

LA RIFORMA DEGLI ARTT. 9 E 41 DELLA COSTITUZIONE E LE SUE IMPLICAZIONI: UN PRIMO CONFRONTO

ATTI DEL SEMINARIO SVOLTOSI
A CUNEO IL 29 APRILE 2022

A CURA DI
LUCA IMARISIO
GIORGIO SOBRINO



UNIVERSITÀ
DI TORINO



Università di Torino
Dipartimento di Giurisprudenza

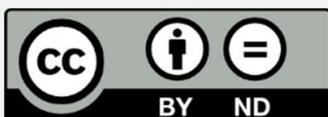
LA RIFORMA DEGLI ARTT. 9 E 41 DELLA
COSTITUZIONE E LE SUE IMPLICAZIONI:
UN PRIMO CONFRONTO

ATTI DEL SEMINARIO
SVOLTOSI A CUNEO IL 29 APRILE 2022

A CURA DI
LUCA IMARISIO
GIORGIO SOBRINO

NOTICE OF COPYRIGHT

La riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione e le sue implicazioni: un primo confronto. Atti del Seminario svoltosi a Cuneo il 29 aprile 2022 edited by Luca Imarisio, Giorgio Sobrino is licensed under [CC BY-ND 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/).



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO | UNIVERSITY OF TURIN

Collane@UniTO



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI TORINO



Università di Torino
Dipartimento di Giurisprudenza

A CURA DI | EDITED BY

Luca Imarisio - Giorgio Sobrino

Ottobre 2022, Torino | Università degli Studi di Torino

ISBN 9788875902384

INDICE

Indirizzi di saluto

<i>Raffaele Caterina</i>	1
<i>Claudio Massa</i>	3

Introduzione

La riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione e le sue implicazioni: alcuni spunti per un confronto, <i>di Giorgio Sobrino</i>	7
---	---

Relazioni

La revisione costituzionale degli articoli 9 e 41: cosa cambia per il diritto costituzionale dell'ambiente?, <i>di Giorgio Grasso</i>	31
Rapporti tra la tutela del paesaggio e dell'ambiente e governo del territorio nell'attività amministrativa, <i>di Claudio Demaria</i>	43
La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione: più tutela per i cittadini e le associazioni? Nuovi scenari nel procedimento e nel processo, <i>di Flavia Riso</i>	69

Interventi programmati

La riforma dell'articolo 9 della Costituzione con riferimento alla «tutela degli animali», <i>di Federica Pasquini</i>	81
La revisione costituzionale del 2022 e il "dilemma" della sostenibilità, <i>di Nikolaj Vinai</i>	89

Conclusioni

Le nuove coordinate costituzionali in materia ambientale tra limiti e potenzialità, <i>di Luca Imarisio</i>	97
---	----

Indirizzi di saluto

Raffaele Caterina

Direttore del Dipartimento di Giurisprudenza
Università degli Studi di Torino

Sono molto lieto di portare il saluto del Dipartimento, cosa che avrei fatto molto volentieri di persona ma purtroppo impegni istituzionali mi trattenevano a Torino oggi. Voglio anche esprimere un sentitissimo ringraziamento all'Ordine degli Avvocati di Cuneo per aver organizzato insieme a noi questo evento.

Come sicuramente tutte le persone in aula sanno, il nostro Dipartimento ha fortemente rafforzato la sua presenza a Cuneo sul piano della didattica ma anche sul piano della ricerca, e in questo quadro si inserisce anche questa iniziativa.

Tornerò fra breve al collegamento con la nostra offerta didattica, ma vorrei approfittare di questa occasione per segnalare che il nostro Dipartimento ha da poco attivato a Cuneo, insieme ad altri Dipartimenti, il centro di ricerca CIBAN su cibo e antifrodi. Quindi non

specificamente sui temi di oggi, ma neppure con questi privo di ogni connessione.

Questo convegno si collega comunque più strettamente alla nostra offerta di didattica su Cuneo, che ha al suo centro il corso di laurea magistrale a ciclo unico in Giurisprudenza; il corso di Cuneo non è una semplice replica di quello di Torino, pur avendo ovviamente lo stesso impianto, ma è proprio concentrato sui temi dell'ambiente e del territorio, sia con specifici insegnamenti che con uno spazio dedicato nei corsi istituzionali. Proprio nell'ambiente e nel territorio abbiamo individuato i temi per i quali le nostre attività didattiche e di ricerca a Cuneo e la nostra ricerca possono caratterizzarsi particolarmente.

L'iniziativa di oggi è quindi particolarmente opportuna; fra l'altro - e qui parlo da semplice cittadino - perché purtroppo, in un periodo così travagliato, la recente modifica degli artt. 9 e 41 Cost. ha suscitato forse un dibattito minore di quello che sarebbe nato in altri periodi. Pertanto, è importante creare occasioni di approfondimenti, perché al di là di un generico apprezzamento per la comparsa nella Costituzione di riferimenti all'ambiente, alla biodiversità, agli ecosistemi è necessario, ovviamente, prenderne in considerazione le applicazioni concrete.

Quindi grazie al Prof. Giorgio Sobrino e al Prof. Luca Imarisio per aver organizzato questo incontro e vi auguro una buona prosecuzione dei lavori.

Claudio Massa

Presidente dell'Ordine degli Avvocati di Cuneo

Anche io sono contentissimo di essere qui oggi.

Sulla modifica costituzionale, la prima cosa che mi è venuta in mente, quando ne ho letto, è stata “meglio tardi che mai”. È chiaro che la nostra è una Costituzione particolarmente avanzata, anzi era particolarmente avanzata nel 1948 e adesso, forse, cominciava a mostrare un poco la trama e questo intervento in materia ambientale credo che sia un intervento sulla base del quale si possa ancora fare qualcosa e direi che i magistrati amministrativi e gli avvocati amministrativisti, forse, si potranno impegnare nella materia.

Proprio mentre percepivo la notizia di questo convegno conseguente alla modifica costituzionale, mi è capitato sottomano un piccolo saggio di Marco Pacini, giornalista che ha pubblicato da poco un libretto in materia ambientale, una raccolta di considerazioni, con qualche spunto filosofico dal titolo “Pensare la fine”. Il titolo di per sé non è particolarmente incoraggiante anche perché l'argomento che Marco Pacini propone come leitmotiv delle sue riflessioni è che possiamo stare tranquilli, la fine non arriverà perché è già arrivata. Le considerazioni che Marco Pacini svolge a questo proposito fanno riferimento anche a dati che ha acquisito presso organizzazioni specialistiche sulla base dei quali, ad esempio, in questo momento, la responsabilità delle emissioni

in atmosfera per il 28% sta in capo alla Cina, gli Stati Uniti sono scesi al 14%, l'intera Africa contribuisce alle emissioni per il 3% e questo sta a significare che non è l'essere umano in questo scorcio di antropocene (come lo definisce Marco Pacini) ad essere incompatibile con il nostro pianeta ma è forse un certo sfruttamento delle risorse del nostro pianeta che non è più compatibile con la sopravvivenza del genere umano.

Io, ripeto, per evitare di essere frainteso, per ragioni anagrafiche ho fatto il '68 e l'ho fatto forzando i picchetti dei sessantottini e questo non perché fossi dotato di una qualche forza d'urto particolarmente efficace ma perché, nei posti particolarmente affollati, per ragioni assolutamente intuibili, mi si vedeva soltanto all'ultimo momento. Questo per dirvi che non sono sicuramente un soggetto politicamente orientato in senso anticapitalistico, però c'è da dire che il capitalismo, che è attualmente imperante come forma di sviluppo sul nostro pianeta, comincia a dimostrarsi incompatibile con la sopravvivenza del genere umano e di questo dovremmo tenere debito conto.

Questa mattina nell'aula del Parlamento è stato organizzato dall'AIGA, con la collaborazione anche dell'editrice Sole 24 Ore, un convegno (il Festival della Giustizia) avente ad oggetto la sostenibilità, argomento particolarmente importante ma che deve farci riflettere sul fatto che sostenibilità non è un concetto che riguarda tutti gli altri salvo noi, ma sostenibilità significherà un radicale cambiamento dei nostri modi di vita e, forse, non un cambiamento positivo. Cerchiamo di rifletterci.

Anche la categoria professionale alla quale appartengo sta cominciando a patire gli effetti combinati della pandemia e della guerra: è stato ieri presentato il sesto rapporto CENSIS sull'Avvocatura presso la nostra cassa di previdenza che ha evidenziato come per la prima volta, in 37 anni, il numero degli avvocati iscritti all'Albo (che sono circa 240 mila) sia diminuito di un paio di migliaia di unità. Io

spero che quelli di voi che continueranno il corso con la laurea magistrale magari penseranno di entrare nelle file dell'avvocatura, che è il più meraviglioso pessimo lavoro del mondo, e attraverso l'esercizio dell'avvocatura, sicuramente con l'impegno nelle associazioni di cui parlerà anche la Dottoressa Riso, io immagino che gli avvocati potranno fare qualcosa di concreto per cercare, contrariamente alle previsioni di Marco Pacini, di dimostrare che la fine non è ancora arrivata e che il genere umano, attraverso idonee terapie di tutela generazionale e di tutela interspecie, riuscirà ad evitare che il declino diventi irreversibile.

È importante e indispensabile che ciascuno di noi, nel proprio ambito di attività, si impegni in questo senso.

Grazie.

Introduzione

La riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione e le sue implicazioni: alcuni spunti per un confronto di Giorgio Sobrino

Professore associato di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Torino

1. Benvenuti in questa sede universitaria di Cuneo, a questo Seminario dedicato alla riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione – adottata con la recente legge costituzionale n. 1/2022¹ – ed alle sue «implicazioni».

Prima di cedere la parola ai relatori e di entrare quindi “nel vivo” della nostra giornata, mi preme dare conto brevemente, innanzitutto, delle ragioni che hanno spinto Luca Imarisio e me ad organizzare questa iniziativa.

Di fronte ad una modifica costituzionale che (al di là dei suoi pur rilevanti, come vedremo, aspetti di merito) investe un *principio*

¹ Pubblicata in G.U., Serie generale, n. 44 del 22 febbraio 2022.

fondamentale della nostra Carta², abbiamo pensato che fosse opportuno organizzare un momento di confronto tra persone con estrazioni e funzioni diverse, per riflettere e valutare “collettivamente”, ma muovendo da punti di vista differenti, le implicazioni della riforma stessa: sia sul piano teorico-sistematico che su quello pratico-applicativo. Si tratta, oltretutto, di temi e questioni oggi in parte trascurati dalla dottrina e nel dibattito pubblico, a causa della drammatica situazione determinata – a vari livelli – dalla guerra in Ucraina.

Questo confronto tra persone diverse (professori, avvocati, magistrati, ed anche giovani studiosi di queste tematiche), in piena libertà, e l’elaborazione di idee su un grande “problema” del nostro tempo quale la tutela giuridica dell’ambiente (e quindi, in fondo, della stessa vita umana, che per esistere e svilupparsi necessita di un ambiente “sano”), che da esso dovrebbe scaturire, sono coesenziali all’Università ed al suo ruolo istituzionale. Siamo dunque contenti anche di poterli svolgere di nuovo “in presenza”, dopo tanto tempo, pur continuando ad avvalerci del canale digitale come alternativa utile per favorire la partecipazione. Rivedersi fisicamente, “in carne ed ossa”, per discutere

² Su questo aspetto, oggetto di attenzione e, talvolta, anche di critica da parte della dottrina costituzionalistica per il preteso superamento dei *limiti* del potere di revisione costituzionale, v. R. Bifulco, *Primissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell’ambiente*, in *federalismi.it*, *paper* del 6 aprile 2022 (in www.federalismi.it), pp. 2-3; C. De Fiores, *Le insidie di una revisione pleonastica. Brevi note su ambiente e Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2021 (in www.constituzionalismo.it), pp. 150 ss. (che esprime un’opinione critica sull’intervento di riforma, contraria al primo); nonché la Relazione di Giorgio Grasso, in questo Volume, spec. pp. 32 ss. (nello stesso senso di Bifulco). E’ stato altresì sostenuto che la l. cost. n. 1/2022 non supera i limiti al potere di revisione costituzionale, pur dovendosi considerare i principi fondamentali una «*species*» del «*genus*»-principi «*supremi*» di cui alla nota sentenza n. 1146/1988 della Corte Costituzionale, da M. Cavino, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione nel quadro dei principi supremi*, in *Passaggi costituzionali*, n. 1/2022, pp. 21 ss.

di questi temi, prendendoci il “giusto” tempo per approfondirli, ci sembra adesso quasi un privilegio; ed è a sua volta – se ce lo si permette – più confacente all’idea di Università alla quale siamo legati.

2. La revisione costituzionale di cui tratteranno i nostri relatori è stata approvata in via definitiva dal Parlamento³ lo scorso 8 febbraio e (in seguito alla pubblicazione della già citata l. cost. n. 1/2022) è in vigore dal 9 marzo. Siamo tutti consapevoli, naturalmente, del fatto che le regole giuridiche – ed in particolar modo quelle costituzionali – “vivono” nella realtà sociale che esse aspirano a conformare; e che quindi fare oggi, a meno di due mesi dalla sua entrata in vigore, questa discussione sulla riforma in oggetto potrebbe essere prematuro. Bisognerà infatti verificare, in futuro, quali letture ed interpretazioni delle nuove disposizioni costituzionali verranno date dagli organi deputati ad applicarle: i giudici (comuni e, soprattutto, costituzionale), la Pubblica Amministrazione, ma prima ancora il legislatore ordinario, il “decisore politico” che per primo dovrebbe tradurre in «politiche», appunto, ed azioni concrete⁴ gli enunciati normativi della Costituzione.

Quello che ci accingiamo ad iniziare, perciò – come dice il titolo stesso del Seminario –, è solo un *primo* momento di confronto sul tema, al quale auspichiamo ne possano seguire altri negli anni a venire. Un confronto, tuttavia, il cui esito (per quanto inevitabilmente “provvisorio”) abbiamo deciso di raccogliere in questo Volume, per

³ A maggioranza qualificata (468 voti favorevoli, alla Camera, nell’ultima votazione), il che pare un dato significativo e da sottolineare di per sé, al di là di ogni altra considerazione sulla riforma stessa.

⁴ Sul fatto che le norme giuridiche in materia ambientale (e quindi il “diritto dell’ambiente”), per conseguire il loro scopo di tutela, debbano prevedere «politiche» ed «azioni» di tipo “oggettivo”, più che enunciare diritti od «interessi» dei singoli di natura “soggettiva” (come tali azionabili in sede giurisdizionale), v. in particolare M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell’ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2021 (in www.forumcostituzionale.it), pp. 287 ss.

offerirlo alla comunità scientifica e - più in generale - alla riflessione della «comunità aperta degli interpreti» della Costituzione. Affinché questa possa discuterlo a sua volta. Dobbiamo quindi ringraziare i relatori non soltanto per avere accettato il nostro invito a riflettere un po' "al buio", come si suol dire, su questa importante riforma costituzionale, ma anche per avere "fissato" per iscritto (ed in tempi assai brevi) le loro riflessioni e considerazioni in proposito.

3. Ciò premesso, in questo intervento introduttivo vorrei solo - per non appesantire da subito la nostra giornata, già di per sé densa - "mettere sul tavolo" qualche spunto di riflessione sulla riforma degli artt. 9 e 41 Cost. e, soprattutto, alcune *domande* che mi sono state da essa suscitate. Domande che, magari, potranno venire riprese dai relatori, se le reputeranno meritevoli di discussione.

Queste domande/spunti di riflessione sono essenzialmente *quattro* e (appunto per non sottrarre tempo alle relazioni che seguiranno) vengono qui presentate in modo schematico, e senza argomentare nel dettaglio la mia posizione in merito.

-1) In primo luogo: i costituzionalisti sono soliti classificare le revisioni costituzionali in due grandi "categorie", le «revisioni-*bilancio*» e le «revisioni-*programma*». Le prime consistono, essenzialmente, nella positivizzazione all'interno della Carta costituzionale di principi, orientamenti ed esperienze *già esistenti* (in particolare nella giurisprudenza dei giudici costituzionali), «determinati da fonti normative subcostituzionali o da fatti costituzionali sostanzialmente derogatori o integrativi, ... ormai invalsi e non contrastati»: e ciò al fine di dare loro «veste e sanzione formale». Le «revisioni- programma», invece, intendono «fondare un *superamento* o comunque un'*evoluzione ... dell'attuale disciplina* che si ritenga non più adeguata o della quale si intendano colmare eventuali lacune»⁵: esse pertanto, a differenza della

⁵ Per queste definizioni v., rispettivamente, G. Silvestri, *Spunti di riflessione sulla tipologia e sui limiti della revisione costituzionale*, in AA.VV., *Studi in*

prima “categoria” di revisioni costituzionali, segnano una cesura in chiave innovativa rispetto all’assetto costituzionale (pre-)esistente.

Ciò posto, in generale questa riforma degli artt. 9 e 41 Cost. è una «revisione- bilancio» o una «revisione- programma»? O, magari, è in parte l’una e in parte l’altra, trattandosi di una revisione che coinvolge diverse disposizioni della Costituzione del 1948 e diversi profili contenutistici? Personalmente, credo che essa si configuri principalmente come una «revisione-*bilancio*»⁶; tuttavia essa presenta anche dei contenuti, almeno potenzialmente, innovativi (come la costituzionalizzazione dell’«interesse delle future generazioni», su cui tornerò in seguito), tali da poter rappresentare, appunto, una cesura rispetto al passato ed un «programma» preciso per il legislatore futuro.

Ovviamente, questa prima domanda ha natura prevalentemente teorica. Ma – nella misura in cui si (e, per quanto riguarda il presente Seminario, *ci si*) propone di individuare anche gli eventuali aspetti innovativi della revisione costituzionale in parola – ha altresì dei riflessi pratici, per gli operatori del diritto. Vi confesso, peraltro, che la domanda stessa mi è stata suscitata dal leggere alcuni articoli di giornale e dichiarazioni di esponenti politici che affermavano che, con

onore di Paolo Biscaretti di Ruffia, Milano, Giuffrè, 1987, vol. II, p. 1189, e (proprio in riferimento alla revisione costituzionale del 2022 che qui ci occupa) M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell’ambiente*, cit., p. 298 (corsivi miei).

⁶ Nello stesso senso è la dottrina costituzionalistica prevalente: v. ad esempio, tra i primi commenti, C. De Fiores, *Le insidie di una revisione pleonastica*, cit., pp. 138 e 149 ss. (il quale sottopone a critica l’intervento riformatore proprio per questo motivo); M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell’ambiente*, cit., pp. 298 ss. (per il quale, invece, anche una «revisione-bilancio» come questa può rivelarsi “utile”, in chiave di “certezza” del diritto [costituzionale] e di «limite contro eventuali “arretramenti”» futuri nella tutela dell’ambiente); R. Bifulco, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022*, cit., pp. 2 ss., nonché la Relazione di Giorgio Grasso, in questo Volume, pp. 36 ss. (entrambi a loro volta favorevoli alla «revisione-bilancio» in commento).

questa riforma, «finalmente la tutela dell'ambiente entra nella Costituzione»⁷. Da costituzionalista, alla luce della giurisprudenza della Corte degli ultimi trent'anni⁸ (oltre che della riforma dell'art. 117 approvata nel 2001), ho avvertito una certa perplessità su queste affermazioni. Naturalmente la comunicazione politica, in particolare, ha i suoi codici, le sue regole e le sue precipue finalità: non lo si può ignorare. Ma il problema della *natura* di questa revisione costituzionale (come di ogni altra modifica apportata alla Carta) nondimeno si pone e, come giuristi, siamo chiamati a chiarificarlo.

Si tratta dunque di una riforma costituzionale davvero innovativa oppure no?

-2) In secondo luogo: con la l. cost. n. 1/2022, come ci illustreranno i relatori, il legislatore costituzionale ha sancito – al più alto livello della gerarchia delle fonti – il dovere della Repubblica⁹ di «tutela[re] l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi» (così dispone l'art. 9 Cost. riformato, al comma terzo).

Ebbene, si può ritenere che, rispetto al quadro precedente, cambi (o comunque si evolva, nel senso sopra ricordato di una «revisione-programma») l'oggetto della tutela in questo ambito? Vi è – o vi potrebbe essere, in prospettiva futura – un arricchimento, o anche solo una

⁷ V., per es., *La tutela dell'Ambiente entra in Costituzione*, ne *Il Sole 24 ore*, 8 febbraio 2022; *La tutela dell'ambiente e degli animali entra in Costituzione*, ne *Il Corriere della Sera*, 8 febbraio 2022; *Costituzione green: adesso l'ambiente è protetto dalla Carta*, ne *La Stampa*, 9 febbraio 2022; S.N., *La Camera dice sì alla tutela dell'ambiente in Costituzione. Cingolani: "Giornata epocale"*, ne *La Repubblica*, 8 febbraio 2022.

⁸ Per la quale v. ancora, riassuntivamente, M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente*, cit., p. 297; nonché B. Caravita - L. Casseti - A. Morrone, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 32 ss.

⁹ In tutte le sue articolazioni, menzionate dall'art. 114 Cost.: non solo quindi lo Stato, ma anche le Regioni (titolari, con esso, del potere legislativo), le Province, le Città metropolitane ed i Comuni (contitolari, con lo Stato e le Regioni, di funzioni amministrative in materia ambientale).

“diversificazione” o migliore specificazione, dei *beni* oggetto di protezione costituzionale rispetto a quelli che sono stati individuati e definiti nel corso del tempo dalla giurisprudenza della Corte in materia di ambiente?

Noi sappiamo che, come si voglia rispondere alla domanda precedente (se quella in esame sia ascrivibile più ad una «revisione-bilancio» o ad una «revisione-programma»), comunque c’è una giurisprudenza costituzionale (e, di riflesso, comune) consolidata che definisce in un certo modo l’«ambiente»¹⁰, ne precisa le diverse “componenti”¹¹ e, conseguentemente, le loro rispettive particolari esigenze di tutela. A partire dalla riforma costituzionale del 2001, inoltre, vi è (già) una specifica disposizione costituzionale – l’art. 117, comma 2, lettera s) – che, sebbene in relazione al riparto della potestà legislativa tra lo Stato e le Regioni, fa riferimento alla «tutela dell’ambiente» e dell’«ecosistema» (declinato al singolare) ma non menziona la «biodiversità». Quando quindi il legislatore costituzionale del 2022 ha discusso (e deciso) il contenuto del nuovo testo della Carta (e il Collega Giorgio Grasso ha partecipato al dibattito parlamentare, in sede di

¹⁰ In particolare, come «bene immateriale unitario sebbene a varie componenti, ... che l’ordinamento prende in considerazione» (sent. n. 641/1987) in nome dell’«esigenza sempre più avvertita della uniformità della tutela» (sent. n. 126/2016); o come «equilibrio ecologico», della biosfera o dei diversi ecosistemi di un determinato territorio (cosicché la *tutela dell’ambiente* consiste nella salvaguardia di tale «equilibrio ecologico», di cui fa parte anche l’uomo con gli altri esseri viventi: sent. n. 430/1990 e le altre citate in B. Caravita - L. Cassetti - A. Morrone, *Diritto dell’ambiente*, cit., p. 29). Peraltro, è assai diffusa in dottrina la constatazione della difficoltà di definire in modo adeguato (quantomeno ai fini della regolazione giuridica) l’«ambiente», in ragione della sua peculiare «multidimensionalità», «complessità» e «mutevolezza nel tempo» (M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell’ambiente*, cit., p. 287).

¹¹ Di «componenti» specifiche del (in cui, cioè, può articolarsi in concreto il) “bene unitario”-ambiente parla – oltre alla giurisprudenza della Corte sopra richiamata – ancora M. Cecchetti, in *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell’ambiente*, cit., spec. p. 301.

audizione al Senato¹²), ha inteso *modificare* in qualche modo l'oggetto della tutela costituzionale rispetto al passato? E la scelta di individuare *questi* beni costituzionalmente rilevanti, anziché altri – che taluni hanno criticato¹³ –, quale impatto concreto potrebbe avere, per esempio sulle politiche in materia agricola, di insediamenti produttivi o edilizi? Forse (ma la mia è solo un'ipotesi) qualche conseguenza pratica di carattere innovativo potrebbe esserci.

Vi è poi un'altra questione interpretativa – di rilievo probabilmente ancora maggiore – circa la nuova formulazione dell'art. 9 Cost. Posto che, come tutti sappiamo, prima della riforma costituzionale in oggetto (e invero, fin dal 1948) questa disposizione/principio fondamentale della Carta prevedeva la tutela, da parte della Repubblica, del «paesaggio ... della Nazione», l'espreso inserimento della tutela dell'ambiente (sia come “bene unitario” che nelle sue “componenti”

¹² V. G. Grasso, *Appunti per l'Audizione informale resa il 4 febbraio 2020, presso la 1a Commissione (Affari Costituzionali) del Senato della Repubblica sul disegno di legge costituzionale n. 83 e connessi (tutela costituzionale dell'ambiente)*, in Osservatorio A.I.C., n. 2/2020 (in www.osservatorioaic.it), pp. 6 ss.

¹³ Per es. F. Rescigno, *Quale riforma per l'articolo 9*, in *federalismi.it*, paper del 23 giugno 2021 (in www.federalismi.it), p. 4, secondo cui «l'elenco [di beni: nota mia] formulato» dal legislatore costituzionale sarebbe «fuorviante, poco chiaro e foriero di numerosi possibili conflitti in merito ad una possibile interpretazione costituzionalmente orientata» delle fonti primarie in materia ambientale; nello stesso senso R. Montaldo, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in *federalismi.it*, n. 13/2022 (in www.federalismi.it), pp. 195 ss. *Contra*, v. però M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente*, cit., pp. 299 s. (che valuta positivamente la scelta di costituzionalizzare l'ambiente sia come “bene unitario” sia nelle sue principali “componenti”, e richiama la recente giurisprudenza costituzionale in ordine alla tutela della «biodiversità» e degli «ecosistemi»); nonché – dalla prospettiva delle scienze agrarie ed ambientali – C. Peano – G. Sobrino, *L'inserimento nella Costituzione dell'“interesse delle generazioni future” e le sue ricadute sull'istruzione scolastica: aspetti ambientali, “civici” e sociali* (lezione svolta il 28 aprile 2022 nella Scuola di Cittadinanza 2022 Torino – Cuneo del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino), in corso di pubblicazione.

principali) è in grado di modificare i termini del *rapporto* tra questi due beni, e tra le loro rispettive forme e tecniche di garanzia? Ambiente e paesaggio, infatti, non sono “ontologicamente” proprio la stessa cosa, come ritiene anche (sia pure con qualche “oscillazione” definitoria) la Corte Costituzionale: sulla scorta di un’accreditata dottrina, essa oggi qualifica il secondo «*forma visibile e fisicamente percepibile del Paese*», come tale comprensiva dell’«ambiente» ma anche di tutti i beni in esso presenti, frutto dell’intervento umano, che hanno un «valore *estetico-culturale*»¹⁴. E pure in questo caso, prima della revisione costituzionale di quest’anno vi era, appunto, una giurisprudenza costituzionale abbastanza solida, che “fissava” i termini della relazione tra questi due beni e – soprattutto nei “casi difficili” – cercava di stabilire un equilibrio tra le loro esigenze di tutela (per esempio, dinanzi ad azioni ed interventi volti di per sé a migliorare la qualità dell’ambiente, ma

¹⁴ Sentt. n. 239/1982, 151/1986 e più di recente, in particolare, 367/2007 e 272/2009. La dottrina a cui si fa riferimento è A. Predieri, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il XX anniversario dell’Assemblea Costituente*, vol. II (*Le libertà civili e politiche*), Firenze, Vallecchi, 1969, pp. 381 ss.; Id., *Paesaggio*, voce in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXI, Milano, Giuffrè, 1981, pp. 503 ss.

Da ultimo il Consiglio di Stato (sez. IV), nella sentenza n. 624/2022, ha affermato che deve «resta[re] *netta la distinzione tra paesaggio e ambiente*, implicando - il primo - la percezione (per lo più qualitativa) e l’interpretazione da un punto di vista *soggettivo* e - il secondo - prevalentemente l’apprezzamento delle quantità fisico-chimiche e dei loro effetti biologici sull’ecosistema da un punto di vista *oggettivo*». Conseguentemente, pur dovendosi riconoscere alla nozione di paesaggio una portata «ampi[a] ..., non più riconducibile al solo ambiente naturale statico», va respinta «una concezione “*olistica*”» dello stesso, che «inglob[i] anche la nozione di “ambiente” ... Tale approccio, ... in ipotesi comprensibile con riferimento alle scienze tecniche quali l’urbanistica e l’ingegneria, non è attuabile sul piano giuridico, ove i concetti restano distinti e collegati a *interessi diversi, seppur convergenti*» (corsivi miei).

potenzialmente dannosi per il paesaggio nella sua caratterizzazione estetica)¹⁵.

Ebbene, rispetto a questo equilibrio – o, se si preferisce, *bilanciamento* – tra la tutela del paesaggio e quella dell’ambiente (ed i loro rispettivi, non pienamente coincidenti, ambiti di operatività), la riforma costituzionale qui in esame potrebbe rappresentare un’alterazione, magari a discapito del “bene-paesaggio” come alcuni paventano¹⁶? Oppure, anche su questo punto, la riforma ha inteso semplicemente “registrare” i (e dare quindi espressa copertura costituzionale ai) principi ed orientamenti già presenti nel sistema, soprattutto per opera

¹⁵ V., in proposito, la recente ricostruzione di L. Conte, *Il paesaggio e la Costituzione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, pp. 47 ss., nonché P. Carpentieri, *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2004, pp. 405 ss. Sul problema del(l’eventuale) “conflitto” tra la tutela dell’ambiente e la preservazione del paesaggio nella sua dimensione prevalentemente estetica v. invece, da ultimo, N. Pignatelli, *La dimensione ambientale nel più recente contenzioso costituzionale Stato-Regioni: profili processuali e sostanziali*, in *federalismi.it*, n. 23/2022 (in www.federalismi.it), p. 243, il quale osserva che nell’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. «sembrano convivere due anime diverse, una a vocazione “paesaggistica” e una di “ambientalismo industriale”, spesso antinomiche».

¹⁶ In particolare P. Carpentieri, *Paesaggio, ambiente e transizione ecologica*, in *Giustizia Insieme*, 4 maggio 2021 (in www.giustiziainsieme.it); Id. – G. Severini, *Sull’inutile, anzi dannosa modifica dell’articolo 9 della Costituzione*, *ibidem*, 22 settembre 2021 (allo stesso URL). Secondo questi Autori, la riforma costituzionale in oggetto, nel sancire il dovere della Repubblica di tutelare l’«ambiente ... anche nell’interesse delle future generazioni», asseconderebbe le istanze (provenienti soprattutto dall’Unione Europea) dell’«ambientalismo industriale della transizione ecologica»: tale “modello” sarebbe volto a perseguire «immediati e concreti ritorni economici di profitto» in nome del generico – e, in tesi, del tutto incerto – obiettivo della “lotta al cambiamento climatico” su scala globale, e comporterebbe l’«annulla[mento] della tutela paesaggistica» soprattutto per la “spinta” verso le energie rinnovabili («poiché i pannelli fotovoltaici nelle campagne, le pale eoliche, le dighe del microelettrico, ma anche gli impianti a biomasse, raramente vanno d’accordo con la tutela del paesaggio» a livello locale: P. Carpentieri, *Paesaggio, ambiente e transizione ecologica*, cit., §§ 8-9).

delle pronunce della Corte? Personalmente, sul punto propendo per questa seconda tesi; ma – anche qui – il “problema” c’è.

-3) In terzo luogo (ed allargando ulteriormente lo sguardo): dopo la l. cost. n. 1/2022 cambierà il *bilanciamento* tra la tutela dell’ambiente e quella di *altri beni e diritti costituzionalmente rilevanti* (oltre al paesaggio, di cui si è appena detto), e con essa potenzialmente confliggenti, come ad esempio la libertà di iniziativa economica, la libertà di circolazione e soggiorno, il diritto al lavoro e (per fare un esempio di particolare attualità) il diritto all’approvvigionamento – ed al connesso “sfruttamento” – energetico? La domanda si pone in ragione del fatto che l’ambiente (tanto inteso come “bene unitario” quanto, come abbiamo visto, declinato nelle sue “componenti specifiche” della biodiversità e degli ecosistemi) è stato dalla riforma non solo espressamente costituzionalizzato, ma addirittura inserito tra i *principi fondamentali* della Carta. Si potrebbe perciò argomentare, facendo leva su questo dato formale e “topografico”, che se nella Costituzione è individuabile una “gerarchia interna” tra i principi fondamentali (o meglio, «supremi»¹⁷) e i diritti sanciti dalle altre disposizioni (come ha affermato la Corte Costituzionale nella storica sentenza n. 1146/1988), la tutela dell’ambiente oggi è diventato un “*super-principio*”, come tale in grado di *imporsi* su tali diritti nelle – in concreto inevitabili – operazioni di bilanciamento¹⁸.

Del resto, la stessa l. cost. n. 1/2022 ha modificato anche l’art. 41 Cost. in tema di libertà di iniziativa economica, stabilendo che quest’ultima non possa «svolgersi in contrasto con l’utilità sociale o in modo da

¹⁷ Sul rapporto tra principi «fondamentali» e «supremi» della nostra Carta v., da ultimo, M. Cavino, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit, pp. 21 s.

¹⁸ Sia – è bene precisarlo – da parte della stessa Corte Costituzionale e dei giudici comuni in sede di risoluzione delle controversie, che – prima ancora – da parte del legislatore, chiamato a disciplinare in via generale ed astratta le diverse fattispecie, e della Pubblica Amministrazione, incaricata di dare attuazione alla legge nei casi concreti.

recare danno *alla salute, all'ambiente*, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana» (in corsivo le parole aggiunte). La riforma ha quindi positivizzato, altresì, le esigenze ambientali (e quelle di tutela della salute umana a queste connesse) come limite alle attività economiche, prefigurando, quantomeno, i termini del bilanciamento¹⁹.

Quella appena prospettata è - a mio parere - *la* questione centrale sollevata dalla riforma costituzionale di cui ci occupiamo. Essa infatti coinvolge le tecniche di tutela dei diritti e dei "beni" costituzionali *in generale* (a partire proprio dall'integrità e salubrità ambientale) e ha perciò particolare importanza anche per i "pratici" del diritto: funzionari pubblici, magistrati, avvocati... Al riguardo qualche costituzionalista (penso soprattutto ad Andrea Morrone) ha sostenuto che se questo testo degli artt. 9 e 41 Cost. fosse già stato in vigore, la Corte Costituzionale non avrebbe potuto pronunciare la prima delle due sentenze "ILVA" (sent. n. 85/2013): sentenza con cui ha "salvato" la disciplina speciale introdotta dal legislatore nel 2012 (d.l. n. 207/2012) al fine di consentire la ripresa dell'attività industriale nello stabilimento di Taranto, nonostante la situazione di pregiudizio ambientale, affermando che nella Costituzione «non è possibile ... individuare» un diritto «*che abbia la prevalenza assoluta sugli altri*», poiché «tutti i diritti fondamentali ... si trovano in rapporto di *integrazione reciproca* ... Se così non fosse, si verificherebbe *l'illimitata espansione di uno dei diritti*, che diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e

¹⁹ Inoltre, va ricordato che il terzo comma dello stesso art. 41 Cost., come modificato dalla riforma in commento, stabilisce oggi che «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*» (in corsivo le parole aggiunte). Sulla riforma dell'art. 41 Cost. nel suo complesso v. L. Cassetti, *Salute e ambiente come limiti "prioritari" alla libertà di iniziativa economica?*, in *federalismi.it*, paper del 23 giugno 2021 (in www.federalismi.it), e R. Montaldo, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.*, cit., pp. 208 ss.

protette»²⁰. Secondo questa dottrina, dopo la revisione costituzionale dello scorso febbraio questa tesi (che nega la possibilità di configurare una “gerarchia assoluta”, e che afferma l’“uguale peso” dei diritti costituzionali) non sarebbe più sostenibile; pertanto il bilanciamento tra l’ambiente e – dall’altro lato – la libertà di iniziativa economica ed il diritto al lavoro dovrebbe essere risolto sempre a favore del primo, in quanto adesso, appunto, principio/bene “gerarchicamente sovraordinato”²¹.

Personalmente, nutro qualche riserva su questa posizione²², pur autorevole (che, tra l’altro, porterebbe a classificare quella in esame certamente come una «revisione-programma»). Ma anche di questo problema è possibile, ed anzi necessario, discutere.

Ancora (ed in correlazione a quanto appena prospettato): oltre alla Corte Costituzionale – “giudice del bilanciamento” operato dal legislatore, e dunque interprete “privilegiato” della Costituzione riformata *in parte qua* –, i giudici comuni come intenderanno, ed imposteranno nella loro attività di risoluzione delle controversie, i

²⁰ Sent. n. 85/2013 cit., punto 9 del *Considerato in diritto*.

²¹ A. Morrone, *La modifica dell’art. 9 della Costituzione*, Relazione svolta al Convegno dell’Associazione Italiana di Diritto dell’Ambiente del 28 gennaio 2022, su *La riforma costituzionale in materia dell’ambiente*, in corso di pubblicazione.

²² Nello stesso senso (contrario ad una “gerarchia assoluta” tra tutela dell’ambiente ed altri principi e diritti costituzionali, anche dopo la l. cost. in commento) v., in dottrina, L. Casseti, *Salute e ambiente come limiti “prioritari” alla libertà di iniziativa economica?*, cit., p. 6; nonché la Relazione di Giorgio Grasso, in questo Volume, p. 38. In giurisprudenza, il Consiglio di Stato (sez. VI) da ultimo, nella sentenza n. 8167/2022, ha confermato la tesi della “non assolutezza” o superiorità “gerarchica” di alcun diritto costituzionale, compresa la tutela dell’ambiente: esso anzi ha sostenuto che «la recente legge di riforma costituzionale 11 febbraio 2022 n. 1, nell’accostare dialetticamente la tutela dell’ambiente con il valore dell’iniziativa economica privata (art. 41 Cost.), segna il superamento del bilanciamento tra valori contrapposti all’insegna di una nuova assiologia compositiva» (corsivi miei).

termini di questo bilanciamento tra la tutela dell'ambiente e degli altri beni e diritti costituzionali? Com'è noto (e come ha confermato la stessa sentenza "ILVA", sopra riportata), il "punto di equilibrio" tra i principi costituzionali non è mai "fisso" ed assoluto, ma è suscettibile di mutare con il variare delle circostanze (e delle fattispecie) concrete. La questione si pone con particolare interesse, mi pare, per i giudici *amministrativi* (e a questo tavolo abbiamo la dott.ssa Risso, che magari potrà dirci il suo punto di vista al riguardo, e l'avv. Demaria, che nella sua attività interloquisce quotidianamente con il g.a. su questi aspetti): essi, infatti, sono chiamati a sindacare *ex post* la ragionevolezza e l'*adeguatezza* del bilanciamento operato dall'Amministrazione nei suoi procedimenti, oggi assai numerosi e di importanza crescente in questa materia (si pensi solo ai contenuti - ed ai finanziamenti - del P.N.R.R.²³).

-4) Infine, la quarta domanda/spunto di riflessione: riguarda il problema (sempre sul piano giuridico, s'intende) della *tutela dell'«interesse delle future generazioni»*, che la l. cost. n. 1/2022, come già accennato, ha inserito nel testo dell'art. 9 Cost. (e quindi, a sua volta, tra i principi fondamentali della nostra Carta).

²³ In particolare, la c.d. transizione ecologica rappresenta uno dei tre «assi strategici» del Piano e - insieme alla «rivoluzione verde» - una delle sue sei «missioni», per la quale sono stanziati 59,46 miliardi di euro, pari al 31,05% dell'importo totale del Piano stesso: v. il sito istituzionale *Italiadomani* (testo del P.N.R.R. consultabile al *link* <https://italiadomani.gov.it/it/home.html>), nonché A. Grignani, *Il PNRR tra digitalizzazione e transizione ecologica* (intervento svolto il 24 marzo 2022 nella *Scuola di Cittadinanza 2022 Torino - Cuneo* del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino), in corso di pubblicazione (versione provvisoria consultabile al *link* https://elearning.unito.it/scuolacle/pluginfile.php/361050/mod_resource/content/1/A.%20Grignani%20-%20PNRR%20tra%20digitalizzazione%20e%20transizione%20ecologica.pdf).

A me sembra che se c'è un elemento realmente innovativo nella revisione costituzionale in esame, esso risieda proprio in questo esplicito riferimento (per giunta operato, appunto, all'interno dei *principi fondamentali*) alle «generazioni future» ed alle loro “esigenze”: “esigenze” – o «interess[i]» – che le «generazioni *presenti*» riconoscono, dunque, essere rivolte (ed in qualche modo “rivendicate”) *verso di sé*, in quanto generazioni oggi viventi e, perciò, in grado di incidere sulla (ed anzi, di condizionare decisamente la) condizione di «chi verrà dopo», tramite le loro decisioni ed i loro comportamenti individuali e, soprattutto, collettivi²⁴.

Beninteso: questo riferimento all(a tutela dell)e «generazioni future» è stato operato dal legislatore costituzionale mediante una formula («[La Repubblica] Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, *anche nell'interesse delle future generazioni*») che, a mio avviso, non è particolarmente elegante e che sul piano “stilistico” certamente avrebbe potuto essere migliore. Declinato in questo modo, infatti («*anche nell'interesse ...*»), l'obiettivo della tutela di «chi verrà dopo» le generazioni attuali sembra quasi un'“appendice” non necessaria al resto dell'art. 9 Cost.²⁵. Inoltre, anche a voler evitare – come suggerito

²⁴ Sulla portata della costituzionalizzazione (della tutela) dell'«interesse delle future generazioni» ad opera della riforma del 2022, nell'ambito di una letteratura che sta diventando amplissima, v. almeno R. Bifulco, *Primissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, cit., pp. 7 s.; M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente*, cit., spec. pp. 309 ss.; L. Bartolucci, *Le generazioni future (con la tutela dell'ambiente) entrano “espressamente” in Costituzione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2/2022 (in www.forumcostituzionale.it), pp. 20 ss.

²⁵ Critica la formula scelta dal legislatore costituzionale anche F. Rescigno, *Quale riforma per l'articolo 9*, cit., p. 4. In senso contrario v. però, in particolare, M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente*, cit., p. 310: «la congiunzione “anche” lega indissolubilmente riferimenti oggettivi e soggettivi e, forse, proprio in ciò si rivela particolarmente felice: prima dell'*anche* ci sono certamente l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, ma nella tutela di questi oggetti è senz'altro da ritenersi implicito il riferimento agli interessi delle

dalla pressoché unanime dottrina costituzionalistica²⁶ – l’uso della parola (e dunque della “categoria”) «diritto» per qualificare la (eventuale) posizione soggettiva delle generazioni future, il legislatore costituzionale avrebbe meglio potuto, invece di riconoscere l’«interesse delle future generazioni», fare riferimento (e dare così una più pregnante consistenza giuridica) alla «responsabilità delle generazioni presenti» verso di loro, come fanno molte Costituzioni contemporanee²⁷.

Ed ancora (ma si tratta dell’aspetto più critico di questa parte della riforma costituzionale, proprio in prospettiva ... futura, come dirò tra breve): la costituzionalizzazione della tutela delle generazioni future è stata effettuata dalla l. cost. n. 1/2022 in modo, a mio parere, troppo “circoscritto” e, perciò, riduttivo. Il legislatore costituzionale infatti, nel collocare tale principio nel testo del nuovo art. 9 e nel declinarlo tramite la formula sopra vista, ha legato il perseguimento dell’«interesse» di coloro che nasceranno in futuro esclusivamente alla tutela – da parte di chi oggi è in vita – *dell’ambiente e degli altri beni indicati da questa norma,*

generazioni presenti; così come, specularmente, dopo l’*anche c’è l’interesse delle generazioni future, ma è innegabile che permangano i riferimenti oggettivi dell’azione e degli obiettivi di tutela, ossia l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi*. Quindi, con questa formula, «il legislatore di revisione... ha fatto ... in modo di mantenere il più possibile aperta ... la possibilità di coesistenza di politiche parimenti fondate sia su approcci ispirati a concezioni antropocentriche, sia su approcci ispirati (o contaminati) da concezioni ecocentriche».

²⁶ V. al riguardo, per tutti, 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 A.I.C.*, n. 1/2020 (in <https://www.osservatorioaic.it/it/>), p. 72.

²⁷ Per esempio quella tedesca (art. 20a), svizzera (Preambolo) e ceca (Preambolo). Nell’audizione parlamentare più sopra ricordata Giorgio Grasso aveva suggerito questa apprezzabile formulazione del nuovo art. 9 comma 3 Cost.: «La Repubblica tutela l’ambiente e l’ecosistema, protegge la biodiversità ..., promuove lo sviluppo sostenibile, *nella responsabilità verso le future generazioni*» (Id., *Appunti per l’Audizione informale resa il 4 febbraio 2020*, cit., p. 10).

trascurando altri importanti profili. E' innegabile, per un verso, che l'ambiente, con le sue diverse "componenti" (la biodiversità, gli ecosistemi, ecc.), sia la «casa» (anche) delle generazioni future; e che pertanto la tutela di adeguate condizioni di vita di queste ultime "passi" necessariamente dalla protezione (e oggi, prima ancora, dalla preservazione dell'integrità) del primo. Ma dall'altro lato - come dimostrano gli studi e le elaborazioni ormai consolidati sul concetto di «sviluppo sostenibile» -, l'attenzione verso le generazioni future e la loro sorte richiede alle «generazioni presenti», in modo altrettanto necessario, *anche* la realizzazione di interventi e politiche di natura *economico-finanziaria, sociale, culturale*²⁸. Quindi la tutela dell'ambiente, a cui fa riferimento espresso il novellato testo costituzionale, è soltanto una "parte" (seppure, appunto, imprescindibile nell'attuale momento storico) del problema della salvaguardia delle generazioni future: quest'ultimo necessita oggi, piuttosto, di un approccio *sistemico ed «integrato»*, ben riassunto dall'espressione «ecologia integrale»²⁹ e che, sul terreno del diritto, è testimoniato da diverse Carte costituzionali europee (come ad esempio quelle belga e portoghese, oltre allo stesso

²⁸ Sono - secondo questa letteratura scientifica - le diverse «dimensioni» della sostenibilità, oltre a quella «ambientale»: v. al riguardo D. Porena, *Il principio di sostenibilità*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 106; M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente*, cit., p. 290, che definisce lo sviluppo sostenibile un concetto «poliedrico»; nella dottrina non giuridica, A. Pawlowski, *How Many Dimensions Does Sustainable Development Have?*, in *Sustainable Development*, n. 16/2008, p. 81.

²⁹ Espressione comune alla riflessione scientifica laica e, in particolare, alla dottrina sociale cattolica più recente: il riferimento, ovviamente, è all'Enciclica *Laudato si'* di Papa Francesco del 2015, spec. cap. IV (si consideri, tra l'altro, che la stessa prospettiva è sottesa all'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite, che - com'è noto - contiene «obiettivi» di *molteplice* natura, oltre a quelli «ambientali» in senso stretto).

Trattato U.E.³⁰⁾ e non³¹⁾, mentre manca nella Costituzione italiana riformata³²⁾.

³⁰ Rispettivamente, art. 7-*bis* della Costituzione belga («lo Stato Federale, le Comunità e le Regioni perseguono gli obiettivi dello sviluppo sostenibile *nei suoi aspetti sociali, economici e ambientali*, tenendo conto della solidarietà tra le generazioni»); artt. 66 e 81 della Costituzione del Portogallo (i quali richiamano l'obiettivo dello sviluppo sostenibile in relazione alla tutela dell'ambiente ed alla «[promozione dell']aumento del *benessere sociale ed economico* e della *qualità della vita* delle persone»); art. 3 del Trattato U.E. («L'Unione ... si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una *crescita economica equilibrata* e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira *alla piena occupazione e al progresso sociale*, e su un elevato livello di *tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente*»).

³¹ Come in particolare la Costituzione argentina, quella boliviana e quelle di diversi altri Stati dell'America Latina. Secondo una ricerca di Tania Groppi (*Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1/2016, p. 44 e tabella A1 allegata) l'obiettivo dello «sviluppo sostenibile» è sancito da ben 54 Carte costituzionali nel mondo.

³² Cfr., per questa notazione, G. Santini, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 cost.*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2/2021 (in www.forumcostituzionale.it), pp. 474 e 481; G. Grasso, *Appunti per l'Audizione informale resa il 4 febbraio 2020*, cit., pp. 9 s. (in riferimento ai dd.d.l. di revisione costituzionale allora in discussione); nonché l'Intervento conclusivo di Luca Imarisio, in questo Volume, p. 100. Favorevoli, invece, al mancato inserimento nella Costituzione del concetto/obiettivo della sostenibilità, nelle sue diverse «dimensioni», M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente*, cit., pp. 309 ss., e soprattutto R. Bifulco, *Primissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, cit., pp. 7 s. (per il quale, comunque, «la costituzionalizzazione delle generazioni future recupera implicitamente tutto l'*acquis* legato alla sostenibilità, stabilendosi che l'uso delle risorse deve tener conto anche di chi viene dopo di noi»; dovendosi peraltro riconoscere che il concetto di sviluppo sostenibile è «oggi oggetto di molteplici critiche nella letteratura internazionale del diritto dell'ambiente in ragione del fatto che si è spesso rivelato una clausola vuota, incapace di tradursi in norme concrete e operative»).

Ad ogni modo, pur a fronte delle criticità segnalate, quella sopra ricordata è stata la scelta – testuale e di collocazione sistematica – che ha fatto il nostro legislatore costituzionale. Si tratta comunque di una scelta, va riconosciuto, che “allinea” la nostra Carta fondamentale alla maggior parte dei documenti costituzionali contemporanei e che, nella misura in cui vi introduce esplicitamente l’«interesse verso la dimensione del futuro»³³ e costringe dunque il decisore politico a “guardare oltre” le scadenze elettorali contingenti (appunto per preservare l’«interesse delle future generazioni»)³⁴, pare idonea a segnare un passaggio significativo del nostro sistema verso il costituzionalismo del XXI secolo³⁵.

E’ con questa formula del nuovo art. 9 terzo comma che quindi bisogna adesso misurarsi. Al riguardo, mi pare che emergano principalmente *due* questioni interpretative (o “sotto-domande” di questa quarta e conclusiva domanda), che sottopongo innanzitutto all’attenzione dei relatori.

³³ Per tutti, sul punto, v. R. Bifulco, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, Franco Angeli, 2008.

³⁴ Sui riflessi della costituzionalizzazione della tutela «delle future generazioni» sulla configurazione della rappresentanza politica v. in particolare, dopo la riforma in esame, A. Morelli, *Ritorno al futuro. La prospettiva intergenerazionale come declinazione necessaria della responsabilità politica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2021 (in www.costituzionalismo.it), pp. 77 ss.

³⁵ Per questa considerazione v., in particolare, R. Bifulco, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell’ambiente*, cit., p. 8, per il quale «Il costituzionalismo moderno, quando ha affrontato la dimensione temporale del futuro, lo ha fatto, per lo più, guardando ad esso come dimensione di *libertà* e mai di responsabilità; il suo interesse è stato sempre per il divieto posto in capo al potere costituente (e quindi alla generazione che crea il nuovo ordine) di sottoporre le generazioni future alle sue leggi ... È solo il costituzionalismo *contemporaneo* che si è posto il compito di guardare al futuro come dimensione che impone *responsabilità* già nel presente» (corsivi miei). Sottolinea invece le «insidie» legate alla decisione di costituzionalizzare l’«interesse delle future generazioni» C. De Fiore, *Le insidie di una revisione pleonastica*, cit., pp. 155 s.

-4.1) La prima: questa costituzionalizzazione dell'«interesse delle generazioni future» - sia esso riconducibile o meno ad una vera e propria posizione giuridica soggettiva³⁶ - potrà incidere, a sua volta, sul *bilanciamento* dei diritti e dei principi operato dalla Corte Costituzionale, e dunque sulla valutazione della legittimità delle leggi (e, “a cascata”, dei provvedimenti amministrativi da parte del g.a.)? Si dovrà prestare (appunto nelle sedi giurisdizionali di legittimità) un'attenzione maggiore a questo aspetto dopo la riforma costituzionale in oggetto, sindacando la ragionevolezza delle fonti primarie - e quindi delle *decisioni politiche* -, oltre che dei provvedimenti amministrativi attuativi di queste, anche sotto il profilo della salvaguardia delle “esigenze” delle generazioni «che verranno»?

Io ritengo di sì, pur - va precisato - entro i limiti oggettivi tracciati dal *testo* costituzionale (che, come abbiamo visto, fa riferimento «*anche* [all']interesse delle future generazioni», e perciò in via non esclusiva) e dalla difficoltà, tanto di natura teorico-filosofica quanto di ordine pratico, di conoscere *oggi* le “esigenze” di coloro che saranno in vita in futuro (possiamo forse dire di conoscere le loro “esigenze vitali” e “fondamentali”, ma non altre, maggiormente esposte alla variabile del tempo...) ³⁷. Ciò, del resto, è quanto ha già iniziato a fare la Corte Costituzionale dopo la riforma dell'art. 81 del 2012 e l'introduzione del principio (/parametro) della «*sostenibilità del debito*» pubblico - a sua

³⁶ Cosa che molti in dottrina (come già accennato) negano radicalmente, sulla base di diversi argomenti: v. G. Azzariti, *Appunto per l'audizione presso la Commissione Affari costituzionali*, cit., p. 72, nonché M. Luciani, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in R. Bifulco - A. D'Aloia (cur.), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, Jovene, 2008, spec. pp. 437 e 440. Con riferimento specifico alla riforma costituzionale qui in esame, v. invece C. De Fiores, *Le insidie di una revisione pleonastica*, cit., p. 155, e l'Intervento conclusivo di Luca Imarisio, in questo Volume, pp. 98 s.

³⁷ Sottolineano questa difficoltà, tra gli Autori citati nella nota precedente, soprattutto Massimo Luciani e Claudio De Fiores.

volta preordinato a tutelare le future generazioni nelle loro possibilità di “spesa” e, quindi, di godimento dei diritti fondamentali –, sindacando le scelte di bilancio operate dai legislatori statale e regionali anche sotto questo aspetto³⁸. E’ plausibile che questo “schema di giudizio”, più attento che non in precedenza alla «dimensione del futuro» nelle decisioni politiche ed amministrative, verrà applicato anche (e *quantomeno*: v. subito oltre) ai provvedimenti che coinvolgono l’ambiente e le sue “componenti strutturali”³⁹, menzionate dal nuovo art. 9 Cost.

³⁸ Si vedano, in particolare, le sentt. n. 184/2016, 247/2017, 61/2018, 18/2019 e 115/2020 (sul bilancio come «bene pubblico» e sulla necessità di un’allocazione razionale delle risorse pubbliche, anche nella prospettiva della tutela dei «cittadini futuri» dal debito eccessivo), su cui in dottrina C. Bergonzini, *Prime note su un percorso giurisprudenziale: dalla sostenibilità del debito pubblico all’equità intergenerazionale*, in G. Colombini (cur.), *Studi in onore di Aldo Carosi*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, pp. 113 ss. Con riguardo specificamente alla riforma dell’art. 9 qui in esame, è stato sostenuto da un’autorevole dottrina che «il riferimento agli interessi delle generazioni future è in grado di rendere più complesso il bilanciamento poiché gli interessi umani si stratificano nel tempo sicché l’interesse della presente generazione non prevale sempre e necessariamente nei confronti degli interessi umani di chi ancora deve venire ad esistenza» (R. Bifulco, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell’ambiente*, cit., p. 7). V. anche, in tema, D. Porena, «Anche nell’interesse delle generazioni future». *Il problema dei rapporti intergenerazionali all’indomani della revisione dell’art. 9 della Costituzione*, in *federalismi.it*, n. 15/2022 [in www.federalismi.it], spec. pp. 136 e 140).

³⁹ Com’è avvenuto di recente in Germania dopo l’introduzione dell’art. 20a della Legge Fondamentale («Lo Stato tutela, assumendo con ciò la propria responsabilità nei confronti delle generazioni future, i fondamenti naturali della vita e gli animali mediante l’esercizio del potere legislativo, nel quadro dell’ordinamento costituzionale, e dei poteri esecutivo e giudiziario, in conformità alla legge e al diritto»), ad opera della nota sentenza del Tribunale Costituzionale del 24 marzo 2021, che ha dichiarato parzialmente illegittima la legge federale sulla protezione del clima del 12 dicembre 2019: v. al riguardo, nell’ampia bibliografia, M. Carducci, *Libertà “climaticamente” condizionate e governo del tempo nella sentenza del BVerfG del 24 marzo 2021*, in *laCostituzione.info* (in www.lacostituzione.info), 3 maggio 2021, e R. Bifulco, *Perché la storica sentenza tedesca impone una riflessione sulla*

-4.2) La seconda questione interpretativa sollevata dall'inserimento nel testo costituzionale dell'«interesse delle generazioni future» - ancora più seria della prima - è la seguente: questo principio (*/parametro*, come nel caso del riformato art. 81) dovrà essere utilizzato dalla Corte Costituzionale e dai giudici comuni esclusivamente per sindacare la legittimità delle leggi e dei provvedimenti amministrativi in materia di ambiente (o che coinvolgono, a qualche titolo, l'ambiente stesso e le sue ricordate "componenti strutturali"), oppure potrà espandersi anche *ad altre materie*, fino ad assumere magari una portata "sistemica" e "trasversale"? Detto con altre parole: l'introduzione del principio della tutela delle generazioni future determinerà una valutazione (anche) dal punto di vista dell'"impatto sul futuro" solo delle politiche ambientali, oppure porterà a sindacare con questa stessa "lente" *tutte le decisioni politiche ed amministrative* adottate dagli enti che formano la Repubblica?

Al riguardo, se si dovesse stare al dato letterale e "topografico" della revisione costituzionale in esame, bisognerebbe optare per la prima tesi: l'«interesse delle generazioni future», come sopra evidenziato (e criticato), è stato costituzionalizzato nell'art. 9 esclusivamente in relazione alla tutela dell'ambiente, perciò la valorizzazione delle "esigenze" di queste ultime dovrebbe avvenire essenzialmente in sede di realizzazione e di successiva valutazione delle politiche *ambientali*⁴⁰. Tuttavia - anche alla luce della giurisprudenza costituzionale posteriore alla riforma dell'art. 81, e sopra richiamata - mi sembra che si possa percorrere, almeno in linea di principio, anche un'altra "strategia argomentativa", di prospettiva più ampia, che porterebbe ad abbracciare la seconda tesi avanzata. Invero, adottando un criterio di interpretazione *sistematica* del nuovo art. 9 terzo comma Cost., si

responsabilità intergenerazionale, in *Luiss Open* (in www.open.luiss.it), 28 maggio 2021.

⁴⁰ E di tutte le attività economiche che le chiamano in causa, in base alla riforma dell'art. 41 operata dalla stessa l. cost. n. 1/2022.

potrebbe attribuire all'«interesse delle generazioni future» ivi sancito un significato/portata “generale”, coerente *con altre disposizioni costituzionali* che sottendono la tutela di tali generazioni sotto profili diversi: ad esempio, proprio l'art. 81. In questo modo, le esigenze di «chi verrà dopo di noi» potrebbero venire considerate ed «integrate» in un numero assai più elevato di politiche oltre a quelle ambientali, assumendo quasi una portata “trasversale”⁴¹.

Insomma, in base a questa seconda prospettiva, la tutela delle generazioni future potrebbe diventare – innanzitutto nel giudizio di legittimità costituzionale – un *nuovo “principio di integrazione”*, come tale idoneo ad incidere su *tutte* le materie oggetto di regolazione normativa, come oggi quello della tutela dell'ambiente.

Si tratterebbe certo di una “strategia argomentativa” in parte audace, tenendo conto della scelta operata, di fatto, dal legislatore costituzionale di quest'anno. E di un approdo interpretativo che, nella misura in cui introdurrebbe “a regime” la dimensione (/parametro) *temporale* nel sindacato sugli atti normativi (ed amministrativi) e le politiche pubbliche, rappresenterebbe un autentico “cambio di paradigma” rispetto al passato per il nostro ordinamento. Nonostante ciò, personalmente esso mi sembra preferibile in quanto permetterebbe di dare alla riforma costituzionale che ci occupa – ed alla tutela delle generazioni «che verranno» – tutta la sua “forza espansiva”, e delle implicazioni concrete di cui, *oggi*, si avverte un grande bisogno.

Del resto, la tendenza ad «integrare la dimensione del futuro» nelle decisioni pubbliche è già manifestata attualmente dal P.N.R.R., i cui interventi devono essere accompagnati, tra l'altro, da una «*relazione di*

⁴¹ Sottolineano le connessioni tra la tutela delle generazioni future – ed il principio di solidarietà intergenerazionale ad essa legato – in ambito ambientale ed in altri campi, ad esempio, D. Porena, «*Anche nell'interesse delle generazioni future*», cit., pp. 130 ss., e L. Bartolucci, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, in *Osservatorio A.I.C.*, n. 4/2021 (in <https://www.osservatorioaic.it/it/>), pp. 6 e 9 ss.

sostenibilità» sotto differenti profili (quindi non soltanto economica)⁴², la quale evidentemente può essere sindacata nella sua congruità e adeguatezza da parte del giudice amministrativo. Perché non immaginare uno strumento simile anche per le leggi e gli altri atti normativi?

Il futuro (appunto...) ci dirà se l'ipotesi interpretativa qui prospettata si concretizzerà o meno. In ogni caso, questa è - a mio parere - la domanda più stimolante per noi giuristi posta dalla revisione costituzionale del 2022.

⁴² V. al riguardo le «Linee guida per la redazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica da porre a base dell'affidamento di contratti pubblici di lavori del PNRR e del PNC», adottate ai sensi dell'art. 48 comma 7 del d.l. n. 77/2021 (convertito nella l. n. 108/2021), in www.mit.gov.it, pp. 31 ss.

Relazioni

La revisione costituzionale degli articoli 9 e 41: cosa cambia per il diritto costituzionale dell'ambiente?¹

di Giorgio Grasso

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi dell'Insubria

1. Due parole di saluto

Buongiorno a tutti e ringrazio davvero molto l'Università degli Studi di Torino, la sede decentrata di Cuneo e l'Ordine degli Avvocati per il graditissimo invito. Sono di origine savonese, vengo dall'Alta val Bormida, ai confini con la "Provincia Granda", e insegnando da numerosi anni all'Università degli Studi dell'Insubria, a Como e a Varese, è per me una cosa inedita intervenire in un convegno scientifico organizzato in questa città.

¹ Il testo riproduce la relazione tenuta durante il Convegno di cui si pubblicano ora gli Atti, conservando il tono vivace e lo stile tipico della discussione orale, con la sola aggiunta di essenziali riferimenti bibliografici.

Giorgio Sobrino, nella sua Introduzione, ha squadernato già molti temi e ha posto anche numerose domande alle quali, seguendo il percorso del mio ragionamento², proverò in parte a rispondere.

2. La revisione costituzionale di un principio fondamentale: perchè non averne paura

È la prima volta che si toccano i principi fondamentali della Costituzione, si è detto. In realtà nel 1967, con la legge costituzionale n. 1, si era già almeno integrata la lettura interpretativa di un altro principio fondamentale, stabilendo che l'art. 10, ultimo comma, quello che recita "Non è ammessa l'estradizione dello straniero per reati politici", "non si applica ai delitti di genocidio".

Ora, con la legge costituzionale n. 1/2022, ci troviamo di fronte a una revisione esplicita, espressa, "visibile" nel nuovo art. 9 della Costituzione, revisione che però, al di là del significato da attribuire al

² Si tratta di una linea di pensiero che riprende idee e riflessioni che chi scrive ha elaborato sul tema a partire dall'Audizione parlamentare svolta nel febbraio 2020, presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica (vedi G. Grasso, *Appunti per l'Audizione resa il 4 febbraio 2020, presso la 1^a Commissione (Affari Costituzionali) del Senato della Repubblica sul disegno di legge costituzionale n. 83 e connessi, "Tutela costituzionale dell'ambiente"*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, 2/2020, pp. 1-7), e poi ha sviluppato in altre successive occasioni. Vedi G. Grasso, *Ambiente, Paesaggio, Natura*, conferenza tenuta nell'ambito del Progetto *Le parole della Costituzione*, a cura di Bill, Biblioteca della legalità, San Fermo della Battaglia (Como), 19 novembre 2021, in <https://www.youtube.com/watch?v=yPgjCl7Qy7Y> ; G. Grasso, *L'espansione della categoria dei doveri costituzionali nella riforma costituzionale sull'ambiente*, in *Menabò di Etica e Economia*, n. 169/2022, 31 marzo 2022, pp. 1-3, in <https://archivio.eticaeconomia.it/lespansione-della-categoria-dei-doveri-costituzionali-nella-riforma-costituzionale-sullambiente/>; G. Grasso, *La riforma costituzionale sulla tutela ambientale e le sfide per le generazioni future*, Università del Salento, 28 aprile 2022, in <https://www.youtube.com/watch?v=hUIpb3joPXU>.

precedente del 1967, non va guardata con apprensione. Questo perché, in primo luogo, non c'è una perfetta identità tra il nucleo irriducibile, intangibile dei principi supremi, sottratti alla revisione costituzionale, come ci ha insegnato la Corte costituzionale nella sentenza n. 1146/1988, e la fundamentalità di tutti i dodici articoli che precedono la prima e la seconda parte della Costituzione. Ma soprattutto, poi – anche a voler considerare una sovrapposizione che, ripeto, non è mai completa tra i principi supremi, che costituiscono l'argine e il limite alla revisione costituzionale, e i principi fondamentali elencati nei primi dodici articoli della Costituzione – non c'è preoccupazione quando una riforma costituzionale, come quella in esame, allarga, estende, amplia, cioè quando la revisione costituzionale apre e non riduce, non comprime il godimento dei diritti. È vero semmai che, tutte le volte che “si apre” e tutte le volte che si tocca una disposizione costituzionale, occorre non guardare soltanto all'enunciato, anche piccolo, modificato dalla legge di revisione costituzionale, ma si deve rileggere integralmente il testo costituzionale. Ne consegue che la modifica dell'art. 9 della Costituzione, con l'inserimento di un nuovo terzo comma, così come le modifiche dell'art. 41, commi 2 e 3, comportano la necessità di una diversa lettura del quadro costituzionale complessivo, offrendosi probabilmente a chi deve comporre il bilanciamento degli interessi in gioco (dal legislatore alla Corte costituzionale) elementi inediti, di potenziale cambiamento e trasformazione.

3. L'origine parlamentare della revisione costituzionale e cenni sui lavori preparatori del testo di riforma costituzionale

C'è un altro aspetto di rilievo da rimarcare: questa è una riforma che nasce da progetti di legge esclusivamente di iniziativa parlamentare, promossi da parlamentari appartenenti un po' a tutte le forze politiche dell'arco costituzionale che, a un certo punto, hanno trovato la

convergenza nella predisposizione di un testo unificato. Non vi è stata, quindi, l'iniziativa del Governo, come avvenuto altre volte, e non si è portato avanti tenacemente un testo che avesse l'*imprimatur* dell'organo titolare della funzione di indirizzo politico, per cercare poi il sostegno di una maggioranza in Parlamento.

La riforma modifica l'art. 9 e l'art. 41 della Costituzione e come ricordava prima Giorgio Sobrino ho avuto l'occasione di essere stato uno degli esperti auditi dalla Commissione Affari Costituzionali del Senato, in una data che farò fatica a scordare: era il 4 febbraio 2020, nessuno di noi aveva ancora capito che cosa sarebbe successo di lì a pochissimo, un'audizione fatta in presenza, dunque, nella totale libertà di movimento (e di molto altro) che fino a quel momento avevamo.

Pare interessante sottolineare che quando ci fu il primo ciclo di audizioni, tra l'autunno 2019 e il febbraio 2020, i cinque progetti di legge attorno a cui fornimmo il nostro contributo di commenti e idee riguardavano soltanto la riforma dell'art. 9, senza toccare, invero, l'art. 41. In realtà, era già stato depositato un progetto di legge risalente al novembre 2018 che aveva come primo firmatario il senatore del Partito democratico Collina e che faceva riferimento espressamente all'art. 41 del testo costituzionale, ma nel corso di quelle prime audizioni tutti noi prendemmo in considerazione solo i testi che volevano modificare l'art. 9. Poi qualcuno suggerì che bisognava guardare anche all'art. 41 Costituzione e quando si arrivò, infatti, ad approvare il testo unificato l'art. 41 entrò dentro la revisione costituzionale³.

³ Un'ottima ricostruzione dei lavori preparatori che hanno portato all'approvazione finale della legge costituzionale n. 1/2022 è quella offerta da A.O. Cozzi, *La modifica degli artt. 9 e 41 Cost. in tema di ambiente: spunti dal dibattito francese sulla Carta dell'ambiente del 2004 tra diritti e principi*, in *DPCE Online*, 4/2021, pp. 3393 ss.

4. Una “stonatura” della riforma: il riferimento alla legge dello Stato di disciplina dei modi e delle forme di tutela degli animali

Anche l'art. 117, comma 2, lettera s), in un certo momento dei lavori parlamentari è stato oggetto di attenzione, ai fini di una sua possibile revisione costituzionale. Si tratta, come è noto, di quella norma che dal 2001, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, assegna alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la competenza ad occuparsi della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, si noti con l'uso al singolare di quest'ultima parola. Mi soffermo sulla mancata revisione costituzionale di questa disposizione, perché è proprio al suo interno che si voleva collocare quel riferimento alla tutela degli animali, poi finito, in modo abbastanza stonato⁴, tra i principi fondamentali. Provo a spiegare la mia posizione: scrivere nell'art. 9 che “La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali” implica riferirsi a una dislocazione delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni che si sarebbe dovuta più opportunamente disciplinare, integrando l'art. 117, comma 2, lettera s), e che non trova in nessun altro articolo posto tra i principi fondamentali un equivalente (parlandosi, infatti, di “apposite norme” per la tutela delle minoranze linguistiche, nell'art. 6, oppure di legge negli articoli 8 e 10). L'inserimento di questa previsione, piuttosto involuta, all'interno dell'art. 9 è stato il frutto, probabilmente, di un compromesso abbastanza al ribasso, tra chi avrebbe voluto il riconoscimento dei diritti degli animali in quanto esseri senzienti, seguendo una formulazione che ha preso piede nel diritto europeo e nel diritto internazionale, e chi contestava la stessa opportunità di prevedere qualsiasi riferimento agli animali nel testo costituzionale revisionato.

⁴ Così A.O. Cozzi, *La modifica degli artt. 9 e 41 Cost. in tema di ambiente: spunti dal dibattito francese sulla Carta dell'ambiente del 2004 tra diritti e principi*, cit., 3401. Anche Giorgio Sobrino mi pare d'accordo con questa impostazione, tanto da non aver detto quasi nulla sul punto, nella sua Introduzione.

5. Una revisione costituzionale “bilancio” o una revisione costituzionale “programma”?

Soffermandosi su quanto dispone il nuovo comma 3 dell'art. 9, la Repubblica “tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi anche nell'interesse delle future generazioni”, e, per rispondere al primo quesito posto da Giorgio Sobrino, certamente si tratta di una “revisione bilancio”, perché dà conto di una pregressa giurisprudenza costituzionale e di una dottrina che ben prima del 2001 - e dell'attribuzione alla potestà legislativa esclusiva statale della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - avevano costruito l'idea dell'ambiente come valore costituzionale.

Ricordo, tra i progetti di legge oggetto dell'audizione parlamentare, quello proposto dalla senatrice Gallone che si accontentava di aggiungere semplicemente la parola ambiente, preceduta da una virgola, nel secondo comma dell'art. 9, dopo “Tutela il paesaggio”, con una proposta di revisione davvero minimale. Ora, se avessimo dovuto fare una riforma costituzionale con una doppia lettura conforme e con le maggioranze qualificate richieste dall'art. 138 della Costituzione, soltanto per approvare una revisione così essenziale, essa sarebbe risultata tutto sommato superflua. Avere, invece, fatto riferimento anche alla biodiversità e agli ecosistemi - al plurale, tra l'altro, molto più corretto scientificamente di ecosistema, tanto che sarebbe stato opportuno, approfittando della riforma costituzionale, “correggere” proprio quanto dispone l'art. 117, comma 2, lettera s), che usa la forma singolare - assicura una potenzialità espansiva della riforma; ciò pur con tutte le problematiche che nascono ogniqualvolta si metta dentro al testo della Costituzione una semantica che non è giuridica, ma proveniente da altre scienze, cosa del resto già accaduta nel 2012 con la legge costituzionale n. 1 e con le numerose nozioni di matrice economica che essa ha inserito nell'art. 81 Costituzione: fasi avverse (e

favorevoli del ciclo economico); ricorso all'indebitamento; effetti del ciclo economico.

Non solo "revisione bilancio", allora, ma anche revisione capace di allargare nuove prospettive per il diritto costituzionale dell'ambiente e forse anche oltre, grazie soprattutto a quello che si può ben definire il plusvalore della riforma costituzionale, la sua cifra più autentica, l'inciso "anche nell'interesse delle future generazioni".

Revisione costituzionale che è anche un programma, molto impegnativo e ambizioso, va detto senza finzioni, se si vuole prendere sul serio quest'ultima disposizione. Dicevo, poco sopra, che tutte le volte che si approva una revisione costituzionale si aggiunge qualcosa, costringendo gli "interpreti" della Costituzione, chi fa le norme e chi le concretizza sul versante dell'amministrazione e della giurisdizione, a rivedere il senso dell'intero testo costituzionale. Inevitabilmente, per stare al contenuto della "nostra" riforma, per esempio, tra le nozioni di paesaggio e di ambiente, tra il "vecchio" paesaggio dell'art. 9, comma 2, e il "nuovo" ambiente collocato anch'esso nel medesimo articolo costituzionale, al comma 3, qualche situazione conflittuale finirà per venire fuori. Ieri ero a Lecce all'Università del Salento, nel "profondo Sud" della Penisola, oggi sono qui a Cuneo, nel "profondo Nord", se mi permettete la metafora: ebbene nel contesto salentino c'è il problema enorme dei parchi eolici, tanto che vi è chi sostiene che l'ambiente, come equilibrio ecologico, rischi di erodere lo spazio del paesaggio, in particolare per dare attuazione ad alcuni interventi del PNRR, per guardare a questioni più concrete, di tipo applicativo. Sta alla politica, agli organi di indirizzo politico, mi sento di rispondere, effettuare dei buoni bilanciamenti, recependo tutto ciò che c'è di utile nel PNRR, ma non necessariamente tutto ciò che c'è semplicemente nel Piano, se questo può determinare delle incrinature.

6. La revisione dell'art. 41 del testo costituzionale

La revisione modifica anche l'art. 41 della Costituzione, sia nel suo secondo comma, riferito all'iniziativa economica privata, sia nel suo terzo comma, riguardo alla programmazione e ai controlli di tutta l'attività economica, pubblica e privata.

La nuova formulazione del secondo comma prevede che l'iniziativa economica privata - che è il soggetto espresso del 1° comma - "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". Salute e ambiente sono state inserite con la riforma, esponendosi alle obiezioni di chi ha rilevato che nella clausola dell'utilità sociale queste due nozioni erano in realtà già ben presenti (ma su questo aspetto proverò subito ad offrire qualche ulteriore spunto di riflessione). A sua volta la nuova versione del terzo comma della disposizione costituzionale in esame affianca ora ai fini sociali, verso cui indirizzare e coordinare la programmazione e gli opportuni controlli dell'attività economica nel suo insieme, da determinare con legge, anche i fini ambientali.

La caratterizzazione ambientale che contraddistingue la revisione dell'art. 41 potrà influenzare le tecniche e le modalità del bilanciamento, impiegate in particolare dalla Corte costituzionale? Riprendendo la sentenza n. 85 del 2013, sul caso Ilva, ricordata oggi anche da Giorgio Sobrino, ritengo che quel tipo di bilanciamento potrà cambiare, perché è variato il quadro della cornice costituzionale: se, utilizzando una metafora, tocco lo spicchio dell'arancia, in realtà, tocco l'arancia intera e ciò è accaduto con la positivizzazione dell'ambiente tra i principi fondamentali della Costituzione. Tuttavia, se penso a come la Corte costituzionale ha contemperato i diversi interessi in gioco nella sentenza sull'Ilva, quando ha affermato in particolare che nessun diritto può essere tirannico e che non può mai esserci il primato assoluto di un diritto su un altro, ripetendosi quella situazione concreta

in vigore del nuovo art. 41, la Corte giungerebbe, probabilmente, alle medesime conclusioni, perché con quell'autorizzazione ambientale integrata, contenuta nel decreto legge oggetto del giudizio costituzionale, la politica aveva adeguatamente bilanciato tutti i valori in potenziale conflitto: lavoro, ambiente, sviluppo economico, salute e quant'altro.

7. “Anche nell’interesse delle generazioni future”: quale gerarchia per i valori costituzionali? Spunti conclusivi con uno sguardo alla Germania e all’attualità della guerra in Ucraina

Che l’ambiente non sia da mettere pregiudizialmente al primo gradino della gerarchia dei diritti e dei valori, lo dimostra anche un riferimento comparatistico a una decisione recente, citatissima, del Tribunale costituzionale federale tedesco, una decisione che riprende molti degli spunti sul tema del cambiamento climatico che Claudio Massa introducendo i lavori riportava. È una sentenza complessa con la quale, per dirla in modo molto sintetico, il Tribunale costituzionale federale tedesco ha affermato che ciò che la Germania ha fatto con la legge in tema di cambiamento climatico non basta, non è sufficiente per raggiungere oltre il 2030 gli obiettivi che l’accordo di Parigi richiede alla Germania e a tutti i paesi del mondo. C’è un passaggio cruciale della pronuncia, che si fonda sull’art. 20a del *Grundgesetz*, disposizione che richiede allo Stato di tutelare i fondamenti naturali della vita, assumendo con ciò la propria responsabilità nei confronti delle generazioni future – responsabilità, invero, parola ancora più adatta di interesse, impiegato nell’art. 9 Costituzione –, in cui il Tribunale costituzionale federale tedesco afferma che la tutela dell’ambiente (e con essa l’obiettivo di raggiungere la neutralità climatica) non beneficia di un primato assoluto in rapporto agli altri interessi, ma in caso di

conflitto deve essere conciliata con altri diritti e principi protetti dal *Grundgesetz*.

Ma ritorno all'Italia, per avviarmi verso le conclusioni. "Anche nell'interesse delle generazioni future", recita il nuovo testo costituzionale, nel quale l'uso della congiunzione appare molto interessante, perché implica tenere insieme lo sguardo al futuro (o alla libertà al futuro, citando ancora il Tribunale costituzionale federale tedesco), ma anche lo sguardo a chi è oggi in quest'aula o che ci vede e ascolta da remoto, cioè a tutti noi che viviamo questo momento del presente. Si coglie al contempo quanto sia stato opportuno non parlare di diritti delle generazioni future che poi diventa anche molto complicato e scivoloso rendere giustiziabili, immaginando un ricorso giurisdizionale per assicurarne la tutela, quanto rafforzare quello che è il vero punto di vista di tutte le questioni ambientali, come anche la dottrina più avvertita da tempo ha segnalato. Mi piace qui citare un saggio di venti anni fa di un collega torinese, anche lui di origini della Valle Bormida, Fabrizio Fracchia, che aveva rimarcato che l'ambiente va sempre visto come l'oggetto di un dovere, nel perseguimento di una solidarietà ambientale, da ricondurre a quei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale, richiamati dall'art. 2 della Costituzione⁵. Legando ora insieme l'art. 2 e l'art. 9 revisionato, emergono l'espansione della categoria dei doveri riferiti all'ambiente e una prospettiva che Parlamento, Governo, Corte costituzionale e giudici comuni dovranno prendere sempre in adeguata considerazione.

Tuttavia, se questa deve essere la direzione, non si può non essere realisti, rispetto al momento tragico che stiamo attraversando, e che mi porta a riflettere su due situazioni, due estremi che esprimono il

⁵ Vedi F. Fracchia, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Il diritto dell'economia*, 3/2002, pp. 215 ss.

dilemma verso il quale gli organi di indirizzo politico, prima, e le Corti, poi, sono destinati a muoversi.

Mi è piaciuta in proposito una frase dell'introduzione di Claudio Massa, quando ha detto: "pensare la fine, la fine è già arrivata". Questo spunto mi ha fatto venire in mente un grande filosofo tedesco che ha studiato tanto l'ambiente, Hans Jonas, autore di un famoso testo sul principio di responsabilità, che ha anche molto influenzato la stesura dell'art. 20a del *Grundgesetz* prima citato. Ad un certo punto del suo ragionamento Jonas diceva grosso modo: "la devastazione dell'ambiente rischia di mettere in pericolo l'idea stessa dell'uomo sulla terra". Allora se tengo stretta questa prospettiva, sempre nella sentenza tedesca c'è scritto che, benché l'ambiente non possa avere il primato assoluto, "nel contesto di questo bilanciamento di interessi l'importanza relativa dell'obbligo di proteggere il clima continuerà ad aumentare più il cambiamento climatico progredirà", cioè, come dire con altre più nette parole, peggio andranno le cose, dal punto di vista del cambiamento climatico, maggiormente la forbice si dovrà spostare a protezione dell'ambiente, assolutizzando questo valore. Questo è uno dei due estremi del dilemma da sciogliere.

L'altro estremo è rappresentato, purtroppo, da una guerra in Europa e da una *realpolitik* che richiede, forse, di ripensare la riapertura delle centrali a carbone, per dare risposte concrete e non facilmente rimandabili sul terreno dell'approvvigionamento energetico nazionale, con scelte che potrebbero non essere completamente in linea con il disposto del nuovo art. 9 Costituzione e che, anzi, potrebbero mettere sotto pressione lo stesso significato della riforma costituzionale appena approvata.

Del resto, proprio la guerra in corso ci ha costretto a tendere, forse eccessivamente, la portata prescrittiva di un altro principio fondamentale, quello dell'art. 11 Costituzione, secondo cui "l'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa", già dal momento in cui

nel febbraio 2022 vi sono state le prime dichiarazioni alla Camera e al Senato dell'allora Presidente del Consiglio Mario Draghi, avvenute senza mai citare l'art. 11, articolo negletto anche nel testo delle due risoluzioni parlamentari votate per sostenere l'azione del Governo. Se vale il confronto tra queste due disposizioni costituzionali e se abbiamo accettato di contrarre il principio fondamentale sul ripudio della guerra, proprio negli stessi giorni in cui veniva approvata la riforma costituzionale dell'art. 9, credo che difficilmente si potrà impedire che anche l'art. 9 possa subire uguale sorte, non riuscendo quindi a esprimere, di fronte a una situazione politica eccezionalmente avversa, tutta quella forza e quella spinta che il suo contenuto, invece, costituzionalmente gli riconoscerebbe.

Rapporti tra la tutela del paesaggio e dell'ambiente e governo del territorio nell'attività amministrativa

di Claudio Demaria

Avvocato del Foro di Cuneo

Premessa

Sulla Gazzetta Ufficiale n. 44 del 22 febbraio è stata pubblicata la Legge costituzionale 11 febbraio 2022, n.1, recante "Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente".

Come noto, viene, tra l'altro, aggiunto un nuovo comma all'art. 9 che, nella versione previgente la recente riforma, si limita alla tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico senza citare espressamente l'ambiente.

Con la riforma, "la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni" viene inserita tra i principi fondamentali dalla Carta costituzionale. Inoltre, si rinvia al legislatore per stabilire i modi e le forme di tutela degli animali. Infine, in materia di iniziativa economica privata, la norma esistente (art. 41 Cost.) viene integrata prevedendo che tale attività non possa svolgersi in modo da recare danno alla salute e all'ambiente.

Pare opportuno riflettere su quale sia stato il ruolo che la tutela paesaggistica ha rivestito prima della riforma e quali siano stati i suoi rapporti con una delle altre materie che rivestono particolare importanza quando si pensa alla tutela dell'ambiente, vale a dire quella del governo del territorio, o, se vogliamo ricorrere alla terminologia tradizionale, all'urbanistica.

In realtà, il tema della tutela del paesaggio, almeno dall'ultimo quarto del secolo scorso, è divenuto assolutamente centrale, sia in relazione alla tutela dell'ambiente e sia alle sue, inevitabili, relazioni con l'urbanistica.

Infatti, com'è stato osservato recentemente da una dottrina decisamente critica nei confronti della riforma¹, *“È sì un dato oggettivo che l'art. 9 non usa la parola “ambiente” (...) ma questo non vuol dire affatto che non si tratti di un bene che già ha trovato inequivoca protezione nella stessa Costituzione”*, e ciò sulla base una copiosa giurisprudenza costituzionale che, appunto, affermava che la tutela dell'ambiente era già implicitamente presente nella Costituzione. Questo perché, in effetti, l'art. 9 è stato uno dei primi riferimenti utilizzato dalla Corte Costituzionale per arrivare a una tutela dell'ambiente².

Se così stanno le cose, diventa assolutamente fondamentale il rapporto non solo tra enti (e quindi tra Stato e Regioni ed Enti locali) ma anche quello tra strumenti che quegli enti utilizzano per tutelare il paesaggio e, quindi, almeno secondo l'interpretazione prevalente prima della

¹ G. Severini – P. Carpentieri, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, in www.giustiziainsieme.it; *contra*, G. Amendola, *L'inserimento dell'ambiente in costituzione non è inutile né pericoloso*, in www.giustiziainsieme.it.

² Si vedano, tra le tante, Corte costituzionale, 30/12/1987, n.641, *Giur. it.* 1988, I,1,1456; Corte costituzionale, 28/05/1987, n.210, *Riv. giur. urbanistica* 1987, 357; Corte costituzionale, 29/12/1982, n.239, *Quaderni regionali* 1983, 213.

riforma, anche l'ambiente e, quindi, sono cruciali i rapporti tra pianificazione paesaggistica e pianificazione urbanistica.

Capitolo I - L'evoluzione legislativa della tutela paesaggistica

Ora, sotto questo profilo, io credo che si possano individuare tre distinti periodi: il primo va dal 1948 al 1985; il secondo va dal 1985 (quando venne approvata la "legge Galasso") al 2004 (anno in cui venne approvato il codice dei beni culturali e del paesaggio) e il terzo che va dal 2004 ad oggi³.

Nonostante la costituzionalizzazione, al secondo comma dell'articolo 9, della tutela del paesaggio, fino al 1985 la materia è stata essenzialmente disciplinata da una legge precostituzionale, la legge n. 1497 del 26 giugno 1939, dal titolo "Protezione delle bellezze naturali" e dal relativo Regolamento⁴.

Per la verità, fin dall'inizio del Novecento, la problematica era stata affrontata con la legge n. 778/1922, cosiddetta "legge Croce", il cui art. 1, assoggettava a speciale protezione le cose immobili la cui conservazione presenta un notevole interesse pubblico a causa della loro bellezza naturale o della loro particolare relazione con la storia civile e letteraria. Si proteggevano anche le "bellezze panoramiche"⁵.

La legge del 1939 era improntata a una concezione essenzialmente statica e conservativa della tutela di quanto potesse essere considerato pregevole in senso estetico ed esprimeva una visione fortemente

³ Cfr. G. Severini, *L'evoluzione storica del concetto giuridico di paesaggio*, ne *Il "paesaggio" di Alberto Predieri*, a cura di G. Morbidelli e M. Morisi, Firenze 2019.

⁴ Sulla legge numero 1497/1939, si veda, per tutti, T. Alibrandi - P. Ferri, *I Beni culturali e ambientali*, Milano, 1995.

⁵ Legge 11 giugno 1922, n. 778, *Per la tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico* (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 148 del 24 giugno 1922).

unitaria e omogenea della disciplina normativa del “bello storico artistico” e del “bello naturale”⁶.

Con la legge del 1939, in sostanza, la tutela, definita protezione, era approntata attraverso l'imposizione di un vincolo puntuale su una serie di beni indicati nell'articolo 1.

Si trattava delle cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità geologica; delle ville, dei giardini e dei parchi che, non contemplati dalle leggi per la tutela delle cose d'interesse artistico o storico, si distinguono per la loro non comune bellezza; dei complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale; delle bellezze panoramiche considerate come quadri naturali e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze.

In Provincia di Cuneo, ad esempio, si possono rammentare la dichiarazione di notevole interesse pubblico della zona comprendente il centro abitato e terreni circostanti del comune di Limone Piemonte (D.M. 09/12/1959); la dichiarazione di notevole interesse pubblico della frazione Limonetto nel comune di Limone Piemonte (D.M. 22/06/1967) e la dichiarazione di notevole interesse pubblico delle regioni di Chialvetta e Chiappera nel comune di Acceglio (D.M. 13/07/1970).

Si tratta di un vincolo di inedificabilità relativa, superabile con il rilascio della prescritta autorizzazione paesistica.

Proprio sulla base di tale disposizione normativa, nell'interpretare “il paesaggio”, per molto tempo si affermò la tesi restrittiva, in base alla quale la locuzione costituzionale si sarebbe dovuta riferita alle sole

⁶ A. Crosetti - D. Vaiano, *Beni culturali e paesaggistici*, Torino, 2005

“bellezze naturali” risultando così legata al particolare pregio estetico dell’oggetto da tutelare.

Era la tesi sostenuta in dottrina autorevolmente dal Sandulli⁷, secondo il quale per paesaggio deve intendersi “il panorama romanticamente inteso come insieme di oggetti naturali aventi valore estetico con la conseguenza che la tutela si esaurisce nella sua conservazione e conservazione”.

Tale tesi era sostanzialmente quella accolta, all’epoca, dalla Corte costituzionale che, ad esempio, con la sentenza n.141/1972 ebbe a evidenziare *“la separazione dell'urbanistica in senso proprio (...) dalla problematica concernente la conservazione e valorizzazione delle bellezze naturali d'insieme cioè di quelle località il cui caratteristico **aspetto abbia valore estetico e tradizionale, e delle bellezze panoramiche considerate come quadri naturali** nonché di quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze”*⁸.

La legge del 1939 contemplava anche i piani paesaggistici.

In particolare, l’art. 5 attribuiva al Ministro per l'educazione nazionale la facoltà di disporre un piano territoriale paesistico, con riferimento alle vaste località incluse nell'elenco di cui ai nn. 3 e 4, da redigersi secondo le norme dettate dal regolamento e da approvarsi e pubblicarsi insieme con l'elenco medesimo, al fine di impedire che le aree di quelle località siano utilizzate in modo pregiudizievole alla bellezza panoramica.

Il piano paesistico riguardava, dunque, i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale; le bellezze panoramiche considerate come quadri naturali

⁷ A.M. Sandulli, *La tutela del paesaggio nella costituzione*, in *Riv. Giur. Ed.* 1967, II, 69.

⁸ Corte Costituzionale, 24 luglio 1972, n. 141, in *Giur. Cost.* 1972, 1415.

e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze.

Ai sensi dell'articolo 12 della legge, poi, l'approvazione dei piani regolatori o di ampliamento dell'abitato, avrebbe dovuto essere "impartita" di concerto con il Ministero dell'educazione nazionale.

Dell'art. 5 è stata data una scarsissima applicazione per un duplice ordine di fattori: da un lato la redazione del piano presupponeva l'apposizione del vincolo, apposizione invero assai limitata, dall'altro la sua adozione era meramente facoltativa.⁹

Dalla giurisprudenza amministrativa era chiarito come il piano paesistico non potesse svolgere funzioni propriamente urbanistiche atteso che le direttive per la trasformazione dell'uso del territorio devono essere contenute negli strumenti urbanistici.¹⁰

Nello stesso senso era orientata la Cassazione, secondo la quale i piani territoriali paesistici devono intendersi diretti esclusivamente alla tutela delle bellezze naturali e del paesaggio, e quindi non si sovrappongono, escludendole, alle norme urbanistiche, bensì concorrono con le medesime, sicché essi non incidono, salvo il rispetto del piano territoriale paesistico eventualmente disposto, sul potere dell'autorità comunale di provvedere attraverso il piano regolatore generale¹¹.

Nel frattempo, a metà degli anni '70, hanno cominciato a operare le Regioni. In particolare, con il d.p.r. n. 616/1977 che dava attuazione alla legge delega n. 382 /1975, sono state trasferite e delegate alle

⁹ A. Crosetti - D. Vaiano, *Beni culturali e paesaggistici*, cit., 230.

¹⁰ Consiglio di Stato, sez. I, 20 agosto 1957 n. 1338, in *Riv. Giur. Ed.* 1958, 608.

¹¹ Cassazione civile sez. II, 10 marzo 1981, n.1334, in *Giust. civ. Mass.* 1981, fasc. 3.

Regioni le funzioni amministrative relativamente a una serie di materie.

Per quanto qui di interesse, ai sensi dell'articolo 79, vengono trasferite alle regioni le funzioni amministrative dello Stato e degli enti pubblici nazionali e interregionali nelle materie «urbanistica, tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale», «viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale», «navigazione e porti lacuali», «caccia», «pesca nelle acque interne», come attinenti all'assetto ed utilizzazione del rispettivo territorio.

Il successivo articolo 80 stabilisce che le funzioni amministrative relative alla materia «urbanistica» concernono la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente.

Con una certa ambiguità terminologica viene utilizzata, quanto alle bellezze naturali, e cioè al paesaggio, nella rubrica dell'articolo 82, l'espressione "beni ambientali"¹².

L'art. 82 dispone, segnatamente, che sono delegate alle regioni le funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato per la protezione delle bellezze naturali per quanto attiene alla loro individuazione, alla loro tutela e alle relative sanzioni.

La delega riguarda tra l'altro le funzioni amministrative concernenti:

a) l'individuazione delle bellezze naturali, salvo il potere del Ministro per i beni culturali e ambientali, sentito il Consiglio nazionale per i beni culturali e ambientali, di integrare gli elenchi delle bellezze naturali approvate dalle regioni;

¹² P. Carpentieri, *Voce Paesaggio (dir.amm.)*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma.

b) la concessione delle autorizzazioni o nulla osta per le loro modificazioni.

Continuava, dunque, ad essere pienamente operante il sistema delineato dalla legge del 1939.

Ma è solo nel 1985 che si verifica una vera propria svolta, possiamo ben dire un'inversione di tendenza, nella regolamentazione della materia. In quell'anno, infatti, viene approvata la legge n. 431, che converte il decreto-legge n. 312, meglio nota come "Legge Galasso", dal proponente, On.le Giuseppe Galasso, allora Sottosegretario del Ministero dei Beni culturali e ambientali.

La legge segue l'annullamento del decreto ministeriale 21 settembre 1984 da parte del Tar Lazio¹³.

La legge n. 431/85 introduce all'art. 82 del d.p.r. n. 616/77, nove commi, il primo dei quali sottopone a vincolo paesaggistico, ai sensi della legge n. 1497/39, vasti ambiti territoriali.

Trattasi, in particolare, de: a) i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare; b) i territori contermini ai laghi compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi; c) i fiumi, i torrenti ed i corsi d'acqua iscritti negli elenchi di cui al testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici, approvato con R.D. 11 dicembre 1933, n. 1775, e le relative sponde o piede degli argini per una fascia di 150 metri ciascuna; d) le montagne per la parte eccedente 1.600 metri sul livello

¹³ T.A.R. Lazio, sez. II, 31 maggio 1985, n.1548, in *Riv. Giur. Ed.* 1985, I,503, secondo cui "È riservata alla legge la emanazione di statuizioni di carattere generale ed astratto in materia di tutela del paesaggio; pertanto, in tale materia il provvedimento amministrativo deve possedere carattere puntuale e concreto, traducendosi la funzione amministrativa nella verifica, in relazione a casi singoli, delle condizioni stabilite dall'ordinamento per l'imposizione di vincoli determinati su beni astrattamente riconducibili alle categorie individuate dal legislatore".

del mare per la catena alpina e 1.200 metri sul livello del mare per la catena appenninica e per le isole; e) i ghiacciai e i circhi glaciali; f) i parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi; g) i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento; h) le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici; i) le zone umide incluse nell'elenco di cui al decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 1976, n. 448; l) i vulcani; m) le zone di interesse archeologico.

Possiamo senz'altro sostenere che, con la l'approvazione della "legge Galasso" trova piena affermazione quindi l'altra interpretazione, antitetica a quella sostenuta dal Sandulli, sostenuta in dottrina dal Predieri¹⁴, secondo la quale la tutela del paesaggio si estende oltre la conservazione delle bellezze naturali e ciò in due direzioni:

1) nella prima il paesaggio come forma sensibile dell'ambiente investe non le sole bellezze, con riferimento a criteri estetici, ma ogni preesistenza naturale, insomma l'intero territorio;

2) nella seconda la tutela del paesaggio viene interpretata come forma del paese plasmata dall'azione della comunità e investe ogni intervento umano che operi nel divenire del paesaggio stesso qualunque possa essere l'area in cui viene svolto.

Insomma, una tutela del paesaggio dinamica, che sosteneva il Predieri, "non può essere limitata alla protezione di quelle bellezze, né tantomeno alla loro semplice conservazione".

Ora, entrata in vigore della legge Galasso, l'estensione del regime vincolistico ad ampie fasce territoriali non consentiva più una gestione

¹⁴ A. Predieri, *Paesaggio*, in *Enc. Dir.* XXXI, Milano, 1981, p. 503; Id., *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, II, Firenze 1969, 379.

della tutela paesistica solo attraverso i decreti di individuazione con il solo meccanismo autorizzativo.

Con l'art. 1-bis, aggiunto in sede di conversione, si stabiliva conseguentemente, che "Con riferimento ai beni e alle aree elencati dal quinto comma dell'articolo 82 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, come integrato dal precedente articolo 1", le regioni dovessero sottoporre - "sottopongono" - a specifica normativa d'uso e di valorizzazione ambientale il relativo territorio "mediante la redazione di piani paesistici o di piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali", da approvarsi entro un certa data, il 31 dicembre 1986.

Si prevedeva inoltre che, decorso inutilmente tale termine, il Ministro per i beni culturali e ambientali esercitasse poteri surrogatori.

Il riferimento espresso a una specifica normativa d'uso e di valorizzazione lascia trasparire l'intenzione del legislatore di non restringere l'attività di programmazione paesistica al profilo della mera conservazione.

Il paesaggio, quindi, è passato da una tutela puramente estetica di cose e luoghi isolatamente considerati, ciascuno per sé stesso, a una tutela di carattere globale che considera il territorio della struttura fisionomia dei luoghi che si sono venuti formando in natura o sono stati qualificati dalla storia dell'intervento dell'uomo.

Non c'è più il riferimento alla sola conservazione, ma si tende a prendere anche in considerazione il problema sotto un profilo dinamico e quindi si passa da una tutela puramente estetica a una tutela di carattere globale.

La giurisprudenza che si è occupata di tale disposizione, ad esempio, ha avuto modo di sostenere che *"In virtù della primarietà dell'interesse*

alla tutela del paesaggio, la pianificazione paesaggistica ambientale ha lo scopo di dettare norme minime inderogabili rispetto alle quali la pianificazione urbanistica svolge una funzione meramente attuativa, trovando un limite non superabile nella disciplina di livello sovraordinato¹⁵.

Ben può, è stato deciso, il piano paesistico territoriale - nell'individuare i beni che siano ritenuti meritevoli di tutela - dettare prescrizioni in contrasto con il piano regolatore generale¹⁶.

Secondo altra giurisprudenza, "il P.P.T. approvato ai sensi dell'art. 1 bis della l. n. 431 del 1985, in virtù del decreto 4 luglio 2002 del Ministero per i Beni e le Attività culturali, costituisce norma speciale a carattere prevalente sulla normativa generale e sugli altri strumenti di regolazione del territorio, assumendo in sé una strategica e insostituibile funzione conservativa degli ambiti reputati meritevoli di tutela, in quanto tali non condizionabili da scelte di tipo meramente urbanistico, per loro natura orientate allo sviluppo edilizio e infrastrutturale"¹⁷.

L'evoluzione si completa con l'entrata in vigore del Codice dei beni culturali e del paesaggio (D. Lgs. n. 42/2004); nel frattempo, come ha ricordato il Professor Grasso, era cambiata anche la Costituzione perché la materia è stata attribuita alla competenza esclusiva dello Stato.

Lo Stato ha, dopo la riforma, la legislazione esclusiva nelle seguenti materie: s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Sono materie di legislazione concorrente quelle relative al governo del territorio e alla valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali.

¹⁵ T.A.R. Lazio, sez. II, 20 settembre 1989, n.1270, in *Foro it.* 1991, III, 204.

¹⁶ Consiglio di Stato sez. IV, 29/07/2003, n.4351, in *Riv. Giur. Ed.* 2004, I, 605.

¹⁷ T.A.R. Campania, Napoli, sez. III, 04/12/2015, n. 5675, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

Quanto alla disciplina dettata dal Codice, come è stato osservato in dottrina¹⁸, il codice si autoproclama, in un certo qual senso, norma primaria di attuazione dell'art. 9, perché l'art. 1 afferma che "In attuazione dell'articolo 9 della Costituzione, la Repubblica tutela e valorizza il patrimonio culturale in coerenza con le attribuzioni di cui all'articolo 117 della Costituzione e secondo le disposizioni del presente codice". Viene definito espressamente il paesaggio, all'art. 131, come territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e di loro interrelazioni.

Il Codice dei beni culturali ambientali dedica alla pianificazione paesaggistica quattro articoli: l'articolo 135 e gli articoli 143 144 e 145 facenti parte del capo terzo del Titolo I della parte III del codice.

Il D. Lgs n. 42/2004 ha inteso attribuire una rilevanza primaria ai piani paesaggistici configurandoli come lo strumento fondamentale per la protezione, valorizzazione e gestione del paesaggio affidandoli alla competenza regionale.

Il problema focale, con riferimento alla pianificazione paesaggistica prevista e disciplinata dal codice, è quello dei rapporti tra Stato e Regioni da un lato e, dall'altro, tra piani paesaggistici e piani urbanistici.

Sono rilevabili, in via generale, due novità: (i) a prima novità riguarda l'efficacia territoriale dei Piani e l'obbligo di considerare, a tal fine, l'intero territorio regionale; (ii) la seconda novità riguarda la sintesi dei due atti pianificatori in un "unico" Piano paesaggistico (artt. 135, 143 e 145) (il piano è quindi uno).

Il Piano è lo strumento di protezione giuridica uniforme a struttura composita, sia di piano urbanistico di area vasta sia di strumento di

¹⁸ M. Asaro, *La supremazia della pianificazione paesaggistica*, in *Riv. Giur. ambienteDiritto.it* Anno XXI, fascicolo 3/2021.

salvaguardia culturale della superficie regionale, con contenuti conoscitivi, propositivi (linee guida) e prescrittivi, prevedendosi azioni di conservazione, recupero e ripristino dirette alle amministrazioni locali e persino ai privati, esso racchiude scelte destinate a conformare sia il territorio che la proprietà.

La coesistenza del Piano paesaggistico “puro” e del Piano “urbanistico-territoriale” con specifica considerazione dei valori paesaggistici – equiparati dal Codice (art. 135, comma 1) – fa sì che oggi lo strumento di pianificazione paesaggistica regionale, qualunque delle due forme esso assuma, presenti contenuti e procedure di adozione sostanzialmente uguali.

La tendenza ad attribuire al piano paesaggistico la funzione di piano a portata generale e sovraordinata rispetto agli altri strumenti di pianificazione territoriale, appare ispirato tanto dalla volontà di coordinare la pianificazione del paesaggio con le altre forme di pianificazione, quanto da quella di ribadire la superiorità e la preminenza del piano paesaggistico rispetto a qualsivoglia altro strumento pianificatorio.

Come abbiamo visto, la competenza all’emanazione dei piani paesaggistici è attribuita alle regioni.

Peraltro, ai sensi dell’Articolo 135, comma 1, terzo periodo, “L’elaborazione dei piani paesaggistici avviene congiuntamente tra Ministero e regioni, limitatamente ai beni paesaggistici di cui all’articolo 143, comma 1, lettere b), c) e d), nelle forme previste dal medesimo articolo 143”¹⁹.

¹⁹ Si riporta il testo della norma:

b) ricognizione degli immobili e delle aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell’articolo 136, loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché determinazione delle specifiche

Sotto tale profilo, in dottrina si è osservato che la pianificazione paesaggistica ha subito una metamorfosi nel segno della “consensualità obbligata”²⁰.

Ai sensi dell’art. 143, Piano paesaggistico, comma secondo, le regioni, il Ministero ed il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare possono stipulare intese per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta dei piani paesaggistici, salvi i casi di pianificazione congiunta. Nell'intesa è stabilito il termine entro il quale deve essere completata l'elaborazione del piano. Il piano è oggetto di apposito accordo fra pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241. L'accordo stabilisce altresì i presupposti, le modalità ed i tempi per la revisione del piano, con particolare riferimento all'eventuale sopravvenienza di dichiarazioni emanate ai sensi degli articoli 140 e 141 o di integrazioni disposte ai sensi dell'articolo 141-bis. Il piano è approvato con provvedimento regionale entro il termine fissato nell'accordo. Decorso inutilmente tale termine, il piano, limitatamente ai beni paesaggistici di cui alle lettere b), c) e d) del comma 1, è approvato in via sostitutiva

prescrizioni d'uso, a termini dell'articolo 138, comma 1, fatto salvo il disposto di cui agli articoli 140, comma 2, e 141-bis;

c) ricognizione delle aree di cui al comma 1 dell'articolo 142, loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché determinazione di prescrizioni d'uso intese ad assicurare la conservazione dei caratteri distintivi di dette aree e, compatibilmente con essi, la valorizzazione;

d) eventuale individuazione di ulteriori immobili od aree, di notevole interesse pubblico a termini dell'articolo 134, comma 1, lettera c), loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché determinazione delle specifiche prescrizioni d'uso, a termini dell'articolo 138, comma 1.

²⁰ A. Carminati, *La Corte applica il principio di leale collaborazione in materia di pianificazione paesaggistica a favore dello Stato, ma la via consensuale e produce impasse e squilibri, nota a Corte costituzionale, 22 ottobre 2020, n. 240, in Forum di quaderni costituzionali, 2, 2021.*

con decreto del Ministro, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Il terzo comma dell'art. 143 dispone, a sua volta, che approvato il piano paesaggistico, il parere reso dal soprintendente nel procedimento autorizzatorio di cui agli articoli 146 e 147 è vincolante in relazione agli interventi da eseguirsi nell'ambito dei beni paesaggistici di cui alle lettere b), c) e d) del comma 1, salvo quanto disposto al comma 4, nonché quanto previsto dall'articolo 146, comma 5.

La norma individua contenuti obbligatori e facoltativi del piano.

Per quanto riguarda i primi, si tratta dei seguenti:

a) ricognizione del territorio oggetto di pianificazione, mediante l'analisi delle sue caratteristiche paesaggistiche, impresse dalla natura, dalla storia e dalle loro interrelazioni, ai sensi degli articoli 131 e 135;

b) ricognizione degli immobili e delle aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell'articolo 136, loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché determinazione delle specifiche prescrizioni d'uso, a termini dell'articolo 138, comma 1, fatto salvo il disposto di cui agli articoli 140, comma 2, e 141-bis;

c) ricognizione delle aree di cui al comma 1 dell'articolo 142, loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché determinazione di prescrizioni d'uso intese ad assicurare la conservazione dei caratteri distintivi di dette aree e, compatibilmente con essi, la valorizzazione;

d) eventuale individuazione di ulteriori immobili od aree, di notevole interesse pubblico a termini dell'articolo 134, comma 1, lettera c), loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché determinazione delle specifiche prescrizioni d'uso, a termini dell'articolo 138, comma 1;

e) individuazione di eventuali, ulteriori contesti, diversi da quelli indicati all'articolo 134, da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione;

f) analisi delle dinamiche di trasformazione del territorio ai fini dell'individuazione dei fattori di rischio e degli elementi di vulnerabilità del paesaggio, nonché comparazione con gli altri atti di programmazione, di pianificazione e di difesa del suolo;

g) individuazione degli interventi di recupero e riqualificazione delle aree significativamente compromesse o degradate e degli altri interventi di valorizzazione compatibili con le esigenze della tutela;

h) individuazione delle 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;

i) individuazione dei diversi ambiti e dei relativi obiettivi di qualità, a termini dell'articolo 135, comma 3.

Sotto l'aspetto facoltativo, il piano può prevedere:

a) la individuazione di aree soggette a tutela ai sensi dell'articolo 142 e non interessate da specifici procedimenti o provvedimenti ai sensi degli articoli 136, 138, 139, 140, 141 e 157, nelle quali la realizzazione di interventi può avvenire previo accertamento, nell'ambito del procedimento ordinato al rilascio del titolo edilizio, della conformità degli interventi medesimi alle previsioni del piano paesaggistico e dello strumento urbanistico comunale;

b) la individuazione delle aree gravemente compromesse o degradate nelle quali la realizzazione degli interventi effettivamente volti al recupero ed alla riqualificazione non richiede il rilascio dell'autorizzazione di cui all'articolo 146.

L'entrata in vigore delle disposizioni di cui al comma 4 è subordinata all'approvazione degli strumenti urbanistici adeguati al piano paesaggistico, ai sensi dell'articolo 145, commi 3 e 4.

A far data dall'adozione del piano paesaggistico non sono consentiti, sugli immobili e nelle aree di cui all'articolo 134, interventi in contrasto con le prescrizioni di tutela previste nel piano stesso. A far data dalla approvazione del piano le relative previsioni e prescrizioni sono immediatamente cogenti e prevalenti sulle previsioni dei piani territoriali ed urbanistici.

Le previsioni dei piani paesaggistici di cui agli articoli 143 e 156 “non sono derogabili”, dispone l’art. 145, comma terzo, del Codice , “da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico, sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province, sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici, stabiliscono norme di salvaguardia applicabili in attesa dell'adeguamento degli strumenti urbanistici e sono altresì vincolanti per gli interventi settoriali. Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette”.

Capitolo II - I rapporti tra la pianificazione paesaggistica e quella urbanistica

La giurisprudenza amministrativa che si è pronunciata in materia è assolutamente consolidata: già nel 2010 una sentenza del TAR Lazio

aveva osservato che la tutela paesaggistica deve precedere e orientare le scelte urbanistiche edilizie locali²¹.

Il Consiglio di Stato, sempre nel 2010²², afferma che la tutela del paesaggio ha assunto una portata generale e comunque una decisiva prevalenza di valore rispetto alla pianificazione urbanistica con un evidente recupero di funzioni e di poteri da parte dello Stato (questa sentenza lo rilevava già) nella materia perché, ancorché siano le Regioni a dover approvare i piani paesaggistici, con riferimento alla maggior parte dei beni vincolati, è obbligatoria l'approvazione congiunta il che mette lo Stato in una posizione di arbitro della situazione.

In ordine alla gerarchia tra i piani, è perentoria e molto chiara una recente sentenza del Consiglio di Stato²³ con la quale si afferma che i piani paesaggistici sono *“in cima alla piramide degli strumenti di pianificazione del territorio. e ad essi devono conformarsi in caso di contrasto gli altri strumenti urbanistici”*.

Sicché non è neppure d'ostacolo una precedente previsione urbanistica più favorevole al privato (cfr., n. 1355/2020).

Sempre in ordine al rapporto tra gli strumenti urbanistici e la pianificazione paesaggistica, la giurisprudenza amministrativa ha sostenuto che *“i beni costituenti bellezze naturali possono formare oggetto di distinte forme di tutela ambientale, anche in via cumulativa, a seconda del profilo considerato, con la duplice conseguenza che la tutela paesaggistica è perfettamente compatibile con quella urbanistica trattandosi di forme*

²¹ TAR Lazio, II quater, 22 novembre 2010, n. 33741, in www.giustizia-amministrativa.it.

²² Consiglio di Stato sez. IV, 05/07/2010, n.4244, in *Foro amm.* CDS 2010, 7-8, 1416.

²³ Consiglio di Stato sez. IV 24 febbraio 2020 n. 1355, in www.giustizia-amministrativa.it, annotata da A. Sola, *Il rapporto di primazia dei piani paesaggistici*, in *Riv. Giur. ambienteDiritto.it* Anno XXI, fascicolo 3/2021.

complementari di protezione, preordinate a curare, con diversi strumenti, distinti interessi pubblici”²⁴.

Basterebbe quindi già l’affermazione nella sentenza n. 1355 per esaurire l’argomento. Tuttavia, ci si è posti il problema, fermo restando il principio di gerarchia e la prevalenza del piano paesistico, di quale sia la funzione dei piani urbanistici. Per esempio, con una sentenza del 2019²⁵, il Consiglio di Stato ha affermato che la tutela paesaggistica è perfettamente compatibile con quella urbanistica, trattandosi di forme complementari di protezione preordinate a curare con diversi strumenti distinti interessi pubblici.

Quindi, il Comune conserva la titolarità anche della competenza a introdurre vincoli e prescrizioni preordinate al soddisfacimento di interessi paesaggistici; quello che non può fare il Comune è quello di normare con la pianificazione urbanistica in modo deteriore per l’ambiente. Quindi, possono essere introdotte delle disposizioni più restrittive, più tutelanti nei confronti del paesaggio, ma non disposizioni derogatorie. Su questo la giurisprudenza è, direi, assolutamente, pacifica.

In tale ottica, il Comune conserva la titolarità, nella sua attività pianificatoria generale, della competenza ad introdurre vincoli o prescrizioni preordinati al soddisfacimento di interessi paesaggistici”.

Il criterio gerarchico deve essere però integrato con quello della competenza. Non vi è infatti alcuna preclusione a che gli strumenti urbanistici dettino, nell’ambito di propria competenza disposizioni aggiuntive, anche più restrittive.

²⁴ Cfr., *ex plurimis*, Consiglio di Stato sez. IV, 20 settembre 2005, n.4818, in www.giustizia-amministrativa.it.

²⁵ Consiglio di Stato sezione IV, 8 luglio 2019 n. 4778, in www.giustizia-amministrativa.it.

Del resto, a partire dagli anni Sessanta del secolo scorso, il legislatore ha esteso il contenuto del piano regolatore generale anche all'indicazione dei "vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale e paesistico" (art. 1 della l. n. 1187 del 1968).

*"Siffatta disposizione legittima l'autorità titolare del potere di pianificazione urbanistica a valutare autonomamente tali interessi ed eventualmente, nel rispetto dei vincoli già esistenti posti dalle amministrazioni competenti, ad imporre nuove e ulteriori limitazioni"*²⁶.

In sostanza, gli strumenti urbanistici comunali, secondo la giurisprudenza, non possono contemplare condizioni peggiorative rispetto alle disposizioni del Piano paesistico ma possono disciplinare le aree vincolate con previsioni che tutelano in modo più favorevole il paesaggio e/o l'ambiente.

Non vi è, infatti, alcuna preclusione a che gli strumenti urbanistici dettino, nell'ambito di propria competenza, disposizioni aggiuntive anche più restrittive dello strumento sovraordinato²⁷.

Si è del pari ritenuto che il piano regolatore generale, nell'indicare i limiti da osservare per l'edificazione nelle zone a carattere storico, ambientale e paesistico, può disporre che determinate aree siano sottoposte a vincoli conservativi, indipendentemente da quelli imposti dalle autorità istituzionalmente preposte alla salvaguardia delle cose di interesse storico, artistico o ambientale²⁸.

Secondo una sentenza che si è pronunciata sul "piano casa", che è una normativa urbanistica derogatoria rispetto alla disciplina urbanistica a

²⁶ Così, Consiglio di Stato sezione IV, 8 luglio 2019 n. 4778, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

²⁷ Cfr. Consiglio di Stato, sezione IV, 18 maggio 2021 n. 3864; Cons. Stato, sez. IV, 3 gennaio 2018, n. 32, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

²⁸ Consiglio di Stato, sezione II, 14 novembre 2019 n. 7839, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

regime, potremmo definire ordinaria, la giurisprudenza²⁹ ha affermato che sì, la disciplina sul piano casa può derogare alle norme urbanistiche, ma non a quelle paesaggistiche.

Quindi, in virtù del regime di gerarchia esistente, la deroga del piano casa è da intendersi limitata alla normativa urbanistica e il Consiglio di Stato ha osservato che, in un certo senso, *“il rapporto che intercorre tra gli strumenti di pianificazione paesistica e i piani urbanistici, è simile a quello che caratterizza il rapporto tra le competenze statali in materia di tutela dell’ambiente e del paesaggio (ambito “trasversale” riservato alla potestà legislativa esclusiva dello Stato) e quelle delle Regioni nelle materie di loro specifica attribuzione”*³⁰.

²⁹ Consiglio di Stato, sez. IV, 29 marzo 2021 n. 2640, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

³⁰ Consiglio di Stato, sezione IV, n. 4778/2019, cit., , secondo cui *“(…) ancorché la tutela paesaggistica apprestata dallo Stato costituisca un limite inderogabile (cfr., da ultimo, ad esempio, la sentenza n. 11 del 2016) tuttavia la Corte Costituzionale ha da tempo escluso l’illegittimità di norme regionali che non derogano, in pejus, agli standard fissati a livello statale, bensì stabiliscano norme di tutela più rigorose, salvo il sindacato di ragionevolezza (cfr., tra le tante, la sentenza della Corte n. 12 del 2009, secondo la quale «accanto al bene giuridico ambiente in senso unitario, possono coesistere altri beni giuridici aventi ad oggetto componenti o aspetti del bene ambiente, ma concernenti interessi diversi, giuridicamente tutelati. Si parla, in proposito, dell’ambiente come ‘materia trasversale’, nel senso che sullo stesso oggetto insistono interessi diversi: quello alla conservazione dell’ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni» (vedi, ancora, la sentenza n. 378 del 2007). In tali circostanze, «la disciplina unitaria di tutela del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materia di competenza propria, che riguardano l’utilizzazione dell’ambiente, e, quindi, altri interessi. Ciò comporta che la disciplina statale relativa alla tutela dell’ambiente “viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza”, salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevate nell’esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che vengano a contatto con quella dell’ambiente» (sentenza n. 104 del 2008)»).*

La Consulta ha recentemente confermato il principio di prevalenza della tutela paesaggistica, cosicché al legislatore regionale è impedito non solo adottare normative che derogano o contrastino con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, ma anche introdurre limiti o condizioni senza che ciò sia giustificato da più stringenti ragioni di tutela³¹.

Due cenni sui piani dei parchi e sul piano d'ambito.

Quanto alla prevalenza del Piano paesaggistico rispetto alle norme derivanti dalla legislazione nazionale o regionale sui parchi, va ricordato che l'articolo 12 della legge 4/9/1991 n. 394, sulle aree protette, stabilisce che "Il piano (del parco) ha effetto di dichiarazione di pubblico generale interesse e di urgenza e di indifferibilità per gli interventi in esso previsti e sostituisce ad ogni livello i piani paesistici, i piani territoriali o urbanistici e ogni altro strumento di pianificazione".

Sul punto, con un'interessante sentenza, si è sottolineata l'evidenza che in ambiti di tutela ambientale e paesaggistica, per principio consolidato e talvolta espressamente normato, in caso di concorso di norme prevale la più restrittiva ovvero quella che garantisce la miglior tutela o godimento del bene protetto³².

Si è osservato che la prevalenza degli strumenti di pianificazione paesaggistica rispetto al piano e alla normativa del parco deve interpretarsi nel senso che questi ultimi "*non possono scendere al di sotto dei livelli minimi di tutela garantiti dal primo, oramai gerarchicamente sovraordinato, ma non che il piano paesaggistico possa consentire ciò che quelli*

³¹ Corte costituzionale, 21/04/2021, n.74, in *Giur. Cost.*, 2021, 2, 928.

³² TAR Campania, Napoli, III, 12 settembre 2018, n. 5467, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

non consentirebbero, ovvero qualora le norme dei parchi siano più restrittive"³³.

Ciò anche se, come visto, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette.

In buona sostanza, vale la norma più restrittiva e quindi se quella del parco è più restrittiva, si applica quella del parco; altrimenti quella del piano paesaggistico.

Un cenno si impone, ancora, ai piani di bacino introdotto dalla legge sulla tutela del suolo (legge del 1989) il cui art. 17 (norma quasi completamente inattuata perché sono stati sostituiti dai piani per l'assetto idrogeologico che chissà quando verranno modificati) Particolare è poi la questione riguardante i piani di bacino, sostituiti, in attesa della loro approvazione, dai piani stralcio di assetto idrogeologico (PAI).

Ai sensi dell'art. 17, comma 4 della legge n. 183/1989, "Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo", le autorità competenti, in particolare, provvedono entro dodici mesi dall'approvazione del piano di bacino ad adeguare, tra gli altri, i piani di cui all'articolo 5, L. 29 giugno 1939, n. 1497 , e all'articolo 1-bis, D.L. 27 giugno 1985, n. 312 , convertito, con modificazioni, dalla L. 8 agosto 1985, n. 431.

Viene, in particolare, previsto che entro dodici mesi dall'approvazione del Piano di bacino le autorità competenti provvedono ad adeguare i rispettivi piani territoriali e programmi regionali quali, in particolare,

³³ Consiglio di Stato, sez. II, 15 febbraio 2017, n. 380, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

quelli relativi alle attività agricole, zootecniche ed agroforestali, alla tutela della qualità delle acque, alla gestione dei rifiuti, alla tutela dei beni ambientali ed alla bonifica.

La norma è stata abrogata: oggi vige l'art. 65 del codice dell'ambiente (l. n. 152/2006) che contiene una norma sostanzialmente analoga, se non identica, perché afferma che, entro 12 mesi dall'approvazione del piano di bacino, le autorità competenti provvedono ad adeguare i rispettivi piani, tra cui quelli relativi anche alla tutela dei beni ambientali. Quindi, parrebbe di capire che il piano di bacino prevalga comunque rispetto ai piani paesaggistici.

Quindi, riassumendo, si può sostenere che i principi ai quali si ispira il coordinamento tra pianificazione paesaggistica e pianificazione territoriale sono:

a) l'espressa inderogabilità delle previsioni contenute nei piani paesaggistici di cui agli articoli 143 e 156 del Codice da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico;

b) l'espressa cogenza delle previsioni medesime rispetto agli strumenti urbanistici degli Enti territoriali minori (comuni, città metropolitane e province);

c) l'espressa prevalenza delle stesse sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici e sulle normative di settore;

d) l'obbligo di conformazione e di adeguamento degli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale degli Enti locali minori alle previsioni dei piani paesaggistici, secondo le procedure previste dalla legge regionale.

Mi pare evidente che tutelare l'ambiente non può che voler dire anche tutelare il territorio. Sotto tale profilo, la gestione del territorio è evidentemente uno dei primi, se non il maggiore, compito per tutelare

l'ambiente. Fino a oggi, si è marcata questa netta prevalenza, che non è stata in realtà ancora percepita come tale dagli enti locali; adesso bisognerà vedere, anche sulla base delle conclusioni che ha assunto il Prof. Grasso sulla futura, prevedibile crisi energetica e quindi sulla questione, per esempio, delle rinnovabili.

Recentemente³⁴, intervistato durante una trasmissione radiofonica, il Ministro Cingolani affermava che “dobbiamo incrementare le rinnovabili però bisogna cambiare il costume”, segnalando la necessità di sveltire e di sburocratizzare.

Ora si tratterà di vedere se, con la modifica dell'art. 9, che prevede la tutela dell'ambiente espressamente (anche se, secondo qualche opinione dottrina, si tratta di una riforma non necessaria), il rapporto tra pianificazione paesaggistica e pianificazione urbanistica rimarrà tale, oppure se andremo incontro a una liberalizzazione determinata da un apparentemente superiore (o anche non apparentemente superiore) interesse, con buona pace di tutte queste discipline che regolano minutamente la materia.

³⁴ L'intervista risale al mese di aprile 2022.

La riforma degli articoli 9 e 41 della
Costituzione: più tutela per i cittadini e le
associazioni? Nuovi scenari
nel procedimento e nel processo
di Flavia Risso

Consigliere presso il T.A.R. Piemonte

Intervengo a questo seminario in qualità di giudice amministrativo, giudice che ha tra le sue missioni quella di “difendere” e “tutelare” il cittadino nei confronti dell’esercizio del potere e di difendere, se del caso, anche gli interessi pubblici comuni, sensibili e meritevoli di protezione, proprio come l’ambiente e la salute.

Il tema oggetto del seminario è di grande interesse ed è per me anche occasione di ricordi suggestivi: ho infatti dedicato la mia tesi di Laurea al tema dell’ambiente; inoltre, per un periodo della mia vita mi sono occupata in modo specifico di tutela ambientale e, ancora oggi, mi occupo di tutela ambientale come giudice amministrativo (l’ambiente rientra infatti tra le competenze del giudice amministrativo).

Ebbene, questo seminario mi offre la possibilità di riflettere sulle evoluzioni che vi sono state in circa vent’anni, attraversando varie fasi

della mia esperienza lavorativa, sul concetto e sul “valore” dell’ambiente, cercando di capire cosa è cambiato sul piano della tutela a seguito della recente riforma costituzionale.

Occorre partire da due premesse di fondo:

1) la prima: l’ambiente, per come inserito oggi in Costituzione, non si configura tanto come un “diritto soggettivo” (fondamentale), che si invoca direttamente dinanzi al giudice, ma come un “valore”, un “interesse pubblico” (fondamentale), in cui i vantaggi per i cittadini si realizzano per il tramite di politiche legislative e di azioni amministrative¹;

2) la seconda: questo “interesse pubblico” all’ambiente, ora riconosciuto esplicitamente anche nella Costituzione, deve coesistere con altri interessi pubblici, diversi e a volte contrastanti (ad esempio, l’interesse pubblico alla realizzazione di infrastrutture fondamentali, che impattano sull’ambiente).

Tale constatazione è figlia della storia di oggi.

L’evoluzione delle democrazie moderne, l’affermazione dello Stato pluriclasse, l’affermarsi di valori sempre nuovi da proteggere, ha determinato l’emersione di una gamma variegata di interessi pubblici e il lento passaggio da una nozione unitaria di interesse pubblico ad una nozione variegata e multiforme di interessi pubblici².

¹ M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell’ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Quaderni Costituzionali*, 3, 2021.

² F. G. Scoca, *Diritto Amministrativo*, Torino, 2017, 16 che richiama A. Pizzorusso, *Interesse pubblico e interessi pubblici*, in *Riv. Trim. dir. Proc. Civ.*, 1972, p. 68.

La gamma degli interessi pubblici varia costantemente, poiché costantemente muta la sensibilità sociale³.

E spesso nella medesima fattispecie vi è appunto la compresenza di interessi diversi, a volte contrapposti.

In questa prospettiva è la concreta dinamica degli interessi pubblici e degli interessi privati, il loro mescolarsi, comporsi e ricomporsi caso per caso, a rappresentare la complessiva fisionomia della società in un preciso momento storico.

Dalla prima constatazione (“quello all’ambiente non è un diritto, ma un interesse pubblico”) discendono due conseguenze:

- il compito di garantire una buona ed efficace tutela dell’ambiente, in prima battuta non spetta al giudice (cui è fisiologicamente affidata la tutela in concreto dei diritti e delle situazioni giuridiche) ma al legislatore e agli amministratori pubblici⁴;
- il giudice costituzionale può sindacare le scelte del legislatore solo in presenza di precisi parametri costituzionali (e adesso la riforma costituzionale gliene offre uno nuovo).

Questo non vuol dire che i cittadini non hanno tutela in materia ambientale, anzi, ma vuol dire che essa si declina in modo diverso, per il tramite dell’azione amministrativa, all’interno di un procedimento amministrativo e, se questo non funziona, denunciando tali disfunzioni dinanzi al giudice amministrativo.

³ F. G. Scoca, *Diritto Amministrativo*, Torino, 2017, 16 che richiama E. Betti, *Teoria generale del negozio giuridico*, Torino, 1952, p. 40.

⁴ M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell’ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Quaderni Costituzionali*, 3, 2021.

Ora, proviamo a mettere insieme le due premesse e a capire come l'interesse pubblico all'ambiente si realizza in concreto, nel nostro ordinamento.

È un fatto che la legge dello Stato – per varie ragioni – tende a non stabilire una gerarchia chiara tra i vari interessi pubblici, “scaricando” in qualche modo la loro composizione al procedimento amministrativo (e, quando si arriva alla fase patologica, al processo).

Tale fenomeno ha avuto dei riflessi importanti sia per il procedimento sia per il processo.

In particolare, il procedimento è stato interessato da un processo di modernizzazione che ha visto l'introduzione di istituti nuovi, quali la conferenza di servizi e gli accordi, volti a comporre e bilanciare in modo più trasparente e condiviso la pluralità di interessi pubblici.

Come evidenziato dal Consiglio di Stato nel parere n. 890 del 2016 la creazione della conferenza di servizi risponde all'esigenza di creare nel sistema un meccanismo di “valutazione contestuale” di tutti gli interessi pubblici coinvolti nel medesimo procedimento amministrativo.

Quindi, l'interesse all'ambiente verrà bilanciato, mescolato con altri interessi pubblici all'interno del procedimento, cercando di ottenere il massimo effetto possibile da tale composizione, cercando più un “comune multiplo” che un “comune denominatore” (riprendendo l'esempio iniziale, realizzando, sì, l'infrastruttura strategica, ma con tutte le tutele e le garanzie ambientali possibili, riducendo al minimo l'impatto, realizzando interventi ambientali a compensazione etc...).

Ora, che conseguenze ha, su questo meccanismo, la riforma costituzionale?

Come è noto, fino alla legge costituzionale n. 1 del 2022, l'ambiente, diversamente dal paesaggio, era, certo, un interesse pubblico

autonomo, ma non aveva una vera e propria autonoma “cittadinanza” Costituzionale.

L’art. 117 della Costituzione, infatti, prevedeva in generale l’ambiente come materia, ma quest’ultimo, diversamente dal paesaggio, non era presente nella Costituzione tra i principi fondamentali.

Con la riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione l’ambiente ottiene dunque un vero e proprio riconoscimento come principio fondamentale “espresso” del nostro ordinamento.

È stata adottata una visione oggettivistica dell’ambiente, in linea con l’evoluzione della giurisprudenza costituzionale che negli ultimi anni ha valorizzato la dimensione autonoma della nozione di ambiente.

La visione precedente era quella di un ambiente da proteggere perché strumento dell’uomo, non come bene giuridico in sé.

La natura della disposizione introdotta nell’art. 9 Cost. è dunque quella di una norma di principio sicché essa non dà vita a un diritto soggettivo né fonda dirette legittimazioni processuali.

Quindi, si potrebbe dire, che la riforma costituzionale degli articoli 9 e 41 nulla ha cambiato sul piano delle tutele?

La risposta è: no. La riforma cambia le cose anche sotto questi profili più operativi.

Perché questa norma di principio potrà pesare, verosimilmente, sulle leggi che li regolano, sui giudici che debbono interpretare tali leggi e sul bilanciamento degli interessi, all’interno del procedimento e del processo.

Questo cercherò di dimostrare venendo al cuore di questo mio breve intervento.

Un primo effetto della riforma mi sembra si realizzi nei confronti del legislatore.

Oggi, dopo la pandemia, con il piano di ripresa e resilienza, l'Italia è chiamata a realizzare un processo di semplificazione di tutti i settori della pubblica amministrazione. Ma semplificare non significa banalizzare.

Semplificare, è stato detto, "è sottrarre l'ovvio e aggiungere il significativo"⁵.

Ebbene, la scelta di inserire la tutela dell'ambiente, delle biodiversità, degli ecosistemi, tenendo conto anche dell'interesse per le generazioni future nell'articolo 9 della Costituzione pare rispondere perfettamente a tale regola espressa da John Maeda: ha aggiunto il significativo.

Infatti, la riforma ha offerto un nuovo parametro sostanziale di legittimità costituzionale, imponendo un vincolo giuridico cui dovranno conformarsi le scelte degli organi titolari della potestà normativa. In concreto, la legge ordinaria non potrà consentire di comprimere l'interesse ambientale senza imporre istruttorie, ponderazioni e bilanciamenti orientati a considerare gli effetti delle scelte politiche su tale valore e rendendo la stessa legge, al tempo stesso, misurabile e valutabile nella sede di un sindacato giudiziale di ragionevolezza, di idoneità, necessità e proporzionalità in senso stretto delle misure scrutinate⁶.

Un secondo effetto della riforma mi sembra si realizzi nei confronti dell'interprete.

⁵ J. Maeda, *Le leggi della semplicità*, Bruno Mondadori, 2006, p. 121.

⁶ M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Quaderni Costituzionali*, 3, 2021.

Infatti, anche al di là delle nuove concretizzazioni in via legislativa, i principi costituzionali introdotti dalla riforma potranno essere utilizzati dai giudici per interpretare le norme già esistenti.

Tramite il consolidamento formale di approdi già maturati in via interpretativa, conferisce a questi ultimi la “certezza” di un riferimento testuale idoneo a costituire per l’interprete, al tempo stesso, limite contro eventuali “arretramenti” e fonte di possibili nuovi sviluppo evolutivi.

I giudici infatti dovranno interpretare le disposizioni legislative già in vigore anche tenendo conto di questi nuovi principi.

Invero, prima di sollevare una questione di costituzionalità di una legge, come ho recentemente spiegato agli studenti di Giurisprudenza con il professor Giorgio Sobrino, il giudice deve cercare di interpretare la disposizione legislativa in modo conforme alla Costituzione, la c.d. interpretazione costituzionalmente orientata, e solo se tale interpretazione non è possibile, motivando sul punto, il giudice potrà rimettere la questione alla Corte Costituzionale.

Un terzo effetto della riforma mi sembra si realizzi nei confronti della pubblica amministrazione.

Anche i funzionari pubblici, infatti, potranno utilizzare i nuovi parametri costituzionali per interpretare e applicare al caso concreto le diverse disposizioni vigenti.

La riforma ha infatti l’obiettivo di guidare e orientare i comportamenti delle istituzioni pubbliche.

Sono previsti e regolati diversi procedimenti amministrativi (basti pensare ai procedimenti previsti dal d.lgs. n. 22 del 1997, attuale Codice dell’Ambiente, d.lgs. n. 152 del 2006, in materia di VIA, VAS, tutela delle acque dall’inquinamento, gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti contaminati, tutela dell’aria e la riduzione delle emissioni in atmosfera,

o dal d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387 in materia di energie rinnovabili) nei quali, attraverso l'istituto della conferenza di servizi, confluiscono tutta una serie di valutazioni rivolte proprio alla tutela dell'ambiente.

Un quarto effetto della riforma mi sembra si realizzi nella differenziazione, e quindi nella "moltiplicazione", degli interessi del paesaggio e dell'ambiente.

Sul punto, è importante evidenziare che l'attuale articolo 9 della Costituzione pone sullo stesso piano il paesaggio, l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi.

Il legislatore costituzionale ha infatti deciso di operare con un meccanismo che si potrebbe definire di "gemmazione", che ha fatto sorgere la tutela dell'ambiente "accanto" e non "al posto" della tutela del paesaggio.

Il legislatore ha scelto di tenere separati i "beni giuridici", che pertanto oggi hanno pari dignità.

Non condivido pertanto le preoccupazioni espresse da chi ritiene che la riforma abbia, in qualche modo, espresso la preferenza per la tutela dell'ambiente rispetto alla tutela del paesaggio.

È chiaro che talvolta la tutela del paesaggio potrebbe non essere allineata con la tutela dell'ambiente, che a sua volta potrebbe non essere allineata con la tutela della biodiversità e degli ecosistemi; anzi, le esigenze potrebbero persino confliggere.

È sufficiente pensare alla realizzazione dei parchi eolici per comprendere le possibili situazioni di conflitto.

Si potrebbe pensare che tale scelta normativa possa rendere ancora più difficile il bilanciamento tra gli interessi pubblici coinvolti nel procedimento amministrativo.

Ebbene, non nascondo che effettuare il bilanciamento tra diversi interessi contrapposti, peraltro tutti aventi carattere pubblico, non è semplice: né nel procedimento, né nel processo.

Ma le Amministrazioni deputate alla tutela dell'ambiente sono già abituate a farlo.

Lo fanno tutte le volte che convocano una conferenza di servizi per la valutazione di istanze volte a realizzare impianti di smaltimento rifiuti, impianti di produzione di energie rinnovabili o scarichi industriali.

Ebbene, oggi, a maggior ragione, questi interessi andranno "miscelati" sia nel procedimento, in seno alle Conferenze dei Servizi, sia nel processo.

La stessa Corte Costituzionale ha più volte evidenziato che gli interessi pubblici possono anche confliggere l'uno con l'altro, ma bisogna evitare che un interesse domini sull'altro, che diventi "tiranno" sugli altri.

Certo, sotto un certo profilo, tale riforma introduce un elemento di ulteriore complessità.

Ma la complessità è la caratteristica della nostra società.

Come ho detto all'inizio del mio intervento, il problema del "governo" di tale complessità sta nel fatto che molto spesso il legislatore ordinario non fa il suo mestiere e scarica integralmente sulle Amministrazioni e quindi sul procedimento amministrativo la complessa attività di bilanciamento tra gli interessi.

In assenza di indicazioni legislative in merito alla graduazione degli interessi pubblici, è stata dunque affidata alla capacità dei funzionari

pubblici la composizione dei valori e degli interessi in gioco⁷ e se anche nel procedimento tale “composizione” non si riesce a raggiungere è inevitabilmente nelle aule del Tribunale amministrativo che tale “composizione” dovrà trovare una sua realizzazione.

Lo aveva già evidenziato nel 2018 il Presidente del Consiglio di Stato Alessandro Pajno e lo ha ribadito anche quest’anno il nuovo Presidente del Consiglio di Stato Franco Frattini nella relazione di inaugurazione dell’anno giudiziario.

Le controversie politiche diventano giuridiche, anzi giudiziarie.

Ecco dunque - tornando al titolo iniziale della mia relazione - le sedi dove i cittadini e le associazioni potranno trovare tutela: nel procedimento e nel processo, dove potranno intervenire e far valere le proprie ragioni.

⁷ Sul punto F. Patroni Griffi, *Valori e principi tra procedimento amministrativo e responsabilizzazione dei poteri pubblici (con un’attenzione in più per invalidità non invalidante del provvedimento, efficienza e trasparenza, danno da ritardo)*, Relazione al convegno “*La disciplina dell’azione amministrativa a vent’anni dalla legge n. 241 del 1990*”, Roma, Palazzo Spada, 12 gennaio 2011, in www.giustizia-amministrativa.it. Il Presidente evidenzia che “l’interesse pubblico non può essere compiutamente definito nell’astratta previsione di legge, ma è determinato nel procedimento come risultato dell’esercizio di un potere “partecipato”, nell’accezione di Benvenuti, quando non “concordato”, nella logica degli accordi della legge 241. È da qui che nasce la tensione persistente tra principio di legalità e determinazione in concreto dell’assetto degli interessi nell’esercizio di funzione...”. Sul punto anche F. Patroni Griffi, *Il procedimento amministrativo ieri oggi e domani*, Relazione al convegno “*Riflessioni sul procedimento amministrativo - a trenta anni dalla scomparsa di Aldo M. Sandulli*”, Roma 12 dicembre 2014, in www.giustizia-amministrativa.it. Bassanini e L. Carbone, *La conferenza di servizi. Il modello e i principi*, in *La nuova disciplina generale dell’azione amministrativa*, a cura di V. Cerulli Irelli, Napoli, 2006, p. 8. È stato osservato che il meccanismo delle “posizioni prevalenti” consente all’Amministrazione di superare eventuali questioni minoritarie di mera opportunità; mentre occorrerà, pur in presenza di posizioni prevalenti favorevoli, un maggior approfondimento motivazione in caso di obiezioni di legittimità.

In conclusione, la riforma – introducendo diversi elementi nuovi, che indirizzano sia il legislatore, sia il giudice, sia gli amministratori – offre l’occasione a ciascuno di svolgere meglio le proprie funzioni e di fornire, per quanto di competenza, “più tutela” ai cittadini e alle associazioni.

La pubblica amministrazione dovrà cercare di effettuare correttamente e con coraggio il bilanciamento degli interessi.

Il giudice amministrativo dovrà, dall’altro lato, verificare se è stato fatto buon uso degli strumenti procedurali a disposizione, attraverso le sentenze, incoraggiare la pubblica amministrazione ad utilizzarli in modo corretto, dare all’Amministrazione degli indirizzi, interpretando le norme alla luce dei nuovi principi, contribuendo così alla costruzione della regola di comportamento.

Il giudice amministrativo dunque, sempre nel rigoroso rispetto delle scelte del legislatore, dovrà procedere per principi perché sa che, in nome dei principi, può essere resa più chiara la portata della norma e possono essere integrate le lacune della legge.

Rispondere a questa situazione di incertezza significa esercitare in modo eminente il servizio pubblico della giustizia⁸.

Perché, alla fine, se amministrazioni e giudici, guidati dall’innovazione costituzionale, svolgono con ancora maggiore pienezza i propri compiti, chi ne trae vantaggio, chi ne ha “più tutela”, nel procedimento e nel processo, è il Paese, sono i suoi cittadini e le associazioni nelle quali essi si raggruppano. Siamo, insomma, alla fine, tutti noi.

⁸ Relazione del Presidente Alessandro Pajno per l’Inaugurazione dell’anno giudiziario 2018, pubblicato su www.dirittoegiustizia.it/allegati/PP_AMM_18InaugurazioneAnnoGiudizario_s.pdf.

Interventi programmati

La riforma dell'articolo 9 della Costituzione con riferimento alla «tutela degli animali» di Federica Pasquini

Dottoranda in Diritti e Istituzioni
presso l'Università degli Studi di Torino

Grazie professor Sobrino, grazie professor Imarisio, per avermi coinvolto in questo interessante Seminario.

Vorrei soffermarmi, seppur brevemente, sul secondo periodo del nuovo III comma dell'art. 9 Cost., che dispone «La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali». Mi soffermo, in particolare, su questa disposizione costituzionale perché credo che l'accelerazione impressa all'*iter* parlamentare nella primissima fase – mi riferisco all'esame condotto in I Commissione Affari Costituzionali alla Camera in prima lettura – abbia portato all'approvazione di un testo di riforma costituzionale nei confronti del quale, almeno per

quanto riguarda questa disposizione, possono essere avanzate alcune considerazioni critiche.

È stata questa, forse, la disposizione maggiormente discussa durante i lavori parlamentari.

La formulazione attuale è il frutto di un difficile compromesso, come sottolineava il professor Grasso, tra quelle forze politiche¹ che ritenevano superfluo il riferimento in Costituzione agli animali, ritenendo che questi rientrassero nella più ampia categoria della fauna, della biodiversità e quindi, come tali, avessero già una loro tutela; e coloro² che, invece, sulla base di quanto previsto dall'art. 13 del TFUE³, così come modificato dal Trattato di Lisbona, auspicavano un riconoscimento costituzionale degli animali come esseri senzienti

¹ A titolo esemplificativo, possono essere ricordati l'emendamento (poi respinto) n. 1.203 (La Pietra, La Russa e Totaro) che proponeva di sostituire le parole «La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali» con le seguenti «nelle forme e nei modi disciplinati dalla legge dello Stato.»; l'emendamento n. 1.204 (La Pietra, La Russa e Totaro) e n.1.205 (Abate), entrambi respinti, che proponevano la soppressione del periodo «La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali».

Tutte le proposte emendative citate sono state presentate in data 8 giugno 2021 e sono consultabili al *link* https://parlamento18.openpolis.it/emendamenti_atto/2349.

² A.S., XVIII legislatura, D.D.L n. 212, di iniziativa De Petris e altri (3 aprile 2018), consultabile al *link* <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01067380.pdf>.

³ L'art. 13 del TFUE prevede, infatti, che “Nella formulazione e nell’attuazione delle politiche dell’Unione nei settori dell’agricoltura, della pesca, dei trasporti, del mercato interno, della ricerca e sviluppo tecnologico e dello spazio, l’Unione e gli Stati membri tengono pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti, rispettando nel contempo le disposizioni legislative o amministrative e le consuetudini degli Stati membri per quanto riguarda, in particolare, i riti religiosi, le tradizioni culturali e il patrimonio regionale”.

determinando, così, il definitivo abbandono della concezione dell'animale come bene giuridico o come mero oggetto di diritti⁴.

Durante la prima fase dell'iter parlamentare (mi riferisco all'esame in I Commissione Affari Costituzionali in Senato), sono stati esaminati diversi disegni di legge costituzionale e, in particolare, vorrei soffermarmi sul d.d.l n. 212 a iniziativa De Petris, Cirinnà e altri (comunicato il 3 aprile 2018) che, disponendo «La Repubblica riconosce gli animali come esseri senzienti e ne promuove e garantisce il rispetto a un'esistenza compatibile con le loro caratteristiche etologiche», perseguiva tre apprezzabili obiettivi. In primo luogo, costituzionalizzava il riconoscimento degli animali in quanto “esseri senzienti”, quindi non più come una res, un oggetto nella disponibilità del padrone, ma come un essere che prova emozioni e con esigenze specifiche da tutelare⁵. In secondo luogo, il fatto di dividere, separare la tutela degli animali da quella dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, permetteva di riconoscere implicitamente che gli animali fossero meritevoli di tutela in quanto tali, e quindi non perché appartenenti alla più ampia categoria della fauna o perché elementi di qualche particolare paradigma ecosistemico⁶. Da ultimo, si trattava di una disposizione che ci allineava, sul punto, alla normativa sovranazionale già presente e quindi all'art. 13, già citato, del TFUE, ma anche la Convenzione europea per la protezione degli animali da

⁴ Dello stesso avviso anche G. Santini, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2/2021, pp. 469 ss.

⁵ D. Porena, *Audizione del 24 ottobre 2019 nell'ambito dell'esame dei disegni di legge costituzionale n. 83, n. 212, n. 1203 e n. 1532 recanti modifiche all'art. 9 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*, reperibile al link https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/040/701/Prof._Daniele_PORENA.pdf, p. 6.

⁶ Cfr. M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2021, p. 303; Y. Guerra-R. Mazza, *La proposta di modifica degli articoli 9 e 41 Cost.: una prima lettura*, *ibidem*, n. 4/2021, p. 109.

compagnia del 1987 e ratificata con l. n. 201/2010. Allo stesso tempo, attraverso tale formulazione si evitava di introdurre, nella parte della Costituzione relativa ai principi fondamentali, una disciplina eccessivamente di dettaglio che poteva risultare non conforme alla dimensione del dover essere che solitamente connota una norma di principio⁷.

La disposizione costituzionale così come approvata definitivamente l'8 febbraio 2022, invece, prevede sì una tutela degli animali, ma subordina la disciplina dei relativi modi e forme ad una riserva di legge di dubbia congruità e che potrebbe produrre sul piano pratico/operativo delle problematiche distorsioni soprattutto per il riparto di competenze tra Stato e Regioni.

Si tratta di una previsione incongrua perché, a una prima lettura, sembra che la sua vera *ratio* sia da ricollegare alla mera attribuzione della materia "tutela degli animali" alla competenza legislativa esclusiva dello Stato; e se così fosse, come sottolineato dal professor Grasso, sarebbe forse stato più opportuno prevederla non tanto nella parte relativa ai principi fondamentali quanto nel titolo V e, in particolare, nell'art. 117 secondo comma Cost.

Per quanto riguarda il secondo punto, quindi il riparto di competenze Stato-Regioni, credo che si possano evidenziare almeno tre criticità. La prima è che il fatto di disporre che nella materia "tutela degli animali" la disciplina sia integralmente dettata dalla legge dello Stato determina, nella materia, la rilevante esclusione di tutta la potestà normativa delle Regioni *a statuto ordinario* (l'art. 3 della l. cost. n. 1/2022 prevede una clausola di salvaguardia per le Regioni a statuto speciale, determinando, così, una sorta di riserva di legge "a geometria

⁷ Cfr. G. Grasso, *Appunti per l'Audizione informale resa il 4 febbraio 2020, presso la 1a Commissione (Affari Costituzionali) del Senato della Repubblica sul disegno di legge costituzionale n. 83 e connessi (tutela costituzionale dell'ambiente)*, in Osservatorio A.I.C., n. 2/2020 (in www.osservatorioaic.it), pp. 1 e 7.

variabile”). La seconda criticità consiste nel fatto che prevedere una riserva di legge nell’ambito dei principi fondamentali, che disponga che la legge dello Stato disciplini modi e forme di tutela degli animali, rischia di comportare un’eccessiva compressione delle competenze delle Regioni nelle materie concorrenti e residuali poiché la tutela degli animali ben potrebbe incidere su un grande e rilevante numero di ambiti. Penso, per esempio, alla materia della caccia e della pesca, all’allevamento⁸ (soprattutto quello intensivo avicolo e suino), alla selezione genetica delle razze allevate, per non parlare delle questioni legate ai cc.dd. “abbattimenti selettivi”⁹ della fauna selvatica. Per lo Stato, invece, nulla di fatto cambierebbe poiché esistono già delle leggi statali che si occupano della tutela degli animali: a titolo esemplificativo, possono essere ricordate la già citata l. n. 201/2010; la l. n. 281/1991 (legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo); o la l. n. 221/2015, “c.d. Legge sulla “Green Economy”, che ha modificato l’art. 514 c.p.c. prevedendo la assoluta impignorabilità degli “animali di affezione o da compagnia tenuti presso la casa del debitore o negli altri luoghi a lui appartenenti, senza fini produttivi, alimentari o commerciali”, nonché degli “animali

⁸ Penso alla normativa regionale piemontese in tema di riproduzione animale in zootecnica e, in particolare, solo per citarne alcuni, alla D.G.R. n. 36-10017 del 10 novembre 2008; alla D.G.R. n.33-7300 del 24 marzo 2014; alla D.G.R. n.16-4733 del 6 marzo 2017.

⁹ Penso, per esempio, alla recente ordinanza del Presidente della Giunta regionale del Piemonte n. 15 del 15 marzo 2022-*Misure di regolamentazione delle attività venatorie e di controllo faunistico della specie cinghiale per l’eradicazione della Peste Suina Africana*; alla D.G.R. n. 15-5450 del 29 luglio 2022 *Peste Suina Africana. Adozione del “Piano Regionale di Interventi Urgenti per il controllo della peste suina africana e il depopolamento nella specie cinghiale (...) nelle aree indenni della Regione Piemonte (PRIU Piemonte) in sostituzione dell’allegato alla DGR 2548-74 dell’8 aprile 2022; alla legge regionale del Piemonte n. 9 del 27 gennaio 2000, che prevede Misure straordinarie ad integrazione della legge regionale n. 36/1989 “interventi finalizzati a raggiungere e conservare l’equilibrio faunistico ed ambientale nelle aree istituite a parchi naturali, riserve naturali ed aree attrezzate.*

impiegati a fini terapeutici o di assistenza del debitore, del coniuge, del convivente o dei figli”.

Terza ed ultima criticità: nell’attuale formulazione del disposto costituzionale scompare del tutto la definizione europea (ex art. 13 TFUE) degli animali come “esseri senzienti”. Gli animali, quindi, non sono più tutelati in quanto esseri viventi dotati di una propria sensibilità psico-fisica, bensì in funzione degli interessi dell’uomo. Riemerge, quindi, in questo frangente, quella visione relazionale/antropocentrica dai cui rigidi confini si è riusciti ad uscire almeno per quanto concerne la tutela ambientale.

A fronte delle considerazioni critiche qui evidenziate, una domanda mi sorge spontanea, e cioè quale potrebbe essere stata una migliore formulazione. Io credo che, forse, la soluzione maggiormente condivisibile potrebbe essere quella proposta dal professor Cecchetti, il quale durante la sua audizione, nel gennaio 2020, presso la I Commissione Affari Costituzionali in Senato, suggeriva di riformulare il secondo periodo dell’art. 9 Cost. nel modo seguente: «La Repubblica riconosce gli animali come esseri senzienti e ne promuove e garantisce il rispetto in termini compatibili con le loro caratteristiche etologiche». Tale formulazione avrebbe avuto due pregi: costituzionalizzare l’attribuzione dello *status* di «esseri senzienti» agli animali, ma soprattutto il fatto di far riferimento alla Repubblica (è la Repubblica nel suo insieme che riconosce gli animali come esseri senzienti e ne garantisce la tutela) avrebbe implicato fare riferimento al fatto che non è solo lo Stato a tutelare l’animale, ma è appunto la Repubblica nelle sue diverse articolazioni, Regioni comprese. Questo avrebbe, altresì, consentito di definire la tutela degli animali come un «compito comune»¹⁰ per l’assolvimento del quale si sarebbe resa necessaria

¹⁰ F. Merusi, *Art. 9*, in G. Branca (cur.), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1975, p. 455-456.

l'individuazione di un'azione pubblica multilivello e condivisa che, in quanto tale, avrebbe poi impegnato il complesso dei pubblici poteri¹¹.

In conclusione, pur comprendendosi e approvandosi le importanti motivazioni sottese alla riforma, non si possono non notare i diversi rilievi critici che si possono formulare almeno per quanto concerne la riserva di legge; rilievi che ho cercato brevemente di analizzare. Un intervento così specifico e, allo stesso tempo, non inserito in una visione d'insieme maggiormente coordinata, potrebbe, forse, comportare il rischio di tradurre una riforma costituzionale a tal punto importante in un'enunciazione di principio che, almeno sul piano pratico/operativo, potrebbe, forse, in futuro riservarci delle amare sorprese¹².

Grazie a tutti.

¹¹ Cfr. M. Cecchetti, *Osservazioni e ipotesi per un intervento di revisione dell'art. 9 della costituzione avente ad oggetto l'introduzione di una disciplina essenziale della tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale. Audizione presso la 1a commissione permanente del senato della repubblica "affari costituzionali, affari della presidenza del consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello stato e della pubblica amministrazione"*, Roma, 16 gennaio 2020.

L'intervento è reperibile al link https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/069/301/Prof._Marcello_CECCHETTI.pdf

¹² In questo senso, A.L. De Cesaris, *Ambiente e Costituzione*, in *federalismi.it, paper*, 30 giugno 2021.

La revisione costituzionale del 2022 e il “dilemma” della sostenibilità di Nikolaj Vinai

Borsista di ricerca presso l'Università degli Studi di Torino

A seguito dell'approvazione della legge costituzionale n. 1 del 2022 (pubblicata in G.U., Serie generale, n. 44 del 22 febbraio 2022, in vigore dal 9 marzo 2022), la nozione di «future generazioni» entra nella nostra Carta costituzionale. Il terzo comma dell'art. 9 Cost., infatti, ora prevede la tutela – da parte della Repubblica nel suo insieme – dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, «anche nell'interesse delle future generazioni». Con ciò la nostra Costituzione raggiunge quelle di altri Paesi che già contemplano al loro interno riferimenti alla sostenibilità o alle future generazioni e, più in generale, all'«interesse verso la dimensione del futuro»¹. Questo paradigma costituzionale della modernità a noi contemporanea², si ritrova, infatti,

¹ R. Bifulco, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, Franco Angeli, 2008.

² In tal senso D. Porena, *Il principio di sostenibilità*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 10, il quale parla di «“paradigma postmoderno” capace, come tale, di innervare il complesso degli ordinamenti». Analogamente anche R. Bifulco-A. D'Aloia, *Le generazioni future come nuovo paradigma del diritto costituzionale*, in ID., *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo*

in alcune costituzioni sudamericane, dove – soprattutto nelle nuove costituzioni andine – esso è ampiamente diffuso e trattato in modo dettagliato e con talune soluzioni anche innovative³, ma altresì in alcune di quelle europee, africane, asiatiche e persino dell’Oceania⁴.

La tutela delle “generazioni future” evoca l’intervento, il concreto attivarsi delle – e quindi l’insistere di doveri sulle – generazioni presenti, al fine di realizzare politiche volte a preservare almeno le condizioni di vita minimali di chi verrà dopo di noi. Inoltre, il richiamo alle “generazioni future” implica quello al principio dello “sviluppo

sostenibile e della responsabilità intergenerazionale, Napoli, Jovene, 2008, pp. 9 ss.

³ Sul tema si vedano, *ex multis*, E.R. Zaffaroni, *Pachamama, Sumak Kawsay y constituciones*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 2/2012, pp. 422 ss.; M. Carducci, *La Costituzione come “ecosistema” nel nuevo constitucionalismo delle Ande*, in S. Baldin-M. Zago, *Le sfide della sostenibilità. Il “buen vivir” andino dalla prospettiva europea*, Bologna, Filodiritto, 2014, pp. 11 ss.; S. Baldin, *I diritti della natura nelle costituzioni di Ecuador e Bolivia*, in *Visioni LatinoAmericane*, n. 10/2014, pp. 25 ss.; M. Foroni, *Beni comuni e diritti di cittadinanza. Le nuove Costituzioni sudamericane*, Milano, Lampi di Stampa, 2014.

⁴ A titolo del tutto esemplificativo, possono ricordarsi: nell’ambito delle Costituzioni degli Stati membri dell’UE, l’art. 14 co. 5a di quella austriaca, l’art. 7bis di quella belga, gli artt. 66 e 81 di quella portoghese, gli artt. 5 e 74 di quella polacca, l’art. P di quella ungherese, l’art. 11bis di quella lussemburghese. Nell’ambito delle Costituzioni di paesi europei che non fanno parte dell’Unione, i preamboli di quelle svizzera, ucraina, moldava, russa e l’art. 112 di quella norvegese. Nell’ambito delle Costituzioni di Stati africani, l’art. 35 di quella marocchina, l’art. 42 di quella tunisina, l’art. 24 lett. b di quella sudafricana, il preambolo di quella del Madagascar. Nell’ambito delle Costituzioni di Stati asiatici, gli artt. 11 e 97 di quella giapponese, l’art. 14 di quella del Bhutan, l’art. 50 di quella iraniana, i preamboli di quelle kazaka, tagika, uzbeki, azera, l’art. 29 di quella georgiana. Nell’ambito delle Costituzioni di Stati dell’Oceania, l’art. 40 delle Figi, l’art. 7 del Vanuatu, il preambolo della Papua Nuova Guinea. Mentre, rispetto alle Costituzioni latino-americane, possono, per esempio, ricordarsi i numerosi riferimenti contenuti in quelle boliviana, ecuadoregna, argentina, brasiliana, venezuelana, giamaicana, dominicana.

sostenibile”⁵, un concetto per sua natura «poliedrico»⁶. Esso, infatti, nasce nell’ambito della protezione ambientale già all’interno del rapporto Brundtland⁷, che ne diede la definizione che ancora oggi è quella maggiormente apprezzata: «lo sviluppo sostenibile è lo sviluppo che soddisfa i bisogni delle generazioni presenti senza compromettere i bisogni delle generazioni future». Il retroterra, piuttosto nutrito, è chiaramente filosofico. Basti ricordare l’imperativo categorico kantiano: «opera in modo che la massima della tua volontà possa sempre valere in ogni tempo come principio di una legislazione universale»⁸. Ma anche, più recentemente, il principio di responsabilità ecologica di Hans Jonas: agisci «in modo tale che le conseguenze del tuo agire siano compatibili con la permanenza della vita sulla terra»⁹; oppure il concetto di «irrilevanza temporale» di Rawls per cui una generazione, per il solo fatto di esistere prima di un’altra, non può dirsi legittimata a compromettere il benessere di quelle future¹⁰. La nozione

⁵ Sulla stretta connessione tra sviluppo sostenibile e protezione delle future generazioni, si vedano L. Bartolucci, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, n. 4/2021, pp. 5 ss. e D. Porena, *Il principio di sostenibilità*, cit., pp. 118 ss.

⁶ In tal senso M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell’ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2021, p. 290.

⁷ *Our Common Future*, Report of the World Commission on Environment and Development, 1987. Sull’argomento si veda I. Borowy, *Defining Sustainable Development for Our Common Future. A History of the World Commission on Environment and Development (Brundtland Commission)*, London, Routledge, 2014.

⁸ I. Kant, *Fondazione della metafisica dei costumi*, Roma-Bari, Laterza, 2010, p. 75.

⁹ H. Jonas, *Il principio di responsabilità. Un’etica per la società tecnologica*, Torino, Einaudi, 2002, pp. 16 ss.

¹⁰ Il riferimento è a J. Rawls, *Una teoria della giustizia*, Milano, Feltrinelli, 2008.

di “sviluppo sostenibile” troverà poi la sua legittimazione ufficiale in occasione del “Summit sulla Terra” tenutosi a Rio de Janeiro nel 1992¹¹.

Ma progressivamente essa amplia il proprio orizzonte di riferimento come principio anche della materia economica, nel senso di sostenibilità dei conti pubblici nei suoi diversi aspetti (emblematicamente il sistema previdenziale ed assistenziale¹² ed il sistema sanitario¹³). I riferimenti costituzionali, in questo caso, sono già presenti da qualche tempo e legati alla riforma costituzionale del 2012, che ha modificato gli artt. 81 co. 6 (Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare *l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito* del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale) e 97 co. 1 (Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione Europea, assicurano *l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico*) Cost.¹⁴.

¹¹ Il riferimento è alla prima trasposizione giuridica a livello internazionale del concetto contenuta nell'Agenda 21, firmata proprio a Rio de Janeiro nel 1992.

¹² Sul punto si vedano, *ex multis*, 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*, n. 3/2018, pp. 627 ss.; G. Ludovico, *La solidarietà intergenerazionale nel sistema pensionistico: fascino e limiti di un principio necessario*, in *Rivista delle relazioni industriali*, n. 1/2019, pp. 28 ss.; V. Valenti, *Diritto alla pensione e questione intergenerazionale: Modello costituzionale e decisioni politiche*, Torino, Giappichelli, 2013.

¹³ Sul punto si vedano, *ex multis*, M. Rospì, *L'invecchiamento attivo della popolazione all'interno della coesione sociale tra generazioni: gli strumenti della multilevel governance per nuovi sistemi di welfare*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018, pp. 1 ss.; e C. Ingenito, *Il principio di sostenibilità nelle politiche sanitarie europee*, in *Federalismi.it*, n. 19/2020, pp. 380 ss.

¹⁴ Sulla riforma costituzionale del 2012 si vedano, *ex multis*, M. Bergo, *Pareggio di bilancio “all'italiana”: qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli*

La natura appunto poliedrica della nozione di sostenibilità determina che essa non si esaurisca negli interventi volti a conservare un ambiente in cui la vita umana – oltre che delle altre specie viventi – possa degnamente svilupparsi, ma che abbracci anche quelli indirizzati a preservare le condizioni di uno stato sociale dignitoso, che un eccesso di debito pubblico o un sistema sanitario o di previdenza insostenibili per disequilibri eccessivi nei bilanci, danneggiano in modo inesorabile. Il “dilemma” della sostenibilità risiede in questa contraddittorietà latente nel concetto stesso: se lo sviluppo sostenibile in campo ambientale presuppone una serie di incentivi e sostegni di natura economica per favorire la transizione nel verso della sostenibilità delle attività umane, nonché per ammortizzare gli eventuali maggiori costi dei prodotti di attività appunto sostenibili; l’aspetto economico della sostenibilità ruota, invece, attorno al principio del necessario equilibrio tra spese sostenute dallo Stato e risorse finanziarie disponibili. Il segno di questa “sostenibilità”, pertanto, è per così dire inverso rispetto a quella ambientale, che invece presuppone investimenti pubblici al fine di raggiungere se non “l’impatto zero” almeno la minimizzazione degli effetti negativi delle attività umane sull’ambiente (dallo sfruttamento delle risorse naturali, all’inquinamento, al clima), nell’ottica della salvaguardia della vita sulla Terra per le future generazioni. La prospettiva in cui si pone, invece, la nozione di sostenibilità nel contesto economico è quella di evitare l’aumento incontrollato dell’indebitamento pubblico e la tenuta nel tempo dei servizi essenziali che devono essere forniti da qualsiasi stato sociale, nell’ottica della

ultimi tempi, in *Federalismi.it*, n. 6/2013, pp. 1 ss.; e A. Morrone, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, in *Lavoro e Diritto*, n. 3/2013, pp. 357 ss. Per una prospettiva comparata in tema di riforme costituzionali in materia di bilancio si veda R. Bifulco, *Le riforme costituzionali in materia di bilancio in Germania, Spagna e Italia alla luce del processo federale europeo*, in R. Bifulco-O. Roselli (cur.), *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, Torino, Giappichelli, 2013, pp. 139 ss.

salvaguardia delle opportunità e delle condizioni sociali delle future generazioni non gravate da tassi di indebitamento insostenibili¹⁵.

La formulazione del nuovo testo dell'art. 9 co. 3 Cost. parrebbe poter legittimare l'interpretazione per cui l'«interesse delle future generazioni» – considerato anche la sua collocazione sistematica tra i Principi fondamentali della Costituzione – sia da legare esclusivamente al contesto ambientale e non più anche a quello economico, dove la sostenibilità aveva fatto la sua prima comparsa in Costituzione con la sopra ricordata revisione del 2012.

L'esperienza di alcune costituzioni europee e dello stesso diritto dell'Unione Europea, sembrano, invece, orientate verso un approccio più sistemico ed integrato al problema della sostenibilità¹⁶. Per esempio, l'art. 7-bis della Costituzione belga prevede che «Nell'esercizio delle rispettive competenze, lo Stato Federale, le Comunità e le Regioni perseguono gli obiettivi dello *sviluppo sostenibile nei suoi aspetti sociali, economici e ambientali*, tenendo conto della solidarietà tra le generazioni»; mentre la Costituzione portoghese statuisce all'art. 66 «di garantire il godimento del diritto all'ambiente in un quadro complessivo di sviluppo sostenibile», ed all'art. 81 «di, nel quadro generale di una strategia di sviluppo sostenibile, promuovere un *aumento del benessere sociale ed economico* e della qualità della vita delle persone, in particolare delle persone più svantaggiate». Relativamente al diritto UE, l'art. 3 TUE prevede che l'Unione «Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una *crescita economica equilibrata* e sulla stabilità

¹⁵ Sul tema si vedano i recenti contributi di L. Bartolucci, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, Padova, CEDAM, 2020; e di I. Ciolli, *Diritti delle generazioni future, equità intergenerazionale e sostenibilità del debito. Riflessioni sul tema*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 1/2021, pp. 51 ss.

¹⁶ Sottolinea questo aspetto, definendolo «indispensabile», G. Sobrino, *Le generazioni future «entrano» nella Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2022, p. 141.

dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di *miglioramento della qualità dell'ambiente*».

Al di là del dato testuale, pare, però, arduo sostenere che la nostra Costituzione possa prevedere un significato di sostenibilità circoscritto ad un solo aspetto del problema relativo alle future generazioni. Da un lato, infatti, le modifiche apportate dalla riforma costituzionale del 2012 agli artt. 81 e 97 introducono espressamente la sostenibilità economica nella Carta e che ciò sia anche - se non principalmente - nell'interesse delle future generazioni è implicito. Dall'altro, nel panorama comparato la sostenibilità riveste sempre più spesso entrambe le valenze, sia ambientale che economica (oltre a valenze ulteriori, come la c.d. sostenibilità sociale o culturale¹⁷), tracciando un percorso evolutivo più complesso e variegato della nozione di sostenibilità, che, peraltro, lascia aperto il "dilemma" sopra ricordato.

¹⁷ Sul tema delle diverse dimensioni della sostenibilità si veda D. Porena, *Il principio di sostenibilità*, cit., soprattutto il cap. IV. Specificamente sulla sostenibilità culturale si veda M. Amari, *Manifesto per la sostenibilità culturale*, Milano, Franco Angeli, 2012.

Conclusioni

Le nuove coordinate costituzionali in materia ambientale tra limiti e potenzialità di Luca Imarisio

Professore associato di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Torino

1. Iniziando dal non detto: la mancata attenzione ai principi guida delle politiche ambientali

Inizierei queste considerazioni richiamando (e condividendo) la constatazione¹ per cui la tutela del complesso dei valori ambientali richiede per sua natura di essere declinata, sul piano giuridico, non soltanto (e non tanto) in termini di diritti soggettivi, ma anche (e soprattutto) in termini di definizione di politiche (pubbliche e private) e di azioni amministrative: in termini, dunque, di disciplina dei processi decisionali attraverso i quali, sul piano della gestione, si

¹ Presente, ad esempio, in M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Quad. Cost.*, 2021, 287 s.

definerà la qualità delle politiche ambientali, non potendosi il diritto oggettivo accontentare, in questa materia, di definire i termini astratti di un futuro bilanciamento tra diritti soggettivi rimesso ad un contesto decisionale essenzialmente tecnico.

Questo assunto, nel valutare un intervento di revisione costituzionale come quello recentemente adottato, anche alla luce delle considerazioni già emerse nel dibattito che si è svolto², può indurre a una prima considerazione.

Se da un lato si può infatti considerare come opportuna la scelta di non configurare i valori ambientali come presupposto di nuovi diritti soggettivi come tali direttamente azionabili (la diversa strada della configurazione di un “diritto soggettivo all’ambiente” avrebbe infatti avuto complesse e contraddittorie implicazioni soprattutto a livello processuale³, così come problematica sarebbe stata la scelta della configurazione di ancor più ambigui “diritti della Natura”⁴), si può d’altra parte ritenere che una disciplina di rango costituzionale in tema di ambiente che abbia l’ambizione di incidere sostanzialmente sulla qualità delle politiche ambientali non dovrebbe limitarsi all’enunciazione/esplicitazione di valori e principi, ma dovrebbe

² Si vedano ad esempio, nel presente volume, le considerazioni espresse da C. Demaria, *Rapporti tra la tutela del paesaggio e dell’ambiente e tutela del territorio nell’attività amministrativa*, circa le complesse interazioni tra principi costituzionali, norme di rango primario e piano delle politiche amministrative.

³ Sulla ricostruzione dell’ambiente come valore e interesse pubblico, piuttosto che come diritto soggettivo azionabile come tale, torna ad esempio, nel presente volume, F. Risso, *La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione: più tutela per i cittadini e le associazioni? Nuovi scenari nel procedimento e nel processo*, condividendo la scelta del legislatore di revisione di non apportare, sul punto, innovazioni che sarebbero state foriere di implicazioni processuali di complessa gestione e mantenendo dunque, sul piano processuale, il ruolo centrale già assunto dalla giurisprudenza amministrativa rispetto a quella ordinaria.

⁴ Su tale nozione G. Demuro, *I diritti della Natura*, in *www.federalismi.it*, 2022.

intervenire anche sul piano delle competenze e dell'indirizzo delle procedure decisionali. Dato che si riscontra, ad esempio, nel contesto dell'ordinamento dell'Unione Europea⁵, ove il testo dei Trattati contiene come noto un'articolata disciplina (sovraordinata rispetto alla normazione derivata ordinaria e in grado di porsi quale parametro di legittimità della stessa) tanto a livello di definizione di principi di azione quanto a livello di definizione dell'ordine delle competenze in materia e delle connesse procedure decisionali. Persino nel contesto più solenne di una proclamazione formale, maggiormente focalizzata per propria natura sul piano dei diritti soggettivi, ovvero nel testo della Carta dei diritti dell'UE, all'Art. 37 ciò che è proclamato non è in effetti un diritto soggettivo, ma un principio guida rivolto alle future politiche: il principio di complessiva integrazione delle istanze di tutela ambientale nel quadro delle politiche dell'Unione, "conformemente" al principio dello sviluppo sostenibile. Anche a livello definitorio, non si riscontra nel contesto UE il tentativo della configurazione di una nozione sintetica e unitaria di ambiente (che risulterebbe coerente con un approccio "per diritti"), emergendo piuttosto la materia ambientale dalla definizione delle quattro fondamentali aree-obiettivo connesse alla sua tutela (lotta all'inquinamento, tutela della salute, gestione razionale delle risorse ambientali e lotta ai cambiamenti climatici).

E del resto i fondamentali "principi" definiti in materia ambientale nel contesto dell'ordinamento UE risultano come noto volti ad orientare direttamente le politiche nella loro concreta definizione più che a definire il presupposto di atti normativi generali astratti.

Sul piano delle competenze, poi, si riscontra un'attenzione specifica nel configurare la materia ambientale come oggetto di competenza

⁵ Sul tema v., ad esempio, D. Porena, *La protezione dell'ambiente tra Costituzione italiana e "Costituzione globale"*, Giappichelli, Torino, 2009, 135 ss.; R. Rota, *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, in P. Dell'Anno - E. Picozza (a cura di), *Trattato di Diritto dell'Ambiente*, I, Cedam, Padova, 2012, 151 ss.

concorrente tra Unione e Stati, concorrenza “regolata” tanto dal principio generale di sussidiarietà quanto, e più specificamente, dalla clausola di salvaguardia (art. 137 TFUE) che consentendo agli Stati di adottare misure di tutela ambientale più rigorose di quelle previste a livello di Unione, indica una specifica “direzione” alla risoluzione di potenziali conflittualità che invece nel contesto, interno all’ordinamento italiano, dei rapporti tra Stato e Regioni restano tuttora rimesse alle oscillazioni (se non, talora, alle contraddizioni) della giurisprudenza costituzionale.

Si delinea dunque un processo decisionale politico tendenzialmente permanente, al quale concorrono soggetti diversi e che si basa su di una varietà di strumenti, sia procedurali che normativi, anche di *soft law*.

Nel contesto della revisione costituzionale italiana occorre constatare come tale dimensione risulti assente e soprattutto in ordine alle competenze e alle responsabilità rispettive di Stato e Regioni (ma anche degli enti locali) gli apporti di chiarificazione siano sostanzialmente mancati.

2. Un’ulteriore lacuna: l’assenza di un riferimento esplicito al paradigma della sostenibilità dello sviluppo e le insidie del divario ecologico.

Un altro elemento che è mancato è l’assunzione esplicita dal paradigma della sostenibilità dello sviluppo quale principio costituzionale: le diverse dimensioni della sostenibilità non sono state, infatti, enucleate nell’art. 9.

Questo limita indubbiamente le potenzialità della riforma: non si evidenzia infatti il rilievo costituzionale della ricerca di un equilibrio complessivo tra le diverse dimensioni della sostenibilità, non solo quella ambientale, ma anche quella sociale e quella economica. Se rispetto alla dimensione economica della sostenibilità la riforma

costituzionale adottata con la legge di revisione n. 1 del 2012 ha introdotto all'Art. 81 e all'Art 97 Cost. un principio di sostenibilità del debito pubblico, dato che si può leggere come una forma di assunzione di responsabilità (pur parziale, e con i possibili disequilibri legati a tale parzialità) nei confronti delle generazioni future, rispetto alla dimensione sociale del paradigma della sostenibilità il legislatore di revisione pare oggi aver rinunciato a intervenire.

Noi ci troviamo a vivere in un contesto di profonda transizione di modello economico: una transizione magari contraddittoria, ancora indefinita nei suoi sbocchi, ma sicuramente profonda, strutturale e con imponenti premesse e implicazioni di tipo ambientale.

Rispetto a tale transizione il legislatore di revisione costituzionale ha rinunciato a porre (assumendolo a livello di normazione fondamentale) un quadro di principi coerente.

Il paradigma della sostenibilità rappresenta in effetti uno dei principi guida, a livello sovra e transnazionale, di tale processo. Principio guida indubbiamente sotto il profilo della intertemporalità (e quindi in un'ottica intergenerazionale), declinata come assunzione di responsabilità nei confronti delle generazioni future e come assunzione di un orizzonte di lungo periodo nella gestione del consumo e della preservazione di risorse scarse e non rinnovabili. E sotto tale profilo certamente deve riscontarsi uno degli elementi di maggiore innovazione della revisione approvata, il richiamo all'interesse delle generazioni future, che rappresenta in effetti, come ricordato nell'intervento di Giorgio Grasso⁶, uno dei pochi passaggi che consentono di non considerare l'intervento una mera revisione

⁶ G. Grasso, *La revisione costituzionale degli articoli 9 e 41: cosa cambia per il diritto costituzionale dell'ambiente?*, nel presente volume.

bilancio⁷ individuando invece un elemento di apertura a prospettive costituzionali nuove.

Ma tale principio guida opera anche in una dimensione intragenerazionale, nel contesto della quale emerge più nettamente il formante anche sociale del paradigma della sostenibilità: sin dalle origini del confronto, a livello internazionale, intorno alla nozione di sostenibilità, si riscontra infatti il ruolo centrale riconosciuto alla dimensione dell'equità, sia intergenerazionale (di cui si è detto e che risulta in parte accolta dalla revisione adottata) sia anche intragenerazionale⁸.

E rispetto alla dimensione intragenerazionale, il principio di sostenibilità implica in primo luogo una differenziazione di impegni, di responsabilità, nell'affrontare le sfide e gli oneri della transizione tra modelli economici. Differenziazione tra Stati già sviluppati (e che hanno acquisito la propria condizione di sviluppo economico attraverso modelli di produzione e di consumo oggi diffusamente considerati insostenibili) e Stati meno sviluppati, a cui meno si può imputare per il passato in termini di dissipazione di risorse e da cui si può pretendere un impegno egualmente serio ma necessariamente

⁷ Per dar conto di quanta parte del vigente diritto costituzionale dell'ambiente si debba considerare il frutto dell'evoluzione e del consolidamento della giurisprudenza, soprattutto costituzionale, in materia si veda ad esempio D. Porena, *La protezione dell'ambiente tra Costituzione italiana e "Costituzione globale"*, cit., 178 ss. In ordine all'intervento di riforma costituzionale in esame, la natura di una sostanziale "revisione bilancio" è stata peraltro anche letta come non soltanto pleonastica, ma potenzialmente foriera di criticità: v. ad esempio, in tale prospettiva, C. De Fiores, *Le insidie di una revisione pleonastica. Brevi note su ambiente e Costituzione*, in *www.costituzionalismo.it*, 3 2021 (2022), 149 ss.

⁸ Sulle diverse declinazioni del rapporto tra diritto e generazioni future, v. D. Porena, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Giappichelli, Torino, 2017, soprattutto 27 ss.

differenziato in termini di risorse economiche e tecnologiche da investire nella transizione⁹.

Ma la dimensione intragenerazionale dell'equità implica anche una differenziazione di impegni e di responsabilità all'interno dei singoli contesti statali, all'interno delle singole comunità, tra soggetti che si trovino nelle condizioni economiche, professionali, territoriali, complessivamente "sociali" idonee a renderli partecipi delle opportunità della transizione ecologica ed economica che si va profilando, con l'opportunità di coglierne i benefici, e soggetti che trovandosi in una condizione di fragilità e debolezza rischiano di esserne emarginati o esclusi, vedendo menomate le stesse dimensioni della propria cittadinanza.

Se la transizione digitale ha dato già da tempo luogo alle problematiche del *digital divide*¹⁰, del divario digitale (e dell'equità nell'accesso a una "cittadinanza digitale"), la transizione ecologica che si profila andrebbe affrontata, sulla base di una accezione organica del paradigma della sostenibilità, anche nella prospettiva di prevenire i rischi di un *green divide*, di un divario ecologico che possa determinare nuove forme di privilegio e di esclusione, incompatibili con la pienezza di una "cittadinanza ecologica" (da questo punto di vista, solo a titolo di esempio, gli effetti redistributivi di misure quali i bonus edilizi legati alla riconversione ecologica degli edifici abitativi, o i bonus legati

⁹ E, comprensibilmente, tale dimensione della sostenibilità è stata da sempre enfatizzata soprattutto dai paesi in via di sviluppo: da ultimo, si vedano le prese di posizione assunte nel contesto della Pre-COP organizzata a Kinshasa il 3-4 ottobre 2022, in preparazione della COP 27 prevista a Sharm el-Sheikh per il 6-18 novembre 2022, riportate in www.un.org/sg/en/content/dsg/statement/2022-10-03/deputy-secretary-generals-remarks-pre-cop27-discussions-prepared-for-delivery.

¹⁰ Sul tema ancora attuali i contributi raccolti in P. Tarallo (a cura di), *Digital divide. La nuova frontiera dello sviluppo globale*, Franco Angeli, Milano, 2003.

all'acquisto di veicoli elettrici, andrebbero meglio studiati e valutati nelle loro implicazioni sociali e redistributive di risorse).

Un elemento di attenzione a tali profili può forse cogliersi nell'intervento operato rispetto all'Art. 41 Cost., che può leggersi come il tentativo di esplicitare il legame di interdipendenza tra dimensione economica, dimensione sociale e dimensione ambientale dello sviluppo, sebbene collocare la previsione nel contesto della disciplina delle attività economiche implichi una prospettiva in qualche misura asimmetrica (non è infatti solo nella disciplina e nella gestione delle attività economiche che gli equilibri tra le diverse dimensioni della sostenibilità vanno definiti e perseguiti). Si vedrà anche qui in fase applicativa se questo intervento potrà almeno contribuire a risvegliare l'attenzione intorno al nostro modello di costituzione economica e alle sue persistenti potenzialità, attenzione che è sempre stata molto scarsa (anche rispetto alle frizioni tra tale modello "misto" di economia sociale di mercato e quello, più marcatamente orientato a una prospettiva economica liberistica, o al più ordo-liberalistica, che è andato consolidandosi nel contesto dell'Unione Europea)¹¹.

3. Un'apertura verso un orizzonte non solo antropocentrico per il diritto costituzionale dell'ambiente

Venendo, o tornando, all'intervento operato a livello di Art. 9 e alla scelta di articolare l'oggetto delle tutele ambientali intorno a una pluralità di nozioni (paesaggio, ambiente, ecosistemi e biodiversità), al di là dei limiti segnalati la riforma può apparire nel complesso positiva (salvo quanto si osserverà *infra* in ordine alle rinnovate coordinate dei possibili bilanciamenti tra i principi costituzionali coinvolti) nel rendere più esplicita la ricerca di un equilibrio tra una dimensione

¹¹ Per un quadro di sintesi delle problematiche cui si è fatto cenno, E. De Marco, "Costituzione economica" e integrazione sovranazionale, in www.federalismi.it, 2019.

antropocentrica e una dimensione ecocentrica delle questioni ambientali¹²: da un lato l'ambiente-paesaggio, che pur inteso in un'accezione più ampia rispetto alla tradizionale dimensione estetica, pur declinato come complessiva forma percepibile del paese, nelle interazioni tra uomo e natura¹³, è comunque legato all'espressione di un'identità e di un senso percepiti come valore dall'uomo e in funzione dell'uomo. Dall'altro l'ambiente-ecosistema (o complesso degli equilibri tra ecosistemi), da tutelare a prescindere dalla percezione e dalla consapevole fruizione dello stesso da parte dell'uomo. Naturalmente una tutela comunque mediata da un fatto umano quale il diritto, che ha a suo fondamento elementi altrettanto umani quali i valori pregiuridici che lo ispirano e mediata, in particolare, dal personalismo alla base del nostro ordinamento costituzionale¹⁴: non pare, a tal riguardo, di poter leggere nelle nuove norme un ribaltamento di paradigma (quale sarebbe l'assunzione di approcci di ecocentrismo integrale¹⁵), quanto piuttosto un ampliamento di prospettiva.

In questo senso forse ultronea, in una prospettiva di economia nella formulazione dei dati dispositivi (sempre opportuna nei testi costituzionali), risulta la distinzione tra tutela degli ecosistemi e tutela

¹² Su tali nozioni e su tali approcci, v. M. Andreozzi, *Biocentrismo ed ecocentrismo a confronto - Verso una teoria non antropocentrica del valore intrinseco*, LED, Milano, 2013.

¹³ Sulla nozione costituzionale di paesaggio e sulla sua evoluzione, diffusamente, L. Conte, *Il paesaggio e la Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018.

¹⁴ Sull'irriducibilità della dimensione (anche) antropocentrica dell'ambiente come valore costituzionale, v. ad esempio, R. Montaldo, *Il valore costituzionale dell'ambiente, tra doveri di solidarietà e prospettive di riforma*, in *Quad. Cost.*, 2021, 441 ss.

¹⁵ Per una ricostruzione degli assunti teorici e culturali della così detta *deep ecology*, A.C. Amato Mangiameli, *Natur@. Dimensioni della Biogiuridica*, Giappichelli, Torino, 2021, 28 ss.

della biodiversità¹⁶, sia per la indotta disomogeneità con la disposizione collocata all'art. 117 (che senso si deve attribuire alla limitazione alla sola tutela dell'ecosistema, peraltro declinato al singolare, e non anche a quella della biodiversità della competenza legislativa esclusiva dello Stato?) sia per la difficoltà di immaginare una tutela della biodiversità slegata da quella degli equilibri degli ecosistemi entro i quali tale biodiversità si manifesta (a meno di immaginare un riferimento riduttivo alla preservazione del dato meramente genetico della biodiversità, che apparirebbe tuttavia fuori contesto in una disposizione costituzionale di principio¹⁷).

Ugualmente lascia qualche perplessità l'esito complessivo della riforma sull'architettura dell'Art. 9, nella quale l'interesse delle generazioni future risulta richiamato solo in riferimento alla tutela dell'ambiente, degli ecosistemi e della biodiversità, ma non a quella del paesaggio: tutti i grandi edifici oggetto nel tempo di interventi di ampliamento o di manutenzione in momenti diversi e ad opera di mani (e di menti) diverse, finiscono per presentare alcune disomogeneità di stile, asimmetrie. Anche l'edificio normativo della costituzione, quando sia oggetto di interventi di manutenzione, può presentare di queste asimmetrie, che non vanno peraltro caricate di eccessivi significati. Pare di potersi escludere che dalla nuova disposizione si debba far discendere la norma secondo cui la tutela del paesaggio, tanto può inteso come territorio complessivamente espressivo di una identità percepita da una comunità, entro un percorso evolutivo di

¹⁶ Non è peraltro mancato chi abbia messo in discussione la stessa utilità di distinguere le due nozioni di ecosistemi e di biodiversità da quella di ambiente, che sarebbe con ciò ridotta nella sua accezione: v., ad esempio, in tal senso, A.L. De Cesaris, *Ambiente e Costituzione*, in www.federalismi.it, 2021.

¹⁷ Sulla nozione di biodiversità si veda, esemplificativamente, L. Marfoli, *Biodiversità: un percorso internazionale ventennale*, in *Riv. Quad. Dir. Amb.*, 2021, 3, 155 ss.

rapporto tra uomo e contesto ambientale, non debba anch'essa essere immaginata e condotta anche nell'interesse delle generazioni future.

4. Tutele ambientali e responsabilità intergenerazionali tra decisori politici, popolo e nazione

Ci si può a questo punto chiedere se e in quali termini a seguito di questa revisione, o, se si vuole, di questa manutenzione costituzionale, sia mutato il contenuto normativo della nostra costituzione. E, dunque, se le nuove disposizioni siano idonee a configurare nuove norme, ovvero a orientare in modo diverso comportamenti umani attraverso una loro diversa qualificazione giuridica.

E la risposta, in questa fase in cui non abbiamo riscontri di quelle che saranno l'interpretazione e l'applicazione delle nuove disposizioni costituzionali, può essere che sono per lo meno due le direttrici lungo le quali gli effetti di questa revisione potranno manifestare le loro potenzialità.

In primo luogo, anche qualora si trattasse essenzialmente di una ricognizione di norme già operanti nell'ordinamento, la loro espressa costituzionalizzazione determina una novazione della fonte in grado di conferire maggiore stabilità alle norme stesse: la scelta di includere determinati interessi all'interno dei bilanciamenti costituzionali, l'esigenza di salvaguardarne in ogni caso il contenuto essenziale, risulteranno verosimilmente più difficilmente eludibili e più agevolmente argomentabili di fronte agli organi amministrativi e giurisdizionali.

Inoltre una revisione costituzionale, anche al di là del suo puntuale contenuto dispositivo, rappresenta un dato, un fatto di politica del diritto di per sé rilevante, con il quale la stessa giurisprudenza costituzionale è chiamata confrontarsi: magari modulandone il senso normativo in modo anche profondo, senza inibizioni "originaliste"

(basti il richiamo alla penetrante giurisprudenza sviluppatasi in ordine alle nuove disposizioni del Titolo V della Costituzione), ma senza poterne prescindere.

Richiamandoci al titolo di una nota e fondamentale opera in tema di bilanciamenti tra interessi costituzionali¹⁸, se le nuove disposizioni non configurano direttamente nuovi diritti, è verosimile che potranno fornire nuovi e più saldi argomenti. In questo senso, se è vero, come ricordato anche da Giorgio Grasso nel suo intervento al presente incontro¹⁹, che le perplessità relative al fatto che la revisione abbia “toccato” uno dei principi fondamentali dell’ordinamento costituzionale possono essere sdrammatizzate dalla constatazione della natura eminentemente espansiva e additiva della riforma approvata, nondimeno avere articolato e, con ciò, mutato il quadro dei principi che i decisori politici e gli organi giurisdizionali saranno chiamati a comporre e bilanciare potrebbe avere ricadute per certi versi anche riduttive e limitative di taluno dei principi stessi, potenzialmente richiamabili a un “sacrificio” sulla base di un più articolato ed esplicito quadro di istanze con essi potenzialmente confliggenti. Basti pensare, come ricordato da Giorgio Sobrino nel suo intervento di apertura²⁰, al rapporto tra le istanze di tutela propriamente ecologico/ambientale e quelle di tutela paesaggistico/culturale, spesso difficilmente componibili senza un parziale sacrificio di uno dei due termini del necessario bilanciamento tra principi²¹.

¹⁸ Il richiamo è a R. Bin, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1992.

¹⁹ G. Grasso, *La revisione costituzionale degli articoli 9 e 41*, 32 s.

²⁰ G. Sobrino, *La riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione e le sue implicazioni: alcuni spunti per un confronto*, 14 ss.

²¹ Una radicale critica della riforma, in tale prospettiva, può trovarsi in G. Severini, P. Carpentieri, *Sull’inutile, anzi dannosa modifica dell’articolo 9 della Costituzione*, in *www.giustiziainsieme.it*. 2022, ove si osserva come sulla base del nuovo quadro di principi, pariordinati nel testo dell’Art. 9, argomentando in ordine alle istanze di tutela di ambiente, biodiversità ed

Resta una questione aperta, che delinea quella che può apparire un'aporia.

Le norme costituzionali, oltre a indirizzarsi alla giurisdizione e all'amministrazione, hanno come proprio interlocutore privilegiato il Parlamento, la sfera della decisione politica.

Si è detto di come la cifra forse più innovativa della revisione adottata, cifra che costituisce un elemento comune al ciclo costituzionalistico presente e in qualche misura una sua connotazione qualificante, sia l'assunzione di un orizzonte temporale ampio che abbraccia la considerazione degli interessi delle generazioni anche future.

Questa ampiezza di orizzonte temporale, questa attitudine a decidere oggi pensando al domani, stride fortemente con le dinamiche attuali dei processi di decisione politica a livello parlamentare e, più in generale, dei processi normativi primari.

Di fronte a prassi consolidate quali l'abuso della decretazione d'urgenza, l'utilizzo delle deleghe legislative più per spostare dal Parlamento al Governo la definizione delle questioni controverse all'interno della stessa maggioranza che per impostare grandi riforme di sistema, l'abuso del ricorso agli strumenti del *maxiemendamento* e della questione di fiducia, che disarticolano e bloccano le possibilità di

ecosistemi "si può implicare finanche il più ingannevole *greenwashing* industriale, solo che si vesta appunto di quel comodo e generoso abito. Del resto, oggi finanche il carbone, per taluni, è "verde", come è verde l'operazione industriale della sostituzione con l'auto elettrica del parco auto circolante, come "verdi" sono le distese di centinaia di ettari di pannelli fotovoltaici messi nei campi agricoli, o i "parchi eolici" che, in nome di quella *religione dell'eolico* che in Francia sta facendo insorgere molti per le devastazioni che reca, stanno cambiando il volto dei paesaggi appenninici, finora sopravvissuti alla cementificazione. E così si viene direttamente al conflitto tra questa tutela del «*l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi*» e la tutela del paesaggio consacrata dall'art. 9, secondo comma, della Costituzione".

organico sviluppo del dibattito parlamentare, di fronte a una produzione legislativa che da tempo pare rincorrere l'emergenza (o lasciarsi rincorrere dall'emergenza) più che progettare e definire organiche riforme, di fronte poi a un quadro politico in cui il confronto e la comunicazione appaiono fortemente orientati all'obiettivo di suscitare, intercettare e interpretare gli umori contingenti dell'elettorato più che alla proposta di progetti politici alternativi da realizzarsi entro un orizzonte temporale ampio, di fronte a tutto ciò, immaginare che possa avviarsi un radicale cambiamento di approccio a seguito (o almeno col concorso) di questa riforma, lascia evidentemente perplessi.

Ci si è disabituati a pensare una politica legislativa di ampio orizzonte, per tanti e noti fattori, non certo solo per la cattiva volontà della classe politica contingente.

Ci si è abituati a pensare la rappresentanza politica essenzialmente in funzione del consenso espresso dalla comunità contingente dei cittadini-elettori, declinandola come una *accountability* legata ad un gradimento immediato, istantaneo, non quale strumento attraverso cui tutelare gli interessi persistenti della Nazione repubblicana²² e delle sue articolazioni.

Ma in fondo questa aporia è in parte immanente al nostro stesso modello di democrazia e allo stesso testo costituzionale, nel quale i decisori politici chiamati a comporre le rappresentanze parlamentari, gli eletti del popolo inteso come comunità di cittadini elettori, il cui consenso contingente va suscitato e intercettato nell'attualità politica²³,

²² Su tale nozione, v. ad esempio C. De Fiores, *Le radici della nazione repubblicana. Fondamenti teorici e profili costituzionali*, in *www.costituzionalismo.it*, 2019, I, 55 ss.

²³ Sulle ripercussioni delle tensioni del paradigma della responsabilità politica in ordine alla possibilità di assumere entro il quadro dei principi costituzionali un paradigma intergenerazionale, A. Morelli, *Ritorno al*

sono chiamati a operare quali rappresentanti della Nazione, di un'entità i cui interessi trascendono invece la contingenza politica.

Sarebbe certamente auspicabile che questa contraddizione, resa in qualche misura più evidente dall'assunzione esplicita di un paradigma intergenerazionale nel testo costituzionale, possa condurre a una rimediazione proprio intorno a nozioni cardine del costituzionalismo moderno, quali quelle di popolo e di nazione, intorno ai loro legami (spesso non scontati) e alle loro dinamiche. In particolare è nota e consolidata la ricostruzione di una fondamentale dicotomica tra una nozione di Nazione di derivazione francese-rivoluzionaria, basata su di una "concezione artificialista, volontarista, elettivista, universalista, assimilazionista (in cui l'identità nazionale è concepita come identità politica, e la cittadinanza è definita dallo *ius soli*), e una nozione di derivazione tedesca-conservatrice, basata su di una "concezione naturalista, tradizionalista, nativista, particolarista e differenzialista (in cui l'identità nazionale è concepita come identità etno-culturale, e la cittadinanza è definita dallo *ius sanguinis*)"²⁴. L'emersione di una dimensione intergenerazionale delle responsabilità legate ai processi decisionali politici pare per certi versi trascendere trasversalmente tale dicotomia: il richiamo a un'etica dei doveri e delle necessarie responsabilità anche rispetto all'altro da sé, a chi non fa parte della comunità contingente e storicamente data dei cittadini, relativizza la dimensione volontaristica ed elettivistica della nazione-*citoyenneté*, così come forza la cornice strettamente tradizionalista e particolarista della nazione-*Nationalität*. Allarga l'orizzonte delle responsabilità politiche

futuro. La prospettiva intergenerazionale come declinazione necessaria della responsabilità politica, in *www.costituzionalismo.it*, 3 2021 (2022), 77 ss.

²⁴ Così M. Dogliani, *Rappresentanza, governo e mediazione politica*, in *www.costituzionalismo.it*, 2017, II, 19. Dello stesso autore si veda anche la ricostruzione del recepimento della nozione di Nazione nel contesto del dibattito sviluppato in seno all'Assemblea costituente italiana: Id., *Costituente e identità nazionale. Con un indice dei riferimenti alla "nazione" nei lavori dell'Assemblea Costituente a cura di Piero Meaglia*, in *Diritto Pubblico*, 2001, I, 57 ss.

oltre la comunità contingente del “popolo” ma con una proiezione intertemporale che anziché volgere lo sguardo essenzialmente al passato della tradizione, lo orienta anche al futuro delle generazioni che verranno: l’attenzione non è solo all’eredità ricevuta, ma a quella che viene preparata. E, soprattutto, può fornire una prospettiva entro cui tale eredità non sia concepita in termini di conservazione di elementi identitari escludenti, determinati nella loro fissità, ma, anzi, quale strumento attraverso cui trasmettere alle future generazioni un proprio autonomo spazio di libertà di decisione e di autodeterminazione, una propria opportunità di pienezza di vita, biologica ma anche politica, senza che ogni possibilità di scelta venga già sostanzialmente ipotecata e “consumata” dalla generazione presente.

Si tratta in effetti di aspetti che, *in nuce*, sono certamente riscontrabili anche nelle più tradizionali concezioni della nozione di nazione, ma che il paradigma delle responsabilità intergenerazionali induce a evidenziare e rimeditare: basti pensare all’idea, insita nel costituzionalismo francese rivoluzionario, della necessità che la generazione presente non pretenda di vincolare la libertà politica delle generazioni future, idea che risulta articolata dalla considerazione dei vincoli sostanziali che deriverebbero alle libertà delle generazioni future da un consumo irresponsabile di risorse e da una compromissione irrimediabile degli equilibri dell’ecosistema.

E forse nel valutare le potenzialità della riforma in esame, in conclusione, una valenza positiva di questo intervento di revisione può cogliersi anche su di un piano strettamente connesso a quello da ultimo considerato (si tratta, in effetti, più che altro di un auspicio consapevolmente ottimistico): tra i destinatari delle rinnovate norme costituzionali, e in particolare della norma che richiama all’impegno ad agire in un’ottica di responsabilità di lungo periodo, anche intergenerazionale, mutando prassi e abitudini consolidate, vanno

collocati oltre ai decisori politici, agli organi amministrativi e a quelli giurisdizionali, anche, e primariamente, i cittadini.

La tutela delle diverse dimensioni delle istanze ambientali non può infatti prescindere dall'assunzione di un diverso paradigma temporale e da un più esteso orizzonte di responsabilità anche da parte della comunità dei cittadini, sia nel momento in cui è chiamata a determinare i propri comportamenti privati, sia quando è chiamata a valutare le scelte dei decisori politici e a compiere, di conseguenza, le scelte politiche proprie.

Nei contributi raccolti nel presente volume – frutto del Seminario svoltosi nella sede di Cuneo del Dipartimento di Giurisprudenza il 29 aprile 2022 – si propone una prima riflessione sulla natura e sulle implicazioni dell'intervento di riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione approvato con la legge di revisione costituzionale n. 1 del 2022.

La scelta di accogliere in termini espliciti l'ambiente (insieme agli ecosistemi e alla biodiversità) tra i beni meritevoli di una specifica tutela da parte della Repubblica, così come quella di introdurre una prima apertura ad un orizzonte temporale intergenerazionale, riferendo tale tutela anche ad un interesse delle generazioni future, così come, ancora, il richiamo ad istanze di tutela proprie anche degli animali, costituiscono elementi nel loro insieme riconducibili – anche al di là del contesto italiano – a tratti emergenti e peculiari del costituzionalismo del tempo presente.

Confrontarsi con una riforma costituzionale appena approvata, tanto più in quanto modificativa del contenuto di disposizioni collocate tra i principi fondamentali dell'ordinamento repubblicano, risulta ad un tempo necessario ed urgente, così come impegnativo e complesso.

La scelta è stata dunque quella di delineare, nelle riflessioni e nelle analisi proposte, una pluralità di prospettive e di approcci alle questioni giuridiche connesse a tale intervento di revisione: gli approcci della dottrina giuridica e quelli della Magistratura e dell'Avvocatura; la riflessione sui presupposti e sulle finalità dell'intervento, così come quella sulle sue ricadute applicative; l'individuazione degli elementi di novità introdotti nel quadro normativo costituzionale, così come di quelli di consolidamento e di continuità rispetto alle coordinate già ravvisabili come proprie di un "diritto costituzionale dell'ambiente"; la valutazione delle potenzialità e allo stesso tempo delle criticità e dei limiti della riforma costituzionale approvata.

Una riflessione condotta nella consapevolezza che è propriamente nella varietà e complessità di tali prospettive ed approcci e nel confronto su di essi sia all'interno della comunità scientifica, che con gli operatori delle professioni giuridiche che – non da ultimo – con la comunità dei cittadini, ciascuno richiamato al proprio ordine di responsabilità, che le rinnovate disposizioni costituzionali troveranno ed esprimeranno il proprio senso e il proprio segno.

Luca Imarisio è professore associato di Diritto costituzionale presso l'Università di Torino

Giorgio Sobrino è professore associato di Diritto costituzionale presso l'Università di Torino