

Introduzione

SOMMARIO: 1. Le ragioni di un contributo allo studio sulla tutela dell'ambiente. – 2. Metodologia dell'analisi dei temi trattati e la loro stretta correlazione. – 3. Una lettura della revisione costituzionale in materia di ambiente che porta a considerarla fortemente innovativa.

1. Le ragioni di un contributo allo studio sulla tutela dell'ambiente

L'occasione per compiere una riflessione approfondita, dal punto di vista giuridico, sulla tutela dell'ambiente nel nostro Paese, è attualmente offerta da diverse ragioni.

La prima ragione è costituita dalla necessità di considerare le recenti evoluzioni, a livello eurounionale e nazionale, della regolamentazione e delle politiche legate all'ambiente.

L'Unione europea ha progressivamente rafforzato le politiche in materia di ambiente, grazie anche all'evoluzione delle disposizioni dei Trattati UE che ha portato ad includere la politica ambientale tra i suoi obiettivi fondamentali, a prevedere un impegno degli Stati membri a garantire un «alto livello» di protezione ambientale e a porre in stretta correlazione la tutela dell'ambiente e lo sviluppo sostenibile, nel senso che le politiche economiche devono essere sostenibili e integrate a quelle ambientali.

Più recentemente, poi, l'Unione europea, a seguito dell'*European Green Deal* – che prende le mosse dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite – e del *Next Generation EU*, ha assunto una prospettiva nuova, rispetto alle tradizionali politiche, che pone al centro dell'attenzione la tutela e il ripristino degli ecosistemi e della biodiversità e la riduzione delle emissioni nette di gas a effetto serra, anche nell'ottica delle generazioni future, e la necessità di implementare, al contempo, uno sviluppo sociale ed economico¹. L'obiettivo è di realizzare, in concreto, un'effettiva sostenibilità, non più solo economica, come in passato, ma anche

¹ In tal senso, R. BIFULCO, *“Il compito che definisce la nostra generazione”: la l. cost. 1/2022 nella prospettiva dell'Environmental Constitutionalism*, in *PasS. Cost.*, n. 2/2022, p. 44 ss., il quale evidenzia «il cambiamento di rotta introdotto dalla Commissione con il *Green Deal*» e «l'enfasi data al principio di non nuocere l'ambiente e la decisione di arrestare la perdita di biodiversità e degli ecosistemi».

ambientale e sociale. In questa prospettiva, assume una particolare rilevanza il principio del «*Do Not Significant Harm*» (DNSH), secondo cui l’attività economica è garantita nella misura in cui non arrechi, tra l’altro, un danno significativo all’ambiente. Principio che, peraltro, ha assunto un ruolo fondamentale nell’indirizzare la predisposizione dei Piani di ripresa nazionali, in quanto impone agli Stati membri di prevedere interventi che non arrechino, appunto, un danno significativo all’ambiente. Più di recente, poi, nel Piano *REPowerEU*, finalizzato a sostenere e rilanciare l’economia del mercato europeo, a seguito della pandemia e, soprattutto, della guerra tra Russia e Ucraina, l’ambiente è considerato un volano per la ripresa economica, attraverso una politica volta ad accelerare la transizione verso l’energia pulita e ad aumentare l’indipendenza energetica dell’Europa da fornitori inaffidabili e da combustibili fossili volatili.

A livello nazionale, ancor prima della l. cost. 11 febbraio 2022, n. 1² – che ha inserito in Costituzione un espresso riferimento alla tutela dell’ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi – e di quella del Titolo V, parte seconda, Cost. del 2001 – che ha introdotto il termine ambiente in Costituzione, prevedendo una ripartizione delle competenze legislative in materia tra Stato e Regioni³ – in

² Recante «*Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell’ambiente*», per un esame della quale si rinvia al cap. 3 del presente scritto.

³ Al riguardo, P. BILANCIA, *Le Regioni e l’ambiente: elementi comparati nel costituzionalismo europeo contemporaneo*, in *Corti sup. sal.*, n. 2/2019, p. 344, sottolinea che «con la riforma del Titolo V del 2001 (...) si sono introdotti, all’articolo 117 Cost., da un lato il riferimento espresso alla tutela dell’ambiente come materia, e dall’altro la distinzione tra i concetti di tutela e valorizzazione. In questo assetto normativo spetta pertanto alla competenza esclusiva dello Stato la tutela dell’ambiente ex articolo 117 comma 2 lettera s) Cost. (...). Spetta invece alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni la valorizzazione dei “beni ambientali” ex articolo 117 comma 3 Cost., e pertanto nell’ambito di tale materia sarà il livello centrale a dettare i principi direttivi e uniformi dell’azione decentrata, che sarà per il resto libera di svolgersi». Sul riparto di competenze in materia di ambiente, dopo la riforma del Titolo V Cost., e sulle relative problematiche, si vedano, tra gli altri: M. CECCHETTI, *Riforma del Titolo V della Costituzione e sistema delle fonti. Problemi e prospettive nella materia “Tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”*, in *federalismi.it, Osservatorio*, 13 giugno 2002; ID., *L’ambiente tra fonti statali e fonti regionali*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2001*, Giappichelli, Torino, 2002, spec. p. 264; A. LUCARELLI, *Il diritto all’ambiente nella riforma costituzionale tra unità e pluralismo*, in *Dir. gest. amb.*, n. 2/2002, p. 333 ss.; B. POZZO, M. RENNA, *L’ambiente nel nuovo titolo V della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2004; F. RESCIGNO, *La «trasversalità» del «valore ambiente» tra potestà legislativa statale e regionale: un preoccupante silenzio della Corte*, in *Giur. it.*, I, 2004, p. 465 ss.; F. ABBONDANTE, *L’ambiente tra diritto comunitario e diritto interno dopo la riforma del Titolo V della Costituzione italiana*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, I, 2006, p. 109 ss.; M. BELLOCCI, P. PASSAGLIA (a cura di), *La giurisprudenza costituzionale relativa al riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di «ambiente» e di «beni culturali»* (luglio 2008), in https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/STU_189_2_Ambiente.pdf; D. PORENA, *L’ambiente come “materia” nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale: “solidificazione” del valore ed ulteriore “giro di vite” sulla competenza regionale*, in *federalismi.it*, n. 2/2009, p. 3 ss.; F. ELEFANTE, *La materia «tutela dell’ambiente e dell’ecosistema» ed il riparto delle competenze legislative ed amministrative in materia ambientale tra Stato e Regioni*, in *AA.VV., Scritti in onore di Vincenzo Atripaldi*, Jovene, Napoli, 2010, p. 509 ss.; R. BIFULCO, *Tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali (art. 117.2.S) e valorizzazione dei beni culturali e am-*

manca di un espresso riferimento costituzionale all'ambiente, la sua tutela è stata dapprima assicurata attraverso l'identificazione, da parte della giurisprudenza, prima di legittimità e poi costituzionale, con il diritto alla salute e con il diritto all'ambiente salubre. Successivamente, poi, la giurisprudenza della Corte costituzionale è arrivata a positivizzare la tutela dell'ambiente, attribuendole il rango di «valore costituzionalmente protetto» e ha ulteriormente confermato tale orientamento anche dopo la riforma costituzionale del 2001.

In questo contesto, sulla scia degli sviluppi dell'Unione europea relativi alla protezione dell'ambiente, a seguito del *Green Deal* (nonché degli atti volti ad una sua attuazione) e del *Next Generation EU*⁴, si inseriscono i recenti e profondi mutamenti delle politiche e della regolamentazione, anche costituzionale⁵, nel nostro Paese.

Da un lato, il Governo ha avviato, attraverso l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), la cd. transizione ecologica, dimostrando la volontà di un impegno ad affrontare la questione ambientalista⁶. Transizione che, nel rispetto degli obblighi europei, dovrebbe produrre un forte impatto non solo sulle politiche ambientali – nella prospettiva di una maggiore tutela dell'ambiente – ma altresì su quelle economiche e sociali.

Dall'altro lato, la l. cost. n. 1/2022⁷, ha introdotto nell'art. 9 – accanto alla

bientali e promozione e organizzazione di attività culturali (art. 117.3), in R. BIFULCO, A. CELOTTO (a cura di), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001. Analisi sistematica della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze fra Stato e Regioni 2001-2014*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, p. 225 ss. e ID., *Una rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, in *Corti supr. e sal.*, n. 2/2019, p. 305 ss.; A. VUOLO, *L'ambiente e il problematico assetto delle competenze tra Stato e Regioni*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2021, p. 1 ss.; S. GRASSI, *La tutela dell'ambiente nelle fonti internazionali, europee ed interne, in federalismi.it*, n. 13/2023, p. 1 ss.; N. PIGNATELLI, *La dimensione ambientale nel più recente contenzioso costituzionale Stato-Regioni: profili processuali e sostanziali*, in *federalismi.it*, n. 13/2023, p. 273 ss. Sul riparto delle competenze legislative, prima della riforma del 2001, si veda, per tutti, S. MANGIAMELI, *L'«ambiente» nel riparto di competenza tra Stato e Regioni (dalla configurazione di una materia, all'assetto di un difficile modello)*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Giornate teramane sull'ambiente. Atti del convegno di Teramo, 23-24 ottobre 1996*, Giuffrè, Milano, 1998, p. 139 ss. e ID., *Materia ambientale e competenze regionale, con la salvaguardia dei poteri di intervento statale*, in *Le Regioni*, n. 1/2000, p. 168 ss.

⁴ Si rinvia, al riguardo, al cap. 2 del presente elaborato e alla bibliografia *ivi* richiamata.

⁵ Si cfr. il cap. 3 del presente scritto.

⁶ Sulla transizione ecologica, avviata in Italia con il Piano nazionale di ripresa e resilienza, si veda, tra i più recenti, A. PAPA, *Transizione ecologica e transizione digitale: due milestones nella prospettiva della ripresa e resilienza del Paese*, in P. BILANCIA (a cura di), *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello. Opportunità e criticità*, il Mulino, Bologna, 2024.

⁷ Sulla riforma costituzionale, in generale, si vedano: 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 quad. cost.*, n. 3/2021, p. 285 ss. (anche in M. CECCHETTI, L. RONCHETTI, E. BRUTI LIBERATI (a cura di), *Tutela dell'ambiente: diritti e politiche*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, p. 7 ss.); ID., *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supr. e sal.*, n. 1/2022, p. 127 ss.; ID., *La disciplina sostanziale dell'am-*

promozione della cultura e della ricerca scientifica e tecnica e alla tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione⁸ – la tutela dell’ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell’interesse delle future generazioni⁹. Essa, inoltre, ha modificato l’art. 41 Cost., prevedendo che l’iniziativa economica del privato non possa svolgersi in modo da recare danno (anche) alla salute e all’ambiente e disponendo che la legge determini i programmi e i controlli opportuni affinché l’attività economica pubblica e privata possa es-

biente nella Carta repubblicana: spunti per un’analisi della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione, in *Ist. fed.*, n. 4/2022, p. 797 ss.; ID., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell’ambiente nella memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell’ambiente*, Atti del Convegno (28 gennaio 2022), Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, p. 9 ss.; ID., *Il “posto” della tutela ecologica nella Costituzione: tra revisione costituzionale e principi supremi*, in *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, a cura di L. CASSETTI, F. FABRIZZI, A. MORRONE, F. SAVASTANO, A. STERPA, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, p. 87 ss.; R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell’ambiente*, in *federalismi.it, paper*, 6 aprile 2022, p. 1 ss.; ID., *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in *An. giur. ec.*, n. 1/2022, p. 7 ss. (anche in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell’ambiente*, cit., p. 69 ss.); M. CAVINO, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione nel quadro dei principi supremi*, in *PasS. Cost.*, 5 agosto 2022, p. 21 ss.; F. FRACCHIA, *L’ambiente nell’art. 9 della Costituzione: un approccio in negativo*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell’ambiente*, cit., p. 123 ss.; L. IMARISIO, G. SOBRINO (a cura di), *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*, Università degli studi di Torino, Torino, 2022; F. DE LEONARDIS, *La riforma “bilancio” dell’art. 9 Cost. e la riforma “programma” dell’art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell’ambiente*, cit., p. 49 ss.; A. MORELLI, *La tutela dell’ambiente tra i principi fondamentali: le ragioni e le potenzialità di una riforma*, in *PasS. Cost.*, 4 agosto 2022, p. 31 ss.; A. MORRONE, *Fondata sull’ambiente*, in *Ist. Fed.*, n. 4/2022, p. 783 ss.; ID., *L’«ambiente» nella Costituzione. Premesse di un nuovo «contratto sociale»*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell’ambiente*, cit., p. 91 ss.; G. SORRENTINO, *La tutela dell’ambiente nella Costituzione dopo la legge costituzionale n. 1 del 2022. Considerazioni minime*, in *PasS. Cost.*, 4 agosto 2022, p. 64 ss.; P. BILANCIA, *La riforma dell’art. 9 della Costituzione: prospettive e possibili criticità*, in A. LAMBERTI (a cura di), *Ambiente, sostenibilità e principi costituzionali*, Atti del Convegno Internazionale di Studi (Università degli Studi di Salerno – Comune di Cava de’ Tirreni, 1, 2 e 3 dicembre 2022), in corso di pubblicazione; M. BELLETTI, *La tutela dell’ambiente nella riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione. Quali i profili di precettività?*, *ivi*, p. 1033 ss.; ID., *Beniamino Caravita e il Diritto pubblico dell’ambiente. Riflessioni sulla riforma degli articoli 9 e 41 Cost.*, in *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, cit., p. 3 ss.; A. LAMBERTI, *Ambiente, sostenibilità e principi costituzionali: questioni aperte e prospettive alla luce della legge cost. 1/2022. Relazione introduttiva del Convegno Internazionale di Studi “Ambiente, Sostenibilità e Principi Costituzionali” (Università degli studi di Salerno – Comune di Cava de’ Tirreni – 1, 2 e 3 dicembre 2022)*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2022, p. 1 ss.; S. GRASSI, *La cultura dell’ambiente nell’evoluzione costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2023, p. 216 ss.; M. GORLANI, *La revisione degli artt. 9 e 41 della Costituzione: una riforma da valorizzare*, in *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, cit., p. 265 ss.; M. SICLARI, *Qualche riflessione sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, *ivi*, p. 703 ss.; A. VUOLO, *La legge cost. n. 1 del 2022 e la tutela dell’ambiente*, *ivi*, p. 735 ss.

⁸ Si veda, al riguardo, G. DI COSIMO, *Ambiente, patrimonio artistico e culturale*, in C. SMURAGLIA (a cura di), *La Costituzione, 70 anni dopo*, Viella, Roma, 2019, p. 93 ss.

⁹ Art. 1.

sere indirizzata e coordinata (anche) a fini ambientali¹⁰. L'inserimento in Costituzione di un espresso riferimento alla tutela dell'ambiente e alle future generazioni, da un lato, e di un ulteriore limite all'esercizio delle attività economiche – che non possono arrecare danni, tra l'altro, all'ambiente – dall'altro, costituisce una rilevante innovazione; innovazione che merita di essere esaminata attentamente, in quanto – come si avrà modo di approfondire di seguito¹¹ – incidente su diversi aspetti dell'ordinamento costituzionale.

La seconda ragione che spinge ad occuparsi dell'ambiente è data dalla constatazione che la dottrina costituzionalistica è stata, negli anni, se si escludono poche eccezioni¹², piuttosto restia a scrivere opere monografiche organiche sul tema.

In passato, l'impatto del diritto europeo primario (e, di conseguenza, di quello derivato) in materia ambientale sul nostro ordinamento e la configurazione della «tutela dell'ambiente», come valore costituzionalmente protetto, hanno progressivamente indotto la dottrina costituzionalistica a soffermarsi sulle relative tematiche¹³, ma sono stati, comunque, relativamente pochi gli studi organici sul tema dell'ambiente; tema che ha continuato per anni, fino alla novella costituzionale del 2022, ad essere prevalentemente studiato nell'ambito del diritto amministrativo che ha tradizionalmente considerato l'ambiente nella sua accezione di paesaggio e, dunque, essenzialmente legato all'esigenza di governare il territorio. In anni recenti, poi, sebbene, a seguito dell'innovativa strategia europea in materia di ambiente e della riforma costituzionale del 2022, si siano avuti diversi studi, da parte della dottrina costituzionalistica, sui temi ambientali, la maggior parte di questi riguarda soprattutto, salvo poche eccezioni, l'analisi degli effetti del *Green Deal*, da un lato, e dei singoli aspetti della novella costituzionale, dall'altro. Con questa ricerca, pertanto, si vuole dare un contributo allo studio della tutela dell'ambiente in una prospettiva ampia e multilivello, che tenga conto dei diversi mutamenti in atto nelle discipline e nelle politiche europee e nazionali in questa materia; mutamenti che sembrano segnare un cambio di passo e che meritano di essere analizzati. Cambio di passo imposto dall'attuale situazione emergenziale legata al degrado ambientale e ai cambiamenti climatici che ha portato a sviluppare una maggiore consapevolezza – grazie anche alle nuove istanze che provengono dalla società civile – da parte delle istitu-

¹⁰ Art. 2.

¹¹ Si cfr. i capp. 2 e 3 del presente scritto.

¹² Tra i costituzionalisti che si sono occupati di ambiente, con opere monografiche, si vedano: B. CARAVITA, *Diritto pubblico dell'ambiente*, il Mulino, Bologna, 1990 e, successivamente, ID., *Diritto dell'ambiente*, il Mulino, Bologna, 2005; A. SIMONCINI, *Ambiente e protezione della natura*, Cedam, Padova, 1996; M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2000; D. PORENA, *La protezione dell'ambiente tra Costituzione italiana e "costituzione globale"*, Giappichelli, Torino, 2009; S. GRASSI, *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2012.

¹³ Al riguardo, si rinvia alla dottrina richiamata nel cap. 1 del presente volume.

zioni, sia europee che nazionali, della necessità di preservare l’ambiente, considerando anche le recenti tendenze a livello internazionale¹⁴; ciò al fine di rendere possibile non solo un maggiore benessere delle generazioni presenti ma anche di soddisfare i bisogni delle generazioni future, nonché di evitare che l’azione umana, in grado di alterare gli ecosistemi, la biodiversità e il clima, porti a minacciare la sopravvivenza stessa dell’umanità.

Recentemente, poi, la necessità di rafforzare le strategie di protezione dell’ambiente e il processo di transizione ecologica è emersa, in tutta la sua drammaticità, soprattutto a seguito della diffusione della pandemia del Covid-19 e delle sue conseguenze sociali, economiche e sanitarie, e della crisi energetica determinata dalla guerra tra Russia e Ucraina. Si tratta di fattori che hanno indubbiamente imposto un ripensamento della salvaguardia dell’ambiente, anche allo scopo di tutelare la salute – essendo dimostrato, peraltro, che la diffusione di nuove malattie, compreso il coronavirus da Covid-19, possono essere causate dalla manipolazione degli ecosistemi naturali – quale presupposto per il godimento degli altri diritti, garantire politiche sociali più eque e raggiungere più elevati livelli di efficienza e indipendenza energetica. È in questo scenario dinamico, così profondamente modificato negli ultimi anni, e in continua evoluzione, che si inserisce la riforma degli artt. 9 e 41 Cost., la cui attuazione non potrà trascurare i mutamenti del diritto e delle politiche dell’Unione europea volti ad un rafforzamento della tutela dell’ambiente¹⁵.

La terza ragione che induce a compiere uno studio monografico sul tema dell’ambiente, alla luce anche dei più recenti sviluppi eurounionali, è data dall’esigenza di riflettere sull’effettiva portata della novella costituzionale, al di là della sua formulazione letterale.

Al riguardo, senza anticipare considerazioni che verranno espone con maggiore ampiezza soprattutto nel terzo e quarto capitolo del presente volume, si vuole, da subito, sottolineare come una lettura di ampio respiro della novella costituzionale, fatta propria in questo studio, porti a ritenere che essa sia dotata di una grande potenzialità innovativa, comportando una vera e propria evoluzione in senso «ambientalista» della Costituzione¹⁶. In particolare, ciò che si

¹⁴ Sul tema dei rapporti tra costituzionalismo ambientale e diritto internazionale, si veda R. BIFULCO, “*Il compito che definisce la nostra generazione*”: *la l. cost. 1/2022 nella prospettiva dell’Environmental Constitutionalism*, cit., spec. p. 47 ss., il quale osserva che il diritto internazionale e l’*Environmental Constitutionalism* «procedono insieme nella tutela dell’ambiente» e individua alcuni «fattori di influenza del diritto internazionale sulle costituzioni nazionali in materia ambientale». Sul tema, più in generale, si veda, dello stesso Autore, *La c.d. costituzionalizzazione del diritto internazionale: un esame del dibattito*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014, p. 2973 ss.

¹⁵ In tal senso, S. GRASSI, *La tutela dell’ambiente nelle fonti internazionali, europee ed interne*, cit., p. 37, parla di «siti di forte integrazione del nostro ordinamento in quello europeo, di cui la recente revisione costituzionale costituisce un passaggio decisivo».

¹⁶ Il riguardo, sia consentito rinviare a G. MARCHETTI, *La portata innovativa degli artt. 9 e 41 Cost.: un’interpretazione Eu oriented*, in *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, cit., p. 379 ss.

vuole arrivare a sostenere in questo elaborato è che la recente riforma abbia posto le premesse per un rinnovato modello costituzionale – maggiormente in linea con il diritto e le politiche dell’Unione europea – basato, peraltro, sulla previsione di un obbligo per la Repubblica di tutelare l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi e su una più stretta integrazione tra economia, ambiente e società.

2. Metodologia dell’analisi dei temi trattati e la loro stretta correlazione

Proprio al fine di dimostrare come la riforma del 2022, ponendosi in linea con il nuovo approccio «ambientalista» dell’Unione europea, sia in grado di determinare un forte impatto sull’assetto costituzionale, la presente ricerca seguirà tre linee direttrici, correlate tra loro, che porteranno, comunque, ad un unico risultato.

La prima linea direttrice si muove nella direzione di ricostruire le principali tappe dell’evoluzione della tutela dell’ambiente, a livello di Unione europea – a sua volta influenzato dagli sviluppi a livello internazionale – e nazionale, prima della novella costituzionale del 2022.

Nel primo capitolo, pertanto, verranno analizzati i mutamenti dei Trattati UE in materia ambientale e della giurisprudenza della Corte costituzionale che, come si è visto, è arrivata ad attribuire alla tutela dell’ambiente un «valore costituzionale»¹⁷. Al riguardo, verranno evidenziati, in particolare, i limiti di un «diritto costituzionale dell’ambiente» di formazione pretoria e, dunque, incapace di fornire un punto di riferimento «certo» al legislatore e alla Corte costituzionale e l’importanza, di conseguenza, dell’introduzione di un vero e proprio «principio costituzionale ambientalista».

Nel secondo capitolo ci si soffermerà, poi, sulla recente strategia eurounionaria in tema di ambiente, definita dal *Green Deal* e implementata con il *Next Generation EU*: strategia che si pone in una prospettiva nuova, rispetto al passato, che, come già evidenziato, si prefigge lo scopo di preservare e ripristinare gli ecosistemi e la biodiversità, oltre che di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050, in un’ottica intergenerazionale, di sviluppo sostenibile e di integrazione delle politiche (ambientali, economiche e sociali).

La seconda linea direttrice di questa ricerca, strettamente connessa alla prima,

¹⁷ In proposito, P. BILANCIA, *Le Regioni e l’ambiente: elementi comparati nel costituzionalismo europeo contemporaneo*, cit., p. 353, ricorda che «già a partire dalla metà degli anni ’70, si è gradualmente fatta largo, sia in giurisprudenza che in dottrina, una diversa interpretazione dell’articolo 9 Cost., che ha cominciato a prendere atto del fatto che il concetto di ambiente tutelato costituzionalmente non può essere limitato secondo un mero criterio estetico, ma deve invece ampliarsi. In questa nuova prospettiva, l’ambiente non può essere interamente asservito alle esigenze dell’uomo secondo una concezione statica: si prende, in altri termini, atto che l’ambiente non è una risorsa illimitata e infinitamente sfruttabile ai fini di soddisfare le molteplici esigenze produttive, ma è piuttosto un bene “intrinsecamente limitato” e per questo particolarmente bisognoso di essere preservato, in particolare dall’impatto delle attività umane».

si sviluppa intorno alla convinzione che la riforma costituzionale del 2022, inserendosi nel quadro dei recenti sviluppi a livello europeo in materia ambientale, debba essere considerata anche alla luce di tali sviluppi. Ed invero, sebbene non vi sia una stretta connessione tra la novella costituzionale e il diritto ambientale dell’Unione europea, non si può certo ignorare l’impatto che quest’ultimo ha sul nostro ordinamento. Così come non si può trascurare che il legislatore costituzionale abbia introdotto, negli articoli novellati, elementi che si rinvergono dal diritto dell’Unione europea e soprattutto dalla recente strategia ambientale; a quest’ultima, infatti, il legislatore sembra essersi ispirato per la riforma dell’art. 9 Cost., che prevede la biodiversità e gli ecosistemi, come specifici fattori dell’ambiente da tutelare, e dell’art. 41 Cost., che introduce il principio secondo cui l’esercizio delle attività economiche non può arrecare danno all’ambiente, riprendendo, almeno idealmente, il principio del «*Do Not Significant Harm*» e ponendo così le premesse per un nuovo rapporto tra economia e ambiente¹⁸. In tale prospettiva, il presupposto per l’esame della novella costituzionale è che essa debba essere interpretata in senso ampio, evolutivo – considerando le discipline e le politiche eurounionali, oltre che le emergenze ambientali e climatiche – e sistemico.

Per un verso, dunque, si ritiene che la riforma debba essere considerata, e soprattutto attuata, tenendo conto del diverso approccio alle tematiche ambientali e a quelle dello sviluppo economico assunto, negli ultimi anni, dall’Unione europea¹⁹; approccio che implica l’impegno, da parte degli Stati, a rendere sostenibili gli ecosistemi, non solo lo sviluppo economico, anche al fine di garantire politiche sociali più eque.

Per altro verso, si è persuasi che dal quadro costituzionale sia desumibile un forte legame tra il principio ambientalista, nella prospettiva della tutela dell’interesse delle future generazioni, e gli altri principi e diritti costituzionali: la tutela dell’ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, infatti, è finalizzata a garantire lo sviluppo della persona, l’uguaglianza e la pari dignità sociale, di cui agli artt. 2 e 3 Cost., nonché la salute e il benessere degli individui delle generazioni presenti e future²⁰. Ed è proprio una lettura congiunta degli artt. 9 e 41

¹⁸ Osserva questo aspetto, R. BIFULCO, “*Il compito che definisce la nostra generazione*”: la l. cost. 1/2022 nella prospettiva dell’Environmental Constitutionalism, cit., sp. pp. 54-56, il quale, nel sottolineare i collegamenti tra la riforma costituzionale e i recenti sviluppi del diritto dell’Unione europea, evidenzia che «Anche il legislatore costituzionale (...) ha inserito, nell’art. 9, c. 3, la tutela della biodiversità e degli ecosistemi come espliciti oggetti di tutela. Ancor più evidente è il rinvio che è possibile rinvenire, almeno a livello ideale, tra la revisione che il legislatore costituzionale ha apportato all’art. 41 Cost. e la spinta contenuta nel documento della commissione per l’avvio di un nuovo modo di produzione».

¹⁹ Si veda il cap. 2 del presente scritto. Mette particolarmente in luce la svolta dell’Unione europea in materia di ambiente, avvenuta con il *Green Deal*, E. CHITI, *Managing the Ecological Transition of the EU: the European Green Deal as a Regulatory Process*, in *Common Market Law Review*, n. 59/2022, spec. p. 39 ss.

²⁰ In proposito, si cfr. R. BIFULCO, *Ambiente e cambiamento climatico nella Costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, n. 3/2023, p. 145, il quale – dopo aver fatto riferimento al legame che Augusto

Cost., quale fondamento per l'effettiva tutela dei diritti e dei valori fondamentali, che porta a considerare la riforma costituzionale dotata di un potenziale fortemente innovativo.

Nel terzo capitolo, pertanto, si procederà ad una riflessione sull'importanza della riforma costituzionale, in quanto finalizzata anche ad un adeguamento degli obblighi dell'Unione europea, e ad esaminarne, nel dettaglio, gli elementi di novità e la loro portata.

Si illustreranno, dunque, le ragioni che inducono a ritenere che tale modifica costituzionale non solo sia legittima e opportuna ma anche necessaria, ai fini di una maggiore tutela dell'ambiente, prevista anche dal *Green Deal* e dal *Next Generation EU*, ed impedire eventuali arretramenti, possibili, invece, attraverso una sua configurazione pretoria²¹. Quanto ai contenuti della novella costituzionale, è qui solo il caso di anticipare che sono diversi gli elementi innovativi che sembrano destinati a produrre conseguenze di non poco momento sull'assetto costituzionale.

Il primo elemento innovativo della riforma è l'espressa previsione di un obbligo, da parte della Repubblica, di tutelare l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi. Ci si limita qui a sottolineare che la distinzione dell'ambiente dalla biodiversità e dagli ecosistemi è particolarmente rilevante perché, da un lato, riprende i concetti utilizzati dall'Unione europea, soprattutto dal *Green Deal*, e, dall'altro, al di là del significato scientifico che possano assumere tali concetti, essi sembrano essere indicativi di una volontà del legislatore della riforma di

Barbera (in *Un moderno 'Habeas Corpus'?*, in *Forum quad. cost.*, 27 giugno 2013, p. 1) «ha evidenziato già da anni sul rapporto esistente tra dignità umana e diritti fondamentali, ponendo la prima a fondamento dei secondi (e non viceversa)» – afferma che «Una base comune, quella della dignità, che oggi, in un contesto ordinamentale che si apre al fattore climatico, può estendersi alle più elementari condizioni fisiche delle libertà (precondizioni materiali). Se la dignità umana è la condizione etica minima che unisce tra loro i diritti fondamentali, cosa impedisce di affermare che quegli stessi diritti o almeno i più importanti tra essi, per esser effettivamente goduti, abbiano bisogno di una base materiale minima comune?». Similarmente, in riferimento al paesaggio, P. BILANCIA, *Riflessioni sul principio costituzionale di tutela del paesaggio nell'ordinamento italiano*, in *PasS. Cost.*, n. 2/2022, p. 181, sottolinea che «la corretta lettura del concetto di "paesaggio" attraverso le lenti del principio personalista di cui all'articolo 2 Cost. non è quella di una natura *servente* rispetto alla persona, ma quella della natura come *elemento necessario e imprescindibile* per la tutela e lo sviluppo della persona umana, che deve essere protetta non già (e non solo) per essere tramandato "intatto" alle generazioni future, bensì per garantire un corretto e pieno svolgimento delle attività umane». Nel senso, invece, di non considerare la dignità come presupposto dei diritti fondamentali, M. LUCIANI, *Positività, metapositività e parapositività dei diritti fondamentali*, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, Jovene, Napoli, 2009, p. 1062.

²¹ In tal senso, 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 I Commissione permanente del Senato della Repubblica "Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica amministrazione*, in *Dir. pubbl. eur.*, *Rass. online*, n. 1/2020, p. 296 ss.

prevedere, per quanto possibile, una tutela di ogni esigenza della natura e delle specie viventi e non viventi.

Il secondo elemento innovativo della novella costituzionale è rappresentato dall'introduzione di un vero e proprio «principio costituzionale ambientalista» che segna il passaggio dalla configurazione da «valore» a «principio» della tutela ambientale; principio ora fondante dell'ordinamento costituzionale che, essendo finalizzato alla tutela di principi e diritti fondamentali, come si è visto, dovrebbe costituire un punto di riferimento per il legislatore, per le pubbliche amministrazioni e per i giudici (e, soprattutto, per la Corte costituzionale).

Il terzo elemento innovativo della riforma costituzionale è il riferimento all'interesse delle future generazioni²². È solo il caso di premettere, al riguardo, che il riconoscimento costituzionale di un interesse ambientale alle future generazioni sia in grado di produrre un forte impatto sulle scelte politiche e legislative, che dovranno porsi in un'ottica di lungo periodo, e sul bilanciamento tra diversi valori e interessi in conflitto, che dovrà ora considerare il principio ambientalista, nell'ottica anche intergenerazionale, come sottolineato, recentemente, dalla Corte costituzionale nella sent. n. 105 del 2024²³.

Particolarmente innovativo, inoltre, è l'art. 41 Cost., laddove prevede che l'iniziativa economica non possa svolgersi in modo da arrecare danno «all'ambiente» e che l'attività economica possa essere «indirizzata e coordinata» a fini ambientali, oltre che sociali. Si tratta di innovazioni che si inseriscono in una complessiva visione «attenuata» del tradizionale approccio antropologico. Infatti, nonostante l'ambiente sia ancora considerato in relazione alle esigenze dell'individuo, secondo un approccio antropocentrico che deriva dal nostro impianto costituzionale – che pone al centro la persona, attraverso la valorizzazione del principio personalista e il riconoscimento dei suoi diritti fondamentali – quest'ultimo approccio è in parte «temperato» da una visione maggiormente ecocentrica.

La terza linea direttrice del presente studio è volta a valutare il possibile impatto della modifica degli artt. 9 e 41 Cost. sull'assetto costituzionale e, di conseguenza, sulle politiche e sull'azione del legislatore, delle amministrazioni pub-

²² Nella dottrina costituzionalistica italiana, il primo studioso che si è occupato in maniera diffusa, con un'ampia e completa opera monografica, del tema delle generazioni future, è stato R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Franco Angeli, Milano, 2008, il quale compie una puntuale analisi, dal punto di vista filosofico e giuridico, del problema della responsabilità intergenerazionale ed individua diverse strategie finalizzate alla tutela delle generazioni future, ritenendo, comunque, più agevole la strategia dei doveri delle generazioni presenti verso quelle future. Sul tema, si vedano, inoltre: i contributi contenuti in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Jovene, Napoli, 2008; D. PORENA, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Giappichelli, Torino, 2017; G. PALOMBINO, *Il principio di equità generazionale. La tutela costituzionale del futuro*, Le Monnier Università, Milano, 2022.

²³ Sulla quale si veda, *ultra*, cap. 4, par. 4.

bliche e dei giudici in materia di ambiente²⁴. Al riguardo, un'analisi approfondita della recente riforma costituzionale porta, come si è visto, a considerare la stessa dotata di un potenziale fortemente innovativo non solo sull'effettiva tutela dell'ambiente.

Da un lato, il legislatore, chiamato a dare attuazione concreta alla riforma, non potrà non tener conto del riconoscimento della tutela dell'ambiente, quale principio costituzionale, nonché quale limite espresso all'iniziativa economica, ma nemmeno dell'evoluzione dell'approccio dell'Unione europea in materia ambientale e dell'avvio della transizione ecologica.

Dall'altro lato, la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi in Costituzione, quale principio fondamentale, deve essere letta in maniera sistematica con le altre disposizioni costituzionali con le quali entra a far parte di un sistema di valori. I principi fondamentali, compreso il principio ambientalista, non possono porsi in contrapposizione ma devono integrarsi, al fine di realizzare un progetto comune di sviluppo della persona, di tutela della dignità e dei diritti fondamentali e di garanzia dell'eguaglianza e dei bisogni, anche delle future generazioni. Pertanto, il legislatore e il giudice delle leggi sono chiamati, di volta in volta, a trovare un punto di equilibrio, bilanciando tutti i valori e i principi fondamentali (tra i quali il principio ambientalista) attraverso l'applicazione dei criteri di proporzionalità e ragionevolezza.

Gli elementi di connessione di tali linee direttrici di riflessione portano, dunque, a riflettere sul disegno che soggiace alla riforma e sulle conseguenze sull'assetto costituzionale. La modifica costituzionale, infatti, pone nuovi interrogativi non solo sulla tutela ambientale ma anche sull'evoluzione dei concetti di società, sviluppo, economia e tutela dei diritti fondamentali²⁵ e sul suo impatto sul modello economico-sociale costituzionale.

²⁴ Per l'analisi di tali aspetti, si rinvia al cap. 4 del presente volume.

²⁵ In proposito, evidenzia, efficacemente, come le profonde trasformazioni della società (causate da fenomeni come l'immigrazione, il multiculturalismo, i processi di involuzione democratica, le crisi economiche, il terrorismo, e le emergenze sanitarie) abbiano comportato una regressione nella tutela dei diritti fondamentali, G. DI COSIMO, *La parabola dei diritti. Vent'anni di tensioni crescenti sul fronte della tutela dei diritti fondamentali*, Giappichelli, Torino, 2020. Sulla tutela dei diritti fondamentali, in generale e più di recente, si vedano: M. CAVINO, C. TRIPODINA (a cura di), *La tutela dei diritti fondamentali tra diritto politico e diritto giurisprudenziale: "casi difficili" alla prova*, Giuffrè, Milano, 2012; S. CURRERI, *Lezioni sui diritti fondamentali*, Franco Angeli, Milano, 2018; R. BIFULCO, A. CARDONE, G. GRASSO, A. LORENZETTI, F. PIZZOLATO, L. PRINCIPATO, F. SAIITO, *I diritti e i doveri costituzionali*, vol. III, in M. BENVENUTI, R. BIFULCO (a cura di), *Trattato di diritto costituzionale italiano. I diritti e i doveri costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2022; J. LUTHER, *Pratica dei diritti fondamentali*, con prefazione di G. BOGGERO e G. CAVAGGION e postfazione di G. ZAGREBELSKY, Giappichelli, Torino, 2023.

3. Una lettura della revisione costituzionale in materia di ambiente che porta a considerarla fortemente innovativa

In questo elaborato si cercherà, pertanto, di dimostrare come, dalla lettura congiunta degli artt. 9 e 41 Cost., in connessione con le altre disposizioni costituzionali, nonché dall’analisi dei lavori preparatori²⁶, emerga la volontà del legislatore della riforma di tracciare un disegno unitario di rinnovamento, in grado di incidere sull’assetto costituzionale e, in particolare, sul modello economico e sociale e sulla forma di Stato.

In primo luogo, la riforma prefigura un ripensamento del rapporto tra individuo e ambiente e tra esseri umani presenti e futuri. In tal senso, il principio ambientalista integra il principio personalista nelle sue varie declinazioni. Mentre i padri costituenti hanno considerato lo sviluppo della persona – per garantire il quale vanno rimossi «gli ostacoli di ordine economico e sociale» che limitano di fatto la libertà e l’eguaglianza – in relazione alla sola dimensione sociale ed economica, il legislatore della riforma costituzionale ha tenuto conto che il principio personalista, attualmente, può essere realizzato solo se vi è un rapporto equilibrato tra l’essere umano e l’ambiente che lo circonda e in cui vive la sua personalità. Il principio ambientalista, di cui all’art. 9 Cost., deve quindi essere letto alla luce del principio personalista, cui ogni principio deve tener conto, e, di conseguenza, la persona è da considerare non più solo nella dimensione sociale ed economica, come in passato, ma altresì nella dimensione «ambientalista». Oltre a ciò, viene costituzionalizzato l’interesse delle future generazioni che, come si vedrà, si inserisce in una concezione doveristica soprattutto del legislatore e delle pubbliche amministrazioni ma anche dei privati, in quanto un approccio antropocentrico, in parte «temperato» – come si è già avuto modo di evidenziare – da una visione maggiormente ecocentrica, impone una responsabilità dell’essere umano nei confronti dell’ambiente.

Per altro verso, la novella costituzionale si pone nella prospettiva di ridefinire, alla luce delle attuali emergenze ambientali e climatiche, il modello economico e sociale, delineando un nuovo paradigma di sviluppo, in una prospettiva intergenerazionale. Ciò emerge dalla lettura congiunta degli artt. 9 e 41 Cost.: lettura che impone di perseguire un equilibrio tra tutela ambientale e attività economiche, secondo una nuova concezione di sviluppo e sostenibilità, nonché di

²⁶ Sul tema, si vedano: 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, p. 3391 ss.; G. D’ALESSANDRO, *La legge costituzionale n. 1 del 2022 nei lavori preparatori della XVIII Legislatura*, in *Ambienteditto.it*, n. 2/2023, p. 1 ss. Al riguardo, si vedano altresì gli interventi di A. MORRONE, P. MADDALENA, G. AMENDOLA, E. PALICI DI SUNI, D. CERINI, D. PORRENA, M. D’AMICO, M. CECCHETTI, G. AZZARITI, G. GRASSO, P. MAZZOLI, L. TRUCCO, F. FRACCHIA, *Audizioni alla I Commissione Permanente del Senato della Repubblica (Affari Costituzionali) 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 (24 ottobre e 14 novembre 2019; 16 gennaio, 4 febbraio e 23 settembre 2020)*, disponibili su www.senato.it.

ridefinire l'intervento dello Stato nell'economia, al fine di perseguire finalità non più solo economiche e sociali ma anche ambientali²⁷. Si prefigura, dunque, un nuovo modello di società, improntata alla sostenibilità, in cui lo sviluppo è considerato nelle tre dimensioni che devono necessariamente integrarsi: dimensione sociale, economica e ambientale. Ne deriva che l'attività d'impresa non può più essere volta solo a realizzare una crescita economica ma deve essere finalizzata a garantire i diritti fondamentali e il benessere delle generazioni attuali e di quelle del futuro. Si tratta di una prospettiva che privilegia l'idea di progresso, inteso come un processo di miglioramento non solo delle condizioni economiche ma anche della qualità di vita delle persone, desumibile, peraltro, già dall'art. 4 Cost., laddove fa riferimento «al progresso materiale o spirituale della società».

In terzo luogo, il riconoscimento costituzionale del principio ambientalista, in una prospettiva intergenerazionale, e la definizione – come si è appena visto – di un nuovo modello sociale ed economico costituzionale, al fine di adeguarlo anche alle esigenze ambientali, pongono le basi per un'evoluzione della nostra forma di Stato in cui lo Stato è chiamato a perseguire le tradizionali finalità sociali integrandole con le esigenze di tutela ambientale.

Alla luce di tali approdi interpretativi, si arriverà a sostenere, nella parte finale di questa ricerca²⁸, che il rinnovato quadro costituzionale impone un diverso approccio, sia nelle scelte legislative e amministrative, sia nell'opera di bilanciamento tra diversi valori e interessi in conflitto. Il legislatore e le pubbliche amministrazioni non potranno trascurare, nell'adottare le loro scelte, l'interesse ambientale delle generazioni attuali e future. Sarà indispensabile, pertanto, che il legislatore si ponga in una prospettiva che guardi al futuro, abbandonando il tradizionale paradigma decisionale basato su scelte di breve periodo che comportano un vantaggio o un consenso in un arco temporale limitato, anche a fini elettorali. Similmente, sarà necessario che le pubbliche amministrazioni adottino provvedimenti amministrativi frutto di una ponderazione dei diversi interessi, pubblici e privati, considerando gli effetti di lungo periodo delle scelte. Nel bilanciamento tra interessi in conflitto, poi, non si potrà ignorare che il principio ambientalista è ora un principio fondamentale e che dovrà essere considerato l'interesse delle generazioni future. Di conseguenza, la riforma, imponendo una maggiore salvaguardia dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, in una prospettiva intergenerazionale, prefigura soprattutto un ripensamento di rapporti tra gli interessi ambientali e di quelli economici, nel momento di un loro bilanciamento. Bilanciamento che dovrà tener conto, in maniera maggiore di quanto fatto finora, degli interessi legati alla tutela dell'ambiente.

²⁷ In tal senso, C. BUZZACCHI, *Attività economiche e ambiente nel prisma (o mantra?) della «sostenibilità»*, in *Rivista AIC*, n. 4/2023, p. 108 ss., la quale sottolinea «il nesso tra le due disposizioni novellate – gli artt. 9 e 41 – nelle quali ricorre il richiamo a tale bene [la preservazione dell'ambiente], verso il quale l'universo multiforme della produzione economica non dovrebbe più esimersi dal dimostrare attenzione, con l'adozione di azioni e misure conseguenti volte ad assicurare che i meccanismi di generazione ed accrescimento del valore economico non vadano a sacrificare o alterare aspetti e manifestazioni della realtà naturale».

²⁸ Si cfr. il cap. 4 di questo scritto.

