ISSN 0393-5604



Il â??nuovoâ?? dovere intergenerazionale di tutela degli ecosistemi nella Costituzione

Descrizione

di Annamaria Bonomo, Professore Associato di Diritto Amministrativo allâ??UniversitÃ degli Studi di Bari

Abstract.

Le recenti revisioni della Carta costituzionale in tema di ambiente hanno codificato lâ??ingresso di un â??nuovoâ?? bene meritevole di protezione che i pubblici poteri sono chiamati a bilanciare con gli altri interessi di rango costituzionale preesistenti. Nellâ??assenza di una predefinita gerarchia tra gli interessi la composizione Ã¨ affidata alla tecnica del bilanciamento.

1. Premessa. â?? 2. La tutela del clima entra in Costituzione? â?? 3. Lâ??interesse alla neutralitÃ climatica nella valutazione comparativa degli interessi. â?? 4. Lâ??urgenza â??esistenzialeâ?• delle azioni di contrasto al cambiamento climatico.

1. Premessa.

Il riconoscimento dellâ??ambiente come valore di rilievo costituzionale rappresenta un assunto consolidato. Eâ?? appena il caso di ricordare, infatti, che nel nostro ordinamento, nonostante lâ??assenza di riferimenti esplicitinel testo originario della Costituzione del 1947, e la comparsa della â??tutela dellâ??ambiente e dellâ??ecosistemaâ?• con la riforma del 2001 solo come materia da attribuire in via esclusiva alla competenza della legislazione statale, il riconoscimento costituzionale dellâ??ambiente si deve allâ??elaborazione compiuta dalla giurisprudenza della Corte costituzionale sulla base del combinato disposto degli articoli 9 e 32 della Costituzione[1]. La Corte, nella sua ormai pluridecennale giurisprudenza ha riempito di contenuti la nozione di ambiente, giungendo a conferirgli una rilevanza costituzionale di fatto[2], a qualificarlo come â??valore costituzionale primarioâ?• (o â??fondamentaleâ?•)[3], senza tuttavia mai tradurre tale primarietÃ in una posizione di superioritÃ gerarchica rispetto agli altri valori da essa ritenuti meritevoli di tutela[4].

Le difficoltÃ definitorie derivanti dalla copiosa elaborazione pretoria del concetto di ambiente del nostro ordinamento e che hanno a lungo generato accesi dibattiti in dottrina[5], dovrebbero essere state finalmente superate dalle modifiche introdotte dalla legge di revisione costituzionale n.1/2022, che appaiono davvero interessanti ai fini della nostra analisi per il carattere potenzialmente innovativo dei contenuti introdotti.

Esulando dal perimetro del presente lavoro un approfondimento delle modifiche agli artt. 9 e 41 Cost. su cui esiste una ampia letteratura alla quale si rinvia[6], ci si limiterÃ ad osservare le novitÃ intervenute per verificare se ci siano elementi che consentano di riconoscere nel nuovo impianto costituzionale una tutela piÃ¹ ampia a favore dellâ??interesse ambientale, anche nella sua nuova declinazione â??climaticamente orientataâ??. Se, in altri termini, le modifiche in esame, abbiano introdotto unâ??innovazione significativa che valorizzi non solo in termini di contenuti, ma anche di posizione nella gerarchia degli interessi, la nozione di ambiente che emergeva dal precedente diritto costituzionale di matrice giurisprudenziale[7].

Ai fini dellâ??analisi in discorso, Ã¨ opportuno soffermarsi su due aspetti. In primo luogo, verificare se la nuova nozione di ambiente elaborata nella legge costituzionale accolga nella sua ampia cornice anche la tutela del clima e dunque lâ??interesse alla neutralitÃ climatica possa configurarsi come un bene di valore costituzionale. In caso di riposta positiva e dunque acquisita la sua collocazione accanto agli altri beni o interessi di rango costituzionale, occorrerÃ in secondo luogo verificare quale â??pesoâ?• esso assuma tale interesse nel bilanciamento con gli altri interessi analogamente tutelati a livello costituzionale.

2. La tutela del clima entra in Costituzione?

Dal punto di vista del contenutodella tutela, nelle modifiche costituzionali del 2022 non Ã¨ presente alcun espresso riferimento al cambiamento climatico. Tuttavia, lâ??accoglimento da parte del legislatore costituente di una concezione estesa, multidimensionale e mutevole di ambiente che, come tale, si presta a comprendere â??oggettiâ?• plurimi e diversi, consente di non fermarsi alla mera omissione letterale per escluderne lâ??ammissione tra i valori costituzionali. Invero, il nuovo testo dellâ??art. 9 Cost. ha esteso il novero dei beni destinatari di protezione. Accanto al riferimento esplicito allâ??ambiente come oggetto unitario e onnicomprensivo, e lasciando inalterato il tradizionale riferimento al â??paesaggioâ?• adesso quindi esplicitamente distinto dallâ??ambiente[8], fanno la loro comparsa anche i termini â??biodiversitÃ â?•, â??ecosistemiâ?•[9] e â??generazioni futureâ?•[10]. Si tratta di concetti per lo piÃ¹ giÃ consolidati[11], che il legislatore costituzionale volontariamente non cataloga come diritti, interessi o altra categoria di bene[12], solo apparentemente sovrapponibili[13], ma che definiscono, invece, ognuno un settore di tutela specifico che potrebbe arricchire o modificare il significato costituzionale di tutela dellâ??ambiente, ovvero contrapporre un ambito differenziato di tutela [14].

Se la revisione dellâ??art. 9 Cost., in unâ??ottica ricognitiva, riflette un orientamento da tempo espresso dal diritto vivente, che giÃ riconosceva la tutela dellâ??ambiente come principio costituzionalmente protetto[15], lâ??affermazione della dignitÃ costituzionale di differenziati beni ambientali assume interesse anche ai fini della possibile configurazione costituzionale dellâ??interesse alla neutralitÃ climatica. Si puÃ², infatti, osservare come dalla lettura combinata degli ultimi due lemmi del terzo comma dellâ??art. 9 Cost., ovvero le locuzioni â??ecosistemiâ?• e â??generazioni futureâ?•, possa dedursi il riferimento alla dimensione climatica, che si fonda proprio sulla relazione dinamica tra

questi due ambiti di tutela[16]. La menzione in Costituzione degli ecosistemi come bene che la Repubblica deve tutelare non solo introduce e codifica una concezione ecocentrica dellâ??ambiente, riconoscendo gli interessi naturali come destinatari di protezione indipendentemente da quelli umani, ma il suo accostamento alle generazioni future evidenzia lâ??attenzione e la pretesa che lâ??ambiente sia protetto non solo per il presente, ma anche per evitare i danni irrimediabili che potrebbero provocarsi nel futuro. Nel bilanciamento che il legislatore, le amministrazioni, i giudici devono compiere entra quindi un nuovo valore costituzionale, che impone di guardare al futuro, agli interessi di soggetti non ancora nati, ma di cui i pubblici poteri sono chiamati ad occuparsi oggi[17]. Il binomio â??ecosistemiâ?• e â??interessi delle generazioni futureâ?• ha fatto emergere a livello costituzionale la stretta relazione che esiste tra la protezione degli ecosistemi, intesi come lâ??insieme dei fattori biotici e abiotici che interagiscono in un determinato ambiente,e la considerazione degli effetti dannosi, dei cambiamenti pregiudizievoli, che potrebbero generarsi in futuro di cui va assicurata in via preventiva la tutela.

Lâ??accostamento nello stesso articolo della dimensione intergenerazionale con la protezione degli ecosistemi ha di fatto legittimato il riconoscimento sul piano interno dellâ??obbligazione climatica, che si traduce in impegno concreto di tutela in capo ai pubblici poteri. Nel momento in cui si afferma che la Repubblica deve garantire lâ??integritÃ degli ecosistemi e al contempo non deve permettere che si cagionino danni alle generazioni che verranno, si Ã¨ consentito al cambiamento climatico di entrare in Costituzione.

In base a questa ricostruzione sembrano porsi le condizioni per individuare attraverso lâ??art. 9 Cost. il riconoscimento di un â??nuovo dovere costituzionale intergenerazionale di tutela del climaâ??[18], strettamente connesso al dovere di solidarietÃ sancito dalla stessa Costituzione sin dalla sua fondazione[19], come tale potenzialmente idoneo ad imporre al legislatore (in primis) e alle amministrazioni (nella fase attuativa) lâ??adozione di azioni finalizzate a contrastare il cambiamento climatico[20].

Il compito di tutelare il clima come dovere che sorge in una prospettiva intergenerazionale, si configura come una funzione propria delle istituzioni pubbliche, in base alla formale intestazione dellâ??art. 9 Cost.[21] e, dunque, assume una connotazione pubblicistica. Si tratta di un approccio, quello del dovere intergenerazionale, non sconosciuto al nostro ordinamento[22] e ampiamente contenuto nel concetto dello sviluppo sostenibile[23], che con riferimento alle questioni ambientali Ã¨ destinato ad incidere sui futuri bilanciamenti, legislativi e giurisprudenziali[24], e sta giÃ acquisendo un rilievo davvero significativo nelle politiche pubbliche piÃ¹ recenti[25].

3. Lâ??interesse alla neutralitÃ climatica nella valutazione comparativa degli interessi

Passando al secondo profilo di riflessione, ovvero al rapporto del nuovo valore costituzionale dellâ??ambiente, declinato come interesse alla neutralitÃ climatica, con gli altri interessi costituzionalmente protetti, quello che interessa osservare Ã¨ se, grazie alla legge di revisione, possa desumersi lâ??accoglimento nel nostro ordinamento di una gerarchia tra valori costituzionalmente tutelati che consenta di assegnare prevalenza allâ??interesse alla neutralitÃ climatica.

Osservando gli artt. 9 e 41 Cost. oggetto di modifica, le due disposizioni, come noto, considerano lâ??ambiente sotto profili diversi.

Se con la previsione nellâ??art. 9 Cost., la tutela dellâ??ambiente (e della biodiversitÃ , degli ecosistemi e delle future generazioni) viene riconosciuta come obiettivo vincolante che i pubblici poteri devono perseguire, ma senza indicarne le modalitÃ di realizzazione, lâ??art. 41 Cost., forte del primato assegnato dallâ??art. 9 Cost., ne costituzionalizza il rapporto rispetto alle attivitÃ economiche.

Il secondo comma dellâ??art. 41 Cost., ampliando lo spettro dei limiti apponibili alla libertÃ di iniziativa economica privata, stabilisce che i privati oltre allâ??utilitÃ sociale non possano arrecare â??*danno allâ??ambiente*â?• (nonchÃ© alla salute, alla sicurezza, alla libertÃ , alla dignitÃ umana). La norma pone in capo ai privati un vincolo â??negativoâ??, ovvero il dovere di non danneggiare lâ??ambiente nellâ??esercizio delle proprie attivitÃ economiche, cosÃ¬ conferendo una connotazione solidaristica della libertÃ di impresa, dove i privati insieme ai pubblici poteri sono chiamati alla tutela dellâ??ambiente[26]. Nonostante lâ??apprezzabile inserimento dellâ??ambiente nella costituzione economica, la logica del secondo comma Ã¨ ancora molto vicina a quella della green economy, che ha a lungo caratterizzato i rapporti tra ambiente e sviluppo nel sistema europeo ed interno, dove lâ??interesse alla tutela dellâ??ambiente continua a porsi come una variabile che gli operatori economici devono considerare, ma non assume un peso prevalente rispetto agli interessi da salvaguardare nello svolgimento della loro attivitÃ economica[27].

PiÃ¹ interessante ai nostri fini il terzo comma, con il quale si introduce la possibilitÃ del legislatore di porre un vincolo positivo allâ??attivitÃ economica pubblica e privata, indirizzandola â??ai fini sociali e ambientaliâ?•[28]. Lâ??art. 41, terzo comma Ã¨ la norma che definisce lâ??intervento pubblico nelle attivitÃ economiche nel nostro ordinamento, il cuore della costituzione economica. Lâ??aver riconosciuto in capo ai pubblici poteri, al legislatore in particolare, il compito, costituzionalmente doveroso[29], di orientare lâ??attivitÃ economica non solo a fini sociali, ma anche ambientali, rappresenta una svolta importante nellâ??annosa relazione conflittuale tra ambiente e sviluppo economico che avvicina la nostra Costituzione al modello di intervento pubblico nellâ??ambiente introdotto in Europa dal Green Deal[30].

Lâ??inserimento nel testo dellâ??articolo sulla costituzione economica, di un vincolo pubblicistico alle attivitÃ economiche per il perseguimento di obiettivi ambientali assume interesse ai fini dellâ??analisi in discorso, in particolare per due aspetti.

Il primo elemento di rilievo Ã¨ la costituzionalizzazione del ritorno dello stato nellâ??attivitÃ economica, il secondo attiene al rafforzamento della tutela dellâ??ambiente come obiettivo costituzionalmente tutelato nel bilanciamento.

La nuova versione dellâ??art. 41, terzo comma, grazie al suo riferimento ai fini ambientali conferisce nuova linfa, una sorta di nuova legittimazione ad una modalitÃ di intervento da parte dei pubblici poteri che, da piÃ¹ parti, si era ritenuta superata alla luce del processo di integrazione europea e di integrazione dei mercati[31]. Il ruolo dei pubblici poteri complessivamente intesi (legislatore, Corte costituzionale, pubbliche amministrazioni[32]) che in campo ambientale era stato soprattutto di tipo difensivo, cautelare, diventa attivo, propositivo, di indirizzo nella finalizzazione delle attivitÃ economiche agli obiettivi di tutela ambientale.

Il nuovo approccio del rapporto tra tutela dellâ??ambiente e attivitÃ economiche appare significativo perchÃ©, pur non configurando alcun mandato vincolante per il titolare del potere legislativo di conformare le attivitÃ economiche alla preservazione del clima, ma solo una mera facoltÃ [33], tuttavia fornisce ai soggetti pubblici, sulla base di un compito affidato da una norma costituzionale esplicita, gli

strumenti per fondare e imporre giuridicamente una determinata scelta â??climaticamente orientataâ??. E dunque, rispetto al passato, il rapporto tra interesse allâ??ambiente (o neutralitÃ climatica) ed attivitÃ economiche Ã¨ decisamente cambiato[34].

La seconda conseguenza risiede nel possibile condizionamento che il riconoscimento di un â??potere di finalizzazione delle politiche pubbliche alla tutela ambientaleâ?• possa esercitare nei procedimenti decisionali dei soggetti pubblici laddove dovranno operare un bilanciamento con gli altri interessi o beni tutelati che inevitabilmente entreranno in conflitto con â??i fini ambientaliâ?•. In base alla legittimazione conferitagli dal comma 3 dellâ??art. 41 Cost., in cui Ã¨ indicato il â??fine ambientaleâ?• quale parametro per la programmazione dellâ??attivitÃ economica tanto pubblica quanto privata, i poteri pubblici sono chiamati ad effettuare un bilanciamento tra lâ??esigenza di tutela ambientale e quelle delle attivitÃ economiche.

Nel momento in cui lâ??acquisita dignitÃ costituzionale dellâ??obiettivo di tutela ambientale non Ã¨ stata accompagnata da unâ??espressa affermazione di una scala valoriale tra beni tutelati, nÃ© da una forma di gerarchia che assegni aprioristica prevalenza ad alcuni beni o interessi, vuol dire che lâ??assetto che emerge dal testo di revisione costituzionale rimette la valutazione al decisore pubblico, secondo il noto modello del bilanciamento tra interessi elaborato dalla Corte costituzionale[35].

4. Lâ??urgenza â??esistenzialeâ?• delle azioni di contrasto al cambiamento climatico

Se dunque il riconoscimento dellâ??intervento pubblico in materia ambientale sulla base dellâ??art. 41, terzo comma, non esime i soggetti pubblici dallâ??effettuare il bilanciamento del bene ambientale con gli altri beni tutelati dalla costituzione in possibile conflitto[36], la differenza sarÃ data dal tipo di interesse ambientale che viene rimesso alla valutazione del decisore pubblico.

Nellâ??ambito dellâ??ampio ombrello dellâ??interesse pubblico ambientale Ã¨ possibile, infatti, individuare diverse tipologie di oggetti di tutela cui corrisponde un diverso peso nel bilanciamento che i soggetti pubblici dovranno effettuare. La valutazione sarÃ calibrata in base al piÃ¹ o meno grave rischio o pregiudizio che puÃ² arrecare la decisione pubblica allâ??interesse in questione, scegliendo di conferire una posizione di sovra ordinazione, di primarietÃ , ovvero di una â??prioritaria considerazioneâ?• rispetto agli altri beni tutelati[37].

Secondo unâ??interessante ricostruzione, nel nuovo testo costituzionale sarebbero individuabili due diversi concetti giuridici di ambiente, a cui corrispondono due diversi significati costituzionali[38]. Accanto ad un concetto giuridico di *ambiente in senso lato*, nel quale rientrano un insieme di fattori di ordine non solo ecologico, ma anche sociale, culturale ed economico che devono essere bilanciati fra loro secondo una valutazione discrezionale di tipo politico amministrativo, si distingue un concetto giuridico di *ambiente in senso stretto*, definito oggi in particolare con i termini â??ecosistemiâ?• e â??biodiversitÃ â?•, che concerne i soli fattori di ordine ecologico e che non va costruito attraverso un bilanciamento[39].

Questa seconda concezione dellâ??ambiente, che attiene ad aspetti ecologici fondamentali, non negoziabili in quanto coinvolgono elementi la cui lesione inciderebbe sullâ??esistenza stessa della vita umana, si viene a porre su un piano gerarchicamente superiore a quello ambientale in senso lato. Accogliendo tale interpretazione, si verrebbe a delineare un ambito di tutela sottratto alla logica del bilanciamento tra interessi in ragione della indisponibilitÃ a sacrificare quelli che possono definirsi â??i fondamenti naturali della vitaâ?•[40]. In questa ipotesi, tuttavia, come evidenzia la tesi qui considerata,

la valutazione comparativa da parte dei pubblici poteri non Ã¨ esclusa a priori quando sono coinvolti interessi che rientrano nellâ??ambiente in senso stretto, ma dovrebbe essere opportunamente circoscritta ad una valutazione di discrezionalitÃ tecnica, in ragione della necessitÃ di confronto esclusivamente con i riferimenti dettati dalla scienza[41].

Alla luce di questa ricostruzione, occorrerebbe distinguere, pertanto, tra quei beni oggetto di tutela ambientale che sono deputati alla tutela della vita nella sua dimensione qualitativa ed espansiva, da quelli che invece attengano a condizioni di sopravvivenza della vita dellâ??uomo o del pianeta secondo la teoria dei *Planet boundaries*[42] e in questo secondo caso i soggetti pubblici dovrebbero risolvere il bilanciamento riconoscendo primazia a questi ultimi.

Per dirla diversamente, applicando questa ricostruzione alla tutela dellâ??interesse sotteso alle azioni di contrasto al cambiamento climatico, quando il bene ambientale da tutelare comporta rischi per la stessa sopravvivenza della specie umana, come quelli legati al cambiamento climatico, allora assume una dimensione â??esistenzialeâ?•[43], non Ã¨ piÃ¹ bilanciabile con nessunâ??altro tipo di bene anche se tutelato dalla Costituzione. In questo risiede la forza â??rivoluzionariaâ?? dellâ??art. 41, terzo comma[44]: nellâ??attribuzione ai pubblici poteri della possibilitÃ di conformare le attivitÃ economiche anche a scapito degli altri interessi, quando sono in gioco interessi, quali quello alla neutralitÃ climatica, che possono comportare gravi danni per la specie umana[45]. E dunque, per quanto non sia possibile tracciare una gerarchia fra i beni tutelati dalla Costituzione, Ã¨ indubbio che lâ??attivitÃ di ponderazione dei pubblici poteri non potrÃ non tener conto del maggior â??pesoâ?•[46], quindi della prevalenza, che assume lâ??interesse ambientale quando coinvolge beni essenziali, quali la stessa sopravvivenza della specie umana sul pianeta[47]. Come Ã¨ stato osservato â??quando sono in gioco valori fondanti e incomprimibili, la ponderazione non Ã¨ lâ??unica tecnica possibile di composizione dei conflitti: nulla impedisce, infatti, di istituire una gerarchia assiologica non necessariamente mobile, ma saldamente ancorata al maggior â??pesoâ?• intrinseco dei valori esistenziali ed ecologici. Una scala di valori rigida, quantomeno nel suo nucleo normativo essenziale (dignitÃ , salute, vita, ambiente), non risponderÃ , forse, ad ogni soggettiva esigenza di giustizia dei diversi interpreti, ma presenta almeno il vantaggio di dare certezza al diritto e prevedibilitÃ alle decisioni dei giudici costituzionaliâ?•[48].

Guardando la riforma costituzionale in questa prospettiva, emerge come la questione non riguardi semplicemente lâ??aver introdotto lâ??ambiente come oggetto di tutela, ma lâ??aspetto piÃ¹ originale e di rilievo sia quello di aver dato ai pubblici poteri la possibilitÃ , sempre attraverso lâ??irrinunciabile garanzia del previo bilanciamento degli interessi coinvolti, di tutelare quello che Ã¨ lâ??obiettivo piÃ¹ importante del patto fondativo[49], ovvero la rimozione delle condizioni materiali che possono portare allâ??estinzione di ogni forma di vita[50], in cui rientra a pieno titolo la â??*minaccia esistenziale posta dai cambiamenti climatici*â?•[51].

---

[1]La sentenza piÃ¹ esemplificativa rimane quella Ilva, Corte cost. n. 85 del 2013. Sulle recenti modifiche costituzionali con riferimento a questo tema cfr. L. Cassetti, *Salute e ambiente come limiti â??prioritariâ?? alla libertÃ di iniziativa economica?,* in *Federalismi*, 2021, 2 ss. Per una rassegna della giurisprudenza S. Grassi, *Ambiente e Costituzione*, in *RQDA*, 3/2017, *4 ss.;*

[2] Sul punto si vedano B. Caravita, L. Cassetti, A. Morrone, *Diritto dellâ??ambiente*, Bologna, 2016, 13 ss..

[3] M. Cecchetti, *Principi costituzionali per la tutela dellâ??ambiente*, GiuffrÃ¨, Milano, 2000. Tra le pronunce degli ultimi dieci anni si vedano Corte cost. nn. 7/2019, 206 e 113/2018, 260/2017, 210/2016, 246, 145 e 9/2013, 278/2012.

[4] Si vedano, *ex plurimis*, le notissime sentenze Corte cost. nn. 196/2004 e 85/2013.

[5] Sullâ??intenso dibattito della dottrina italiana sulla nozione di ambiente rinvia al par. 2 del capitolo 1, in particolare alle note 16 e 17.

[6]Tra gli ormai numerosi commenti apparsi dopo lâ??entrata in vigore della riforma, si vedano i contributi contenuti negli Atti del convegno Aidambiente del 22 gennaio 2022 â??*La riforma costituzionale in materia di tutela ambientale*â?•, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022; cfr. inoltre F. de Leonardis, *La riforma â??bilancioâ?• dellâ??art. 9 Cost. e la riforma â??programmaâ?• dellâ??art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in *Aperta Contrada*, 2022, 1 ss.; M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dellâ??ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuositÃ (anche) innovativa e molte lacune,* in *Forum Quad. Cost*., 2021, 285 ss; P. Logroscino, *Economia e ambiente nel â??tempo della Costituzioneâ?•*, in *Federalismi*, 2022, 86 ss.; G. Severini P. Carpentieri**,** *Sullâ??inutile, anzi dannosa modifica dellâ??articolo 9 della Costituzione, inGiustiziainsieme*, 2021**;** M. Delsignore, A. Marra, M. Ramajoli, *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dellâ??ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, n. 1/2022, p. 1 ss.; F. Fracchia, *Lâ??ambiente nellâ??art. 9 della Costituzione: un approccio in â??negativoâ??*, in *Dir. econ.*, n. 1/2022, p. 15 ss.; M. Monteduro, *La tutela della vita come matrice ordinamentale della tutela dellâ??ambiente (in senso lato e in senso stretto),* in *RQDA*, 1/ 2022, 423 ss.; M. Montedoro, *Costituzione ed ambiente. Effetti sulla divisione dei poteri di una revisione costituzionale largamente condivisa*, in *Aperta Contrada*, 2022; D. Porena, *Anche nellâ??interesse delle generazioni future. Il problema dei rapporti intergenerazionali allâ??indomani della revisione dellâ??art. 9 della Costituzione*, in *Federalismi*, 2022; G. Di Plinio, *Lâ??insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dellâ??ambiente*, in *Federalismi*, 2021, 1 ss.;

[7] Una delle questioni che hanno sollevato maggiori divergenze Ã¨ proprio quella della esigenza o meno di esplicitare un riferimento espresso allâ??ambiente in Costituzione in ragione della sua giÃ acquisita rilevanza costituzionale nel diritto vivente. Cfr. L. Cassetti, *Salute e ambiente come limiti â??prioritariâ?? alla libertÃ di iniziativa economica?,* in *Federalismi*, 2021, 6, che osserva come lâ??integrazione dei limiti dellâ??art. 41, c.2 Cost. si limiti a â??fotografare lâ??esigenza â??contingenteâ?? di etichettare in modo vistoso con il marchio â??greenâ?? un sistema costituzionale che in veritÃ da diversi decenni riconosce allâ??ambiente un â??valoreâ?? costituzionalmente protettoâ?•. Cfr. anche in tal senso G. Di Plinio, *Lâ??insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione,* cit., 1 ss.

[8] Sul punto M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione,* cit., 287; G. Montedoro, *Il ruolo di Governo e Parlamento nellâ??elaborazione e nellâ??attuazione del PNRR*, in *giustiziaamministrativa.it*, 2021, 28, che osserva che â??*La tutela dellâ??ambiente Ã¨ la chiave universale â?? inserita nellâ??art. 9 Cost. â?? per fare prevalere, in unâ??inedita gerarchia, il valore ambientale su quello paesaggistico, con possibili vulnera alla memoria storica del Paese*â?•.

[9] Si tratta, infatti, di nozioni talmente consolidate nel linguaggio giuridico-normativo da essere giÃ frequentemente utilizzate nella prassi giurisprudenziale. Si veda sul punto M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione,* cit., 300.

[10] Lâ??art. 9 fa riferimento anche agli â??animaliâ?•, ma non rileva ai fini dellâ??analisi in discorso.

[11] In particolare, dalla giurisprudenza costituzionale, tra le pronunce piÃ¹ recenti si vedano le sentenze nn. 113, 86, 21/2021, 117/2020 e 179/2019 (per il termine â??ecosistemiâ?•), nonchÃ© le sentenze nn. 177, 144, 141, 86, 74/2021 e 281, 134 e 106/2020 (per il termine â??biodiversitÃ â?•).

[12] Significativo che la riforma costituzionale non parli di â??dirittiâ?• riferiti allâ??ambiente, dimostrando lâ??accoglimento di una scelta per un verso piÃ¹ pragmatica e meno enfatica rispetto alla prospettiva tradizionale legata al concetto di diritto come presupposto di effettivitÃ della tutela. In tal senso F. Fracchia, *Lâ??ambiente nellâ??art. 9 della Costituzione: un approccio in â??negativoâ??*, in *Il Dir. dellâ??economia*, 1/2022, 15 ss.129. Sul punto si veda M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 Cost.*, cit., 306, che osserva come â??qualunque tentativo di affermare il riconoscimento di un diritto soggettivo fondamentale â??*allâ??ambiente*â?• o â??*agli ecosistemi*â?• o anche â??*allâ??equilibrio ecologico degli ecosistemi*â?• si rivelerebbe poco piÃ¹ che una formula di stile, del tutto atecnica dal punto di vista giuridico, anzi sicuramente scorretta in un testo normativo e comunque assai poco efficace sul piano delle effettive garanzie di tutela ambientaleâ?•.

[13]Si veda M. Monteduro, *La tutela della vita come matrice ordinamentale della tutela dellâ??ambiente, (in senso lato e in senso stretto),* in *RQDA*, 1/ 2022, 423, 452, che avverte che â??il dato linguistico non dovrebbe essere frettolosamente derubricato a un profilo meramente nominalistico, ancor piÃ¹ perchÃ© si Ã¨ al cospetto di distinti significanti costituzionali, ai quali occorrerebbe far corrispondere, per quanto possibile, distinti significati costituzionaliâ?•.

[14] Sullâ??opportunitÃ o meno della differenziazione dei tre oggetti di tutela nellâ??art. 9 non vi Ã¨ unanimitÃ in dottrina R. Bifulco, *Primissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dellâ??ambiente*, in *Federalismi,* 11/2022,5, ritiene la scomposizione inopportuna essendo lâ??ambiente in grado di comprendere le altre locuzioni. Analogamente G. Severini P. Carpentieri**,** *Sullâ??inutile, anzi dannosa modifica dellâ??articolo 9 della Costituzione, in Giustiziainsieme*, 2021, ritengono lâ??aggiunta anche testuale â?? *inutile*, perchÃ© ripetitiva di un precetto presente e incontestato e dunque produttiva di nessuna autentica utilitÃ â?•; mentre secondo M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 Cost.*, cit., 300, si tratta di una differenziazione che â??affonda inevitabilmente le proprie radici in una solida pratica giuridica (anche di livello internazionale e sovranazionale) che da tempo fa ampio uso di quei lemmi18, dallâ??altro, Ã¨ certamente destinata a proiettarsi nei decenni a venireâ?•;

[15]Sul processo di emersione dellâ??ambiente nella Carta costituzionale si veda F. de Leonardis, *Lâ??ambiente fra i principi fondamentali della Costituzione*, in *Federalismi*, 3/2004;

[16]Tale interpretazione trova supporto anche sentenza del 24 marzo 2021 del *Bundesverfassungsgericht* tedesco, che si Ã¨ pronunciato sulle disposizioni della Legge federale sul cambiamento climatico del 12 dicembre 2019 (*Bundes-Klimaschutzgesetz â?? KSG*), applicando proprio la clausola di Â«*responsabilitÃ nei confronti delle generazioni future*Â» contenuta nellâ??art. 20a della Legge fondamentale, facendone derivare un obbligo in capo al legislatore ad orientare le proprie politiche in unâ??ottica di lungo periodo che fosse ad essa conforme, cfr. M. Carducci, *LibertÃ â??climaticamenteâ?• condizionate e governo del tempo nella sentenza del BVerfG del 24 marzo 2021*, in L*aCostituzione.info*, 2021; M. Monteduro, *La tutela della vita come matrice ordinamentale*, cit., 425.; C. Gentile**,** *Climate litigation ed extraterritorialitÃ dei diritti,* in *Federalismi*, 5/2023, 1 ss.

[17] Come osserva A. Morrone*, Lâ??Â«ambienteÂ» nella Costituzione. Premesse di un nuovo Â«contratto socialeÂ»*, in Atti del convegno Aidambiente del 22 gennaio 2022 â??*La riforma costituzionale in materia di tutela ambientale*â?•, cit., 91, 117, si tratta dellâ??inserimento in Costituzione di un â??principio etico, come prima altri, che per la prima volta riceve il crisma della codificazione costituzionaleâ?• ed inserisce un nuovo limite ai diritti, nonchÃ© la prescrizione di obblighi ragionevolmente proporzionati a questi obiettivi.

[18] Cfr. G. Montedoro, *Costituzione e ambiente*, cit., 2, che evidenzia il problema della c.d. â?? *posterity provisionâ?•* intendendosi per essa la previsione, nel testo costituzionale, di un vincolo al Legislatore di tipo sostanziale o procedurale, che imponga in ogni decisione, di tener conto dei diritti delle generazioni future con il possibile effetto che le leggi di incentivazione economica diventino potenzialmente scrutinabili alla luce dei diritti delle nuove generazioni.

[19] Sul principio di solidarietÃ come nuovo criterio di disciplina dei rapporti tra cittadini e amministrazioni, A. G. Orofino, *La solidarietÃ in diritto amministrativo: da strumento di protezione dellâ??individuo a parametro di disciplina del rapporto*, in *Il diritto dellâ??economia*, vol. 102, 2020, 571 ss.; Si veda anche M. Protto, *Il rapporto amministrativo*, GiuffrÃ©, Milano, 2008.

[20] PerchÃ© osserva M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 Cost.*, cit., 287, â??il compito di assicurare una buona ed efficace tutela dellâ??ambiente, in prima battuta, non spetta al giudice (cui Ã¨ fisiologicamente affidata la garanzia di effettivitÃ e di tutela in concreto dei diritti e delle situazioni soggettive), bensÃ¬ ai legislatori e alle amministrazioni pubblicheâ?•.

[21] Cfr. F. de Leonardis, *La riforma â??bilancioâ?•,* cit., 4, che evidenzia la portata rivoluzionaria dellâ??aver costituzionalizzato il principio dellâ??obbligo dei decisori politici di â??guardare al futuroâ?• .

[22] Principio giÃ presente in alcune discipline di settore. Si vedano ad esempio il tema del pareggio di bilancio o della sostenibilitÃ del debito pubblico (artt. 81 e 97 Cost.).

[23]Sul principio dello sviluppo sostenibile e lâ??interesse delle generazioni future R. Bifulco, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilitÃ intergenerazionale*, Franco Angeli, Milano, 2008, *passim*. Sul diritto delle responsabilitÃ intergenerazionali, basato sullâ??articolo 9 della Costituzione italiana e alimentato dallâ??urgenza di agire che deriva dai problemi ambientali come paradigma giuridico utile per fornire una risposta adeguata ai grandi problemi della modernitÃ si veda recentemente F. Fracchia, *Decider(ci) per la morte: interpretare il presente con il paradigma delle relazioni intergenerazionali nutrite di solidarietÃ* , in *Il diritto dellâ??economia*, 2023, 11 ss.

[24] Si vedano le osservazioni di R. Bifulco, *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in *Atti del convegno Aidambiente*, cit., 69, 82.

[25] Basti pensare ai programmi quali Next generation EU, PNRR, Green Deal o le tematiche dellâ??economia circolare per cogliere la centralitÃ della prospettiva generazionale nelle politiche pubbliche italiane ed europee. Sulla teoria dei doveri intergenerazionali che emergono dalla revisione costituzionale si veda per tutti F. Fracchia, *I doveri intergenerazionali. La prospettiva dellâ??amministrativista e lâ??esigenza di una teoria generale dei doveri intergenerazionali*, in *Dir. dellâ??economia*, 2021, 55, 61 ss.

[26] Sul punto M. Ramajoli, *AttivitÃ economiche, poteri pubblici e tutela dellâ??ambiente nel nuovo art. 41 Cost*., in *Atti Convegno Aidambiente* 2022, cit., 168, 180; M. Benvenuti, *La revisione dellâ??articolo 41, commi 2 e 3, della Costituzione, i suoi destinatari e i suoi interpreti*, in *Rivista Aic*, 2/2023, 59 ss.

[27] f. de Leonardis, *La riforma â??bilancioâ?•*, cit., 12, secondo il quale il comma 2 dellâ??art. 41 Cost richiama espressamente il concetto della *green economy*, ossia di una produzione che debba avvenire nel rispetto dellâ??ambiente.

[28]Lâ??art. 41, co. 3 Cost. come noto recita â??La legge determina i programmi e i controlli opportuni perchÃ© lâ??attivitÃ economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali *e ambientali*â?•.

[29] Come osserva M. Ramajoli, *AttivitÃ economiche, poteri pubblici*, cit., 178,â??visto che il terzo comma dellâ??art. 41 Cost. non stabilisce che la legge â??puÃ²â?• determinare, bensÃ¬ che la legge â??determinaâ?• programmi e controlliâ?•. In senso contrario P. Logroscino, *Economia e ambiente nel â??tempo della Costituzioneâ?•*, cit., 86 ss. secondo il quale â??la legge di revisione non fornisce argomenti consistenti per sostenere che la previsione solo permissiva contenuta nel testo originario dellâ??art. 41, co. 3 sia stata trasformata in mandato vincolante per il legislatore. E pertanto le scelte sul *se* e *quando* andare in tale direzione (e in buona misura anche sul *come*) restano nella signoria degli organi di indirizzo politico, del Parlamento *in primis*.â?•

[30] Sul punto si veda M. Iannella, *Lâ??European Green Deal e la tutela costituzionale dellâ??ambiente*, in *Federalismi*, 2022, 171 ss.

[31] Sul punto F. de Leonardis, *Il diritto dellâ??economia circolare e lâ??art. 41 Cost*., cit*.,* 53 ss.; F. Merusi, *Democrazia e autoritÃ indipendenti*, Bologna, Il Mulino, 2000, 11.

[32] Stante la affermata natura relativa della riserva di legge in materia, sono chiamate in causa tutte le pubbliche amministrazioni comprese quelle appartenenti alle autonomie territoriali.

[33] Il destinatario della disposizione costituzionale Ã¨ infatti solo il legislatore dal momento che per i privati la disciplina puÃ² avere valenza solo indicativa (per es. linee guida con incentivazioni), non essendo costituzionalmente consentita la funzionalizzazione in senso tecnico a fini pubblicistici (Â«socialiÂ» e ora espressamente anche Â«ambientaliÂ») delle loro attivitÃ economiche. CosÃ¬ P. Logroscino, *Economia e ambiente nel â??tempo della Costituzioneâ?•*, cit, 96, che aggiunge nt. 45 â??Lâ??art. 41, co. 3, del resto, non impone, ma facoltizza il legislatore a stendere reti regolative per indirizzare i diversi settori economici a fini (sociali) stabiliti â??.

[34] Sul punto *amplius* E. Bruti liberati, *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance,* in *Dir. Pubblico*, 2, 2021, 415, 419 ss.; A. Moliterni, *Transizione ecologica, ordine economico e sistema amministrativo*, in *Riv. Dir. comparati*, 2/2022, 395 ss.; F. de Leonardis, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Dir.Amm*., 4/2021, 779 ss..

[35] Osserva P. Logroscino, *Economia e ambiente nel â??tempo della Costituzioneâ?•*, cit., 94, utilizzando la metafora del pendolo per sottolineare lâ??oscillazione che caratterizza ogni opera di bilanciamento come tale incompatibile con qualsiasi gerarchizzazione rigida degli interessi, come la modifica costituzionale possa al piÃ¹ comportare una riduzione dei sacrifici che lâ??interesse

ambientale puÃ² costituzionalmente tollerare ai fini della soddisfazione dellâ??interesse alla libera attivitÃ economica.

[36] CosÃ¬ M. Ramajoli, *AttivitÃ economiche, poteri pubblici e tutela dellâ??ambiente nel nuovo art. 41 Cost*., cit., 173 che ritiene il bilanciamento tra economia e ambiente, libertÃ di impresa e tutela ad un ambiente salubre, tra valori imprenditoriali e valori verdi indispensabile per poter modulare le decisioni sulla realtÃ concreta.

[37] Il riferimento Ã¨ alla â??prioritaria considerazioneâ?• su cui si basa lâ??art. 3 *quater* del d.lgs. 152 del 2006 che codifica lâ??inserimento esplicito nel nostro sistema del principio dello sviluppo sostenibile.

[38] Si tratta dellâ??approccio di M. Monteduro, *La tutela della vita come matrice ordinamentale della tutela dellâ??ambiente*, cit., 452 ss.; La distinzione tra â??ambiente in senso latoâ?• e â??ambiente in senso strettoâ?• era stata giÃ prospettata da G. Rossi, *La â??materializzazioneâ?• dellâ??interesse ambientale*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dellâ??ambiente*, Giappichelli, Torino, 2021, 11, 26 ss.

[39] Tale ricostruzione si pone in contrasto con la nota giurisprudenza della Corte consacrata nella sentenza ILVA dove invece la Corte volle precisare che nella Costituzione non ci sono interessi preminenti in modo assoluto sugli altri, neanche quelli definiti dalla stessa come â??valori primariâ?•, e non câ??Ã¨ quindi una â??rigida gerarchiaâ?• tra diritti fondamentali (87/2013). Essi, invece, â??si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non Ã¨ possibile, pertanto, individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre Â«sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loroÂ» (sentenza n. 264 del 2012). Se cosÃ¬ non fosse, si verificherebbe lâ??illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe â??tirannoâ?• nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignitÃ della persona.â?•

[40] Sul punto, la Corte Suprema olandese nella nota sentenza *Urgenda* (sentenza del 20 dicembre 2019), in cui ha sancito, nellâ??ambito della causa promossa contro lo Stato olandese che ha portato alla condanna dello sato per inazione nei confronti della lotta al cambiamento climatico, come gli articoli 2 e 8 della CEDU, che sono appunto posti a tutela del â??diritto alla vitaâ?• (articolo 2) e del â??diritto al rispetto della vita privata e familiareâ?• (articolo 8), trovino applicazione anche in relazione al problema globale relativo ai cambiamenti climatici. Tra i tanti commenti J. Spier, â??*The â??Strongestâ?• Climate Ruling Yetâ??: The Dutch Supreme Courtâ??s Urgenda Judgment*, in *Netherlands International Law Review*, 2020, 319 ss.; M. Carducci, *La ricerca dei caratteri differenziali della â??giustizia climaticaâ?•*, in *DPCE online*, 2020, n. 2, 1345 ss.; P. de Vilchez, A. Savaresi, *The Right to a Healthy Environment and Climate Litigation: A Game Changer?* , in *Yearbook of International Environmental Law*, 2023, 1â??18 ; T. Scovazzi, *La corte condanna lo Stato a ridurre le emissioni di gas a effetto serra*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2015, 305 ss.; Id, *La decisione finale sul caso Urgenda*, in *Ivi*, 2019, 419 ss.

[41] In tal senso M. Monteduro, *Riflessioni sulla primazia ecologicaâ?? nel moto del diritto europeo, (anche alla luce della riforma costituzionale in materia ambientale)*, in *La riforma costituzionale in materia di tutela dellâ??ambiente*, Atti del convegno Aidambiente del 22 gennaio 2022 â??*La riforma costituzionale in materia di tutela ambientale*â?•, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, 221, 259 ss.

[42] Si tratta dei valori-soglia quantitativi che rappresentano, appunto, i â??limiti planetariâ?• da non superare, pena la destabilizzazione della biosfera secondo processi incontrollabili, di tipo non lineare, con esiti che risulterebbero estremamente pericolosi e probabilmente catastrofici per la specie umana. Sul punto si veda M. Monteduro, *Le decisioni amministrative*, cit., 20 ss.

[43] Sullâ??urgenza â??esistenzialeâ?• della transizione ecologica cfr. B. Boschetti, *Oltre lâ??art. 9 della Costituzione: un diritto (resiliente) per la transizione (ecologica),* in *DPCEonline*, 2022, 1153 ss.

[44] F. de Leonardis, *La riforma â??bilancioâ?• dellâ??art. 9 Cost. e la riforma â??programmaâ?• dellâ??art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022,* cit., 11, che definisce lâ??art. 41 Cost comma 3, come â??una vera e propria rivoluzione destinata a modificare la Costituzione economica del nostro Paeseâ?•.

[45]Id., il quale descrive questo interesse dirimente nel bilanciamento come â??*interesse ad evitare il collasso ecologicoâ?•, non bilanciabile con altri interessi, valori o diritti, perchÃ© ha ad oggetto il presupposto, la condizione di possibilitÃ biofisica del bilanciamento giuridico,* cit.,59 ss.

[46]M. Pennasilico, *La â??sostenibilitÃ ambientaleâ?• nella dimensione civil-costituzionale,* cit., 51, il quale che fa riferimento allâ??applicazione impropria della tecnica del bilanciamento equiponderale. Nelle parole dellâ??A. â??Il vincolo ambientale, pur se dichiarato Â«valore primario e assolutoÂ», Ã¨ spesso disatteso quando si fanno prevalere, nellâ??opera di bilanciamento, altri interessi o diritti, che possono pretermettere la tutela ambientale. Persino la Corte costituzionale Â«ha dovuto â?? o forse ha voluto â?? piegare il capo di fronte allâ??intreccio perverso tra valori costituzionalmente tutti rilevantiÂ», al punto che la sentenza n. 85 del 2013 Â«appare un manifesto di denegata giustizia costituzionaleÂ».

[47] Cfr. per questa distinzione M. Monteduro, *Le decisioni amministrative*, cit., 66 ss..

[48] M. Pennasilico, *La â??sostenibilitÃ ambientaleâ?• nella dimensione civil-costituzionale: verso un diritto dello â??sviluppo umano ed ecologicoâ?•,* in *RQDA*, 4/2020, 12, 52. Per questa lettura giÃ prima della riforma costituzionale si veda G. Azzariti, *Appunto per lâ??audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica del 16 gennaio 2020 â?? Modifica articolo 9 della Costituzione*, in *senato.it*, 6 secondo il quale occorre porre lâ??ambiente Â«come limite espresso alla libertÃ di iniziativa economica pubblica e privata, configurando il bene ambientale come un bene (o valore) *extra commercium*, ovvero *sovra commercium*, cosÃ¬ come lo sono la sicurezza, la libertÃ e la dignitÃ umana nel nostro articolo 41, specificando ed arricchendo il senso di quel divieto di svolgere lâ??attivitÃ economica privata se in contrasto con lâ??utilitÃ socialeÂ».

[49] Si vedano le osservazioni di F. de Leonardis, *La riforma â??bilancioâ?• dellâ??art. 9 Cost. e la riforma â??programmaâ?• dellâ??art. 41 Cost.,* cit., 14, che vede nellâ??art. 41, co. 3, Cost. il fondamento di una nuova attivitÃ di programmazione verde dellâ??economia volta a conseguire un modello di sviluppo olistico in cui la tutela dellâ??ambiente costituisce il fulcro centrale. Aggiunge lâ??A. che per una volta il nostro Paese ha anticipato un processo che potrebbe avvenire in Europa dove invece la primazia ecologica pone problemi di convivenza con il principio dello sviluppo sostenibile.

[50]CosÃ¬ A. Morrone, *Lâ??Â«ambienteÂ» nella Costituzione,* cit., 120,il quale osserva come il fattore â??performativo e trasformativoâ?• inserito nel nuovo testo della Costituzione mira a dare tutela ad una

societÃ larga dei viventi liberata dal rischio depotenziale, ma effettivo, della sua estinzione.

[51] Secondo la definizione della legge europea sul clima, cit., considerando 1.

Data di creazione
2023/06/02