutela del paesaggio in una disposizione diversa rispetto a quella del patrimonio artistico). Di conseguenza, i valori/interessi che i diversi termini esprimono devono essere considerati tutti, e ciascuno, oggetto della tutela/promozione che la Costituzione intendere loro riconoscere: con possibilità anche di potenziali conflitti tra loro, che richiederanno dunque un'opera di bilanciamento ragionevole.

Se questo ragionamento viene applicato ai nuovi oggetti introdotti nell'art. 9, se ne dovrebbe dedurre – logicamente – che l'ambiente, che prima della novella era oggetto di tutela (in quanto “paesaggio”) al pari del patrimonio storico e artistico della Nazione, e quindi doveva essere bilanciato con essi, ora lo deve essere anche con la biodiversità e gli ecosistemi (al di là di cosa essi significhino effettivamente). *Ergo*, la riforma costituzionale avrebbe l'effetto – anziché di rafforzare bensì – di indebolire una tutela (quella dell'ambiente) che prima di essa veniva riconosciuta (grazie alla giurisprudenza) in modo più ampio, in quanto non sottoposta al necessario bilanciamento con altri interessi indicati nella medesima disposizione¹¹. Od anche, per converso, si potrebbe prospettare una “riduzione semantica e

¹¹ In tal senso anche G. Severini – P. Carpentieri, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, in «Giustizia insieme», 22.9.2021, per i quali l'effetto che si produce con la riforma, in parte qua, “è di dequotare senz'altro, in pratica vanificare, il rilievo del paesaggio e della sua protezione di fronte a nuove opere che si assumono di difesa dell'ambiente-quantità: in pratica, espungendolo dalla primaria e icastica collocazione tra i principi fondamentali della Costituzione ogniqualvolta la sua difesa si ponga in concreto contrasto con la sua alterazione provocata da interventi mitigatori dell'inquinamento e dunque di contrasto al cambiamento climatico”. Parla di una “relativizzazione delle situazioni giuridiche che abbiano riconoscimento sul piano costituzionale”, con riguardo alla riforma in questione, A. Vuolo, *La modifica dell'art. 9 della Costituzione e la tutela degli animali*, in «Passaggi costituzionali», n. 1, 2022, p. 45.

oggettiva” della tutela del paesaggio, ri-orientato verso una concezione estetico-culturale¹².

Si tratta di un ragionamento viziato da “rigorismo linguistico”? Forse: ma è difficile prevedere con certezza quale sarà lo sviluppo della giurisprudenza ed anche della legislazione sul punto, e quindi non è possibile rispondere, al momento, a tale interrogativo¹³. Certo è che mettere insieme tre concetti che, lungi da costituire oggetti diversi, sono intimamente correlati tra loro, e definire la loro tutela su un piano di parità, non contribuisce alla chiarezza della volontà effettiva del legislatore costituzionale. Non è possibile escludere, infatti, che in futuro possano verificarsi situazioni nelle quali la tutela dell’ambiente possa richiedere un intervento sull’ecosistema o una riduzione della biodiversità (ad esempio, impedire che i cinghiali invadano le periferie delle città, o che gli orsi si diffondano indisturbati nelle zone di montagna, potrebbero considerarsi interventi finalizzati alla tutela dell’ambiente ma – al contempo – incidenti sulla biodiversità?¹⁴): non è possibile dire con certezza ora, né è possibile valutare sul piano della conoscenza scientifica necessaria. Ma non mi sentirei di escludere in linea di principio questa possibilità. Certo, come si è sottolineato, sarà compito dell’interprete individuare un corretto equilibrio ragionevole tra le espressioni utilizzate e ciò che esse esprimono: il che non esclude che il giudizio sulla formulazione che si è introdotta con la riforma debba essere sottoposto a critica.

Detto questo, non va negato il merito fondamentale della riforma, ovvero di aver sottratto la tutela ambientale “alle ondivaghe tendenze della legislazione e della giurisprudenza”¹⁵ (che peraltro non paiono così ondivaghe: ma in ogni caso è sempre meglio una norma che la sua assenza): ma nemmeno se ne possono disconoscere i limiti.

Ma allora: sarebbero state possibili/preferibili altre formulazioni?

L’ipotesi più immediata, ed anche più semplice, si sarebbe realizzata qualora si fosse scritto (la Repubblica) “tutela l’ambiente”, senza ulteriori specificazioni. In tal caso, si sarebbe trattato di una tutela *minore o diversa* rispetto a quella prescelta?

Che possa ritenersi minore tenderei ad escludere: si è visto come il termine “ambiente” sia il più generale possibile, e le altre due espressioni (che costituiscono

¹² Come prospetta A. Morrone, *Fondata sull’ambiente*, cit., p. 790.

¹³ Anche secondo A. Morelli, *La tutela dell’ambiente tra i principi fondamentali: le ragioni e le potenzialità di una riforma*, in «Passaggi costituzionali», n. 1, 2022, p. 32, “la trascrizione nella legge fondamentale di un principio riconosciuto dalla giurisprudenza o in altri testi normativi è già di per sé idonea ad avviare processi interpretativi e dinamiche di produzione di nuovo diritto dagli esiti non del tutto prevedibili”.

¹⁴ Merita ricordare che, per la giurisprudenza della Corte costituzionale, l’abbattimento della fauna nociva (sentenza n. 392 del 2005) è giustificabile “a fini di tutela dell’ecosistema”, specie nell’ipotesi, in quella circostanza prevista dal legislatore regionale, in cui “i metodi ecologici (???) non sono risultati efficaci”.

¹⁵ A. Morrone, *Fondata sull’ambiente*, cit., p. 784.

“le principali componenti” del primo¹⁶) possono aiutare a definirlo e qualificarlo, ma non ad estenderne la portata.

Forse si potrebbe ritenere che senza le due specificazioni la tutela ambientale perda qualcosa, o possa significare qualcosa di diverso da ciò che si intende tutelare? A me pare che anche questa ipotesi si possa escludere: anzi riterrei che indicare l'ambiente come oggetto di tutela possa consentire un'interpretazione evolutiva che permetta – un domani – di far rientrare nella tutela virtualità oggi non conosciute. Si pensi, per fare un esempio, se il costituente avesse qualificato il “paesaggio” (ad esempio con riguardo al solo aspetto visivo): forse non sarebbe stato possibile trarre dalla previsione quelle dimensioni che la giurisprudenza ha elaborato.

4. *La tutela degli ecosistemi nell'art. 9 e la competenza in materia di ecosistema nell'art. 117, primo comma, lett. s), Cost.*

Un altro aspetto occorre considerare. Come si è detto, la “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema” non era sconosciuta al testo costituzionale, ma era individuata quale materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, lett. s)). Dunque, si pone la necessità di interpretare sistematicamente la novella dell'art. 9 con la previsione contenuta nel Titolo V¹⁷. A tal fine, è necessario preliminarmente definire gli elementi di differenza tra le due formulazioni, che sono di due tipi: l'assenza del riferimento alla biodiversità nell'art. 117, e in quest'ultimo la declinazione al singolare dell'ecosistema, mentre è al plurale nell'art. 9.

Per risolvere in termini di coerenza queste differenze si può ritenere che, anche in forza della collocazione dell'art. 9 tra i Principi fondamentali (e senza bisogno di richiamare il valore iper-costituzionale di essi), la formulazione dell'art. 117 debba essere letta ed interpretata “alla luce” del (nuovo) art. 9: sì che la competenza statale debba ritenersi estesa anche alla “biodiversità” e che la previsione dell’“ecosistema” al singolare debba essere letta come “ecosistemi” al plurale. È forse questa la proposta interpretativa di chi ha sottolineato come la novella costituzionale consenta (o richieda?) di *superare* “l'anomalia della formula contenuta nell'art. 117, secondo comma, lett. s)”¹⁸.

Se questa, dunque, è la strada da seguire, e che con ogni probabilità seguiranno gli interpreti, resta tuttavia una riserva da esprimere sulla tecnica legislativa del legislatore costituzionale: non vi è infatti alcuna ragione accettabile – se non la sciatteria redazionale – per non aver modificato anche la disposizione del

¹⁶ M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit., p. 301.

¹⁷ Paventa “il rischio di confusione e conflittualità costituzionale” tra le due disposizioni T. E. Frosini, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in «Federalismi.it», 23 giugno 2021, p. 3.

¹⁸ M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit., p. 301.

Titolo V¹⁹. Il ritenere, infatti, che la scelta di mantenere la differenza tra le due formulazioni sia voluta ed abbia quindi un valore da considerare in sede ermeneutica richiederebbe di interrogarsi sul significato da attribuire a tale diversità: operazione che sinceramente non merita neppure di essere considerata.

5. *L'interesse delle future generazioni: solo per l'ambiente?*

L'altro aspetto da considerare, nella novella costituzionale, è l'inciso che individua "nell'interesse delle future generazioni" una delle finalità per cui devono essere tutelati l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi: la precisazione che ciò debba avvenire "anche" sta a significare, come è ovvio, che si deve considerare altresì l'interesse delle generazioni attuali.

Su questo punto gli aspetti da rilevare sono almeno due.

In primo luogo, il significato in sé della previsione, che è stata definita come il *Common Core* del costituzionalismo ambientale di matrice europea²⁰. Non vi è dubbio che essa amplia l'ambito degli interessi da considerare in una logica complessiva di bilanciamento, e che al momento (almeno) risulta di rafforzamento della tutela ambientale. Si potrebbe infatti ritenere (e questo è probabilmente il significato della previsione) che una tutela ambientale che fosse limitata alla tutela degli interessi delle generazioni attuali possa risultare meno rispettosa nell'utilizzo delle risorse disponibili, negli interventi umani sulla natura, e così via. È quanto già si ricava dalla legislazione ordinaria, che ha stabilito il principio per cui "Ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future" (art. 3 quater d.lgs. n. 152/2006).

Questo punto mi pare talmente evidente da non richiedere ulteriori spiegazioni. Il problema è piuttosto un altro, e cioè il valore effettivo di tale prescrizione. Che essa possa avere effetti sul piano prescrittivo mi pare difficile, sebbene non si possa escludere in assoluto: ad esempio, si potrebbe configurare come limite per leggi (e non solo) che realizzino una tutela ambientale soltanto in relazione alle generazioni attuali. Nel caso di leggi, si dovrebbe immaginare un possibile intervento della Corte teso a sanzionare con l'incostituzionalità previsioni

¹⁹ Soluzione condivisa anche da F. de Leonardis, *La riforma "bilancio" dell'art. 9 Cost. e la riforma "programma" dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in «ApertaContrada», 28 febbraio 2022, p. 9.

²⁰ Da E. Buono, *Un adeguamento notarile. La riforma costituzionale italiana in prospettiva comparata*, in «Passaggi costituzionali», n. 1, 2022, p. 89. In generale, sul tema delle generazioni future, cfr. A. D'Aloia, *Generazioni future (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto – Annali*, vol. IX, Giuffrè, Milano 2006, pp. 311 ss.; R. Bifulco, *Diritto e generazioni future*, FrancoAngeli, Milano 2008.

che si pongano in tale ottica: prospettiva non semplice da immaginare, ma che potrebbe essere agita in una logica di ragionevolezza²¹.

Tuttavia mi pare che più agevolmente si possa ritenere che una siffatta disposizione sia da considerare nei termini di una norma-obiettivo: è compito del legislatore (e degli altri operatori) finalizzare le misure di tutela ambientale avendo come prospettiva la necessità di tenere conto degli interessi delle generazioni future. In tal senso la disposizione può avere un contenuto costituzionale effettivo, al pari di altre disposizioni costituzionali che pongono obiettivi da perseguire da parte della Repubblica (e al netto di come il legislatore considera le norme-obiettivo della Costituzione, ma questo discorso ci porterebbe troppo lontani).

Detto ciò, mi pare che si pongano comunque alcuni aspetti da approfondire.

In primo luogo la definizione e la perimetrazione delle “generazioni future”. È evidente infatti che l’attributo “future” si riferisce ad un “dopo” che è definito nel termine *a quo* (da oggi in avanti) ma è indefinito in quello *ad quem*, in quanto presuppone un infinito temporale. Il che, di per sé, impone di valutare gli interessi in una dimensione difficilmente afferrabile, in quanto richiede una capacità di previsione che nessuna scienza è in grado di definire. Ma, oltre a ciò, si potrebbero verificare delle ipotesi in cui l’interesse di un futuro prossimo possa ritenersi conflittuale con quello ipotizzato di un futuro meno prossimo: in altri termini, non è detto che ciò che convenga alle generazioni dei prossimi decenni possa non pregiudicare gli interessi delle generazioni ancora successive. E questo, con la inevitabile indeterminatezza di quali siano o possano essere gli interessi da considerare, potrebbe imporre una relativizzazione del concetto.

Ma vi è un secondo aspetto da considerare. Se il rilievo dato alle future generazioni “serve per ricentrare il patto costituzionale” – come è stato osservato²² – si pone l’interrogativo perché esso debba essere limitato al tema ambientale: che è sicuramente centrale e il cui rilievo, quindi, non può essere disconosciuto, ma che certamente costituisce un ambito fra gli altri nel quale gli interessi delle generazioni future potrebbero (e dovrebbero) essere considerati. Ed allora si potrebbe ritenere che tale previsione, ancorché riferita all’ambiente, debba essere considerata in termini più generali²³ (ad esempio con riguardo al tema della sostenibilità economica delle politiche pubbliche e dell’equilibrio finanziario, su cui già si è pronunciata la

²¹ Con maggiori certezze sul punto è la posizione di M. Cecchetti, *La disciplina sostanziale*, cit., p. 812 ss., per il quale il riferimento costituzionale potrà senz’altro essere utilizzato al rango di parametro sostanziale di legittimità costituzionale. Il che pone, a mio parere, non poche perplessità sulla possibile espansione del ruolo della Corte costituzionale rispetto alle scelte discrezionali del legislatore (come si dirà in conclusione).

²² A. Morrone, *Fondata sull’ambiente*, cit., p. 787.

²³ Come ritengono, tra gli altri, F. Clementi, *Le “generazioni future” come paradigma interpretativo dell’articolo 9 Cost.*, in «Passaggi costituzionali», n. 1, 2022, p. 51; F. de Leonardis, *La riforma “bilancio” dell’art. 9 Cost. e la riforma “programma” dell’art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, cit., p. 4.

giurisprudenza costituzionale)²⁴; in senso opposto, si potrebbe far valere il principio del *ubi lex voluit dixit* e quindi limitare la relativa tutela al solo ambito espressamente richiamato dalla Costituzione.

6. La tutela degli animali

L'ultimo punto da considerare, in relazione all'art. 9 Cost., riguarda la previsione in forza della quale "La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali".

Si tratta della novella su cui maggiormente si sono soffermate le critiche "redazionali" della dottrina e anche della pubblicistica, e le ragioni sono facilmente condivisibili. Al di là, infatti, del riconoscimento della necessaria cura ed attenzione che occorre prestare al mondo animale, rispetto al quale nell'epoca attuale è avvertita una sensibilità certamente maggiore rispetto al passato²⁵, sono le previsioni della disposizione che suscitano forti perplessità: sia nel riferirsi alla "legge dello Stato" sia con riguardo alla generica individuazione degli "animali".

Quanto al primo aspetto: la novella costituzionale introduce una riserva di legge *statale*, che costituisce un *unicum* nel novero dei Principi fondamentali. Nei quali sono bensì previste riserve di legge (artt. 8, 10), ma senza indicazione di quale livello territoriale possa essere competente. E ciò appare del tutto coerente con la distinzione tra un "principio fondamentale" e un criterio di distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni, la cui sede propria è il Titolo V della Costituzione²⁶. Ma così è, e quindi dobbiamo valutarne le conseguenze. Le quali inducono a ritenere che una legge regionale non possa intervenire in materia²⁷: ma anche su questo punto, apparentemente scontato, le cose potrebbero esserlo in realtà assai meno. Certamente, infatti, dovrebbe escludersi una legge regionale che, in assenza di una legge statale, fosse destinata alla "tutela degli animali" *tout court*: ma una disciplina regionale che, ad esempio in ambito di tutela del territorio, introducesse regole per l'allevamento degli animali, o per la cura dei pascoli, o per il ripopolamento ittico

²⁴ In tal senso A. Morelli, *Ritorno al futuro. La prospettiva intergenerazionale come declinazione necessaria della responsabilità politica*, in «Costituzionalismo.it», n. 3/2021, in part. pp. 81 ss.; A. Celotto, *Art. 9 e diritti delle future generazioni*, in «Passaggi costituzionali», n. 1, 2022, p. 29.

²⁵ Vedi già G. Gemma, *Costituzione e diritti degli animali*, in «Quaderni costituzionali», n. 3, 2004, pp. 615 ss.; P. Veronesi, *Gli animali nei recinti della Costituzione, delle leggi e della giurisprudenza*, *ivi*, pp. 618 ss.

²⁶ Parla infatti di un "corto circuito topografico", oltre che logico e pratico, A. Vuolo, *La modifica dell'art. 9 della Costituzione e la tutela degli animali*, *cit.*, p. 40.

²⁷ Così F. Rescigno, *Parturient montes, nascetur ridicolus mus? Il nuovo articolo 9 della Costituzione italiana e il mancato traguardo della soggettività animale*, in «Passaggi costituzionali», n. 1, 2022, p. 63, la quale tuttavia parla di "limite alla competenza legislativa regionale" (non specificando come tale limite debba intendersi) e riconosce nella riserva di legge una "chiave interpretativa di altre disposizioni costituzionali".

(ma anche per la disinfestazione dagli insetti, perché no?) e così via, sarebbe sicuramente inammissibile?

In verità, quello che sembra imporre la riforma costituzionale è che una legge dello Stato vi sia, magari regolando anche gli ambiti di intervento riservati alle regioni: le quali potranno continuare a regolare gli animali “indirettamente”, ovvero nell’ambito delle competenze ad esse attribuite. Con un ulteriore vincolo da ricordare: che – come è stato detto per la materia ambientale²⁸ – le regioni non potranno derogare o peggiorare il livello di tutela stabilito dallo Stato, ma potranno aumentare le garanzie da esso stabilite.

L’altro punto critico della disposizione riguarda il riferimento agli “animali”, senza alcuna specificazione, e quindi senza distinguere tra animali senzienti e non senzienti. Al riguardo deve ricordarsi che la proposta originaria era diversamente formulata: “La Repubblica riconosce gli animali come esseri senzienti e ne promuove e garantisce il rispetto a un’esistenza compatibile con le loro caratteristiche etologiche”. Una formulazione che in certa misura riprendeva quanto stabilito nel Trattato UE, ove all’art. 13 è stabilito che “l’Unione e gli Stati membri tengono pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti, rispettando nel contempo le disposizioni legislative o amministrative e le consuetudini degli Stati membri per quanto riguarda, in particolare, i riti religiosi, le tradizioni culturali e il patrimonio regionale”. Entrambe queste formulazioni scontano un problema in ordine al valore da attribuire al “come” o al “in quanto”: in particolare non è chiaro se la senzienza debba essere considerata alla stregua di un requisito ontologico o se invece debba ritenersi quale criterio distintivo (in sostanza, quelli non senzienti non dovrebbero considerarsi animali? O non devono essere *riconosciuti*?).

In generale, la distinzione tra animali senzienti e non senzienti ha un senso logico, e quindi anche giuridico: tutelare i primi significa voler prendersi cura delle possibili sofferenze e comunque delle sensazioni che gli esseri animali provano, mentre ricomprendere i secondi sembra ricondurre la previsione alla tutela della biodiversità.

Per risolvere la questione, si è suggerito di considerare la senzienza come “una sorta di principio inespresso, ma comunque non estraneo” al nostro ordinamento, e ciò in quanto “la stessa tutela garantita all’animale, a ben vedere, non può prescindere dalla senzienza dello stesso”²⁹. Sinceramente non sono in grado di dire se ciò sia vero, però devo osservare che la scelta del legislatore di espungere dal testo quanto era nella proposta potrebbe anche essere letto in prospettiva contraria a quanto si è riportato: ovvero che – nelle intenzioni almeno del legislatore

²⁸ Cfr., da ultimo, M. Delsignore, *Ambiente*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. 3: *Funzioni amministrative*, 2022, p. 48.

²⁹ R. Garetto, *La tutela dell’animale nella Costituzione. Elementi di novità ed “omissioni” nel testo riformato dell’art. 9 Cost.*, in «Passaggi costituzionali», n. 1, 2022, p. 85.

costituzionale – ciò che deve essere oggetto di tutela è l'essere animale in quanto tale, senza distinzione tra quelli senzienti e quelli non senzienti.

7. La riforma dell'art. 41 Cost.

Qualche considerazione anche sulla riforma dell'art. 41 Cost., la quale, come si sa, al secondo comma introduce due ulteriori limiti all'iniziativa economica privata (che non può svolgersi in modo di recare danno, oltre che alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, anche *alla salute e all'ambiente*), mentre al terzo comma prevede le finalità *ambientali* da aggiungere a quelle *sociali* in vista delle quali l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata dalla legge.

Anche su questo aspetto mi limito a una considerazione sul piano interpretativo, non entrando nel merito delle possibili conseguenze effettive della novella costituzionale.

Dunque, si aggiungono altri limiti alla iniziativa economica privata, che dovrebbero tendere a rafforzare il “sistema di pubblico governo dell'economia”³⁰: e già questo richiede una riflessione. Può risultare infatti singolare che in un momento storico in cui frequente è la critica alle limitazioni che il sistema pubblico frappone alla libertà di intrapresa dei singoli e delle formazioni sociali (“lacci e laccioli”), la preoccupazione del legislatore costituzionale sia intervenuta per aumentare il numero e direi anche la qualità dei limiti stessi (al netto ovviamente se la previsione della novella in effetti introduca qualcosa di ulteriore rispetto a ciò che già esiste³¹: ma altrimenti che senso avrebbe?). In sostanza, il pendolo tra autorità e libertà è stato spostato a vantaggio della prima, come si è detto³²: e che ciò sia avvenuto soprattutto in epoca di crescente liberismo economico fa certamente riflettere sulle reali intenzioni del legislatore costituzionale (che, lo si ricorda, ha approvato la riforma sostanzialmente all'unanimità, sia alla Camera che al Senato).

Quanto al merito: individuare nell'iniziativa economica privata l'ambito nel quale occorre intervenire per evitare che essa produca danni alla salute e all'ambiente³³ è evidente conseguenza delle vicende della società industriale, specie

³⁰ F. Galgano, *Commento all'art. 41*, in G. Branca (cur.), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna – Roma 1982, p. 9.

³¹ Domanda cui si è risposto ritenendo che la novella costituzionale mira ad aumentare il potere della Corte costituzionale di intervenire “in tutti quei casi in cui l'esercizio di un'attività economica dovesse porre questioni di sicurezza ambientale”: così M. Ferrara, *La forma dell'ambiente. Un percorso tra scelte di politica costituzionale e vincoli discendenti dalla Cedu*, in «Le istituzioni del federalismo», n. 4/2022, p. 871.

³² F. de Leonardis, *La riforma “bilancio” dell'art. 9 Cost.*, cit., p. 11.

³³ Sottolinea come con la riforma si sia inteso introdurre “una vera e propria “gerarchia” di valori all'interno dei singoli limiti apponibili alla libertà di impresa, gerarchia che recherebbe al suo vertice appunto “salute” e “ambiente”” L. Casseti, *Salute e ambiente come limiti “prioritari” alla libertà di*

negli ultimi decenni. Nel contesto italiano basti ricordare le vicende del c.d. caso Ilva, che ha portato alla sentenza n. 58 del 2018 della Corte costituzionale: e proprio questa decisione ha chiarito come nei limiti dell'art. 41 già dovevano intendersi ricompresi anche quelli relativi alla tutela della salute e dell'ambiente (specificando altresì che tale principio debba considerarsi consolidato nella giurisprudenza costituzionale). Anche in questo caso, dunque, si può dire che la novella costituzionale abbia inteso consolidare un indirizzo giurisprudenziale già chiaro e definito.

Piuttosto, si potrebbe ragionare sulle conseguenze che, almeno sul piano di teoria generale, possa produrre l'aggiunta della previsione del danno alla salute e all'ambiente a quella del danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. Come pure si dovrebbe considerare che le nuove previsioni vanno ad incidere anche sul concetto di "utilità sociale" previsto nel medesimo comma, rispetto al quale ancora la Corte ha in passato ritenuto che in ordine ad esso "non possono dirsi estranei gli interventi legislativi che risultino non irragionevolmente (art. 3 Cost.) intesi alla tutela dell'ambiente" (sentenza n. 127 del 1990). Tralasciando, comunque, il riferimento all'utilità sociale, vi è da dire, sempre ragionando in termini di ermeneutica, che dalla novella costituzionale si dovrebbe dedurre che, nelle intenzioni del revisore, la tutela della sicurezza e della dignità umana non possano (più?) considerarsi riferibili alla tutela della salute e dell'ambiente, e che quindi l'effetto interpretativo prodotto dalla riforma sia nel senso di limitare l'ambito concettuale dei concetti di "sicurezza" e di "dignità umana". Non sembri tale osservazione del tutto fuori luogo, ove si rifletta sull'indirizzo giurisprudenziale (sempre della Corte costituzionale) consolidato in base al quale il "nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione" costituisce un "ambito individuale della dignità umana" (sentenze n. 509 del 2000, 111 del 2005), e per il quale, più in generale, le situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette "costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona" (sentenze n. 85 del 2013, 33/2021).

Ciò vale, sia chiaro, anche per la formulazione precedente dell'art. 41, secondo comma, Cost., ove il limite della dignità umana era posto sul medesimo piano della sicurezza e della libertà: ma certamente l'aggiunta di due ulteriori riferimenti potrebbe tendere ad ulteriormente ridurre la portata generale del concetto di dignità umana.

iniziativa economica?, in «Federalismi.it», 23 giugno 2021, p. 4. Analogamente A. Morrone, *Fondata sull'ambiente*, cit., p. 790. Ritiene che, se così fosse, si tratterebbe di una modifica del contenuto essenziale di un principio supremo, tale da rendere costituzionalmente illegittima la legge costituzionale di riforma, M. Cavino, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione nel quadro dei principi supremi*, in «Passaggi costituzionali», n. 1, 2022, p. 23. Considera l'ipotesi della supremazia dei valori dell'ambiente e della salute rispetto agli altri "poco più che una chimera" M. Cecchetti, *La disciplina sostanziale*, cit., p. 811.

8. *Una riflessione conclusiva: nuove prospettive per il costituzionalismo irenico?*

Si è detto, nei numerosi interventi a commento della riforma, che essa si pone a cavallo tra “bilancio” e “programma”. In entrambi i casi, essa può consentire interventi legislativi (che anzi in un caso espressamente impone), ma al contempo riduce il margine di discrezionalità del legislatore (come avviene tutte le volte in cui si introducono nuovi principi o regole in Costituzione). E, di conseguenza, si aumenta il margine di potenziale sindacato della Corte costituzionale sugli atti normativi primari: come pure si accrescono i margini di possibile intervento della giurisdizione. Ciò avviene in relazione a principi ed interessi tutt’altro che nettamente definiti: la tutela ambientale, gli interessi delle future generazioni, e quant’altro. Rispetto a tale prospettiva, c’è da essere contenti o preoccupati?

Certamente per chi vede con favore e auspica un costituzionalismo irenico³⁴ la prospettiva è positiva: si potranno avere interventi giurisprudenziali che in nome della tutela degli ecosistemi incideranno pesantemente sull’esercizio delle attività economiche, come pure si potrà verificare il caso di pronunce di illegittimità costituzionale per provvedimenti legislativi che nel tentativo di tutelare interessi delle generazioni attuali (si pensi, ad esempio, alla costruzione di alloggi di edilizia residenziale pubblica) possano essere considerati in violazione degli interessi ambientali, ovvero di quelli delle generazioni future. In sostanza, si potrebbe alimentare una nuova stagione di attivismo giudiziario a tutti i livelli, con conseguente possibile riduzione dei margini di operatività del decisore politico.

Tutto ciò può essere considerato anche una prospettiva positiva e da augurarsi: per quanto mi riguarda, resto con qualche dubbio.

³⁴ Nel senso indicato da M. Luciani, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in «Giur. cost.», 2006, pp. 1643 ss.