



DOVERI INTERGENERAZIONALI E TUTELA DELL'AMBIENTE

*Sviluppi, sfide e prospettive per Stati,
imprese e individui*

a cura di Pasquale Pantalone

Atti del Convegno svoltosi presso
l'Università degli Studi di Milano - 7 ottobre 2021

Il diritto dell'economia

numero monografico

ISSN 1123-3036



STEM Mucchi Editore



Università degli Studi
Mediterranea
di Reggio Calabria

Dipartimento di Giurisprudenza, Economia e Scienze umane

Indice numero monografico

<i>Pasquale Pantalone</i> , Ringraziamenti e presentazione del tema.....	pag.	11
<i>Vito Velluzzi</i> , Introduzione alla I Sessione: «I doveri intergenerazionali nel sistema filosofico, giuridico ed economico: un dialogo interdisciplinare»	»	15
<i>Tiziana Andina</i> , Il dovere di essere transgenerazionali.....	»	20
<i>Lorenza Violini, Giulia Formici</i> , Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente: riforme costituzionali e interventi della giurisprudenza.....	»	32
<i>Fabrizio Fracchia</i> , I doveri intergenerazionali. La prospettiva dell'amministrativista e l'esigenza di una teoria generale dei doveri intergenerazionali	»	55
<i>Tullio Scovazzi</i> , I diritti delle generazioni future nell'evoluzione del diritto internazionale dell'ambiente.....	»	70
<i>Rodrigo Míguez Núñez</i> , Brevi osservazioni sui doveri intergenerazionali a tutela dell'ambiente nel diritto civile	»	84
<i>Mario Libertini</i> , Doveri ambientali, sviluppo sostenibile e diritto commerciale	»	93
<i>Sara Valaguzza</i> , Cambiamenti climatici e responsabilità degli Stati davanti al giudice nazionale	»	97
<i>Elena Carpanelli</i> , Cambiamenti climatici e obblighi intergenerazionali dinanzi agli organi di controllo istituiti dai trattati sui diritti umani: alcune riflessioni alla luce della recente decisione di irricevibilità del Comitato dei diritti del fanciullo nel caso <i>Sacchi et al. c. Argentina et al.</i>	»	102
<i>Giovanna Adinolfi</i> , Cambiamenti climatici e responsabilità degli investitori stranieri in materia ambientale.....	»	119
<i>Claire Bright, Chiara Macchi</i> , <i>Mandatory human rights due diligence</i> : recenti sviluppi legislativi in Europa.....	»	125
<i>Giulia Botta</i> , <i>Public Procurement & Human Rights: The Intergenerational Duties for States and Corporations to Advance Responsible Business Conduct in the EU debate on Mandatory Human Rights Due Diligence</i>	»	131
<i>Giuseppe Arconzo</i> , 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	»	157
<i>Emiliano Frediani</i> , La definizione di condizionalità nel codice dell'ambiente: una fattispecie a formazione progressiva	»	186

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

Giuseppe Arconzo

SOMMARIO: 1. Premessa: l'inscindibile legame tra solidarietà intergenerazionale e sviluppo sostenibile. – 2. L'*iter* della riforma costituzionale e il suo contenuto. – 3. L'analisi testuale del nuovo art. 9 Cost.: i concetti di ambiente, ecosistemi e biodiversità. – 4. Segue: in particolare, la tutela della biodiversità. – 5. Il compito di provvedere alla tutela dei beni ambientali tra i principi fondamentali della Costituzione. – 6. La tutela dell'ambiente nell'ottica intergenerazionale e dello sviluppo sostenibile nella giurisprudenza della Corte costituzionale. – 7. All'incrocio tra doveri e solidarietà: la tutela dei beni ambientali nella prospettiva intergenerazionale del nuovo art. 9 Cost. – 8. La salvaguardia dell'ambiente quale limite all'iniziativa economica privata: la rilettura della giurisprudenza costituzionale al cospetto degli interessi delle future generazioni. – 9. I possibili scenari connessi alla riforma costituzionale nell'attuale contesto: nuovi e più incisivi punti di riferimento per il legislatore? – 10. Segue: gli artt. 9 e 41 Cost. nuovi rilevanti parametri per la Corte costituzionale. – 11. Conclusioni.

1. *Premessa: l'inscindibile legame tra solidarietà intergenerazionale e sviluppo sostenibile*

«È un errore formulare gli articoli della Costituzione collo sguardo fisso agli eventi vicini, agli eventi appassionanti, alle amarezze, agli urti, alle preoccupazioni elettorali dell'immediato avvenire in mezzo alle quali molti dei componenti di questa Assemblea già vivono. La Costituzione deve essere presbite, deve vedere lontano, non essere miope. Cerchiamo dunque di esaminare i problemi costituzionali con spirito lungimirante».

Le parole pronunciate da Pietro Calamandrei in seno all'Assemblea costituente durante la seduta del 4 marzo 1947 esprimono chiaramente la necessità, per ogni testo costituzionale, di farsi carico delle future generazioni¹.

¹ Sulla necessità che le Costituzioni guardino lontano, cfr. E. Cheli, *I fondamenti dello "Stato costituzionale"*, in http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/CHEL/CHELI-Fondamenti-stato-cost_10_05.

Considerata alla luce dell'esigenza di salvaguardare risorse naturalmente limitate, che potrebbero pian piano ridursi fino a scomparire e non essere più disponibili per le future generazioni, la tensione al futuro della Costituzione di cui ragionava Calamandrei assume oggi la prospettiva dell'equità intergenerazionale e costituisce uno degli sviluppi più recenti e innovativi del costituzionalismo.

La riflessione sul punto, nella dottrina italiana, è infatti andata negli ultimi anni molto ampliandosi², anche grazie ad alcune decisioni della Corte costituzionale che hanno dato particolare risalto al tema della solidarietà intergenerazionale.

Non sono mancate infatti le occasioni in cui il giudice costituzionale si è soffermato sulla prospettiva intergenerazionale con riferimento alle risorse economico-finanziarie necessarie per alimentare il pagamento delle prestazioni previdenziali³.

Nei suoi precedenti più recenti, poi, la Corte ha avuto modo di ribadire l'importanza dell'equità intergenerazionale per lo più a proposito del "diritto del bilancio"⁴, ricavando tale principio dal combinato disposto degli artt. 81, 97 e 119, sesto comma Cost. Si è ad esempio osservato come una «lunghissima dilazione temporale» delle operazioni volte a porre rimedio ai disavanzi di amministrazione degli enti territoriali «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» (sentenza n. 18 del 2019). A dire della Corte costituzionale, «l'equità intergenerazionale comporta, altresì, la necessità di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo» (di nuovo, sentenza n. 18 del 2019⁵). Ancora, in

pdf, secondo cui «le costituzioni, a differenza delle altre fonti, nascono per garantire [...] l'identità dell'ordinamento statale, rispondendo a esigenze che non attengono alla sfera politica contingente, bensì a percorsi di "lunga durata", in grado di impegnare la vita e gli sviluppi di una comunità anche rispetto alle generazioni future.

² Gli studi in materia di R. Bifulco, *Diritto e generazioni future*, Milano, 2008, e quelli contenuti nel coevo volume R. Bifulco, A. D'Aloia (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, possono considerarsi oggi, a distanza di oltre 13 anni, quasi pionieristici. Successivamente il tema è stato oggetto di alcuni lavori monografici (V. Valenti, *Diritto alla pensione e questione intergenerazionale. Modello costituzionale e decisioni politiche*, Torino, 2013; D. Porena, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2017; L. Bartolucci, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, Padova, 2020) ed è sempre più al centro del dibattito (oltre ai lavori che verranno citati nel corso di questo lavoro, si veda per tutti, G. Zagrebelsky, *Diritti per forza*, Torino, 2017, 117 ss.).

³ Si veda, volendo, G. Arconzo, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli art. 38, 81 e 97 Cost.*, in *Osservatorio Aic*, 2018, 3, nonché in *Dir. relaz. industr.*, 2019, 1, 1 ss.

⁴ Al "diritto del bilancio" è stato, tra gli altri, dedicato il Convegno svoltosi il 16-17 marzo 2017 presso la Corte costituzionale, i cui atti sono raccolti nel volume AA.VV., *Il diritto del bilancio e il sindacato sugli atti di natura finanziaria*, Milano, 2019.

⁵ Sulla quale cfr. A. Saitta, *Dal bilancio quale "bene pubblico" alla "responsabilità costituzionale democratica" e "intergenerazionale"*, in *Giur. Cost.*, 2019, 216 ss., nonché F.S. Altavilla, *La sentenza di San Valentino. La*

questo particolare settore, l'equità intergenerazionale è stata definita come «strumento servente alla determinazione dei costi-benefici afferenti alle generazioni future con riguardo alle politiche di investimento in concreto adottate» (sentenza n. 115 del 2020⁶).

La riforma costituzionale diretta a modificare gli artt. 9 e 41 Cost. consente di concentrare l'attenzione in merito all'equità intergenerazionale con riferimento alle risorse naturali e ambientali. Anche per queste, infatti, la necessità di tutela in un'ottica futura si pone in modo indiscutibile, come ormai è da tempo stato affermato in molti documenti internazionali⁷.

Inoltre, l'applicazione della prospettiva intergenerazionale alla tutela dei beni ambientali assume peculiare importanza in quanto essa, come si proverà a dimostrare nel corso del presente lavoro, determina l'ingresso, nella nostra Costituzione, del concetto di sviluppo sostenibile.

Si tratta di un concetto che, elaborato e fatto proprio in prima istanza nell'ambito del diritto internazionale, ha cominciato a trovare spazio sempre crescente in molte carte costituzionali adottate o modificate a far data dal 1987, anno in cui fu redatto il rapporto *Our Common Future* dalla Commissione Brundtland dalle Nazioni Unite⁸.

In questo documento, lo sviluppo sostenibile è definito come «lo sviluppo che risponde ai bisogni del presente senza compromettere i bisogni delle generazioni future». Altrimenti detto, rispondono ai canoni della sostenibilità tutte quelle attività – economiche, sociali, industriali – che non distruggono le risorse di cui si servono, ma che, viceversa, riescono a utilizzarle in modo da preservar-

Corte costituzionale e il controllo "neocavouriano" della Corte dei conti, a tutela del bilancio "bene pubblico" e delle generazioni future, in www.dirittoeconti.it

⁶ A commento della quale M. Francaviglia, *La Corte ritorna sulla sostenibilità intergenerazionale dei piani di riequilibrio finanziario degli enti locali*, in *Giur. Cost.* 2020, 1298 ss.

⁷ Cfr. l'art. 4 della Convenzione per la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale dell'UNESCO del 1972; l'art. 2 della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici del 1992; l'art. 2 della Convenzione sulla diversità biologica, adottata a Rio de Janeiro il 5 giugno 1992 e ratificata in Italia con la legge 14 febbraio, 1994, n. 124; il principio n. 3 della Dichiarazione di Rio de Janeiro sull'ambiente e lo sviluppo adottata dalla Conferenza delle Nazioni Unite il 14 giugno 1992. Particolare attenzione al tema si rinviene poi in diverse risoluzioni delle Nazioni Unite «sulla protezione del clima mondiale per le generazioni presenti e future» adottate a far data dal 1990.

⁸ Si veda sul punto l'analisi di T. Groppi, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Dir. Pubbl. comp. ed eur.*, 2016, 43 ss., in cui sono dettagliatamente citate le Costituzioni che contengono espliciti riferimenti alla sostenibilità nel loro testo.

In generale, sul tema dello sviluppo sostenibile, cfr., *ex multis*, F. Fracchia, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010; Id., *Sviluppo sostenibile e generazioni future*, in *Riv. quadr. diritto dell'ambiente*, 2010, 13 ss.; D. Porena, *Il principio di sostenibilità. "Giuridicizzazione" e progressiva espansione nei sistemi giuridici contemporanei e nell'ordinamento costituzionale italiano*, in www.ambientediritto.it, 2020, 4, 419 ss. L. Salvemini, *Lo sviluppo sostenibile: l'evoluzione di un obiettivo imperituro*, in www.ambientediritto.it, 2020, 2; Id., *Dal cambiamento climatico alla modifica della Costituzione: i passi per la tutela del futuro (non solo nostro)*, in www.federalismi.it, 2021, 20, 63 ss.

ne la possibilità di uso anche per gli anni a venire e per le generazioni che vivranno nel futuro⁹.

Alla luce di ciò, il nesso tra la solidarietà intergenerazionale e lo sviluppo sostenibile appare dunque evidente, in quanto i due concetti si presentano intimamente legati tra loro: garantire la conservazione delle risorse ambientali per le generazioni future significa di fatto accogliere la prospettiva dello sviluppo sostenibile.

Tale nesso si rinviene anche nella definizione contenuta nel d.lgs. n. 152 del 2006: l'art. 3 *quater*, introdotto dal d.lgs. n. 4 del 2008, sancisce al comma 1 che «[o]gni 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». Ancora, il comma 3 esplicita che «il principio dello sviluppo sostenibile deve consentire di individuare un equilibrato rapporto, nell'ambito delle risorse ereditate, tra quelle da risparmiare e quelle da trasmettere, affinché nell'ambito delle dinamiche della produzione e del consumo si inserisca altresì il principio di solidarietà per salvaguardare e per migliorare la qualità dell'ambiente anche futuro».

Come si è affermato in dottrina, il richiamo ai bisogni delle future generazioni sottolinea la dimensione diacronica dell'ambiente e impone la necessità di valutare gli effetti di lungo periodo delle azioni umane e dello sviluppo tecnologico. Allo stesso tempo, il principio dello sviluppo sostenibile introduce il «tentativo di definire i criteri per coordinare i tempi accelerati dello sviluppo tecnologico con i tempi ormai non più sufficienti della naturale rigenerazione o bonifica delle risorse naturali oggetto di sfruttamento ed inquinamento»¹⁰.

Guardando l'altro lato della stessa medaglia, ben può dunque dirsi che il godimento di buona parte dei diritti fondamentali delle generazioni presenti e future dipenda principalmente dalla realizzazione di politiche che tengano in adeguata considerazione la necessità di preservare le risorse ambientali.

Tutto ciò premesso, e considerando l'assenza di efficaci sanzioni in caso di violazioni del diritto internazionale e gli scarsi effetti che fino ad oggi hanno prodotto sia le varie convenzioni sovranazionali¹¹, sia l'introduzione a livello legislativo del principio di sviluppo sostenibile nel d. lgs. n. 152 del 2006, l'affermazione nella nostra Costituzione del principio della solidarietà intergenerazionale

⁹ Il principio dello sviluppo sostenibile è stato poi variamente declinato nei 17 *Sustainable Development Goals* contenuti nell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile approvata dalle Nazioni Unite nel settembre del 2015. Nel 2017, il CIPE ha approvato la Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile (SNSvS). Tale strategia delinea le misure chiamate a dare attuazione ai 17 obiettivi dell'Agenda 2030.

¹⁰ Così S. Grassi, *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, Milano, 2012, 122.

¹¹ T. Groppi, *Sostenibilità e costituzioni*, cit., 48.

e, conseguentemente, dello sviluppo sostenibile in materia ambientale appare di non poco rilievo.

D'altra parte, già la riforma costituzionale del 2012, che nel modificare gli artt. 81 e 97 Cost. ha introdotto espliciti riferimenti all'uso sostenibile del debito pubblico, ha determinato, come sopra accennato, una maggiore attenzione del nostro Giudice costituzionale sul tema¹².

L'introduzione del principio costituzionale dello sviluppo sostenibile negli artt. 9 e 41 Cost. sembra pertanto con ogni probabilità destinata ad essere foriera di interessanti conseguenze in materia di tutela dei beni ambientali. Per provare a dimostrare l'assunto qui evocato, occorre necessariamente partire dall'analisi del testo della riforma costituzionale.

2. *L'iter della riforma costituzionale e il suo contenuto*

L'esame del disegno di legge di revisione costituzionale recante «Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente» e risultante dall'abbinamento di otto diversi disegni di legge, è iniziato nell'ottobre del 2019 e ha visto impegnata la Prima Commissione permanente Affari Costituzionali del Senato fino al maggio 2021.

L'aula del Senato ha poi approvato, il 9 giugno 2021, in prima deliberazione e senza alcun voto contrario, il disegno di legge di revisione costituzionale. L'esame del testo, e la relativa approvazione, si è svolto in due rapide sedute, durate, nel loro complesso, meno di quattro ore.

Anche la Camera, il 12 ottobre 2021, ha approvato – senza apportare alcuna modifica, e a seguito di una discussione durata appena due giorni, con un solo voto contrario – il testo già approvato dal Senato.

Il 3 novembre 2021 il Senato procedeva all'approvazione del disegno di legge in seconda deliberazione con la maggioranza dei due terzi.

Al momento in cui si chiude questo lavoro (dicembre 2021), la Camera non ha ancora calendarizzato l'approvazione in seconda deliberazione. Alla luce delle modalità con cui si sono fino ad oggi svolti i lavori parlamentari, e fatta salva una fine anticipata della legislatura, è però immaginabile che l'iter di revisione costitu-

¹² Sul punto, sia consentito rinviare a G. Arconzo, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale*, cit., *passim*. In tema si vedano anche L. Bartolucci, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, Padova, 2020, nonché M. Rospì, *L'equità intergenerazionale, la «disobbedienza civile» e il principio democratico alla luce della giurisprudenza costituzionale in materia previdenziale e in materia di equilibrio di bilancio*, in *P.A. Persona e amministrazione*, Vol. VIII, 2021, 1, 759 ss.

zionale possa concludersi in tempi abbastanza rapidi e che la riforma possa dunque entrare in vigore entro pochi mesi.

Queste sintetiche indicazioni relative allo svolgimento dei lavori testimoniano che si tratta di una riforma della Costituzione indubbiamente condivisa da tutto l'arco parlamentare: d'altra parte, i tentativi di promuovere una revisione costituzionale legata alla tutela dei beni ambientali sono all'ordine del giorno da moltissimi anni¹³.

Occorre però verificare se tale generale consenso abbia prodotto – fermo restando l'importante e significativo lavoro istruttorio svolto dalla Prima Commissione del Senato, che si è giovata anche delle audizioni di molti esperti¹⁴ – un testo in grado di fondare una disciplina costituzionale dell'ambiente effettiva, che consenta di prefissare obiettivi chiari nei confronti di un legislatore necessariamente chiamato, in questo settore, a rispondere a tematiche sempre più complesse e che richiedono scelte sempre più coraggiose.

Per rispondere a tale quesito, occorre innanzitutto soffermarsi sul contenuto della legge di revisione costituzionale che modifica gli artt. 9 e 41 Cost.

Il testo dell'art. 9 Cost. contemplerà un nuovo comma, il terzo, che affida alla Repubblica il compito di tutelare – oltre al paesaggio e al patrimonio storico e artistico della Nazione, secondo quanto già previsto nel secondo comma – «l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni».

Inoltre, si introduce, sempre nel nuovo terzo comma dell'art. 9 Cost., un'ulteriore previsione, in base alla quale «[la] legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali»¹⁵. Tale legge, secondo quanto sancito dalla clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 3 del disegno di legge di riforma costituzionale, dovrà comunque essere applicata alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome nei limiti delle competenze legislative ad esse attribuite in materia dai rispettivi statuti.

Per quanto concerne invece l'art. 41 Cost., la riforma costituzionale ne modifica il secondo comma, così da introdurre, tra i limiti allo svolgimento della libertà di iniziativa economica privata, il divieto di recare danno – oltre alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana – anche «alla salute» e «all'ambiente».

¹³ Si veda sul punto la ricostruzione di D. Porena, *Sull'opportunità di un'espressa costituzionalizzazione dell'Ambiente e dei principi che ne guidano la protezione. Osservazioni intorno alle proposte di modifica dell'articolo 9 della Carta presentate nel corso della XVIII legislatura*, in *www.federalismi.it*, 2020, 14, 313, sub nota 2, che evoca tutti i ddl di riforma costituzionale sul punto presentati a far data dalla XIV legislatura.

¹⁴ Il testo di diverse audizioni è stato pubblicato sull'*Osservatorio AIC*, su *Federalismi.it* e sul sito del Senato. Ad esse si farà più volte riferimento in queste pagine.

¹⁵ Di seguito il testo dell'art. 9 Cost. risultante dalla modifica costituzionale:

«La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica.

Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.

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».

Infine, il disegno di legge di revisione costituzionale prevede l'inserimento, al terzo comma dell'art. 41 Cost., anche dei «fini ambientali», oltre a quelli «sociali», tra gli scopi che possono essere perseguiti dalla legge nell'indirizzare e nel coordinare, attraverso programmi e controlli, l'attività economica pubblica e privata¹⁶.

3. *L'analisi testuale del nuovo art. 9 Cost.: i concetti di ambiente, ecosistemi e biodiversità*

È ormai circostanza acquisita che, alla tutela dell'ambiente, anche in assenza di una previsione costituzionale *ad hoc*, la Corte costituzionale abbia da tempo riconosciuto e attribuito rilievo costituzionale. Non è ovviamente questa la sede per ripercorrere la genesi di questo orientamento, né per esaminare compiutamente la giurisprudenza costituzionale che, sin dagli anni '80 del secolo scorso, si è sviluppata in centinaia di decisioni e che la dottrina ha in più sedi analizzato¹⁷.

Basti qui ricordare che, già nella sentenza n. 641 del 1987, la Corte, dopo aver evidenziato che «l'ambiente è protetto come elemento determinativo della qualità della vita» e che «la sua protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime l'esigenza di un *habitat* naturale nel quale l'uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini, secondo valori largamente sentiti», ha affermato che la tutela dell'ambiente «è imposta anzitutto da precetti costituzionali (artt. 9 e 32 Cost.), per cui esso assurge a valore primario ed assoluto».

L'orientamento giurisprudenziale citato si è poi consolidato a seguito dell'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001, in virtù della quale il riferimento alla tutela dell'ambiente – nella sua dimensione trasversale affermata sin dalla sentenza n. 407 del 2002 dalla Corte costituzionale¹⁸ – è comparso

¹⁶ Di seguito il testo dell'art. 41 Cost. risultante dalla modifica costituzionale:

«L'iniziativa economica privata è libera.

Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.

La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali».

¹⁷ Per tutti, cfr. B. Caravita e A. Morrone, *Ambiente e Costituzione*, in B. Caravita, L. Cassetti, A. Morrone (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2016, 17 ss. Si veda inoltre il volume pubblicato nel 2015, e curato dal Servizio studi della Corte costituzionale, dal titolo «*La tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale*», in https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/stu_279.pdf.

¹⁸ Sul punto, *ex multis*, M. Cecchetti, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma costituzionale del Titolo V?*, in *Le Regioni*, 2003, 312 ss.; F.S. Marini, *La Corte costituzionale nel labirinto delle "materie trasversali": dalla sent. n. 282 alla n. 407 del 2002*, in *Giur. Cost.*, 2002,

esplicitamente nel testo della Costituzione, sia pure nell'ambito dell'art. 117, che, nel ripartire le competenze legislative tra Stato e Regioni, affida esclusivamente al primo il compito di adottare leggi proprio in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» e alla competenza concorrente di Stato e Regioni il compito di valorizzare i beni ambientali.

Ora, in questo contesto, occorre chiedersi in primo luogo se il nuovo testo dell'art. 9 Cost. delinea oggetti di tutela diversi da quelli già riconosciuti dalla giurisprudenza costituzionale.

Tralasciando in questa sede l'innovazione relativa alle forme di tutela degli animali quali esseri senzienti, che richiederebbe l'analisi di profili eterogenei rispetto al tema che si sta qui esaminando¹⁹, per rispondere al quesito che ci si è posti può essere utile mettere innanzitutto in evidenza come «l'ambiente, gli ecosistemi e la biodiversità» – tutti evocati dalla nuova previsione costituzionale – non siano concetti assimilabili²⁰, ma costituiscano invece nozioni tra loro ben distinte.

Riprendendo una definizione utilizzata dagli studiosi di ecologia, ogni ecosistema, che costituisce l'unità funzionale di base dell'ecologia stessa, include «tutti gli organismi che vivono insieme (comunità biotica) in una data area²¹». Oltre agli organismi viventi, costituiscono l'ecosistema anche gli elementi e le sostanze non viventi, che sono necessarie alla sopravvivenza dei primi. Tra gli elementi viventi e quelli abiotici si formano relazioni interne (il *sistema*, per l'appunto)²² necessarie e indispensabili per garantire la sopravvivenza dell'ecosistema stesso.

Alla luce di tale definizione, e in via consequenziale, l'ambiente, pur nella mai sopita difficoltà di individuare una descrizione pienamente soddisfacente di tale concetto²³, può essere pertanto visto e definito come l'insieme dei vari ecosi-

2951 ss., nonchè, volendo, G. Arconzo, *Le materie trasversali nella giurisprudenza costituzionale dopo la riforma del Titolo V*, in N. Zanon e A. Concaro (a cura di), *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 2005, 181 ss.

¹⁹ Sul punto si veda F. Rescigno, *Memoria per l'Audizione dinanzi alla Commissione affari costituzionali del Senato concernente la discussione dei disegni di legge costituzionali volti alla modifica dell'articolo 9 in tema di ambiente e tutela degli esseri animali*, in *Osservatorio Aic*, 1/2020, 49 ss..

²⁰ Per una lettura diversa, G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2/2021, 468, secondo cui il termine ambiente «sarebbe già di per sé idoneo a significare la pluralità degli ecosistemi, a loro volta caratterizzati da un certo grado di biodiversità, dato dalla coesistenza delle varie specie, dal clima e dalla presenza di risorse naturali».

²¹ A. Angelini, P. Pizzuto, *La società sostenibile, Manuale di ecologia umana*, Milano, II ed 2021, 33, che riprendono la definizione di Eugene Odum, uno dei padri dell'ecologia moderna. In senso non dissimile, S. Zanini, *La tutela dell'ecosistema, tra scienza e diritto*, in *Rivista AIC*, 2019, 3, 457.

²² L. Salvemini, *I principi di diritto dell'ambiente*, Torino, 2019, 3-4.

²³ Secondo una lettura estrema, l'ambiente sarebbe addirittura un «non luogo», e il diritto all'ambiente sarebbe un «non diritto, un diritto immaginario, un riflesso sull'acqua della regolazione dell'economia, perché non esiste, in termini scientifici, il suo oggetto»: così G. Di Plinio, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in *www.federalismi.it*, 16/2021.

stemi esistenti, o, se si vuole, come «equilibrio ecologico, di volta in volta, della biosfera, o dei singoli sistemi di riferimento»²⁴.

La biodiversità (o diversità biologica) esprime un concetto ancora diverso: soccorre in tal senso quanto dispone la Convenzione sulla diversità biologica di Rio de Janeiro del giugno del 1992, ratificata dal nostro Paese con la legge n. 124 del 1994²⁵. L'art. 2 della Convenzione, nel definire la «diversità biologica», la riconduce alla variabilità degli organismi viventi di ogni origine, compresi, tra gli altri, gli ecosistemi terrestri, marini ed altri ecosistemi acquatici, ed i complessi ecologici di cui fanno parte: ciò include la diversità delle specie, tra le specie e degli ecosistemi.

Siamo dunque di fronte a concetti ben distinti, la cui specificità è stata colta anche dalla giurisprudenza costituzionale.

In particolare, non mancano pronunce in cui il giudice costituzionale ha provato a delineare il rapporto tra i concetti di «ambiente» e di «ecosistema». Circonstanza, questa, certamente agevolata dall'introduzione nel testo costituzionale della già ricordata previsione di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che evoca entrambi tali concetti.

Ebbene, la Corte costituzionale ha esplicitato che i due termini hanno un diverso significato²⁶.

In particolare, nella sentenza n. 12 del 2009, il giudice costituzionale ha osservato che se «anche se i due termini [ambiente ed ecosistema] esprimono valori molto vicini, la loro duplice utilizzazione [nell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.] non si risolve in un'endiadi».

La Corte in quell'occasione provò anche a distinguere i due concetti, con una definizione però che – alla luce di quanto riportato sopra – non appare particolarmente convincente: secondo la Corte, il termine “ambiente” si riferirebbe soprattutto «a ciò che riguarda l'*habitat* degli esseri umani», mentre il termine “ecosistema” avrebbe ad oggetto «ciò che riguarda la conservazione della natura come valore in sé»²⁷.

Una definizione più persuasiva di ambiente si rinviene in altre pronunce: già nella richiamata sentenza n. 641 del 1987 esso era stato infatti definito quale «bene immateriale unitario [composto di] varie componenti, ciascuna delle qua-

²⁴ B. Caravita, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2004, 33.

²⁵ Ulteriori spunti si rinvengono nella legge 15 gennaio 2004, n. 27 (*Ratifica ed esecuzione del Protocollo di Cartagena sulla prevenzione dei rischi biotecnologici relativo alla Convenzione sulla diversità biologica, con Allegati, fatto a Montreal il 29 gennaio 2000*).

²⁶ Non mancano pronunce in cui questa distinzione è assai più sfumata: cfr., ad esempio, la sentenza n. 104 del 2008, in cui la Corte ha evidenziato che «per ambiente ed ecosistema, come affermato dalla Dichiarazione di Stoccolma del 1972, deve intendersi quella parte di “biosfera” che riguarda l'intero territorio nazionale».

²⁷ Proprio nella sentenza n. 12 del 2009 la Corte svolge il suo giudizio ragionando esclusivamente sul concetto di ecosistema. S. Zanini, *La tutela dell'ecosistema*, cit, 454 ss. segnala criticamente come una tale definizione finirebbe però per non dare rilievo all'elemento umano nell'ambito degli ecosistemi.

li può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela; ma tutte, nell'insieme, sono riconducibili ad unità».

Nella stessa scia, la sentenza n. 378 del 2007 precisa che l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. «parla di “ambiente” in termini generali e onnicomprensivi». Secondo la Corte costituzionale, il fatto che tale previsione ponga «accanto alla parola “ambiente” la parola “ecosistema”», non sarebbe da trascurare: ciò, infatti, radicherebbe la competenza dello Stato a disciplinare «l'ambiente come una entità organica, dettare cioè delle norme di tutela che hanno ad oggetto il tutto e le singole componenti considerate come parti del tutto».

Da quest'ultima affermazione sembra anche poter trovare conferma la definizione di ecosistema che si è sopra richiamata: se infatti l'ambiente è il bene unitario, gli ecosistemi possono allora configurarsi alla stregua delle componenti di quel bene unitario. Tenendo presente ciò, l'introduzione della formulazione al plurale riferita agli «ecosistemi» appare senza dubbio più corretta rispetto alla declinazione al singolare contenuta nell'art. 117 Cost., secondo comma, lettera s), Cost.

A fronte di tutto quanto appena ricordato, deve dunque ritenersi che l'esplicito riconoscimento, oltre che dell'ambiente, anche degli ecosistemi quali distinti oggetti di tutela nel nuovo testo dell'art. 9 Cost., sia altamente opportuno perché consente, in primo luogo, di enfatizzare la «dignità autonoma» della nozione di ambiente²⁸ e, in secondo luogo, di evidenziare, anche in modo, se si vuole, didascalico, che la tutela ambientale costituisce un'attività estremamente complessa, che richiede attenzione su aspetti e ambiti tra loro differenti e diversificati.

4. *Segue: in particolare la tutela della biodiversità*

La conclusione cui si è appena giunti vale a maggior ragione con riferimento al concetto di biodiversità che, a differenza di quanto appena visto, compare invece per la prima volta nel testo costituzionale, ma è tutt'altro che ignoto all'ordinamento giuridico.

Si è già fatto riferimento alla Convenzione di Rio de Janeiro sulla biodiversità, il cui art. 6 prevede che gli Stati aderenti alla Convenzione assumano l'impegno di elaborare periodicamente strategie, piani e programmi per la conservazione e l'uso sostenibile della biodiversità.

In effetti, dal 2010, l'Italia si è dotata di una «Strategia Nazionale per la Biodiversità 2011-2020»²⁹, i cui esiti sono contenuti nel rapporto finale, approvato

²⁸ M. D'Amico, *Commissione Affari Costituzionali, Senato della Repubblica. Audizione sui Disegni di legge costituzionali nn. 83 e connessi (14 novembre 2019)*, in *Osservatorio AIC*, 2019, 6, 94.

²⁹ <https://www.mite.gov.it/pagina/strategia-nazionale-la-biodiversita-2020>.

dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano nel giugno del 2021³⁰.

Inoltre, la tutela della biodiversità è espressamente prevista dalla normativa europea. In particolare, la direttiva n. 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992 (cosiddetta “direttiva habitat”), «relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche», individua quale scopo principale proprio quello di «promuovere il mantenimento della biodiversità». L’art. 2 della citata direttiva segnala che essa mira a «contribuire a salvaguardare la biodiversità mediante la conservazione degli habitat naturali, nonché della flora e della fauna selvatiche nel territorio europeo degli Stati membri al quale si applica il trattato»³¹.

Come noto, la direttiva è stata recepita dal d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), successivamente modificato e integrato dal d.P.R. 12 marzo 2003, n. 120³².

Si tratta di una direttiva alla quale la Corte costituzionale ha riconosciuto in diverse decisioni particolare rilievo e nelle quali la tutela della diversità biologica è stata – anche se non sempre esplicitamente – il punto di riferimento delle pronunce della Corte stessa.

Ci si riferisce, ad esempio, a quel filone giurisprudenziale che ha dichiarato incostituzionali alcune leggi regionali che prevedevano la possibilità di immettere nei bacini idrici specie ittiche alloctone³³: in questi casi, pur non essendo stata espressamente citata la tutela della biodiversità, è proprio il pregiudizio – derivante dall’introduzione di specie alloctone – che può essere arrecato «alla conservazione degli habitat o delle specie autoctone», e che nei fatti coincide con la tutela della diversità biologica, ad avere determinato le pronunce di incostituzionalità evocate.

Ancora, la tutela della diversità biologica ha costituito di recente uno dei fattori che ha determinato un ripensamento della giurisprudenza costituzionale sulla legislazione regionale che da tempo si poneva l’obiettivo di ampliare il novero dei soggetti autorizzati all’abbattimento dei cinghiali: in particolare, nella sentenza n. 21 del 2021, la Corte ha evidenziato che, a fronte del significativo aumento delle popolazioni degli ungulati, e dei cinghiali in particolare, «lo sviluppo sostenibile del-

³⁰ La stessa strategia nazionale per la biodiversità individuava la Conferenza permanente quale sede di discussione e decisione politica in merito alla stessa Strategia.

³¹ Il principale strumento di tutela e conservazione della diversità biologica in ambito europeo può essere identificato nella «Rete Natura 2000», istituita proprio in virtù di quanto sancito dall’art. 3 della direttiva habitat. La Rete Natura 2000 è costituita da siti, collocati in tutta Europa, destinati alla conservazione di habitat e specie, per i quali è prevista un articolato sistema di protezione e tutela (sul punto, cfr. ad esempio, la sentenza della Corte costituzionale n. 195 del 2017).

³² Numerose sono poi le previsioni regionali che si richiamano alla tutela della biodiversità: per tutte, cfr. lo Statuto della Regione Lombardia (art. 2, comma 4, lettera k), e della Regione Toscana (art. 4, comma 1, lettera l).

³³ Cfr. le sentenze n. 178 del 2020, n. 98 del 2017, n. 288 del 2012 e n. 30 del 2009.

le foreste, che implica un equilibrio armonioso tra le componenti forestali e faunistiche, può risultare compromesso dal brucamento selettivo degli ungulati che, nel lungo periodo, può modificare la struttura e la composizione dei popolamenti forestali, se non addirittura comprometterne l'esistenza». Nella prospettiva, dunque, di preservare altri ecosistemi e la diversità biologica in essi esistente, la Corte ha ritenuto che le leggi regionali che estendono il novero di personale qualificato autorizzato all'abbattimento degli ungulati costituiscono «espressione legislativa che aumenta lo standard minimo di tutela ambientale» previsto dalle disposizioni statali.

In definitiva – come si è già detto in merito all'espressa tutela che verrà garantita all'ambiente e agli ecosistemi – anche con riferimento al concetto della biodiversità può dunque dirsi che la nuova previsione costituzionale non pare apportare modifiche sostanziali al quadro già esistente, soprattutto alla luce dell'interpretazione datane dalla Corte costituzionale. Nonostante ciò, si deve comunque salutare con favore l'inserimento esplicito alla tutela della diversità biologica tra i principi fondamentali nella nostra Costituzione, perché, come per gli ecosistemi, una tale inclusione potrebbe avere un rilievo maieutico quanto alla comprensione della complessità del concetto di tutela ambientale oggi accolto dal nostro testo costituzionale³⁴.

5. *Il compito di provvedere alla tutela dei beni ambientali tra i principi fondamentali della Costituzione*

L'inserimento del compito della Repubblica di tutelare i beni ambientali all'interno dei principi fondamentali della nostra Carta costituzionale³⁵, pur non costituendo, secondo quanto si è detto sopra, una novità dirimpente – né rispetto alla giurisprudenza costituzionale, né rispetto a quanto già sancito dall'art. 117 Cost. – è da salutare con favore per diverse ragioni³⁶.

In primo luogo, perché esso attribuisce alla tutela dei beni ambientali un rilievo – che discende proprio dall'individuare il compito di protezione ambientale alla stregua di un principio fondamentale della nostra Costituzione – del tutto diverso rispetto a quello fin qui ad essa riservato.

Basti qui ricordare la lezione di Mortati, secondo cui la natura di principi fondamentali esprime «la funzione ad essi assegnata di porre le linee direttive del disegno poi svolto nelle parti successive, di fornire il criterio generale di inter-

³⁴ Sottolinea il significato promozionale e pedagogico della riforma costituzionale anche I. A. NICOTRA, *L'ingresso dell'ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*, in www.federalismi.it, 16/2021.

³⁵ Sul punto, *ex multis*, cfr. i diversi contributi contenuti in S. Staiano (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, Torino, 2006.

³⁶ Così anche M. D'Amico, *Commissione Affari Costituzionali*, cit., 93 ss.

pretazione, suscettibile di riunire in un insieme unitario le molteplici manifestazioni di vita dello Stato, segnando altresì i limiti invalicabili ad ogni mutamento costituzionale»³⁷.

La modifica dell'art. 9 Cost. determina dunque il riconoscimento della protezione ambientale quale principio fondante della nostra comunità. Alla luce di ciò, anche la legislazione già esistente in tema di ambiente assume una nuova prospettiva, diventando espressione di un dovere che connota l'intero ordinamento costituzionale e che deve essere adempiuto da tutte le articolazioni della Repubblica, da tutti i cittadini e da tutti gli operatori economici.

Nel corso delle audizioni parlamentari si era evidenziata l'opportunità che la legge di revisione costituzionale definisse esplicitamente un «dovere», di natura costituzionale, il compito di tutela dei beni ambientali. Solo una simile scelta avrebbe infatti consentito di stabilire il presupposto effettivo di qualsiasi azione politica e normativa per l'ambiente³⁸. Sembra in realtà di potersi ritenere che proprio la natura di principio fondamentale che – nella versione del testo sulla quale le forze politiche hanno infine raggiunto l'accordo – viene riconosciuta al compito per la Repubblica di tutelare i beni ambientali, consenta di giungere ad analogo risultato. Inoltre, anche l'assunzione della prospettiva intergenerazionale, come meglio si dirà in seguito, evoca e qualifica tale previsione come un fondamentale dovere, per tutte le componenti della Repubblica di adoperarsi per preservare ambiente, ecosistemi e biodiversità.

In secondo luogo, l'inclusione della tutela ambientale nell'alveo dell'art. 9 Cost. determina il definitivo riconoscimento della giurisprudenza costituzionale che si è sopra sinteticamente evocata: un punto di riferimento chiaro all'interno della Costituzione appare opportuno anche in ragione della frammentarietà e della scarsa organicità che inevitabilmente caratterizza tale giurisprudenza³⁹, quasi alluvionale, via via stratificatasi nel corso degli anni di applicazione dell'art. 117, Cost., come modificato nel 2001.

Nondimeno, l'introduzione della tutela dei beni ambientali tra i principi fondamentali della nostra Costituzione costituisce un elemento di massima importanza, anche in ragione del fatto che essa esprime la sussistenza di una ormai radicata condivisione da parte di tutte le forze politiche e della società rispetto alla necessità di provvedere a tale compito.

³⁷ C. Mortati, *Costituzione dello Stato, II, La costituzione italiana*, in *Enc. dir.*, vol. XI, Milano, 1962, 214 ss., ora anche in Id., *Raccolta degli scritti*, vol. II, Milano, 1972, 367.

³⁸ A. Morrone, *Audizione alla I Commissione del Senato della Repubblica. La tutela dell'ambiente in Costituzione*, in https://senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/040/501/Prof._Andrea_MORRONE.pdf, 4.

³⁹ In tal senso, da ultimo, anche Y. Guerra, R. Mazza, *La proposta di modifica degli articoli 9 e 41 Cost.: una prima lettura*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4/2021, 118, nonché D. Porena, *Sull'opportunità di un'espressa costituzionalizzazione*, cit., 2020, 14, 318-319.

Infine, l'adeguamento del testo della Costituzione alle trasformazioni sociali e di contesto già intervenute, e comunque nel solco di principi già impliciti nel sistema⁴⁰, va considerato un ulteriore elemento meritevole di importante apprezzamento⁴¹. Ciò infatti, come già è stato notato⁴², impedisce in qualsiasi modo di ipotizzare che possano essere ritenuti sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale – per usare le parole della sentenza n. 116 del 1988 della Corte costituzionale – i principi fondamentali in relazione ai quali la citata decisione ha in effetti predicato l'impossibilità di procedere a revisione costituzionale.

6. *La tutela dell'ambiente nell'ottica intergenerazionale e dello sviluppo sostenibile nella giurisprudenza della Corte costituzionale*

Veniamo allora a quella che appare la vera novità contenuta nell'art. 9 Cost., ovvero il riferimento alla necessità di tutelare ambiente, ecosistemi e biodiversità «anche nell'interesse delle future generazioni».

In termini generali, si è già avuto occasione di evidenziare, in altra sede, come nella nostra Costituzione, pur mancando fino ad oggi un esplicito riferimento alla solidarietà intergenerazionale, non sia assente tale prospettiva, non foss'altro perché le stesse Carte costituzionali ambiscono a durare nel tempo e, dunque, almeno implicitamente, presuppongono l'attenzione alle generazioni future⁴³.

A conferma di tale assunto si possono ricordare alcune – forse non troppo note – decisioni della Corte costituzionale nelle quali, già dalla fine degli anni '80 del secolo scorso, è stata evidenziata la prospettiva intergenerazionale e la correlata necessità di garantire lo sviluppo sostenibile che connota proprio la tutela dell'ambiente.

In termini generali, nell'ordinanza n. 46 del 2001, antecedente alla riforma costituzionale del Titolo V, la Corte costituzionale ricorda come la Costituzione

⁴⁰ Siamo dunque in presenza, per questa parte almeno della previsione costituzionale, di quella che la dottrina definisce “revisione-bilancio”, la cui utilità si rinviene nel consolidamento formale di approdi già maturati in via interpretativa, che conferisce a tali approdi la certezza di un riferimento testuale. Sul punto cfr. M. Cecchetti, *La revisione degli artt. 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*, 2021, 3, 298, che richiama la lezione di G. Silvestri, *Spunti e riflessioni sulla tipologia e sui limiti della revisione costituzionale*, in *Scritti in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, Milano, 1987, 1187 ss.

⁴¹ Così G. Azzariti, *Appunto per l'audizione presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica del 16 gennaio 2020 – Modifica articolo 9 della Costituzione*, in *Osservatorio Aic*, 2020, 1, 68.

⁴² M. Cecchetti, *La revisione degli artt. 9 e 41*, cit., 309. Sul punto cfr. anche A. Ruggeri, *Tre questioni in tema di revisione costituzionale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2018, 2, che individuava nell'aggiornamento dell'art. 9 Cost. una modifica costituzionale priva di alcuna problematicità e anzi destinata a meglio a preservare e promuovere i principi fondamentali.

⁴³ Sia consentito il rinvio a G. Arconzo, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali*, cit., *passim*.

assicuri una «particolare tutela dei beni paesaggistico-ambientali, considerata tra i principi fondamentali della Costituzione come forma di tutela della persona umana nella sua vita, sicurezza e sanità, con riferimento anche alle generazioni future, in relazione al valore estetico-culturale assunto dall'ordinamento quale "valore primario ed assoluto" insuscettibile di essere subordinato a qualunque altro».

La solidarietà intergenerazionale, sempre in termini generali, rileva anche per la ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni: così, una tutela «piena e adeguata» dell'ambiente, «capace di assicurare la conservazione dell'ambiente per la presente e per le future generazioni», consente allo Stato di porre limiti invalicabili di tutela, cui le Regioni devono adeguarsi (così le sentenze n. 288 del 2012, n. 30 del 2009 e n. 378 del 2007).

Il compito di tutelare le generazioni future assume poi particolare rilievo in relazione ad alcune specifiche tematiche ambientali.

In primo luogo, ragionando delle fonti energetiche rinnovabili, la Corte costituzionale ha ricordato che esse sono caratterizzate da una peculiare capacità rigenerativa o dalla inesauribilità «nella scala dei tempi umani»: in ragione di ciò, il loro utilizzo non pregiudica le risorse naturali per le generazioni future e, anzi, garantisce proprio lo «sviluppo sostenibile dal punto di vista energetico»⁴⁴. Conseguentemente, il giudice costituzionale ha osservato che il sistema di sostegno a tali fonti «è funzionale al raggiungimento di una pluralità di obiettivi, tra i quali la tutela dell'ambiente e la realizzazione di meccanismi di risparmio ed efficienza energetica diffusi a tutti i livelli, che consentono di conseguire lo sviluppo sostenibile della società con un minore impiego di energia, così soddisfacendo le esigenze delle generazioni attuali senza compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future»⁴⁵.

L'altro ambito della tutela ambientale in cui si è fatto esplicito riferimento alla solidarietà intergenerazionale concerne il settore dell'uso delle acque (la sentenza n. 259 del 1996 ragiona di «diritto fondamentale dell'uomo e delle generazioni future all'integrità del patrimonio ambientale, nel quale devono essere inseriti gli usi delle risorse idriche»), nonché quello della regolamentazione delle tariffe del servizio idrico. La Corte ha infatti spesso evocato «le aspettative e i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale» al fine di riconoscere il potere dello Stato di determinare tali tariffe, e, conseguentemente, di garantire «la tutela e l'uso delle risorse idriche secondo criteri di solidarietà»⁴⁶.

Nella sentenza n. 12 del 2009 si rinviene poi un richiamo alla conservazione dei beni ambientali in ottica intergenerazionale con riferimento ai parchi nazio-

⁴⁴ Sentenza n. 148 del 2019.

⁴⁵ Sentenze n. 46 del 2021 e, soprattutto, n. 237 del 2020.

⁴⁶ Cfr. le sentenze n. 93 del 2017, n. 67 del 2013, n. 142 del 2010, n. 29 del 2010 e n. 246 del 2009.

nali, alla luce di quanto già espressamente previsto dalla legge quadro sulle aree protette (art. 2, comma 1, legge 6 dicembre 1991, n. 394).

Ancora, la sentenza n. 1002 del 1988 contiene un richiamo all'importanza di preservare e trasmettere alle generazioni future il «patrimonio naturale di valore estetico, scientifico, culturale, ricreativo, economico e intrinseco» costituito dalla flora e dalla fauna selvatica.

Nella giurisprudenza costituzionale non mancano poi alcuni filoni giurisprudenziali in cui, come accennato, ha assunto particolare rilievo proprio il concetto di sviluppo sostenibile. D'altra parte, ciò non dovrebbe sorprendere considerato che la promozione dello sviluppo sostenibile è ampiamente presente e codificata nella normativa europea⁴⁷ ed è stata introdotta, seppure a livello di fonte primaria, tra i principi generali della normativa in tema di ambiente dall'art. 3 *quater* del d.lgs. n. 152 del 2006⁴⁸.

Si è ricordata nel paragrafo precedente la recentissima giurisprudenza in tema di attuazioni dei piani di abbattimento dei cinghiali, dove proprio la necessità di garantire lo «sviluppo sostenibile» delle foreste ha determinato il cambio di giurisprudenza già descritto⁴⁹.

Oltre a ciò, e oltre a quanto si è detto in tema di fonti energetiche rinnovabili, l'altro ambito in cui lo sviluppo sostenibile è stato spesso evocato è quello della pesca. Sin dal 1974 la Corte ha infatti rilevato come in questa materia rilevano interessi di diverso genere e portata, quali ad esempio, «la conservazione ed il miglioramento del patrimonio ittico, delle risorse biologiche del mare e dell'ambiente marino», considerati «in misura sempre crescente, contenuto di esigenze da tutti avvertite e considerate meritevoli di tutela nell'ordinamento interno e sul piano internazionale»⁵⁰. Più di recente, la Corte ha rilevato che in tema di pesca «è riscontrabile la sussistenza di una generale promozione della funzione di razionalizzazione del sistema ittico in ragione dei principi di sviluppo sostenibile e di pesca responsabile, al fine di coniugare le attività economiche di settore con la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi»⁵¹.

Inoltre, la Corte ha parlato di sviluppo sostenibile quale obiettivo dei piani paesaggistici, considerati strumenti «di ricognizione del territorio oggetto di pianificazione non solo ai fini della salvaguardia e valorizzazione dei beni paesaggistici». Essi sono stati infatti ritenuti capaci, proprio "nell'ottica dello sviluppo

⁴⁷ M. Cecchetti, *Revisione degli artt. 9 e 41*, cit., 290 ss.

⁴⁸ Sul punto cfr. F. Fracchia, *Sviluppo sostenibile*, cit., 22, che ipotizzava la possibilità che l'introduzione di tale principio potesse segnare «il passaggio dal "diritto dell'ambiente" al "diritto dello sviluppo sostenibile"».

⁴⁹ Così la sentenza n. 21 del 2021.

⁵⁰ Sentenza n. 203 del 1974.

⁵¹ Sentenze n. 81 del 2007 e n. 213 del 2006.

sostenibile e dell'uso consapevole del suolo⁵²», di consentire anche «l'individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio»⁵³.

In definitiva, seppure in un novero di casi numericamente limitato se rapportato alle centinaia di sentenze aventi ad oggetto la tematica ambientale, può ben dirsi che la Corte costituzionale abbia già avuto modo di riconoscere che i temi dello sviluppo sostenibile e della solidarietà intergenerazionale non sono estranei alla tutela dei beni ambientali.

D'altra parte, anche in dottrina si evidenzia che uno degli ambiti in cui meglio si estrinseca la «capacità di futuro» della Costituzione italiana è proprio quello che ha consentito, pur in mancanza di un esplicito riferimento all'ambiente nel testo costituzionale entrato in vigore nel 1948, la stessa tutela ambientale⁵⁴.

In particolare, si era sostenuto che le tante previsioni costituzionali «proiettate verso il futuro», cioè «verso una esplicita garanzia del futuro dei cittadini e delle generazioni cui essi possono dare vita», avrebbero consentito senza difficoltà di recepire nel nostro ordinamento il principio dell'equità intergenerazionale che si è venuto affermando nel diritto internazionale dell'ambiente e nel diritto dell'Unione europea⁵⁵.

7. *All'incrocio tra doveri e solidarietà: la tutela dei beni ambientali nella prospettiva intergenerazionale del nuovo art. 9 Cost.*

Nel testo in esame non compare espressamente il riferimento alla promozione dello «sviluppo sostenibile» che era invece presente in alcuni dei disegni di legge poi confluiti nel testo finale⁵⁶.

Nonostante ciò, sembra comunque possibile affermare che il nuovo testo dell'art. 9 della Costituzione riconosca, a livello costituzionale la necessità dello sviluppo sostenibile. Infatti, oltre a quanto in precedenza già sottolineato rispetto alla consequenzialità esistente tra l'affermazione della tutela delle generazioni future e quella relativa allo sviluppo sostenibile (cfr. *supra*, § 1) e oltre a quanto già affermato dalla Corte costituzionale nella giurisprudenza appena evocata

⁵² D'altra parte, è la stessa lettera dell'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004 che evoca la necessità che il piano paesaggistico individui le «misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio, al fine di realizzare uno sviluppo sostenibile delle aree interessate».

⁵³ In questo senso, si vedano le sentenze della Corte costituzionale n. 219 del 2021, n. 240 del 2020, n. 86 del 2019 e n. 172 del 2018.

⁵⁴ S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2017, 3, 11 ss.

⁵⁵ *Ivi*, 13.

⁵⁶ Si tratta dei ddl. n. 938 (sen. Colina), n. 1203 (sen. Perilli) e n. 163 (sen. Bonino): in proposito si vedano le osservazioni di M. D'Amico, *Commissione Affari Costituzionali*, cit., 102.

(*supra*, § 6), si aggiungono ulteriori considerazioni che paiono confermare la tesi qui esposta.

In primo luogo, deve segnalarsi che con la revisione costituzionale non si è introdotto un diritto soggettivo all'ambiente, come pure prevedevano alcuni dei disegni di legge da cui è poi originato il nuovo art. 9 Cost.⁵⁷. Si tratta di una scelta che sembra far proprie le tesi di chi ritiene che «la configurazione di un diritto fondamentale all'ambiente da riconoscere all'individuo [...] non è giuridicamente possibile e non è tecnicamente uno strumento di tutela adeguato alle peculiarità dell'oggetto»⁵⁸. Va detto che nel corso dei lavori della Commissione Affari Costituzionale del Senato, gli esperti auditi sul punto avevano sostenuto anche tesi diverse: si era ad esempio evidenziato come il riferimento ad un «diritto all'ambiente» avrebbe potuto costituire una coraggiosa presa di posizione nel contesto dell'attuale cruciale sfida climatica e ambientale⁵⁹.

Sul punto va osservato che la scelta del revisore costituzionale può essere stata in qualche modo collegata e condizionata proprio dalla necessità di far propria la sfida dello sviluppo sostenibile nella prospettiva intergenerazionale, considerando le difficoltà di qualificare gli interessi delle generazioni future alla stregua di diritti che, come noto, possono essere riconosciuti soltanto a quanti sono in vita⁶⁰. Non è infatti un caso che la più autorevole dottrina preferisca ragionare di tali interessi richiamando la prospettiva del dovere costituzionale posto in capo alla comunità, ed escludendo perentoriamente la possibilità di affermare la sussistenza di diritti in capo alle future generazioni⁶¹.

Altrimenti detto, la mancata configurazione dell'ambiente come diritto e la conseguente qualificazione della tutela dello stesso alla stregua di un dovere, anche in ottica di equità intergenerazionale, sembra deporre a favore del riconoscimento in Costituzione del dovere di promuovere lo sviluppo sostenibile, che dell'equità intergenerazionale costituisce la logica conseguenza.

⁵⁷ Cfr., sul punto, G. Grasso, *Appunti per l'audizione informale resa il 4 febbraio 2020 presso la 1° Commissione (Affari Costituzionali) del Senato della Repubblica sul disegno di legge n. 83 e connessi (tutela costituzionale dell'ambiente)*, in *Osservatorio Aic*, 2020, 2, 8 ss.

⁵⁸ Così M. Cecchetti, *La revisione degli artt. 9 e 41*, cit., 306. In senso analogo si vedano anche le osservazioni di F. Fracchia, *Audizione presso la 1° Commissione permanente del Senato della Repubblica "Affari Costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione": d.d.l. cost. 83 e conn. (Tutela costituzionale dell'ambiente)*, in https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/199/101/Prof._FRACCHIA.pdf.

In una prospettiva diversa, secondo F. Rescigno, *Memoria per l'audizione*, cit., 58, definire l'ambiente quale diritto della persona avrebbe come ulteriore conseguenza quella di piegare l'ambiente ai desiderata dell'essere umano.

⁵⁹ M. D'Amico, *Commissione Affari Costituzionali*, cit., 98.

⁶⁰ In tal senso, anche G. Azzariti, *Appunto per l'audizione*, cit. 72.

⁶¹ G. Zagrebelsky, *Diritti per forza*, Torino, 2017, 117, 125; M. Luciani, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in R. Bifulco, A. D'Aloia (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, 425.

Ancora, pare possibile rinvenire un legame tra l'introduzione della prospettiva intergenerazionale e quella dello sviluppo sostenibile anche ragionando sulla nota questione della visione antropocentrica o ecocentrica della tutela dell'ambiente⁶²: secondo la prima prospettiva, il rapporto uomo/ambiente dovrebbe essere caratterizzato dalla centralità dell'essere umano, legittimato a disporre dei beni ambientali, in quanto l'ambiente sarebbe soltanto strumento di vantaggi o di soddisfacimento di bisogni per la specie umana⁶³. Secondo la seconda visione, invece, sarebbe l'ambiente a ricoprire una posizione di centralità nel rapporto con l'uomo, indipendentemente dall'utilità e dalla strumentalità delle risorse ambientali per le attività dell'uomo stesso⁶⁴.

La più autorevole dottrina italiana ritiene necessario accogliere una prospettiva antropocentrica non nell'ottica dello sfruttamento delle risorse ambientali, ma in quella della necessità di preservare l'equilibrio ambientale. Altrimenti detto, l'innegabile centralità dell'uomo, quale elemento integrante dell'ambiente in cui vive⁶⁵, lo renderebbe responsabile di conservare l'ambiente stesso, tenendo in massima considerazione la sostenibilità del consumo di risorse ambientali⁶⁶.

Da questo punto di vista, allora, la prospettiva intergenerazionale non fa che confermare questa, che potrebbe essere definita alla stregua di una "visione antropocentrica sostenibile": il dovere di salvaguardare e tutelare l'ambiente, a fronte di innegabili sacrifici (si pensi ad esempio al risparmio di risorse o all'adozione di stili di vita nuovi), comporta forse vantaggi non immediati per l'uomo di oggi, ma dovrebbe produrre benefici importanti per chi in quell'ambiente vivrà tra anni.

Insomma, come si è prospettato sopra (cfr. § 1), nell'affermare il dovere di tutelare l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi «anche nell'interesse delle future generazioni» la Costituzione fa sua la logica dello sviluppo sostenibile⁶⁷, in cui

⁶² Per tutti, di recente, si veda la ricostruzione di R. Montaldo, *Il valore costituzionale dell'ambiente, tra doveri di solidarietà e prospettive di riforme*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2/2021, 446 ss.

⁶³ M. Cecchetti, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000, 51.

⁶⁴ S. Grassi, *Costituzioni e tutela dell'ambiente*, in S. Scamuzzi (a cura di), *Costituzioni, razionalità e ambiente*, Torino, 1994, 413. Tale visione ha portato, in alcuni ordinamenti, alla soggettivizzazione e alla personificazione degli elementi naturali: si veda sul punto R. Louvin, *L'attribuzione di personalità giuridica ai corpi idrici naturali*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2017, 623 ss.

⁶⁵ Secondo B. Caravita, *Diritto dell'ambiente*, cit., 33, l'equilibrio ecologico non può essere quello di «ambienti irrealisticamente naturali, ma quello delle situazioni concrete dove l'uomo e gli esseri viventi operano e così come lo hanno nei secoli e nei millenni strutturato».

⁶⁶ M. Cecchetti, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, cit., 55; B. Caravita, *Diritto all'ambiente e diritto allo sviluppo: profili costituzionali*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, I, Milano, 1996, 352 ss.

⁶⁷ In dottrina si è sostenuto che sarebbe stato comunque preferibile inserire esplicitamente il riferimento allo sviluppo sostenibile: cfr. L. Bartolucci, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, 2021, 4, 215.

le esigenze di chi vive il presente non devono compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri bisogni⁶⁸.

La logica del dovere, in questo ambito, finisce dunque per essere espressione e coincidere con quelle stesse istanze solidaristiche poste a fondamento della tutela degli interessi delle generazioni future che finalmente – con il nuovo articolo 9 – la Costituzione riconosce esplicitamente⁶⁹.

8. *La salvaguardia dell'ambiente quale limite all'iniziativa economica privata: la rilettura della giurisprudenza costituzionale al cospetto degli interessi delle future generazioni*

Anche le modifiche che la legge di revisione costituzionale – introducendo tra i limiti alla libertà di iniziativa economica privata quelli legati al divieto di danneggiare la salute e l'ambiente – determinerà sul testo dell'art. 41 Cost. potrebbero a prima lettura apparire meramente ricognitive di una giurisprudenza costituzionale che ha da tempo ritenuto «acquisito [...] che al limite della utilità sociale, a cui soggiace l'iniziativa economica privata in forza dell'articolo 41 della Costituzione, non possono dirsi estranei gli interventi legislativi che risultino non irragionevolmente (art. 3 Cost.) intesi alla tutela dell'ambiente» (così la sentenza n. 190 del 2001)⁷⁰.

In effetti, già con l'ordinanza n. 184 del 1983, la Corte aveva affermato che «non può considerarsi in contrasto con il principio della libertà di iniziativa economica l'obbligo dell'imprenditore di osservare la disciplina amministrativa e penale che trova fondamento nella tutela di beni rilevanti costituzionalmente, quale la protezione dell'ambiente».

Particolarmente rilevante ai nostri fini è la sentenza n. 127 del 1990: la Corte si era allora soffermata sul tema del limite massimo di emissioni inquinanti e sul costo delle tecnologie capaci di ridurre tali emissioni⁷¹. Adottando una interpreta-

⁶⁸ M. D'Amico, *Commissione Affari Costituzionali*, cit., 98 ricorda come nella relazione illustrativa di uno dei disegni di legge il collegamento tra la solidarietà intergenerazionale e lo sviluppo sostenibile fosse stato chiaramente esplicitato.

⁶⁹ Riferendosi al principio di sviluppo sostenibile accolto nel d.lgs n. 152 del 2006, F. Fracchia, *Sviluppo sostenibile e generazioni future*, cit. 17, segnalava come il profilo caratteristico di questo settore dell'ordinamento fosse proprio il nesso tra tutela dell'ambiente e solidarietà.

⁷⁰ In dottrina, analogamente, L. Cassetti, *Salute e ambiente come limiti "prioritari" alla libertà di iniziativa economica?*, in *www.federalismi.it*, 2021, 16.

⁷¹ La decisione in questione era stata oggetto di diversi commenti in dottrina: cfr. L. Violini, *Protezione della salute e dell'ambiente "ad ogni costo"*, in *Giur. Cost.*, 1990, 727 ss.; R. Fuzio, *L'inquinamento atmosferico tra le ragioni dell'economia e la qualità dell'ambiente*, in *Riv. Giur. dell'ambiente*, 1990, 695 ss.; ID., *Il bilanciamento di interessi costituzionalmente protetti nella nuova normativa sull'inquinamento atmosferico*, in *Il Foro Italiano*, 1991, I, 1, 39 ss.; S. D'Angelo, *Il Giano Bifronte della tutela ambientale*, in *Riv. Giur. dell'ambiente*, 1990, 768-769.

zione diversa da quella fatta propria dal rimettente, secondo il quale la previsione impugnata obbligava le imprese a dotarsi di tecnologie soltanto se i relativi costi non fossero «eccessivi», la Corte, evocando gli art. 32 e 41 Cost., evidenziò invece che il limite massimo di emissioni inquinanti «non potrà mai superare quello ultimo assoluto e indefettibile rappresentato dalla tollerabilità per la tutela della salute umana e dell'ambiente in cui vive». In altre parole, la Corte affermò che l'art. 41 Cost. consente al legislatore di imporre alle imprese l'adozione delle migliori tecnologie disponibili per l'abbattimento di sostanze inquinanti: soltanto qualora siano stati raggiunti livelli emissivi compatibili con la tutela dell'ambiente e della salute umana può ritenersi applicabile il limite del «costo non eccessivo».

Il rapporto tra la libertà di iniziativa economica privata e la tutela dell'ambiente è stato affrontato anche nella sentenza n. 196 del 1998. Il divieto posto da una legge regionale di smaltire rifiuti provenienti da altre Regioni avrebbe creato, secondo il giudice *a quo*, un'alterazione dell'assetto concorrenziale del mercato a favore delle imprese prive di limiti territoriali di esercizio, con la conseguente violazione della libertà di concorrenza e dell'art. 41 Cost. Secondo il Giudice costituzionale, invece, tale divieto doveva ritenersi rispettoso del citato art. 41 Cost., proprio perché la limitazione dell'iniziativa economica in questo caso era giustificata da esigenze di carattere ambientale, che ben concretizzano il limite dell'utilità sociale. «Nel bilanciamento tra la salvaguardia della salute e dell'ambiente e la libertà d'impresa» non era dunque irragionevole che la previsione censurata avesse scelto la prima, «anche a costo di stabilire a carico della seconda restrizioni inevitabili» giustificate proprio «dal perseguimento dello scopo di interesse generale costituito dalla tutela dell'ambiente».

In definitiva, come da ultimo affermato nella sentenza n. 151 del 2018, la Corte costituzionale ritiene «pacifico» che il concetto dell'utilità sociale, quale limite alla libertà di iniziativa economica privata, ricomprenda la tutela dell'ambiente.

Nonostante gli evocati precedenti della Corte costituzionale, la revisione dell'art. 41 Cost. non pare possa considerarsi meramente ricognitiva degli approdi giurisprudenziali.

L'esplicita individuazione del divieto di recare danno all'ambiente quale limite alla libertà d'impresa deve infatti necessariamente essere interpretata alla luce del nuovo art. 9 Cost. e dell'interesse delle future generazioni ivi delineato.

Si tratta di un passaggio certamente importante e nient'affatto scontato: la necessità di preservare i beni delle future generazioni non imporrà soltanto di adottare politiche ambientali dalla portata necessariamente generale che guardino al futuro. L'interesse di chi ancora non c'è potrà infatti riverberarsi in più immediate limitazioni alle libertà di iniziativa economica privata di quanti stanno già esercitando l'attività di impresa.

Comunque la si pensi sulla necessità di farsi parte attiva per salvaguardare l'ambiente in cui vivranno le prossime generazioni, siamo sicuramente in presenza di una novità di assoluto rilievo: capovolgendo quanto affermato dalla Corte costituzionale nella famosa sentenza n. 27 del 1975 in tema di interruzione volontaria di gravidanza, può ben dirsi che la libertà d'impresa di chi è già persona potrà essere oggi limitata per garantire gli interessi di quanti ancora persone non sono.

Considerazioni sostanzialmente analoghe possono muoversi rispetto alla modifica del terzo comma dell'art. 41 Cost.: aggiungendosi a quelli «sociali», i «fini ambientali» potranno caratterizzare quei programmi e controlli che il legislatore può elaborare per indirizzare e coordinare l'attività economica pubblica e privata. Anche in questo caso, l'evocata finalità ambientale dovrà fare sistema con quanto previsto dall'art. 9 Cost. e dunque considerare necessariamente la prospettiva dell'equità intergenerazionale⁷².

9. *I possibili scenari connessi alla riforma costituzionale nell'attuale contesto: nuovi e più incisivi punti di riferimento per il legislatore?*

Ci si è chiesti all'inizio di questo lavoro se il nuovo testo della riforma costituzionale potrà consentire al legislatore di rispondere alle impellenti e ormai pressanti esigenze che la tutela ambientale richiede oggi di soddisfare nella prospettiva dello sviluppo sostenibile. Qui occorre altresì interrogarsi sugli eventuali effetti che la presenza in Costituzione delle novità che si sono descritte potranno determinare nella giurisprudenza costituzionale su tematiche ambientali⁷³.

Per quanto concerne la prima prospettiva, a fronte dei cambiamenti climatici sempre più evidenti, è ad esempio ben nota la necessità di adottare un piano che conduca in un periodo di tempo ragionevole alla riduzione delle emissioni inquinanti.

Limitando qui il richiamo ai fatti più recenti, va così ricordato che, sul piano del diritto internazionale, con l'Accordo di Parigi del dicembre 2015, collegato alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, gli Stati aderenti si erano impegnati a ridurre le emissioni di gas inquinanti che comportano effetti negativi sul clima. L'Accordo, che comunque non prevedeva mec-

⁷² Non a caso si è notato come fosse proprio il terzo comma dell'art. 41 Cost. il punto più adeguato per inserire l'eventuale riferimento diretto allo sviluppo sostenibile: cfr. G. SANTINI, *Costituzione e ambiente*, cit., 471.

⁷³ Sul punto cfr. le osservazioni di G. Azzariti, *Appunto per l'audizione*, cit., 72 ss.

canismi sanzionatori e coercitivi verso i soggetti inadempienti⁷⁴, è stato ratificato sia dall'Italia⁷⁵, sia dall'Unione Europea⁷⁶.

Proprio le successive e più recenti azioni dell'Unione Europea sembrano in grado di dare una forte spinta al conseguimento dalla neutralità climatica e della riduzione sostanziale delle emissioni climalteranti.

Dapprima, con il cosiddetto Green Deal Europeo⁷⁷, l'Unione Europea ha tratteggiato gli obiettivi da raggiungere per un «futuro sostenibile», in vista del quale, tra le altre cose, ci si propone di ridurre le emissioni di gas a effetto serra per il 2030 di almeno il 50-55% rispetto ai livelli del 1990, nonché di incentivare l'uso di energia rinnovabile e pulita, di accelerare la transizione verso una mobilità sostenibile e di preservare e ripristinare gli ecosistemi e la biodiversità.

Poi, con i Regolamenti 2020/2094⁷⁸ e 2021/241⁷⁹, con i quali si è proceduto all'istituzione del programma noto come *Next Generation EU*, l'Unione Europea ha stanziato notevoli risorse volte, oltre a riparare ai danni economici e sociali causati dalla pandemia, a finanziare le misure necessarie alla cosiddetta «transizione verde», identificata come uno dei sei pilastri in cui si articola il piano di ripresa e resilienza europeo.

Successivamente, è stato approvato il Regolamento 2021/1119⁸⁰, con il quale, in sostanza, si concretizza l'impegno politico assunto dall'Unione Europea con l'accordo di Parigi e il Green Deal appena evocati. Con il citato Regolamento si è infatti sancito «l'obiettivo vincolante della neutralità climatica nell'Unione entro il 2050», nonché «della riduzione interna netta delle emissioni di gas a effetto serra da conseguire entro il 2030» (così l'art. 1). Per raggiungere tali obiet-

⁷⁴ Cfr. L. Del Corona, *Brevi considerazioni in tema di contenzioso climatico alla luce della recente sentenza del Tribunal administratif de paris sull'«affaire du siècle»*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 1/2021, 328, nonché E. Campo, *L'Accordo di Parigi sul clima*, in *Riv. studi polit. e internaz.*, III, 2016, 392; M. Montini, *Riflessioni critiche sull'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici*, in *Riv. Dir. Internaz.*, III, 2017, 719 ss.

⁷⁵ Legge n. 204 del 2016.

⁷⁶ Decisione (UE) 2016/1841 del Consiglio, del 5 ottobre 2016, relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, dell'accordo di Parigi adottato nell'ambito della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici. Sui rapporti tra le politiche ambientali europee e l'Accordo di Parigi, cfr. M. CARDUCCI, *Libertà «climaticamente» condizionate e governo del tempo nella sentenza del BVerfG del 24 marzo 2021*, in *www.lacostituzione.info*, secondo cui gli obblighi europei non si sostituiscono alle obbligazioni climatiche internazionali, bensì le specificano in ordine al contenuto e al termine temporale.

⁷⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni dell'11 dicembre 2019.

⁷⁸ Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020 che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19

⁷⁹ Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

⁸⁰ Regolamento 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021, che istituisce il «quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»).

tivi, tutti i Paesi dell'Unione dovranno adottare le misure necessarie (art. 2), che verranno monitorate e valutate costantemente dagli organi europei (artt. 6 e 7)⁸¹.

Ora, in questo contesto, e a differenza di altri Paesi europei, l'Italia non si è ancora fin qui dotata di una legge sulla neutralità climatica che contenga le misure dettagliate che possano condurre al raggiungimento degli obiettivi dettati dalle citate previsioni sovranazionali ed europee⁸².

Secondo una recente ricerca, infatti, a normativa vigente, l'Italia arriverebbe all'obiettivo europeo del taglio delle emissioni di gas serra del 55% nel 2059 anziché nel 2030, e dunque con 29 anni di ritardo⁸³.

È anche vero, però, che il Piano nazionale di resistenza e resilienza (PNRR), in attuazione del *Next Generation Ue*, prende atto della necessità di accelerare il percorso verso la neutralità climatica e verso una maggiore sostenibilità ambientale e destina conseguentemente numerose risorse alla «rivoluzione verde» e alla «transizione ecologica»⁸⁴.

L'approvazione della riforma costituzionale potrebbe allora costituire un importante punto di riferimento per il legislatore che sarà chiamato a dare seguito e attuazione proprio agli obiettivi posti dal PNRR⁸⁵.

10. Segue: gli artt. 9 e 41 Cost. nuovi rilevanti parametri per la Corte costituzionale

⁸¹ A livello europeo è inoltre in corso di approvazione anche il cosiddetto pacchetto «Fit for 55%», presentato dalla Commissione europea nel luglio del 2021, che contiene una serie di proposte volte a modificare una serie di regolamenti e di direttive europee con lo scopo di conseguire l'obiettivo di ridurre le emissioni di almeno il 55% entro il 2030 (cfr. <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/green-deal/eu-plan-for-a-green-transition/>).

⁸² Non paiono particolarmente incisive le varie disposizioni – per lo più volte a finanziare alcuni programmi sperimentali e azioni per la deforestazione e per la mobilità sostenibile – contenute nel d.l. 14 ottobre 2019, n. 111, recante «Misure urgenti per il rispetto degli obblighi previsti dalla direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell'aria e proroga del termine di cui all'articolo 48, commi 11 e 13, del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229», convertito, con modificazioni, in legge 12 dicembre 2019, n. 141. Può segnalarsi indicativo di una qualche attenzione sul tema dello sviluppo sostenibile il fatto che l'art. 1-*bis* del citato d.l. ha modificato il nome del CIPE (Comitato interministeriale per la programmazione economica) in CIPES (Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile).

⁸³ Si tratta dello studio elaborato dalla Fondazione Centro Studi Enel e da The European House Ambrosetti, *European Governance of the Energy Transition. Enabling investments*, pubblicato nell'agosto 2021, in <https://www.ambrosetti.eu/en/news/european-governance-of-the-energy-transition/>. Il ritardo sarebbe di 24 anni anche rispetto al target fissato per la quota di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale.

⁸⁴ Sul punto si veda L. Salvemini, *Dal cambiamento climatico alla modifica della Costituzione: i passi per la tutela del futuro (non solo nostro)*, in www.federalismi.it, 2021, 20.

⁸⁵ M. D'Amico, *Commissione Affari Costituzionali*, cit. 98, evidenzia la necessità di una normativa in grado di provvedere alla regolamentazione del consumo del suolo.

Quello che appare ancora più rilevante è che il presidio costituzionale di cui ai nuovi artt. 9 e 41 Cost. potrebbe consentire al giudice costituzionale di valutare l'adeguatezza delle misure che verranno adottate rispetto ai nuovi parametri costituzionali.

A questo proposito, è di sicuro interesse la recente sentenza del 24 marzo 2021 con cui il Tribunale costituzionale federale tedesco, in virtù di quanto previsto dall'art. 20a della Carta costituzionale tedesca – che sancisce l'obbligo per lo Stato di tutelare, assumendone conseguentemente la responsabilità nei confronti delle future generazioni, i fondamenti naturali della vita – ha dichiarato in parte incostituzionale la legge tedesca del 2019 sul cambiamento climatico.

In estrema sintesi⁸⁶, il *Bundesverfassungsgericht* ha sancito l'incostituzionalità delle previsioni che individuavano gli obiettivi climatici nazionali e le quantità annuali di emissione consentite fino al 2030. A dire del Giudice costituzionale tedesco, infatti tali previsioni, pur prevedendo, entro il 2030, un taglio graduale pari al 55% rispetto alle emissioni prodotte nel 1990, nulla dicevano rispetto alle modalità con cui si sarebbe dovuto procedere all'obiettivo di ridurre le emissioni dal 2031 in poi.

Secondo il *BVerfG*, la normativa dichiarata incostituzionale avrebbe pertanto illegittimamente consentito alle generazioni presenti di consumare gran parte del budget di CO₂ ancora disponibile, addossando ad esse un onere di riduzione relativamente lieve, lasciando, contestualmente, in carico alle generazioni future un onere di riduzione di emissioni ben più rilevante.

All'aspetto quantitativo si accompagna anche, in modo forse più significativo, la dimensione qualitativa: infatti, il Tribunale costituzionale tedesco ha osservato che, di fatto, ogni tipo di libertà fondamentale potrebbe essere condizionata dalle future riduzioni obbligatorie delle emissioni. Infatti, quasi tutti gli aspetti della vita umana sono associati all'emissione di gas serra e quindi sono minacciati dalle drastiche restrizioni che si dovranno porre in essere dopo il 2030.

In quella che – in un momento storico in cui il contenzioso climatico nei confronti degli Stati e delle loro articolazioni va sempre più diffondendosi⁸⁷ – è apparsa sin da subito una decisione storica⁸⁸, il *Bundesverfassungsgericht* ha

⁸⁶ La sentenza è una vera e propria *summa*, di oltre cento cartelle che ha già suscitato l'attenzione della dottrina italiana. Cfr ad esempio, R. Bin, *La Corte tedesca e il diritto al clima. Una rivoluzione?*, in *www.lacostituzione.info*, M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit., 311-312; M. Carducci, *Libertà "climaticamente" condizionate*, cit.; L. Bartolucci, *Il più recente cammino*, cit., 222 ss. M. Pignataro, *Il giudice costituzionale tedesco parla al futuro. La protezione del clima e la sua dimensione internazionale come limite alla discrezionalità legislativa*, in *Quad. Cost.*, 2021, 3, 694 ss.; R. Montaldo, *La neutralità climatica e la libertà di futuro (BVerfG, 24 marzo 2021)*, in *Diritticomparati.it*.

⁸⁷ In proposito, cfr. S. Valaguzza, *Liti strategiche: il contenzioso climatico salverà il pianeta?*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2021, 293 ss.

⁸⁸ Secondo R. Bin, *La Corte tedesca e il diritto al clima*, cit., saremmo di fronte ad una decisione rivoluzionaria nell'ambito del diritto ambientale, capace di imprimere una «svolta fondamentale» alle modalità con cui possono essere tutelati i diritti umani in relazione ai mutamenti climatici.

dunque chiaramente affermato che la mancata individuazione di misure volte a ridurre secondo il principio di proporzionalità gli oneri incombenti per la tutela dell'ambiente sulle future generazioni determina la violazione della previsione di cui all'art. 20a della Carta costituzionale tedesca, che deve essere considerata non alla stregua di una norma meramente programmatica, ma produttiva di vincoli e limiti invalicabili per l'azione del legislatore⁸⁹.

Come si è affermato in dottrina, a fondamento della decisione della Corte tedesca vi sarebbe la consapevolezza che le libertà umane sono «climaticamente condizionate»⁹⁰. Altrimenti detto, la legge in esame, ignorando la prospettiva orientata al futuro, avrebbe inciso sui diritti fondamentali delle prossime generazioni, producendo così anche un evidente problema di diseguaglianza rispetto alle generazioni presenti.

Di qui 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.

Ora, è chiaro che l'ingresso in Costituzione dello sviluppo sostenibile e della solidarietà intergenerazionale rispetto alla tutela dell'ambiente potrebbe aprire anche alla nostra Corte costituzionale ampi margini di controllo rispetto alle scelte (o alle mancate scelte) che il legislatore si troverà a effettuare⁹¹. Si tratterà dunque di capire se il precedente del Tribunale costituzionale tedesco potrà fare da precursore anche rispetto alla giurisprudenza della nostra Corte costituzionale⁹².

In questo contesto, non si può fare a meno di notare che in presenza dei nuovi articoli 9 e 41 Cost., vicende caratterizzate da problemi analoghi a quelli decisi nella sentenza n. 85 del 2013 sul caso Ilva di Taranto, potrebbero avere esiti diversi.

In quella ben nota pronuncia⁹³, infatti, la Corte – chiamata a valutare se la previsione che autorizzava la prosecuzione delle attività industriali inquinanti condizionandola al rispetto delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione integrata ambientale (AIA) violasse o meno il diritto all'ambiente salubre dei cittadini di Taranto – ritenne che la stessa AIA, in quanto «risultato di apporti plurimi, tecnici e amministrativi» costituisse un atto impossibile da contestare «nel merito del-

⁸⁹ Così R. Montaldo, *La neutralità climatica e la libertà di futuro*, cit.

⁹⁰ M. Carducci, *Libertà "climaticamente" condizionate*, cit.

⁹¹ Secondo M. Cecchetti, *Revisione degli artt. 9 e 41*, cit., 311, «l'esplicito richiamo all'interesse delle future generazioni assurge, a tutti gli effetti, al rango di parametro sostanziale di legittimità costituzionale».

⁹² È questo l'auspicio di R. Bin, *La Corte tedesca e il diritto al clima*, cit.

⁹³ Per le vicende che portarono al giudizio di fronte alla Corte sia consentito rinviare a G. Arconzo, *Il decreto legge "ad Ilvam" approda alla Corte Costituzionale: osservazioni preliminari al giudizio di costituzionalità*, e Id., *Note critiche sul "decreto legge ad Ilvam", tra legislazione provvedimentale, riserva di funzione giurisdizionale e dovere di repressione e prevenzione dei reati*, entrambi in *Dir. Pen. Contemp.* La sentenza n. 85 del 2013 è stata poi oggetto di numerosi commenti: tra i tanti, si vedano almeno V. Onida, *Un conflitto fra poteri sotto la veste di questione di costituzionalità: amministrazione e giurisdizione per la tutela dell'ambiente. Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 85 del 2013*, in *www.RivistaAic.it*, 2013, 3, e R. Bin, *Giurisdizione o amministrazione, chi deve prevenire i reati ambientali? Nota alla sentenza "Ilva"*, in *Giur. Cost.* 2013, 1510 ss.

le scelte compiute dalle amministrazioni competenti, che non possono essere sostituite da altre nella valutazione discrezionale delle misure idonee a tutelare l'ambiente ed a prevenire futuri inquinamenti, quando l'esercizio di tale discrezionalità non trasmodi in un vizio denunciabile nelle sedi giurisdizionali competenti». Pur ammettendo che «[i]l punto di equilibrio contenuto nell'AIA non [era] necessariamente il migliore in assoluto – essendo ben possibile nutrire altre opinioni sui mezzi più efficaci per conseguire i risultati voluti» – la Corte ritenne che siffatto punto di equilibrio dovesse «presumersi ragionevole» in considerazione delle garanzie procedurali predisposte dall'ordinamento nell'iter di adozione dello stesso.

Ancora di più, la Corte affermò a chiare lettere che «non rientra nelle attribuzioni del giudice una sorta di “riesame del riesame” circa il merito dell'AIA, sul presupposto [...] che le prescrizioni dettate dall'autorità competente siano insufficienti e sicuramente inefficaci nel futuro».

In quell'occasione, dunque, il Giudice costituzionale esclude radicalmente che una valutazione sul merito dell'AIA potesse essere svolta tenendo in considerazione circostanze ed elementi diversi da quelli disponibili e esaminati da parte dell'amministrazione nel momento dell'adozione della stessa AIA: nessun rilievo potevano avere «le opinioni del giudice, anche se fondate su particolari interpretazioni dei dati tecnici a sua disposizione», non potendo esse «sostituirsi alle valutazioni dell'amministrazione sulla tutela dell'ambiente, rispetto alla futura attività di un'azienda, attribuendo in partenza una qualificazione negativa alle condizioni poste per l'esercizio dell'attività stessa, e neppure ancora verificate nella loro concreta efficacia» (10.3 del *cons. in dir.*).

Concetto ribadito in un ulteriore passaggio della sentenza (12.6 del *cons. in dir.*), nella quale la Corte così precisava: «né può essere ammesso che un giudice (ivi compresa questa Corte) ritenga illegittima la nuova normativa in forza di una valutazione di merito di inadeguatezza della stessa, a prescindere dalla rilevata violazione di precisi parametri normativi, costituzionali o ordinari, sovrapponendo le proprie valutazioni discrezionali a quelle del legislatore e delle amministrazioni competenti. Tale sindacato sarebbe possibile solo in presenza di una manifesta irragionevolezza della nuova disciplina dettata dal legislatore e delle nuove prescrizioni contenute nell'AIA riesaminata».

Anche di recente, questa decisione è stata, in modo condivisibile, definita «un manifesto di denegata giustizia costituzionale»⁹⁴, in cui la Corte si sarebbe di fatto accontentata di riconoscere che non vi era lesione del diritto all'ambiente salubre in ragione di una presunzione (assoluta?) di adeguatezza dell'AIA basata, a propria volta, su mere considerazioni formali⁹⁵.

⁹⁴ G. Azzariti, *Appunto per l'audizione*, cit., 73.

⁹⁵ Così L. Geninatti Satè, “Caso Ilva”: la tutela dell'ambiente attraverso la rivalutazione del carattere formale del diritto (una prima lettura di Corte cost., sent. n. 85/2013), in www.forumcostituzionale.it, secondo cui

Ora, senza qui voler in alcun modo contestare la tesi fatta propria dalla Corte in relazione all'assenza, nel nostro ordinamento, di diritti tiranni in grado di prevalere sempre e comunque rispetto ad altri, i nuovi artt. 9 e 41 Cost. sembrerebbero però in grado di aprire nuove prospettive per le valutazioni e i bilanciamenti che la Corte costituzionale sarà chiamata a fare: proprio la tutela ambientale in ottica futura, che nella sentenza n. 85 del 2013 è stata del tutto ed esplicitamente obliterata, potrebbe infatti diventare un elemento da considerare nei casi in cui il controllo della Corte richieda un giudizio di ragionevolezza sulle scelte legislative.

D'altra parte, come si è provato a dimostrare, quello della tutela intergenerazionale dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile non è una prospettiva sconosciuta alla giurisprudenza costituzionale e dunque il nuovo presidio costituito dalle modifiche agli artt. 9 e 41 Cost. consentirebbe alla Corte di rinforzare l'orientamento sopra descritto.

11. *Conclusioni*

Alla luce di tutto quanto dettagliatamente argomentato in precedenza, sembra possibile, in sintesi, giungere alle seguenti conclusioni.

La riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione, che dovrebbe essere definitivamente approvata ed entrare in vigore nel 2022, si inserisce in un contesto in cui la necessità di provvedere alla tutela dei beni ambientali è già stata da lungo tempo affermata dalla Corte costituzionale, che ne ha riconosciuto il rilievo costituzionale e che, in qualche occasione, ne ha anche evidenziato sia la dimensione intergenerazionale, sia la correlata necessità di promuovere uno sviluppo sostenibile.

Ciononostante, la modifica costituzionale – in disparte ogni considerazione sulla previsione che introduce e riserva ad una futura legge dello Stato i modi e le forme di tutela degli animali, che in questa sede non è stata analizzata – non può essere considerata meramente ricognitiva e ripetitiva di quanto già affermato dal Giudice costituzionale.

In primo luogo, perché introducendo l'obbligo di tutelare non soltanto «l'ambiente», ma anche gli «ecosistemi» e la «biodiversità», il nuovo art. 9 della Costituzione rende esplicita la complessità dello stesso concetto di «ambiente», la cui salvaguardia richiede interventi che incidano su una pluralità estremamente variegata di elementi, quali sono, per l'appunto – in un articolato e complesso

«La tesi della Corte [...] sembra sostenere che la norma di legge che consente la prosecuzione dell'attività d'impresa conforme al provvedimento autorizzativo non viola le norme costituzionali che proteggono l'ambiente e la salute perché l'autorizzazione è, nel sistema delle fonti, costitutivamente rilasciata sulla base di criteri volti esattamente a garantire la tutela di quei beni».

equilibrio ecologico⁹⁶ – i vari ecosistemi esistenti e tutti gli organismi viventi che costituiscono la diversità biologica.

In secondo luogo, l'inserimento del dovere di tutela dei beni ambientali nell'ambito dei principi fondamentali della Costituzione attribuisce a tale previsione un rilievo centrale che ne dovrebbe segnalare la massima condivisione e il radicamento nella società e nell'ordinamento giuridico italiano.

Ancora, l'esplicito riferimento alle future generazioni nel cui interesse il nuovo art. 9 Cost. richiede di tutelare i beni ambientali è una innovazione che, nonostante una mancata esplicita affermazione in tal senso, determina implicitamente la costituzionalizzazione del principio dello sviluppo sostenibile, fino ad oggi sancito, tra i principi del diritto ambientale, a livello di fonte primaria nel d.lgs. n. 152 del 2006.

Inoltre, l'adozione della prospettiva intergenerazionale è connaturata all'assunzione della logica del dovere, richiamando dunque la necessità che la Repubblica, in tutte le sue articolazioni, si faccia carico del compito di promuovere uno sviluppo della società che preservi per il futuro le risorse limitate a disposizione.

Da ultimo, la modifica dell'art. 41 Cost., introducendo tra i limiti alla libertà di iniziativa economica privata quello relativo alla tutela dell'ambiente, richiama necessariamente l'accezione intergenerazionale e, con ciò, rende esplicita la possibilità non soltanto di adottare politiche ambientali dalla portata generale, ma anche di imporre limiti diretti alle attività di soggetti che già esercitano la libertà di impresa con il fine ultimo di salvaguardare i beni delle future generazioni.

Alla luce di tutto quanto sopra, si può presumere che le modifiche costituzionali potranno, da una parte, determinare l'adozione di misure legislative di tutela ambientali maggiormente attente alla logica dello sviluppo sostenibile rispetto a quanto fino ad ora avvenuto nel nostro Paese e, dall'altra parte, costituire un parametro di legittimità costituzionale che consentirà al Giudice costituzionale di garantire una maggiore considerazione alla tutela dell'ambiente nelle questioni che si troverà ad affrontare.

⁹⁶ A. Morrone, *Audizione alla I Commissione del Senato della Repubblica*, cit., 4-5.