

La proposta di modifica degli articoli 9 e 41 Cost.: una prima lettura

YLENIA GUERRA, RICCARDO MAZZA *

Sommario: 1. Contestualizzazione dello studio: brevi cenni alla tutela dell'ambiente nell'ordinamento giuridico interno e internazionale. – 2. Il primo sì di Camera e Senato al progetto di revisione costituzionale in materia di ambiente: considerazioni introduttive. – 2.1. Le modifiche all'art. 9 Cost.: tutela dell'ambiente, interesse delle generazioni future e tutela degli animali. – 2.2. Le modifiche all'art. 41 Cost.: l'ambiente come limite espresso – 3. Alcune riflessioni conclusive: riforma simbolica o necessaria?

Data della pubblicazione sul sito: 5 novembre 2021

Suggerimento di citazione

Y. GUERRA, R. MAZZA, *La proposta di modifica degli articoli 9 e 41 Cost.: una prima lettura*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2021. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Ylenia Guerra è dottoressa di ricerca in Diritto costituzionale nell'Alma mater studiorum – Università di Bologna e avvocatessa del Foro di Bologna; indirizzo mail: ylenia.guerra@unibo.it. Riccardo Mazza è dottorando di ricerca in Diritto costituzionale nell'Alma Mater Studiorum – Università di Bologna; indirizzo mail: riccardo.mazza3@unibo.it. Ylenia Guerra è autrice dei paragrafi 1 e 2.2; Riccardo Mazza è autore dei paragrafi 2, 2.1 e 3.

1. Contestualizzazione dello studio: brevi cenni alla tutela dell'ambiente nell'ordinamento giuridico interno e internazionale

Attraverso il presente studio s'intende fornire al lettore un primo resoconto circoscritto al disegno di riforma costituzionale degli articoli 9 e 41 della Costituzione, approvato, in prima deliberazione, dal Senato della Repubblica e dalla Camera dei Deputati rispettivamente il 9 giugno e il 12 ottobre scorso.

La ricerca muove da una considerazione non revocabile in dubbio: oggi le tematiche ambientali, soprattutto sotto il profilo degli strumenti normativi approntati e approntabili, interessano sempre più il dibattito internazionale¹. In questo contesto di fermento giuridico, debbono necessariamente inserirsi le ultime novità che si andranno ad analizzare.

Le origini di questo percorso sono risalenti nel tempo, con radici che affondano nel diritto internazionale. Invero, l'idea stessa della protezione giuridica dell'ambiente, inteso come bene composito, nasce, precipuamente, nel contesto giuridico internazionale. Basti qui ricordare come già nel lontano 1911, attraverso la sottoscrizione di una Convenzione, Gran Bretagna, Russia e Giappone, decisero di proteggere le foche da pelliccia nell'Oceano Pacifico del Nord².

A questa prima considerazione se ne aggiunge una seconda. La tutela dell'ambiente, già in quell'epoca, prende le mosse da una concezione

¹ Già nel 1999 si scriveva «Quando si giunge alla fase in cui la disciplina giuridica non è più rinviabile, significa che l'allarme sociale è cresciuto ed al tempo stesso sembra aver esaurito ogni delega possibile alle altre sfere di competenza scientifica ed operativa. Il diritto, in queste situazioni, definisce la base comune del consenso sociale e politico – la base costituzionale, potremmo dire – dalla quale prendere le mosse per la soluzione dei problemi posti dallo stato dell'ambiente.», così S. GRASSI, *Introduzione*, in S. GRASSI, M. CECCHETTI, A. ANDRONIO (a cura di), *Ambiente e Diritto*, Volume I, Leo S. Olschki, Città di Castello, 1999, p. 7.

² B. POZZO, s.v. “*Tutela dell'ambiente (diritto internazionale)*”, in *Enciclopedia del Diritto*, Annali III, Giuffrè, Milano, 2010, p. 1158. La “internazionalità” dell'ambiente rinvia a un più generale concetto di riconciliazione, perfettamente espresso da J. MORAND-DEVILLER, *Il giusto e l'utile nel diritto dell'ambiente*, in R. FERRARA, C.E. GALLO (a cura di), *Trattato di Diritto dell'ambiente*, I, *Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, Giuffrè, Milano, 2014, p. 1: «Il diritto dell'ambiente è un diritto di riconciliazione messo al servizio di obiettivi così essenziali da divenire universali. Anche se esistono posizioni diverse, gli Stati si allineano sulla scena internazionale, le divergenze di parte si attenuano, i conflitti di interesse si ordinano attorno ai sistemi [...]». V., anche, M. GESTRI, s.v. “*ambiente (dir. int.)*”, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di Diritto pubblico*, Volume I, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 214-229, e T. SCOVAZZI, *Diritto internazionale dell'ambiente*, in S. NESPOR, A.L. DE CESARIS (a cura di), *Codice dell'Ambiente*, III Edizione, Giuffrè, Milano, 2009, pp. 1-10.

ineluttabilmente internazionale della sua dimensione. E così, a far data dagli anni sessanta, l'ambiente «[...] entra a pieno titolo nell'agenda delle istituzioni internazionali, anche sotto la spinta della nascita di un moderno movimento ambientalista»³.

In seguito, con la Dichiarazione di Stoccolma relativa all'ambiente umano, adottata il 16 giugno 1972, sono stati individuati i principi posti a fondamento del diritto ambientale⁴, codificati poi nella Dichiarazione di Rio⁵. Alla prima Dichiarazione va riconosciuto il merito di aver elaborato la definizione di sviluppo sostenibile⁶, le cui linee guida sono da ricondurre al successivo rapporto “*Our Common Future*”, predisposto dalla World Commission on Environment and

³ B. POZZO, *s.v.* “*Tutela dell'ambiente (diritto internazionale)*”, cit., p. 1160.

⁴ *Ibidem.* Non è questa la sede per dar conto del fondamentale dibattito che ha caratterizzato l'inquadramento giuridico di detti principi. In proposito, tuttavia, si ritiene imprescindibile il riferimento a L. PINESCHI, *I principi del diritto internazionale dell'ambiente: dal divieto di inquinamento transfrontaliero alla tutela dell'ambiente come Common Concern*, in R. FERRARA, C.E. GALLO (a cura di), *Trattato di Diritto dell'ambiente*, cit., si v. in particolare p. 107 sull'inquadramento della categoria; D. PORENA, *La protezione dell'Ambiente tra Costituzione italiana e «Costituzione globale»*, Giappichelli, Torino, 2009, pp. 45 ss. ove è descritto puntualmente il fenomeno di osmosi tra ordinamento interno e ordinamento internazionale con riguardo, precipuamente, all'ambiente (v. p. 55, *ibid.*).

⁵ Nel contesto dello scritto, è d'obbligo rinviare, perlomeno, al principio n. 3 che testualmente recita «*The right to development must be fulfilled so as to equitably meet developmental and environmental needs of present and future generations*» (v. www.un.org/). Per l'esame degli ulteriori principi, si rinvia a B. POZZO, *s.v.* “*Tutela dell'ambiente (diritto internazionale)*”, cit., p. 1162. Una lettura chiara del percorso di tutela ambientale intrapreso dalla comunità internazionale e dei principi da essa posti si ha in B. CARAVITA, L. CASSETTI, *La comunità internazionale*, in B. CARAVITA, L. CASSETTI, A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, il Mulino, Bologna, 2016, pp. 67-82.

⁶ B. POZZO, *s.v.* “*Tutela dell'ambiente (diritto internazionale)*”, cit., p. 1160. V., anche, K.J. GRAAF, L. SQUINTANI, *Sustainable development principles of environmental law and the energy sector*, in M. ROGGENKAMP, K.J. DE GRAAF, R.C. FLEMING (edited by), *Energy Law, Climate Change and the Environment*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, pp. 42-46.

Development (anche WCED)⁷ e la cui evoluzione, nel tempo, è stata definita dalla dottrina «davvero notevole» con riguardo alla sua espansione di significato⁸.

In questa linea temporale così sinteticamente tratteggiata, anche la lotta al cambiamento climatico⁹ è divenuta un elemento da ricondurre alla più generale esigenza di preservazione dell'ambiente. In tal senso, il primo strumento cogente di lotta al cambiamento climatico approntato dall'ordinamento internazionale è il Protocollo di Kyoto, entrato in vigore il 16 febbraio 2005¹⁰. A quest'ultimo è seguito l'Accordo di Parigi, entrato in vigore il 4 novembre 2016, che rappresenta una novità assoluta nel contesto internazionale giacché indica una ambiziosa direzione per la tutela del clima attraverso la individuazione di un comune insieme di norme vincolanti per tutti i paesi firmatari¹¹ e le cui prime applicazioni *giudiziarie* richiamano ora l'attenzione degli studiosi del diritto.

⁷ *Ibidem*, p. 1160. Un passo importante verso lo sviluppo sostenibile è da ricondurre all'adozione dell'Agenda 21 ove è individuato un insieme di indicazioni di varia natura, allo scopo di raggiungere la sostenibilità dello sviluppo nella dimensione globale. V., anche, C. VIDETTA, *Lo sviluppo sostenibile. Dal diritto internazionale al diritto interno*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di Diritto dell'ambiente*, cit., pp. 221-267.

⁸ Così C. VIDETTA, *Lo sviluppo sostenibile*, cit., p. 221. Evidenzia l'ampliamento della portata del richiamato principio, tra gli altri, anche D. PORENA, *La protezione dell'Ambiente tra Costituzione italiana e «Costituzione globale»*, cit., p. 91.

⁹ V.F. FRACCHIA, A. MARCOVECCHIO, *Il cambiamento climatico: problemi e opportunità per il diritto*, in F. FRACCHIA, M. OCCHIENA (a cura di), *Climate change: la risposta del diritto*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010, p. 3.

¹⁰ Tale atto trae origine dalla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici con cui si demandava, a successive conferenze, l'individuazione di regole cogenti. L'11 dicembre 1997 la Conference of the Parties (nel prosieguo anche COP) ha adottato il Protocollo di Kyoto al cui interno sono indicati gli obiettivi e gli strumenti per ridurre le emissioni climalteranti (v. B. POZZO, *s.v. «Tutela dell'ambiente (diritto internazionale)»*, cit., p. 1163). Il Protocollo di Kyoto, primo strumento di attuazione della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, si occupa di aspetti specifici riconducibili al cambiamento climatico, come la riduzione delle emissioni di sei gas a effetto serra (anidride carbonica, metano, esafluoruro di zolfo, biossido di azoto, idrofluorocarburi e idrocarburi perfluorati). Per maggiori approfondimenti, sia consentito rinviare a M. D'AURIA, *Il Protocollo di Kyoto*, in F. FRACCHIA, M. OCCHIENA (a cura di), *Climate change: la risposta del diritto*, cit., pp. 21 ss. e a D. BODANSKY, J. BRUNNÉE, L. RAJAMANI, *International Climate Change Law*, Oxford University Press, Oxford, 2017, pp. 160-207.

¹¹ Uno studio approfondito con riguardo allo scopo, alla struttura e ai contenuti dell'Accordo di Parigi si può rinvenire in D. BODANSKY, J. BRUNNÉE, L. RAJAMANI, *International Climate Change Law*, cit., pp. 210 ss., spec. pp. 251-257, ove è possibile consultare una tabella relativa alla qualificazione delle singole disposizioni dell'Accordo in ordine alla loro natura (obblighi giuridici, aspettative, raccomandazioni, ecc.). V., anche,

Nel contesto globale, ben descritto da A. Sikora attraverso il sintagma *Global environmental constitutionalism*¹², l'Unione europea assume un ruolo decisivo con riguardo alla tutela dell'ambiente¹³.

Dal punto di vista cronologico, la positivizzazione dell'ambiente nel sistema delle fonti originarie dell'Unione si produce con l'entrata in vigore dell'Atto Unico Europeo e, più nello specifico, tramite la introduzione di un nuovo titolo alla struttura del Trattato CEE ove, oltre alla indicazione delle linee guida per l'azione comunitaria con riguardo all'ambiente, vengono introdotti proprio quei principi già riconosciuti a livello internazionale¹⁴. È poi con il Trattato di Maastricht, entrato in vigore il primo novembre 1993, che l'ambiente diviene oggetto di una

D. KLEIN, M.P. CARAZO, M. DOELLE, J. BULMER, A. HIGHAM, *The Paris Agreement on Climate Change. Analysis and Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2017, in particolare pp. 91-103. In questo studio, gli Autori definiscono l'Accordo di Parigi come un trattato di diritto internazionale e tale inquadramento, come precisano, non è semplicemente una questione accademica, ma determina importanti implicazioni politiche e «*In addition, at least in theory, parties could incur legal consequences for breaches of legal implications*» (v. pagina 92). Va poi quantomeno richiamata la *Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici* (UNFCCC) del 1992.

¹² A. SIKORA, *Constitutionalisation of Environmental Protection in EU Law*, Zuthpen, 2020, pp. 24-28. Per l'A., sebbene non vi siano né una nozione universale, né, tantomeno, una previsione normativa cogente, tale fenomeno può collocarsi «*at the confluence of constitutional law, international law, human rights, and environmental law. It embodies the recognition that the environment is a proper subject for protection in constitutional texts and for vindication by constitutional courts worldwide*». Tale definizione è tratta da J.R. MAY, E. DALY, *Global Environmental Constitutionalism*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015.

¹³ Per una lettura storica del percorso di avvicinamento dell'Unione europea alla tutela dell'ambiente si rinvia a P. THIEFFRY, *Handbook of European Environmental and Climate Law*, III ed., Larcier, Bruxelles, 2021, pp. 1-5. Si v., anche, B. CARAVITA, L. CASSETTI, *Unione Europea e ambiente*, in B. CARAVITA, L. CASSETTI, A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., pp. 83-98 e O. PORCHIA, *Le politiche dell'Unione europea in materia ambientale*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di Diritto dell'ambiente*, cit., pp. 153-216. In particolare, l'A. ricorda come, in origine, nel Trattato di Roma non vi fossero previsioni esplicite di tutela ambientale, per tale ragione, la base giuridica si individuava negli articoli 94 CE e 308 CE. Sul punto, v. anche M. MONTINI, *Unione europea e ambiente*, in S. NESPOR, A.L. DE CESARIS (a cura di), *Codice dell'Ambiente*, III Edizione, Giuffrè, Milano, 2009, in particolare il par. 2. «La tutela dell'ambiente sulla base delle norme del Trattato CE in vigore», pp. 55-75.

¹⁴ V. O. PORCHIA, *Le politiche dell'Unione europea in materia ambientale*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI, *Trattato di Diritto dell'ambiente*, cit., pp. 154 ss. V., anche, A. RIZZO, *L'affermazione di una politica ambientale dell'Unione europea dall'Atto Unico europeo al Trattato di Lisbona*, in R. GIUFFRIDA (a cura di), F. AMABILI (coordinato da), *Diritto europeo dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 3 ss.

specifica politica comunitaria, la cui organizzazione spaziale nel testo del trattato muta con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona¹⁵.

I valori e gli obiettivi espressi su scala globale trovano una loro espressione anche nell'ordinamento giuridico nazionale, a partire dall'ordinamento costituzionale, alla luce dei principi di apertura internazionale e in considerazione dei meccanismi di adattamento dell'ordinamento interno all'ordinamento internazionale¹⁶. Ciò in quanto il «diritto internazionale consuetudinario e [il] diritto internazionale pattizio giocano un ruolo [...] incisivo finendo non solo per fissare i diversi punti di equilibrio dell'ordine giuridico globale, ma anche per condizionare, nel modo più profondo, l'assetto del nostro, e in generale, dei singoli ordinamenti nazionali»¹⁷. In tal senso, tra i tanti principi che hanno fatto ingresso nel nostro ordinamento giuridico si ricordano il principio di prevenzione e quello di precauzione, il principio riguardante il profilo di responsabilità secondo cui chi inquina paga e il principio di libero accesso alle informazioni ambientali¹⁸.

In questi termini, è nella dimensione prettamente costituzionale che si individuano le caratteristiche di fondo con riguardo ai rapporti tra cittadini e ambiente, «tra Stato e finalità che lo Stato deve perseguire»¹⁹ ed è, in particolare, in quella sede che «si giocano le decisioni sulle tecniche e sulle politiche di

¹⁵ V. A. SIKORA, *Constitutionalisation of Environmental Protection in EU Law*, cit., pp. 74 ss. Con riguardo alla introduzione, in ambito europeo, del principio dello sviluppo sostenibile, si v. G. BÁNDI, *Principles of EU Environmental Law Including (the Objective of) Sustainable Development*, in M. PEETERS, M. ELIANTONIO (edited by), *Research Handbook on EU Environmental Law*, 2020, Edward Elgar Editions, Cheltenham, pp. 36-53.

¹⁶ Così A. MORRONE, *Fonti normative*, il Mulino, Bologna, 2018, p. 110. Con riguardo, in particolare ai principi internazionali sull'ambiente v. D. PORENA, *La protezione dell'Ambiente tra Costituzione italiana e «Costituzione globale»*, cit., pp. 83 ss. V., anche, A. BARBERA, s.v. «Costituzione della Repubblica italiana», in *Enciclopedia del Diritto*, Annali VIII, Giuffrè, Milano, 2016, pp. 350 ss.

¹⁷ D. PORENA, *La protezione dell'Ambiente tra Costituzione italiana e «Costituzione globale»*, cit., p. 84.

¹⁸ *Ivi*, pp. 90 ss. Si v., anche, S. NESPOR, *La corretta diffusione di conoscenze e informazioni come strumento per la creazione di una coscienza ambientale indispensabile per la salvaguardia dell'ambiente a livello globale*, in D. MARRANI (a cura di), *Il contributo del diritto internazionale e del diritto europeo all'affermazione di una sensibilità ambientale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, pp. 45-49. Con riguardo all'accesso alle informazioni in materia ambientale, si v., da ultimo, la Comunicazione della Commissione europea del 14 ottobre 2020 recante, COM(2020) 643 final «Migliorare l'accesso alla giustizia in materia ambientale nell'UE e nei suoi Stati membri».

¹⁹ S. GRASSI, *Introduzione*, in S. GRASSI, M. CECCHETTI, A. ANDRONIO (a cura di), *Ambiente e Diritto*, cit., p. 33.

formazione delle norme giuridiche dirette a perseguire gli obiettivi di miglioramento della qualità della vita»²⁰.

Come si dirà nei successivi paragrafi, la Costituzione italiana, prima della riforma del Titolo V, non conteneva un testuale richiamo all'ambiente e, tantomeno, allo sviluppo sostenibile, e ciò per ovvie ragioni di natura storica. Gli interpreti, infatti, si preoccupavano di apprestare una tutela all'ambiente attraverso l'interpretazione del diritto alla salute e della tutela del paesaggio²¹.

Un ruolo essenziale nel percorso di tessitura e inquadramento dell'*ambiente* e della sua tutela è stato svolto dalla Corte costituzionale, alla quale va riconosciuto l'importante apporto ricostruttivo della categoria²² e alla cui attività è riconducibile l'inquadramento dello stesso come valore costituzionale, vale a dire come uno degli «elementi fondamentali che caratterizzano una società in un dato periodo della storia e sul quale una società fonda la sua legittimazione»²³.

Tale «mancanza», peraltro sopperita, come ricordato *supra*, dall'attività interpretativa del Giudice delle leggi, ha condotto il legislatore a ipotizzare la modifica del citato art. 9 Cost. per affiancare alla tutela del paesaggio la esplicita tutela dell'ambiente, poi mai realizzata. Tuttavia, parte della dottrina non ha riconosciuto in questa operazione un grandissimo significato, proponendo, già da tempo, l'introduzione in Costituzione della salvaguardia dell'ecosistema attraverso la valorizzazione dei rapporti internazionali, importando, cioè, lo schema che si rinviene all'art. 10 Cost. nella materia ambientale «fino al limite insuperabile dei principi costituzionali»²⁴.

Ugualmente, con l'introduzione testuale dell'ambiente all'interno all'art. 117 della Costituzione italiana nel riparto di competenze legislative per materia tra Stato e regioni, al di là dei timori evidenziati dalla dottrina circa una sua degradazione da valore a materia, l'ambiente continua a essere sussunto nella

²⁰ *Ibidem*.

²¹ V. B. CARAVITA, *Costituzione, principi costituzionale e tecniche di normazione per la tutela dell'ambiente*, in S. GRASSI, M. CECCHETTI, A. ANDRONIO (a cura di), *Ambiente e Diritto*, Volume I, cit., pp. 165 ss. che richiama, in tal senso, gli articoli 2, 9 e 32 Cost.

²² V. B. CARAVITA, *Costituzione, principi costituzionale e tecniche di normazione per la tutela dell'ambiente*, cit., p. 188. V., anche, V. MOLASCHI, *Livelli di protezione ambientale e tutela precauzionale differenziata: una riflessione alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in F. FRACCHIA, M. OCCHIENA (a cura di), *Climate change: la risposta del diritto*, cit., pp. 67 ss.

²³ B. CARAVITA, *Costituzione, principi costituzionale e tecniche di normazione per la tutela dell'ambiente*, cit., p. 189. Parla di un generico valore ambientale D. PORENA, *La protezione dell'Ambiente tra Costituzione italiana e «Costituzione globale»*, cit., p. 149. Per una breve sintesi delle principali decisioni sul tema sia consentito rinviare *Ivi*, pp. 151 ss.

²⁴ V. B. CARAVITA, *Costituzione, principi costituzionale e tecniche di normazione per la tutela dell'ambiente*, cit., p. 199.

categoria dei valori costituzionali: non a caso, esso incarna una competenza legislativa di tipo trasversale, che affida allo stato la sua “miglior tutela”²⁵.

Questa evoluzione impone, però, taluni quesiti tra i quali: *se* il lavoro di interpretazione dell’ambiente possa ritenersi sufficiente alla tutela dello stesso, anche alla luce dell’evolversi del contesto sociale e ambientale; *se* il predetto concetto possa ritenersi comprensivo di ulteriori profili connessi all’ambiente, come appunto lo sviluppo sostenibile, la tutela delle generazioni future e degli animali, o *se*, invece, dati i presupposti parzialmente distinti, le categorie debbano mantenere una loro autonomia dommatica²⁶.

2. Il primo sì di Camera e Senato al progetto di revisione costituzionale in materia di ambiente: considerazioni introduttive

Nella seduta del 9 giugno 2021 il Senato della Repubblica ha approvato, in prima deliberazione, il disegno di legge costituzionale recante «Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di ambiente».

Il testo approvato consta di tre articoli: i primi due rappresentano il risultato della sintesi, effettuata dalla I Commissione Affari Costituzionali, di otto differenti disegni di legge costituzionale (nel prosieguo anche d.d.l.)²⁷; il terzo, invece, è frutto dell’approvazione in Assemblea dell’emendamento n. 2.0.200.

Più in particolare, l’art. 1 prevede l’aggiunta di un terzo comma all’art. 9 Cost., che risulterebbe formulato come segue:

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

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

Tutela l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell’interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali.

L’art. 2 incide sulla formulazione dell’art. 41 Cost. attraverso le seguenti modifiche:

L’iniziativa economica privata è libera.

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

²⁵ V. D. PORENA, *La protezione dell’Ambiente tra Costituzione italiana e «Costituzione globale»*, cit., p. 155.

²⁶ Cfr. M. CECCHETTI, *Il principio di unitarietà dell’ambiente*, in S. GRASSI, M. CECCHETTI, A. ANDRONIO (a cura di), *Ambiente e Diritto*, Volume I, cit., pp. 259 ss.

²⁷ D.d.l. nn. 83, 212, 938, 1203, 1532, 1627, 1632, 2160.

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.

L'art. 3, invece, dispone:

La legge dello Stato che disciplina i modi e le forme di tutela degli animali, di cui all'articolo 9 della Costituzione, come modificato dall'articolo 1 della presente legge costituzionale, si applica alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano nei limiti delle competenze legislative ad esse riconosciute dai rispettivi statuti.

Alla Camera dei Deputati, invece, l'esame del summenzionato progetto di riforma costituzionale è stato avviato il 23 giugno, presso la I Commissione Affari Costituzionali, in sede referente, a seguito della trasmissione del progetto dal Senato, e si è concluso il 12 ottobre scorso con l'approvazione²⁸, da parte dell'Aula della Camera, del medesimo testo approvato a Palazzo Madama.

Tale progetto, veicolo di una revisione «programma» e di tipo «leggero»²⁹, appare innovativo sotto svariati profili.

Deve preliminarmente ribadirsi come l'*ambiente*, all'interno della Costituzione, trovi oggi enunciazione esclusivamente all'art. 117, comma 2, lett. s), laddove ne si affida la tutela alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, unitamente a quella dell'ecosistema e dei beni culturali.

Sul punto, può dirsi sinteticamente che la nozione di ambiente risultante da tale disposizione, seppur di grande capacità espansiva in quanto interpretata quale *materia trasversale*, pare essere rimasta confinata al concetto di *materia*, intesa, appunto, come attribuzione legislativa. La Corte costituzionale, intervenuta a più riprese a dirimere controversie tra Stato e regioni in detta materia³⁰, ha contribuito

²⁸ Deve segnalarsi come la votazione abbia registrato una larghissima maggioranza: 412 sono stati i voti favorevoli, 1 contrario e 16 astenuti. Sul punto, si precisa che il testo base su cui si sono concentrati i lavori della Commissione e la discussione dell'Assemblea, è il C. 3156 abbinato ai testi C. 15, C. 143, C. 240, C. 2124, C. 2150, C. 2174, C. 2315, C. 2838, C. 2914 e C. 3181, tutti assorbiti con l'approvazione del ddl abbinato.

²⁹ Sul punto si v. A. RIVIEZZO, *Diritto costituzionale dell'ambiente e natura umana*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2021, p. 313, nonché 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*, disponibile all'indirizzo www.senato.it, pp. 1-2.

³⁰ Per una sintesi dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia ambientale si v. M. D'AMICO, *Commissione Affari Costituzionali, Senato della Repubblica Audizione sui Disegni di legge costituzionale nn. 83 e connessi (14 novembre 2019)*, in *Osservatorio AIC*, n. 6/2019, pp. 103 ss.

a elevare il concetto di ambiente a valore costituzionale fondamentale, non riuscendo tuttavia a svincolarlo completamente da un approccio casistico e dalle regole di ripartizione della potestà legislativa³¹.

Con tale progetto di revisione costituzionale, il legislatore pare andare verso il superamento di questo *empasse*, conferendo autonomo e definitivo riconoscimento al valore ambiente nel novero dei principi fondamentali della Carta costituzionale, oltretché qualificarlo come limite esplicito alla libertà d'iniziativa economica.

2.1 Le modifiche all'art. 9 Cost.: tutela dell'ambiente, interesse delle generazioni future e tutela degli animali

Procedendo con un'analisi di natura sistematica del progetto di riforma, deve anzitutto volgersi lo sguardo alla genesi dell'art. 1, avvenuta esclusivamente presso la I Commissione Affari Costituzionali del Senato, non avendo, come detto, né la I Commissione Affari Costituzionali della Camera, né l'Aula della Camera stessa, apportato modifiche al testo del progetto: seppur tutti i disegni di legge costituzionale individuassero l'art. 9 Cost. come sede per l'introduzione del principio di tutela ambientale, quelli che maggiormente ne hanno ispirato la formulazione sono i d.d.l. nn. 212 e 1203. Più precisamente, il primo periodo dell'art. 1 del progetto di riforma ricalca quanto previsto dal primo periodo dell'art. 1 del d.d.l. n. 212, laddove dispone che all'art. 9 Cost., dopo il secondo comma, è aggiunto «La Repubblica tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi». L'introduzione, invece, del riferimento espresso all'interesse delle future generazioni si deve al d.d.l. n. 1203, il quale è l'unico, tra gli altri d.d.l., ad emendare l'articolo 9 in questo senso; altri due d.d.l. costituzionale, il n. 938 e il n. 1632, prevedevano l'inclusione del concetto di generazioni future nel testo costituzionale, ma senza alcun riferimento al loro "interesse" e, soprattutto, non nell'art. 9 Cost., bensì nell'art. 2 Cost., separandolo, pertanto, dal principio della tutela dell'ambiente.

La prima questione su cui occorre soffermarsi riguarda la (ipotetica) modifica di un articolo, il 9 Cost., rientrante tra i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico (artt. 1-12 Cost.). Ampiamente nota è la giurisprudenza costituzionale

³¹ Si v. D. PORENA, *Sull'opportunità di un'espressa costituzionalizzazione dell'Ambiente e dei principi che ne guidano la protezione. Osservazioni intorno alle proposte di modifica dell'articolo 9 della Carta presentate nel corso della XVIII legislatura*, in *federalismi.it*, n. 14/2020, pp. 318-319, laddove precisa che «Sebbene la "materia ambiente" canonizzata nella Carta sia munita di caratteristiche peculiari, efficacemente sintetizzate dalla Corte costituzionale con l'espressione 'materia trasversale' [...] rimane ad oggi confinata, sul piano delle disposizioni costituzionali, solo all'interno delle regole di ripartizione della potestà legislativa».

che afferma l'intangibilità di ciò che la dottrina ha identificato come *nucleo duro*³² della Costituzione, ossia l'insieme sia di quei «principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione»³³, e nei quali, pertanto, l'intero ordinamento costituzionale si identifica.

Ciò che è necessario comprendere allora, considerato che i principi fondamentali sono tendenzialmente accolti come parte del nucleo duro della Carta, è se l'immodificabilità di questi ultimi debba intendersi come assoluta, nel senso che in alcun modo possono toccarsi le disposizioni dei primi dodici articoli così come voluti dal Costituente, o se, invece, sia perseguibile una modifica *in melius*³⁴

³² Per riferimenti sul tema si v., *ex multis*, S. STAIANO (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, Giappichelli, Torino, 2006, P. FARAGUNA, *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità costituzionale*, FrancoAngeli, Milano, 2015, A. APOSTOLI, *L'art. 139 e il nucleo essenziale dei principi supremi e dei diritti inviolabili*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3/2018, pp. 1-33.

³³ Corte cost., sent. n. 1146/1988, considerato in diritto, 2.1. Cfr. Corte cost., sent. n. 366/1991.

³⁴ A riguardo si v. A. RUGGERI, *Tre questioni in tema di revisione costituzionale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2/2018, p. 2, il quale sostiene la possibilità di una revisione dei principi fondamentali della Carta, purché quest'ultima «sia aggiornata nel senso della inclusione, *in melius*, sì da non risultare comunque intaccata la fedeltà alla sua matrice originaria». Precisa l'autore come una modifica in questo senso dei principi fondamentali si renda necessaria in virtù della circostanza per cui, «col mutare dei contesti, gli stessi principi potrebbero averne a soffrire e vedere in qualche modo scemata la loro forza normativa per il caso che non si facesse luogo al loro congruo aggiornamento». Si v., altresì, A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, CEDAM, Padova, 2003, pp. 46-47, il quale afferma che la rigidità dei principi fondamentali non impedisce loro di «essere adeguati alle mutate esigenze dei tempi nel rispetto delle modalità procedurali previste dall'art. 138 Cost., se lo scopo della revisione costituzionale è quello di rendere la disciplina di essi più rispondente all'imperativo del pluralismo delle idee»; manifesta però le sue criticità nei confronti di coloro che ammettono emendamenti migliorativi a detti diritti, in quanto «il cd. ampliamento di un diritto costituzionale si risolve automaticamente nella reciproca restrizione di situazioni costituzionalmente garantite». Analizza il «rapporto tra tempo e costituzione» F. FERRARI, *Studio sulla rigidità costituzionale. Dalle Chartes francesi al Political Constitutionalism*, FrancoAngeli, Milano, 2019, pp. 195 ss., specificando che «aggiornare la rigidità, e quindi le tecniche di protezione della costituzione, è [...] necessario al fine di garantirne la prescrittività, ma può avere un costo in termini di coerenza complessiva del sistema».

senza causare l'alterazione di quell'equilibrio valoriale posto alla base dell'ordinamento costituzionale nel suo complesso³⁵.

A riguardo, può essere fatta chiarezza richiamando nuovamente la giurisprudenza della Corte costituzionale, attraverso cui quest'ultima ha precisato come l'immodificabilità dei principi supremi sia riferita al loro *contenuto essenziale*, il quale non può subire «restrizioni o limitazioni da alcuno dei poteri costituiti»³⁶, tra cui anche il potere di revisione costituzionale. Ciò che sembra evidenziare la Corte, quindi, riguarda l'impossibilità di restringere il contenuto normativo dei principi fondamentali, mentre nulla specifica in relazione ad un suo ampliamento, lasciando aperte le porte al legislatore costituzionale di agire, comunque, in maniera rispettosa dell'assetto valoriale dell'ordinamento. In questo senso, pertanto, nulla sembra ostare ad una modifica ampliativa del testo degli articoli 1-12 Cost., purché, certamente, l'ampliamento non vada comunque ad alterare l'equilibrio valoriale su cui poggia il sistema giuridico. Questo dubbio, peraltro, in relazione al caso di specie, deve essere fugato considerando, come anticipato, che la Corte ha contribuito ad elevare l'ambientale a valore costituzionale fondamentale³⁷, già collocandolo nel complesso bilanciamento dei valori che sorreggono l'ordinamento. L'aggiunta del terzo comma all'art. 9 Cost.,

³⁵ Alcuni autori in dottrina, seppur non chiudendo nettamente le porte ad una modifica *in melius* dell'art. 9 Cost., hanno manifestato la loro preoccupazione su come l'apertura di una breccia nelle "mura" dei principi fondamentali, possa rappresentare un importante precedente idoneo a consentire in futuro, anche modifiche in senso peggiorativo agli stessi. Così T.E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale*, cit., p. 3, il quale afferma che «anche laddove si volessero modificare i principi fondamentali (*rectius*: supremi) per migliorarli, si correrebbe il rischio di creare un pericoloso precedente, che oggi potrebbe valere pure in senso positivo ma domani non potrà essere impedito in senso negativo. Come dire: se si apre alla modifica dei principi fondamentali si accetta l'idea che questi possono essere comunque cambiati. In senso migliorativo o peggiorativo lo deciderà la maggioranza parlamentare che approverà la riforma. La lotta per la costituzione, più volte evocata nei tentativi di riforma costituzionale financo della seconda parte, consiste in questo: nella difesa dei principi fondamentali, che non possono e non debbono essere negoziabili». Cfr. T.E. FROSINI, *Serve davvero una green Constitution? No, secondo Frosini*, in *formiche.net*, 16 giugno 2021; analogamente F. RESCIGNO, *Quale riforma per l'articolo 9*, in *federalismi.it*, 23 giugno 2021, p. 2: «si dubita del fatto che possano modificarsi i Principi fondamentali posti alla base dell'intero testo costituzionale. Certo, quando la riforma è volta a migliorare si potrebbe anche procedere, ma aprire una porta ad azioni di questo tipo significherebbe altresì non poterla chiudere a riforme peggiorative, per cui non si nega una certa preoccupazione, ma certamente l'interpretazione».

³⁶ Corte cost., sent. n. 366/1991, considerato in diritto, 3. Analogamente Corte cost., sent. 1146/1988, considerato in diritto, 2.1.

³⁷ *Ex multis*, Corte cost., sent. n. 274/1974, sent. n. 210/1987, sent. n. 85/2013, sent. n. 198/2018.

pertanto, parrebbe rappresentare la trasposizione testuale di approdi interpretativi già raggiunti dalla Corte³⁸, consentendo, però, all'ambiente di svincolarsi dal solo concetto di materia legislativamente intesa, per raggiungere la definitiva consacrazione di principio fondamentale, senza che ciò possa rappresentare una rottura del limite implicito rappresentato dall'immodificabilità dei principi supremi.

Ad ogni modo, un fattore che deve senz'altro essere evidenziato riguarda la scelta della formula linguistica effettuata dal legislatore: l'espressione «[La Repubblica] Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi» delinea la tematica ambientale come «un generale dovere di tutela in capo alla Repubblica»³⁹, emancipata, quindi, da una visione antropocentrica, ossia legata alla sola sfera giuridica dei diritti soggettivi⁴⁰. Seppur diversi d.d.l. prevedessero anche una definizione di ambiente quale diritto fondamentale del singolo⁴¹, la scelta della

³⁸ A conferma di ciò, si v. D. PORENA, *Sull'opportunità*, cit., p. 314, il quale afferma come, in virtù dell'attività interpretativa della Corte costituzionale, «il valore ambientale risulta, in effetti, già incluso nell'ambito dei principi fondamentali della Carta».

³⁹ 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*, disponibile all'indirizzo www.senato.it, p. 3.

⁴⁰ Si v. G. GRASSO, *Appunti per l'Audizione informale resa il 4 febbraio 2020, presso la 1° Commissione (Affari Costituzionali) del Senato della Repubblica sul disegno di legge costituzionale n. 83 e connessi (tutela costituzionale dell'ambiente)*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2020, pp. 8-9, laddove precisa che «ragionare sull'ambiente dal punto di vista della situazione giuridica soggettiva del diritto non pare del tutto appagante», in quanto «la tutela dell'ambiente (e dell'ecosistema) richiede primariamente una responsabilità e un dovere da parte di tutti i soggetti della Repubblica [...]», nonché D. PORENA, *Sull'opportunità*, cit., p. 322, il quale, commentando il d.d.l. n. 1203, afferma che un importante merito è «quello che emerge dalla collocazione della tematica ambientale nella sfera giuridica dei doveri affidati all'ordinamento piuttosto che in quella dei soli diritti riconosciuti a favore delle collettività o di ciascun consociato [...]»; si veda anche G. AZZARITI, *Appunto per l'audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica del 16 gennaio 2020 – Modifica articolo 9 della Costituzione*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2020, p. 70, ove precisa che «[...] è necessario che il diritto all'ambiente si configuri anche come un dovere. Una responsabilità “orizzontale” (che coinvolge tutti i soggetti dell'ordinamento giuridico, siano privati o pubblici) nei confronti di tutti gli altri individui e collettività».

⁴¹ Si v. il d.d.l. n. 83 che all'art. 1, c. 1 prevede: «Tutela l'ambiente e gli ecosistemi, come diritto fondamentale della persona e della comunità, promuovendo le condizioni che rendono effettivo questo diritto»; ma anche il d.d.l. n. 212 che all'art. 1, c. 2, secondo periodo, sancisce che «La tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi costituisce diritto fondamentale della persona e della collettività»; ancora, l'art. 2 del d.d.l. n. 938 «Riconosce e garantisce la tutela dell'ambiente come fondamentale diritto

Commissione, accolta poi dal Senato, è andata nella direzione di conferire all'ambiente l'accezione di «valore costituzionale primario»⁴² e autonomo, elevandolo, pertanto, a «principio fondante e fondamentale»⁴³, come tale in grado di condizionare l'azione, tanto dei poteri pubblici, quanto dei privati.

In realtà, il richiamo al concetto di ambiente inteso come diritto soggettivo potrebbe essere rintracciato nella differenza sussistente tra i termini *ambiente* ed *ecosistemi*, di cui all'art. 1 del progetto di riforma. Riprendendo, infatti, le audizioni tenutesi presso la I Commissione, il termine *ambiente* pare richiamare una dimensione statica del contesto naturale, da intendersi quale elemento di «vicinanza alle prospettive ed ai bisogni dell'individuo»⁴⁴. In quest'ottica il contesto naturale sembra avvicinarsi ad una dimensione soggettiva, all'interno della quale potrebbe conseguentemente trovare spazio l'affermazione di una concezione di ambiente quale diritto individuale (si pensi, ad esempio, al diritto ad un ambiente salubre o al diritto alle utilità che l'uomo può trarre dall'ambiente); con il termine *ecosistemi*, invece, paiono richiamarsi i diversi contesti naturali nella loro dimensione dinamica, ovvero volta a considerare «le interazioni esistenti fra tutti i fattori biotici ed abiotici»⁴⁵. Una concezione, quindi, oggettiva del contesto naturale e svincolata dalla dimensione dei diritti, la cui tutela è un interesse pubblico.

Altro aspetto meritevole di attenzione è rappresentato dal secondo periodo dell'art. 1, il quale conferisce riconoscimento alla tutela degli animali⁴⁶ – riservandone alla legge dello Stato⁴⁷ la disciplina dei modi e delle forme – nonostante al primo periodo vi sia l'enunciazione del concetto di “biodiversità” che, per definizione, ricomprende nel suo significato anche le specie animali.

dell'individuo e interesse della collettività», mentre l'art. 2 del d.d.l. n. 1632 «Riconosce e garantisce la tutela dell'ambiente come diritto fondamentale».

⁴² M. CECCHETTI, *Osservazioni e ipotesi*, cit., p. 3.

⁴³ A. MORRONE, *Audizione alla I Commissione del Senato della Repubblica – La tutela dell'ambiente in Costituzione*, disponibile all'indirizzo www.senato.it, p. 2.

⁴⁴ D. PORENA, *Audizione del 24 ottobre 2019*, cit., p. 3.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ Per qualche considerazione critica sulla «costituzionalizzazione della dignità animale» si v. F. RESCIGNO, *Quale riforma*, cit, pp. 1-5, e 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, pp. 303-305.

⁴⁷ Sul punto si v. A. MORRONE, *Audizione alla I Commissione*, cit., il quale precisa che «Tra i principi da specificare, vanno rimessi alla legge anche quelli relativi alla tutela degli animali, la cui rilevanza in sé va semplicemente menzionata nel testo costituzionale».

Il legislatore tuttavia, dedicandovi un autonomo periodo⁴⁸, sembra andare nella direzione di un riconoscimento esplicito di quanto sancito dall'art. 13 TFUE – il quale individua gli animali come «esseri senzienti» – dimostrando, conseguentemente, una notevole sensibilità giuridica, ed una attenzione particolare all'esigenza di «migliorare la posizione [degli animali] a partire da quelli da compagnia sino a comprendere, con un processo di condivisione sempre maggiore, gli animali da reddito e usati per le sperimentazioni»⁴⁹.

Il secondo periodo dell'art. 1 del progetto deve leggersi, comunque, in combinato disposto con l'art. 3 (*Clausola di salvaguardia*): aggiunto in sede di esame in Assemblea, l'emendamento, volto alla definizione del rapporto tra Stato e regioni a statuto speciale e province autonome, sembra tracciare un confine all'estensione della legge dello Stato che si occuperà di disciplinare i modi e le forme di tutela degli animali, la quale non dovrà invadere le «competenze legislative ad esse [regioni a statuto speciale e province autonome di Trento e di Bolzano] riconosciute dai rispettivi statuti»⁵⁰. Con riferimento alle clausole di salvaguardia, la Corte costituzionale è intervenuta a più riprese, nell'ambito di giudizi in via d'azione, a definirne la portata e il ruolo nel rapporto tra Stato e regioni a statuto speciale e province autonome, specificando come rivestano la funzione di «limite per l'applicazione delle disposizioni della legge statale in cui ciascuna clausola è inserita e implica[no] che le disposizioni della legge statale non siano applicabili nei confronti degli enti a statuto speciale, se in contrasto con gli

⁴⁸ Gli unici d.d.l. con esplicita menzione alla tutela o al rispetto degli animali sono i nn. 83, 212 e 1203: in particolare, il primo prevede, al c. 2, «[La Repubblica] [...] promuove il rispetto degli animali», mentre il secondo, al c. 3 dell'art. 1, sancisce che «La Repubblica riconosce gli animali come esseri senzienti e ne promuove e garantisce il rispetto a un'esistenza compatibile con le loro caratteristiche etologiche»; il terzo, invece, specifica che «La Repubblica [...] protegge le biodiversità e gli animali [...]».

⁴⁹ D. CERINI, *Audizione presso il Senato della Repubblica sui disegni di legge costituzionale n. 83 del 23 marzo 2018, n. 212 del 3 aprile 2018, n. 1203 del 2 aprile 2019 e 1532 dell'8 ottobre 2019*, disponibile all'indirizzo www.senato.it, p. 3.

⁵⁰ Per una ricognizione delle competenze legislative di ciascuna regione a statuto speciale connesse al tema degli animali, si v. dossier del Senato della Repubblica e della Camera del 23 giugno 2021, *Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*, pp. 17-18. Sul punto si v. anche G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2/2021, pp. 469-470, il quale definisce l'art. 3 in questione come una «riserva di legge statale “a geometria variabile” rispetto all'efficacia nei diversi territori, peraltro in controtendenza rispetto allo spirito che ha tendenzialmente caratterizzato gli interventi di riforma più recenti, volto a perseguire forme di maggiore omogeneità e integrazione».

statuti e le relative norme di attuazione»⁵¹. In caso di contrasto tra la disciplina posta con legge statale e determinate disposizioni dello statuto o norme attuative, opererà, quindi, la clausola di salvaguardia, la quale renderà inapplicabile la disciplina statale sul territorio della regione o provincia autonoma, connotando conseguentemente come non fondata una eventuale richiesta di incostituzionalità della legge statale per contrasto con le disposizioni statutarie⁵². In riferimento alla clausola di salvaguardia qui analizzata, tuttavia, deve precisarsi come la stessa non sia inserita nel testo della legge di riferimento ma, in caso di conclusione positiva dell'*iter* di revisione costituzionale, la stessa acquisirà valore costituzionale. In questo senso, pertanto, l'art. 3 del d.d.l. potrà fungere direttamente da parametro al fine di vagliare la corretta estensione della disciplina statale sulle forme e i modi della tutela degli animali. La domanda che, a questo punto, sorge è se sia realmente sussistente l'esigenza di una clausola di tale portata: la sua assenza rischia di creare una indebita compressione, per mezzo della disciplina statale, delle competenze legislative esclusive che gli statuti speciali attribuiscono alle rispettive regioni e province autonome? La risposta pare debba essere negativa, innanzitutto perché non si ravvisa la necessità di elevare a parametro costituzionale una clausola che, come nei casi di cui alle citate sentenze, ben potrebbe svolgere la sua funzione trovando spazio, di volta in volta, direttamente nel testo della legge di riferimento; in secondo luogo, in quanto una legge statale che invade le competenze legislative esclusive che lo statuto speciale attribuisce alla regione e alle province autonome è comunque passibile di incostituzionalità per violazione delle disposizioni statutarie.

Elemento di estrema novità, poi, è rappresentato dal potenziale ingresso nel testo costituzionale delle *generazioni future*, concetto che fatica ad affermarsi giuridicamente in quanto sconta la difficoltà di identificare nel presente una posizione giuridica spettante a soggetti (potenzialmente) futuri⁵³.

⁵¹ Corte cost., sent. n. 107/2021, considerato in diritto, 4. Cfr. Corte cost. sentt. nn. 191/2017, 23/2014, 241/2012.

⁵² A riguardo si v. Corte cost., sent. n. 241/2012, considerato in diritto, 4.2 e 5.1, ove il Giudice delle leggi, nello specificare che l'operatività della clausola di salvaguardia determina l'inapplicabilità della disciplina statale in contrasto con gli statuti e le relative norme di attuazione, afferma che «Detta inapplicabilità esclude la fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale basate sulla violazione di tali parametri statutari» (4.2), in quanto viene meno «il presupposto interpretativo delle censure, costituito, appunto, dall'applicabilità della norma impugnata» (5.2).

⁵³ Su tale concetto il dibattito dottrinale è ancora aperto. Una importante raccolta degli scritti principali in tema si ha in L.H. MEYER, *Intergenerational Justice*, 2012, Ashgate Publishing, Farnham-Burlington, in particolare v. la prima parte "Foundations". V., anche, A. D'ALOIA, s.v. "Generazioni future (diritto costituzionale)", in *Enciclopedia del Diritto*, Annali IX, Giuffrè, Milano, 2016, nonché R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*.

La categoria qui in questione, della cui qualificazione giuridica ancora si discute in dottrina, e la cui teorizzazione è da ricondursi in via primaria al volume di H. Jonas sul principio di responsabilità⁵⁴, non è nuova nel lavoro di interpretazione del testo costituzionale. E, infatti, lo stesso Giudice delle leggi, in talune pronunce riguardanti profili di contabilità pubblica e di diritto del bilancio, ha fatto espresso riferimento alla equità intergenerazionale⁵⁵, intesa come quella equità distribuita nel tempo tra generazioni presenti e generazioni future⁵⁶.

Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale, FrancoAngeli, Milano, 2008. L'idea di una tutela giuridica delle generazioni future muove dal concetto di una sorta di responsabilità delle generazioni presenti verso le prime, anche nota come responsabilità intergenerazionale.

⁵⁴ H. JONAS (trad. italiana a cura di P.P. PORTINARO), *Il principio responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*, Einaudi, Torino, 1990, 1993, [= *Das Prinzip Verantwortung*, Suhrkamp Taschenbuch, Frankfurt am Main, 1979].

⁵⁵ Si vedano, a titolo meramente esemplificativo, le sentt. 18/2019 e 115/2020. Sia consentito rinviare a 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. 627-646; I. CIOLLI, *Diritti delle generazioni future, equità intergenerazionale e sostenibilità del debito riflessioni sul tema*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 1/2021, pp. 51-70; N. LUPO, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazioni sparse*, in *Amministrazione in Cammino*, 25 ottobre 2011, pp. 1-8. Da ultimo v., anche, L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, CEDAM, Padova, 2020, in particolare si v. il primo capitolo.

⁵⁶ Tra i passaggi che si debbono qui richiamare quello secondo cui «L'equità intergenerazionale comporta, [...] la necessità di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo. È evidente che, nel caso della norma in esame, l'indebitamento e il deficit strutturale operano simbioticamente a favore di un pernicioso allargamento della spesa corrente. E, d'altronde, la regola aurea contenuta nell'art. 119, sesto comma, Cost. dimostra come l'indebitamento debba essere finalizzato e riservato unicamente agli investimenti in modo da determinare un tendenziale equilibrio tra la dimensione dei suoi costi e i benefici recati nel tempo alle collettività amministrare» (sent. 18/2019, punto 6, par. 4 del considerato in diritto). Ancora: «Rimane fermo l'ammonimento di questa Corte circa l'intrinseca pericolosità di "soluzioni che trasformino il rientro dal deficit e dal debito in una deroga permanente e progressiva al principio dell'equilibrio del bilancio [...]». La tendenza a perpetuare il deficit strutturale nel tempo, attraverso uno stillicidio normativo di rinvii, finisce per paralizzare qualsiasi ragionevole progetto di risanamento, in tal modo entrando in collisione sia con il principio di equità intragenerazionale che intergenerazionale. [...] Di fronte all'impossibilità di risanare strutturalmente l'ente in disavanzo, la procedura del predissesto non può essere procrastinata in modo irragionevole, dovendosi necessariamente porre una cesura con il passato così da consentire ai nuovi amministratori di svolgere il loro mandato senza gravose "eredità". Diverse

La scelta del legislatore italiano di impiegare tale categoria anche con riguardo all'ambiente e all'ecosistema risponde alla esigenza, peraltro di facile intuizione, di intervenire su risorse che sono contraddistinte dal carattere della finitezza, preservandone, pertanto, il godimento, anche per le generazioni future⁵⁷.

Il progetto di riforma va allora a inserire la categoria nel testo costituzionale, approntando una tutela con riguardo agli interessi delle generazioni future e non ai loro *diritti*. L'accostamento di questi ultimi, infatti, alla nozione di generazioni future appare quasi un "ossimoro giuridico": il carattere futuro delle generazioni contrasta col «presentismo»⁵⁸ che caratterizza il concetto di diritto soggettivo, il quale presuppone un titolare attuale in grado di agire per ottenerne la tutela qualora sia ritenuto leso. Il termine *interesse*, invece, pare "ammorbire" questo contrasto ed elevarsi ad obiettivo costituzionalmente rilevante che la Repubblica deve perseguire nel tutelare l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, nonché divenire esplicito parametro per il giudizio di costituzionalità delle leggi.

In questo senso, nella Carta costituzionale farebbe ingresso indirettamente anche il principio dello sviluppo sostenibile, nella sua accezione ambientale, così come accolto dalla comunità internazionale attraverso il Rapporto *Our Common Future*⁵⁹: l'inserimento della parola *anche* collocata tra la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi e l'interesse delle future generazioni appare essere l'elemento idoneo a conferire al dovere attuale di tutela dell'ambiente un carattere intertemporale, nel senso che l'azione di tutela posta in essere oggi e per "oggi" dovrà necessariamente considerare le potenziali implicazioni sul domani – e quindi sulle generazioni future – così da attualizzare una tutela nei loro confronti⁶⁰.

soluzioni possono essere adottate per assicurare tale discontinuità, e siffatte scelte spettano, ovviamente, al legislatore» (sentenza n. 18 del 2019)» (v. punto 10 del considerato in diritto, sent. 115/2020).

⁵⁷ Evidenzia questa tendenza A. D'ALOIA, *s.v.* "Generazioni future (diritto costituzionale)", cit. L'impiego di tale "categoria" con riguardo all'ambiente è stata preminente nel campo del diritto internazionale. Evidenzia tale scelta I. CIOLLI, *Diritti delle generazioni future, equità intergenerazionale e sostenibilità del debito riflessioni sul tema*, cit., p. 58, per la quale «È [...] nell'ambito ambientale che la riflessione teorica è iniziata proprio dalla "scoperta" della vulnerabilità della natura, inimmaginabile prima che lo sviluppo tecnologico e industriale consentisse all'attività umana di produrre danni irreparabili all'ambiente».

⁵⁸ Il lemma è da attribuirsi a D. THOMPSON, *In rappresentanza delle generazioni future. Presentismo politico e amministrazione fiduciaria democratica*, in *Filosofia e questioni pubbliche*, n. 1/2007, p. 13.

⁵⁹ Secondo cui «*Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs*».

⁶⁰ Di vedute differenti è F. RESCIGNO, *Quale riforma per l'art. 9*, cit., p. 4, la quale definisce l'espressione *anche nell'interesse delle future generazioni* come «un inciso

Tuttavia, resta da interrogarsi circa la l'obiettivo perseguito dal legislatore attraverso l'inserimento esplicito nel testo della Costituzione della tutela delle generazioni future, questo anche alla luce di una già garantita ed esplicita promozione della solidarietà sociale posta a fondamento della convivenza democratica, dalla cui lettura, in termini di sistematicità con altre disposizioni costituzionali, spinge parte della dottrina a parlare di una non necessità o superfluità dell'inserimento di detta categoria all'interno del testo costituzionale⁶¹.

2.2 Le modifiche all'art. 41 Cost.: l'ambiente come limite espresso

Il d.d.l. costituzionale – se approvato – andrà a incidere anche sulla formulazione dell'art. 41 Cost.⁶² che nel proprio dettato ricomprende le norme relative alla libera

alquanto fumoso» e aggiunge: «*anche* rispetto a chi? Alle generazioni attuali o all'ambiente stesso? Quali future generazioni? È un'ambiguità che suscita confusione rispetto agli stessi interessi umani e dimostra al contempo un'impostazione marcatamente antropocentrica».

⁶¹ V. I. CIOLLI, *Diritti delle generazioni future, equità intergenerazionale e sostenibilità del debito riflessioni sul tema*, cit., p. 62.

⁶² È bene premettere come, dal punto di vista procedurale, tale proposta di revisione si ponga in termini successivi rispetto a quelli relativi all'art. 9 Cost. E infatti, dall'esame dei lavori parlamentari emerge come detta modifica sia riconducibile alla proposta S.938 di cui alla Seduta della I Commissione del 2 marzo 2021. Per maggiori informazioni si v. la pagina del sito ufficiale del Senato dedicata al summenzionato d.d.l. di revisione costituzionale, in www.senato.it. Fa seguito il disegno di legge di revisione costituzionale S.2160 di cui si ha notizia nella seduta del 14 aprile 2021 (Resoconto sommario n. 238), sempre in www.senato.it. In riferimento alle modifiche che si vogliono introdurre si v. *supra*, 1. G. AZZARITI, *Appunto per l'audizione*, cit., p. 75, ultimi due capoversi, aveva proposto – al fine di rendere più effettiva la tutela dell'ecosistema – l'inserimento all'art. 41 Cost. dell'ambiente come limite all'attività economica; G. GRASSO, *Appunti per l'Audizione*, cit., p. 8, penultimo capoverso, proponeva la creazione di vincoli all'iniziativa economica privata, correlati alla clausola dell'utilità sociale ex art. 41 Cost. e G. AMENDOLA, *Commissione Affari costituzionale del Senato. Audizione informale del 24 ottobre 2019*, disponibile all'indirizzo www.senato.it. Sia consentito rinviare anche a v. il dossier del Senato della Repubblica e della Camera del 23 giugno 2021, *Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*, pp. 9 ss. Per un commento alla modifica dell'art. 41 Cost. si v. L. CASSETTI, *Salute e ambiente come limiti "prioritari" alla libertà di iniziativa economica?*, in *federalismi.it*, 23 giugno 2021, pp. 1-7.

Per uno studio capillare delle questioni afferenti alla libera iniziativa economica, sia consentito rinviare a P. CAVALERI, *Iniziativa economica privata e Costituzione «vivente»*, CEDAM, Padova, 1978, in particolare al capitolo I; F. GALGANO, *art. 41*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli-II Foro Italiano, Bologna-Roma, 1974; M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, CEDAM, Padova, 1983, in particolare si v. pp. 9-22; R. NIRO, *Art. 41*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, 2006, pp. 846-

iniziativa economica⁶³. Nel presente paragrafo, dopo aver sinteticamente inquadrato l'anzidetta categoria, si darà conto delle proposte di modifica riguardanti i limiti posti all'esercizio della stessa, anche alla luce della tecnica del bilanciamento.

In maniera sommaria può dirsi come la formulazione costituzionale della libera iniziativa economica⁶⁴, da intendersi come quell'unione di momenti, l'uno relativo all'investimento e l'altro relativo allo svolgimento della iniziativa economica⁶⁵, poggia sull'universale riconoscimento del compito di coordinamento tra esigenze di sviluppo economico, esigenze di giustizia sociale e sviluppo della persona umana affidato allo stato⁶⁶.

Tuttavia, la nozione costituzionale di libertà economica, e i relativi limiti, non hanno rappresentato definizioni pacifiche nel dibattito dottrinale, tant'è che parte della dottrina ha definito tale disposizione costituzionale come anfibologica e contraddittoria⁶⁷. Queste discussioni, peraltro, non sono limitate all'ambito

863. Si v., infine, anche A.C. JEMOLO, *I problemi pratici della libertà*, Giuffrè, Milano, 1972, pp. 178-183.

⁶³ Sul significato del sintagma *iniziativa economica*, sia consentito rinviare a F. GALGANO, *art. 41*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., 3, il quale, attraverso un esame etimologico, sottolinea la vicinanza, *rectius*, la comunanza di significato che accomuna l'iniziativa privata e l'impresa. In tal senso, l'A. ricorda come la scelta compiuta dal Costituente in ordine alle menzionate parole risponda alla volontà di estendere l'applicazione della disposizione anche ad attività economiche occasionali e consenta, al contempo, di conferire adeguato accento al momento propulsivo dell'attività (v., pagina 4). Sul punto sia consentito rinviare anche a R. NIRO, *Art. 41*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., pp. 848-851.

Si v., anche, M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, cit., pp. 9-22, e L. CASSETTI, *Articolo 41*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI, *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo, Principi fondamentali e Parte I – Diritti e doveri dei cittadini (Articoli 1-54)*, il Mulino, Bologna, 2021, pp. 279-284.

⁶⁴ Più in generale v. F. GALGANO, *art. 41*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 8.

⁶⁵ A. BALDASSARRE, *s.v. "Iniziativa economica"*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXI, Giuffrè, Milano, 1971, pp. 592-596. Taluni Autori hanno parlato del soggetto che gode della libertà di iniziativa economica e, quindi, della impresa, come di una formazione sociale. Così si esprime F. SAJA, *Costituzione economica*, in AA. VV., *La Costituzione economica a quarant'anni dall'approvazione della carta fondamentale. Atti del Convegno, Milano 6-7 Maggio 1988*, Giuffrè, Milano, 1990, p. 7.

⁶⁶ *Ivi*, p. 9.

⁶⁷ Ricostruisce tale dibattito P. CAVALERI, *Iniziativa economica privata e Costituzione «vivente»*, cit., pp. 13 ss. gli aggettivi riservati a tale norma sono da ricondurre a E. CHELI, come ricorda P. CAVALERI nell'opera menzionata (si v., in particolare, le pagine 13 e 14).

dottrinale, avendo caratterizzato, invero, anche l'Assemblea costituente, ove non sono mancate proposte di modifica dell'allora approvando articolo dedicato alla libertà di iniziativa economica in senso più concorrenziale e a tutela del consumatore⁶⁸.

Alla già complessa opera definitoria relativa alla categoria della libera iniziativa economica, debbono aggiungersi le difficoltà di addivenire a chiari e univoci significati da attribuire ai sintagmi di *utilità sociale* e di *fini sociali*, con riguardo ai quali non sono mancate, per l'appunto, espressioni critiche⁶⁹.

La problematicità che contraddistingue tali categorie, in ispecie quella della utilità sociale, è da ricondurre alla vaga e generale formulazione costituzionale, in merito alla quale, peraltro, si è evidenziato come proprio questa indefinità ontologica consenta, all'opposto, il raggiungimento di una determinazione in

Tale riferimento si rinviene pure in R. NIRO, *Art. 41*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 848, ove si sottolinea come la disposizione invocata, per come formulata dal Costituente, sia in grado di consentire lo sviluppo di due opposte letture. In tal senso, l'A. ricorda come da tale implicita complessità si ricavi la deduzione che vuole della norma in esame quella di più controversa interpretazione e, allo stesso modo, la "chiave di volta" dell'intera costituzione economica italiana. Anche A. BALDASSARRE, s.v. "Iniziativa economica", in *Enciclopedia del Diritto*, cit., p. 582, evidenzia la peculiarità della disposizione in esame con riguardo alle plurime e contrapposte letture dottrinali proposte. G. OPPO, *L'iniziativa economica*, in AA. VV., *La Costituzione a quarant'anni dall'approvazione della carta fondamentale*, cit., p. 51, ricorda come tale norma sia stata definita come la «[...] più infelice della Costituzione», censurando questa lettura critica e ricordando come «certi valori non possono essere espressi se non con clausole generali [...]».

In riferimento, invece, alla ipotetica direzione indicata nel testo costituzionale con riguardo al tipo di economia si v. N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Laterza, Bari, 2003, pp. 16-18; v., anche, F. SAJA, *Costituzione economica*, in AA. VV., *La Costituzione economica a quarant'anni dall'approvazione della carta fondamentale*, cit., pp. 5-9.

Con riguardo, poi, alla distinzione tra limiti allo svolgimento dell'iniziativa privata e limiti alla libertà di iniziativa privata, si rinvia a M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, cit., pp. 77-78.

⁶⁸ Tra gli emendamenti, S. MICOSSI, P. PARASCANDOLO, *Impresa privata*, in C. PINELLI, T. TREU (a cura di), *La Costituzione economica: Italia, Europa*, il Mulino, Bologna, 2010, p. 175, ricordano quelli di Cortese ed Einaudi. Sostiene una implicita tutela dei consumatori nel testo dell'art. 41 Cost., M. RUINI, *La nostra e le cento Costituzioni del mondo. Commenti e note alla nostra Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1962, p. 250.

⁶⁹ Con riguardo al summenzionato concetto R. NIRO, *Art. 41*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 854, ricorda l'appellativo che, in Assemblea costituente, impiegò Einaudi: "inconoscibile" poiché «espressiva di una norma indeterminata e indeterminabile».

concreto rimessa agli organi costituzionali⁷⁰ e tale da consentire, forse, una sorta di adattamento del testo costituzionale al contesto e alla comunità di riferimento.

Le predette questioni innervano il progetto di revisione qui in esame.

Quest'ultimo presuppone, in sostanza, la modifica dell'anzidetta disposizione nella parte riguardante i limiti all'esercizio della libertà economica, che va ad arricchire le tipologie di limiti con i quali deve essere bilanciata la libertà in questione. E così l'esercizio della stessa non dovrà arrecare danno alla salute e all'ambiente⁷¹ e sarà, al contempo, oggetto di controllo allo scopo precipuo di indirizzare la stessa a finalità di natura ambientale.

In tal senso, la libertà di iniziativa economica⁷² potrà essere l'oggetto di conflitti costituzionali, la cui risoluzione discende anche dal significato che l'interprete del diritto attribuisce alla clausola generale della utilità sociale⁷³.

Ciò posto, molteplici sono le domande che sorgono e che abbisognano di una preliminare risposta⁷⁴, non trascurando di menzionare il pensiero della dottrina, che, sull'art. 41 Cost., ha, peraltro, sollevato dubbi quanto alla sua modificabilità⁷⁵.

⁷⁰ A. BALDASSARRE, *s.v.* "Iniziativa economica", cit., pp. 602-607.

⁷¹ Qualifica l'ambiente come «*limite espresso alla libertà d'iniziativa*» G. AZZARITI, *Appunto per l'audizione*, cit., p. 71, ultimo capoverso.

⁷² Sulla qualificazione della libertà in esame v. M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, cit., p. 69 ove si legge: «Qualora lo scontro sia invece tra l'iniziativa economica ed un altro interesse o diritto non costituente "valore", esso dovrà trovare soluzione secondo quel procedimento complesso [...] che abbiamo visto doversi seguire nel caso di conflitti tra valori costituzionali. In questo caso, dunque, sarà decisiva la finalità (costituzionale) che giustifica l'attribuzione del potere di limitare l'iniziativa, e sarà quindi decisivo il significato da dare a quei "fini sociali" di cui parla l'art. 41 al terzo comma [...]». V., anche, A. BALDASSARRE, *s.v.* "Iniziativa economica", cit., pp. 596-599 e R. NIRO, *Art. 41*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 849 che ricorda come la libertà qui in esame sia, per così dire, "dimidiata" anche alla luce dei limiti previsti per l'esercizio della stessa. Cfr. A. MORRONE, *Libertà di impresa nell'ottica del controllo della utilità sociale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 3/2001, p. 1474, e G. OPPO, *L'iniziativa economica*, in AA. VV., *La Costituzione a quarant'anni dall'approvazione della carta fondamentale. Atti del Convegno, Milano 6-7 Maggio 1988*, cit., pp. 51 ss.

⁷³ M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, cit., pp. 117 ss. e P. CAVALERI, *Iniziativa economica privata e Costituzione «vivente»*, cit., pp. 31 ss.

⁷⁴ Nei dibattiti in Commissione non sono mancate critiche puntuali alla proposta di modifica dell'art. 41 Cost. Il riferimento va all'Onorevole Nastri, il quale, annunciando l'astensione della sua parte politica, definisce superflue le modifiche a detto articolo, disponibile all'indirizzo www.senato.it.

⁷⁵ Per F. GALGANO, *art. 41*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 25, scrive: «Al primo comma dell'articolo in esame si suole attribuire valore caratterizzante l'intera Carta costituzionale; e, a giudizio di alcuni, caratterizzante a tal

Innanzitutto, deve considerarsi il quesito riguardante l'approccio finalistico/teleologico, in modo da stabilire quale sia il fine che si prefigge il legislatore, chiedendosi, al contempo, se questo obiettivo sia già, in qualche modo, ricompreso nell'insieme dei principi e dei valori propri dell'ordinamento costituzionale.

Dalla lettura della Relazione al d.d.l. emerge come, attraverso l'ulteriore modifica dell'art. 41 Cost., si sia cercato di «dare sostanza al nuovo dettato dell'articolo 9, elevando al rango costituzionale principi già previsti dalle norme ordinarie e affiancando altresì la salute all'ambiente per la stretta correlazione tra i due aspetti»⁷⁶ (v. art. 2 comma 1, lett. a della proposta di legge) e di coordinare, o forse orientare, al contempo, l'attività economica, pubblica e privata, con i fini ambientali (v. art. 2 lett. b della proposta di legge⁷⁷).

Queste finalità, a ben vedere, sono richiamate anche in talune delle audizioni parlamentari, nelle quali, proprio il punto riguardante il bilanciamento tra l'art. 41 Cost. e la tutela dell'ambiente, viene ritenuto come la «vera questione»⁷⁸, tanto che si è definito l'ambiente come un bene o un valore *extra commercium* ovvero *sovra commercium*⁷⁹, in modo da eguagliare quanto già è previsto per libertà, dignità umana e sicurezza *ex art. 41, c. 2, Cost.*⁸⁰.

Il primo, ulteriore, *sub*-quesito è se, così facendo, non si formi nel testo costituzionale, e pertanto in via formale, una sorta di gerarchia⁸¹ degli interessi in esso tutelati, determinando, nei fatti, un superamento della tecnica del

punto da dover essere esclusa dal novero delle norme suscettibili di revisione costituzionale ai sensi dell'art. 138, essendo la libertà economica privata da collocare fra i «diritti fondamentali», fra i «diritti inviolabili dell'uomo» garantiti all'art. 2. Vi si ravvisa l'opzione e, addirittura, l'opzione irrinunciabile per un sistema economico e, quindi, per un sistema politico e sociale di tipo capitalistico anziché di tipo socialista, basato sulla proprietà privata, anziché collettiva, dei mezzi di produzione e sulla organizzazione provata, anziché collettiva dell'attività di produzione e di scambio». Più opportunamente, è stato scritto come «la libertà economica non ricev[a], dalla Costituzione repubblicana, quel carattere di «diritto inviolabile» che è, invece, attribuito alle libertà civili; è fra le libertà riconosciute dalla nostra legge fondamentale, quella meno garantita» (*Ibid.*, pagina 26).

⁷⁶ Si v. Servizio Studi del Senato, XVIII legislatura, *Tutela dell'ambiente in Costituzione. Note sull'A.S. n. 83 e abbinati*, Dossier n. 396, p. 10, disponibile all'indirizzo www.senato.it.

⁷⁷ Si v., anche per questo ulteriore punto, il Servizio Studi del Senato, XVIII legislatura, *Tutela dell'ambiente in Costituzione*, cit.

⁷⁸ G. AZZARITI, *Appunto per l'audizione*, cit., p. 71.

⁷⁹ *Ibidem.*

⁸⁰ *Ibidem.*

⁸¹ Sul punto, e per il momento, sia consentito rinviare ad A. MORRONE, *Il bilanciamento nello stato costituzionale. Teoria e prassi delle tecniche di giudizio nei conflitti tra diritti e interessi costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 84.

bilanciamento, la cui applicazione presupporrebbe una equa ordinazione dei c.d. beni costituzionali.

In tal senso, nelle audizioni svolte dal Senato si è letto, sovente, il riferimento al c.d. caso Ilva, nella sua veste di giudizio costituzionale, addotto nel dibattito anche in senso rafforzativo, quale esempio, cioè, della necessità di modificare l'articolo relativo alla libertà della iniziativa economica in senso "ambientalista"⁸².

Il riferimento va, oltre che alle ordinanze nn. 16 e 17/2013, con cui si dichiara la inammissibilità dei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato⁸³, alle sentenze nn. 85/2013 e 58/2018.

Nel secondo caso, il Giudice delle leggi definisce la normativa censurata come la «[...] realizzazione di un ragionevole bilanciamento tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, in particolare alla salute (art. 32 Cost.), da cui deriva il diritto all'ambiente salubre, e al lavoro (art. 4 Cost.) [...]. Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile, pertanto, individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre "sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro" (sentenza n. 264 del 2012). 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 protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona. [...] Né la definizione data da questa Corte dell'ambiente e della salute come "valori primari" [...] implica una "rigida" gerarchia tra diritti fondamentali. La Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. La qualificazione come "primari" dei valori dell'ambiente e della salute significa pertanto che gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto. Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato – dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in

⁸² Si v. G. AZZARITI, *Appunto per l'audizione*, cit., p. 73; G. AMENDOLA, *Commissione Affari costituzionali*, cit., p. 73. Cfr. M. D'AMICO, *Commissione Affari costituzionali*, cit., p. 105. *Contra* G. DI PLINIO, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in *federalismi.it*, n. 6/2021, p. 7.

⁸³ Questi sono stati promossi dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Taranto nei confronti del Parlamento della Repubblica (ord. 17/2013) e del Governo (ord. 16/2013).

sede di controllo – secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale»⁸⁴.

Qualche anno più tardi⁸⁵, con sentenza n. 58/2018, la Corte, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 3 del d.l. n. 92/2015, ha precisato come «[...] il legislatore non [abbia] rispettato l'esigenza di bilanciare in modo ragionevole e proporzionato tutti gli interessi costituzionali rilevanti, incorrendo in un vizio di illegittimità costituzionale per non aver tenuto in adeguata considerazione le esigenze di tutela della salute [...]. Infatti, nella normativa in giudizio, la prosecuzione dell'attività d'impresa è subordinata esclusivamente alla predisposizione unilaterale di un "piano" ad opera della stessa parte privata colpita dal sequestro dell'autorità giudiziaria, senza alcuna forma di partecipazione di altri soggetti pubblici o privati»⁸⁶. Per tale ragione «[...] a differenza di quanto avvenuto nel 2012, il legislatore ha finito col privilegiare in modo eccessivo l'interesse alla prosecuzione dell'attività produttiva, trascurando del tutto le esigenze di diritti costituzionali inviolabili legati alla tutela della salute e della vita stessa (artt. 2 e 32 Cost.), cui deve ritenersi inscindibilmente connesso il diritto al lavoro in ambiente sicuro e non pericoloso (art. 4 e 35 Cost.)»⁸⁷. In aggiunta, «Il sacrificio di tali fondamentali valori tutelati dalla Costituzione porta a ritenere che la normativa impugnata non rispetti i limiti che la Costituzione impone all'attività d'impresa la quale, ai sensi dell'art. 41 Cost., si deve esplicare sempre in modo da non recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. Rimuovere prontamente i fattori di pericolo per la salute, l'incolumità e la vita dei lavoratori costituisce infatti condizione minima e indispensabile perché l'attività produttiva si svolga in armonia con i principi costituzionali, sempre attenti anzitutto alle esigenze basilari della persona»⁸⁸.

Ne consegue come l'equilibrio – o meglio la composizione degli interessi in gioco – sia competenza del legislatore, il quale nel decidere dovrà orientarsi seguendo i principi posti dalla Carta costituzionale; spetta, invece, alla Corte, *ex post*, valutare il corretto bilanciamento alla luce dei criteri di proporzionalità e ragionevolezza⁸⁹.

Posta in questi termini, la recente evoluzione giurisprudenziale in tema di bilanciamento tra attività produttiva e lavoro, da una parte, e ambiente e salute,

⁸⁴ Corte cost., sent. 85/2013, dal considerato in diritto 9.

⁸⁵ Si ricorda che vi è stata, nel frattempo, la sent. n. 82/2017 della Corte costituzionale.

⁸⁶ Corte cost., sent. 58/2018, considerato in diritto 3.2.

⁸⁷ Corte cost., sent. 58/2018, considerato in diritto 3.3.

⁸⁸ Corte cost., sent. 58/2018, considerato in diritto 3.3., par. 2.

⁸⁹ Su tale concetto, sebbene di non diretta connessione, si ritiene utile riprendere l'analisi critica di G. DI PLINIO, *Diritto pubblico dell'ambiente e aree naturali protette*, UTET, Torino, 1994, pp. 7-9.

dall'altra, pare porre le basi non tanto per una rinnovata gerarchia degli interessi costituzionalmente protetti, quanto, più verosimilmente, per uno scrutinio stretto circa la ragionevolezza e la proporzionalità delle scelte operate dal legislatore⁹⁰.

Tuttavia, va rimarcato come, anche dal riferimento a questa emblematica vicenda, il bilanciamento tra la libera iniziativa economica e la tutela di ambiente e salute sia già radicato nella storia della giurisprudenza costituzionale⁹¹. In tal senso, è proprio l'ambiente a fungere da elemento integrante la c.d. utilità sociale ex art. 41, comma 2 Cost⁹².

Da ciò deriverebbe la (forse) superfluità della proposta di riforma, e ciò anche alla luce della sussunzione della utilità sociale nella categoria dei c.d. *principi-valvola* o, anche, alla stregua di *concetto di valore*, «perché se da un lato consente come tutti i “concetti valore” l'adattamento dell'ordinamento al mutare dei fatti sociali, dall'altro agisce come clausola generale, e pertanto non per il tramite di un'elencazione casistica ed individuazione dei singoli limiti (per il privato) e dei

⁹⁰ Tesi che pare emergere anche in G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, cit., P. 472: «[...] la posizione della Corte sembra essere diventata più dura e incline a censurare, sulla base di criteri di ragionevolezza e proporzionalità, le soluzioni adottate da parte del legislatore. C'è da credere che la costituzionalizzazione degli indirizzi giurisprudenziali della Consulta rafforzerà il peso dell'ambiente e della salute nel bilanciamento con altri interessi costituzionalmente rilevanti». V., anche, P. CAVALERI, *Iniziativa economica privata e Costituzione «vivente»*, cit., pp. 95-96, e M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, cit., p. 221.

Ricorda come il Giudice delle leggi abbia ricondotto la salute nell'alveo dell'utilità sociale M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, cit., p. 136, v., in particolare, la nt. 185. V., anche, P. CAVALERI, *Iniziativa economica privata e Costituzione «vivente»*, cit., p. 90.

⁹¹ Sul punto, si v. L. CASSETTI, *Salute e ambiente come limiti “prioritari” alla libertà di iniziativa economica?*, cit., pp. 2-3, che ricorda la «indiscussa consapevolezza che il bilanciamento tra l'attività di impresa e la protezione della salute e dell'ambiente appartiene alla nostra storia costituzionale nei termini e nelle forme che la Corte costituzionale ha cercato di sintetizzare in una giurisprudenza ormai consolidata e che è stata nella sostanza riconfermata all'indomani della introduzione nell'art. 117 Cost., comma 2, lett. s) [...]».

⁹² L. CASSETTI, *Salute e ambiente come limiti “prioritari” alla libertà di iniziativa economica?*, cit., p. 4. V., anche, A. MORRONE, *Libertà di impresa nell'ottica del controllo della utilità sociale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2001, p. 1472, ove si legge: «[...] la Corte ha affermato che fosse ormai pacifico che nell'utilità sociale potessero rientrare anche finalità di protezione ambientale e che il divieto, lungi dal sopprimere la libertà di impresa, ne regolava l'esercizio in maniera “non palesemente sproporzionata”» (v. anche nt. 3 del testo).

singoli fini (per i poteri pubblici) che a quella clausola si riannodano»⁹³, contraddistinguendosi per una valenza dinamica⁹⁴.

E ciò anche in considerazione dell'emersione, in dottrina, dell'orientamento che individua i beni riconducibili alla utilità sociale in quelli che «godono anche e soprattutto della diretta protezione e garanzia in Costituzione. Sono cioè in genere gli interessi costituzionalmente protetti, che definiscono i confini ed il contenuto dell'utilità sociale e ad essi deve pertanto riferirsi l'interprete nella propria opera ricostruttiva»⁹⁵.

Il secondo ulteriore quesito, invece, è se, attraverso l'inserimento dell'ambiente quale limite alla libera iniziativa economica, sia pubblica, sia privata, e in funzione di coordinamento della stessa, si riesca a soddisfare quell'obiettivo di responsabilizzazione delle generazioni presenti, anche a tutela delle generazioni future, al di là delle problematicità definitoria e di inquadramento della categoria *de qua*⁹⁶.

In altri termini, resta da chiedersi se l'art. 41 Cost., nella versione modificata, possa fungere da strumento di tutela e preservazione dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile per le generazioni future e se possa dirsi lo stesso anche in un'ottica temporale presente, ossia con riguardo alle generazioni presenti, posta la esclusione, dal progetto di revisione, del richiamato concetto di sviluppo sostenibile⁹⁷.

⁹³ M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, cit., p. 117.

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ *Ivi*, p. 138. Nel 1996, richiamando il pensiero di G. OPPO, F. SANTONASTASO, *Libertà di iniziativa economica e tutela dell'ambiente. L'attività d'impresa tra controllo sociale e mercato*, Giuffrè, Milano, 1996, pp. 7-8, scriveva: «Viene sempre più in rilievo la necessità della salvaguardia dell'ambiente, in funzione della tutela dei diritti delle generazioni future, nel rispetto di quel dovere “di assolvere incrementando e non pregiudicando ciò che serve, non solo nell'oggi ma nel domani, ai bisogni di tutti» che condiziona il legittimo esercizio dell'attività d'impresa, nell'ambito dello sviluppo sostenibile, inteso non come modello ma come processo». In questi termini v. G. OPPO, *L'iniziativa economica*, in AA.VV., *La Costituzione a quarant'anni dall'approvazione della carta fondamentale*, cit., pp. 37-80.

⁹⁶ Al di là di quanto descritto sopra, va ricordato come la tutela delle generazioni future trovi espresso richiamo già all'art. 1 del progetto di riforma costituzionale in commento, si v., in tal senso, il par. 2.1 del presente contributo.

⁹⁷ Lo ricorda G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, cit., pp. 474-477, quando scrive: «Omesso ogni richiamo esplicito allo sviluppo sostenibile, se ne è costituzionalizzata soltanto una componente, quella dell'equità intergenerazionale, lasciando da parte quella intragenerazionale, cui pure le riflessioni più avanzate assegnano fondamentale importanza» o, ancora: «Tuttavia, non può non rilevarsi una eccessiva timidezza, caratterizzata, per esempio, dal mancato recepimento di concetti anche estremamente consolidati, quali lo “sviluppo sostenibile”; per non parlare poi

Le questioni sopra esposte potrebbero avere, in ipotesi, una preliminare risposta positiva, al di là della ovvia considerazione per cui già l'art. 9 Cost., nel progetto di revisione, preveda espressamente la salvaguardia delle generazioni future⁹⁸.

Senza soffermarsi in questa sede sulle problematiche teoriche riguardanti il concetto di generazioni future⁹⁹, peraltro già accennate nei paragrafi precedenti, pare in astratto percorribile l'interpretazione secondo la quale la limitazione della libera iniziativa economica in chiave ambientale comporta, nei fatti, una sorta di responsabilizzazione delle generazioni presenti in chiave intragenerazionale e intergenerazionale.

Invero, sebbene in dottrina sia emersa, nelle prime letture al progetto di revisione, la mancata considerazione, nel testo proposto, dello sviluppo sostenibile in chiave intragenerazionale¹⁰⁰, a un primo esame sembra possibile sostenere come, seppure in via tacita, la proposta di modifica si faccia promotrice anche di esso. Questo perché, al di là della richiamata giurisprudenza costituzionale, limitare la libera iniziativa economica qualora essa si dovesse porre in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno *alla salute, all'ambiente*, rappresenta, nei fatti, una tutela anche per le generazioni presenti, da leggersi in combinato disposto con il concetto di sviluppo sostenibile. In questa maniera, è chiaro come lo sviluppo economico, bilanciato con la tutela dell'ambiente, divenga *sostenibile*.

Infine, qualche parola sulla modifica dell'art. 41, comma 3 Cost.¹⁰¹. Con essa, si va ad aggiungere la possibilità di determinare, con legge, programmi e controlli affinché l'attività economica, pubblica e privata, possa essere indirizzata e coordinata anche a fini ambientali.

Pure in questo caso c'è da chiedersi se, in ipotesi, tali finalità non siano di fatto già state raggiunte attraverso l'opera interpretativa del Giudice delle leggi. In specie, è necessario interrogarsi se il fine ambientale sia già sussumibile nella

dell'occasione persa per offrire possibili soluzioni ai nuovi problemi di cui si è fatto cenno: emerge quasi un'attitudine rinunciataria a contribuire all'avanzamento giuridico continentale, offrendo spunti, suggestioni e possibili soluzioni di diritto interno».

⁹⁸ Sul punto, si rinvia ai paragrafi 2.1 e 2.2.

⁹⁹ V.F. RESCIGNO, *Quale riforma per l'articolo 9*, cit., p. 4; G. AZZARITI, *Appunto per l'audizione*, cit., p. 72, ricorda come sia «[...] assai meglio puntare sulla responsabilità delle generazioni presenti» poiché «nessun interesse futuro può essere assicurato se esso appare giuridicamente indeterminato». Questo perché «[...] è assai difficile configurare diritti soggettivi – o anche dolo interessi legittimi pretensivi – per persone non nate, soggetti futuri ed indeterminati».

¹⁰⁰ V. G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, cit., p. 471.

¹⁰¹ Di seguito il citato comma, nella ipotesi di modifica «[...] 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».

generale categoria dei fini sociali. Le prime letture dottrinali della proposta di revisione portano a testimonianza casi giurisprudenziali ove si è affermata la possibilità di una regolazione strumentale della libera iniziativa economica con riguardo al terzo comma¹⁰².

In sostanza, si è sostenuto come sia possibile ricondurre l'ambiente nell'alveo dei 'fini sociali' senza una ancora (forse) superflua specificazione.

3. Alcune riflessioni conclusive: riforma simbolica o necessaria?

Alla luce di quanto sino ad ora considerato, ci si deve interrogare sulla effettiva portata di tale riforma. Ciò che risulta necessario comprendere, quindi, è se detto progetto di revisione costituzionale debba intendersi solo come riproduttivo di approdi interpretativi già raggiunti dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e se debba, pertanto, qualificarsi come un progetto superfluo o, quanto meno, di carattere simbolico, oppure se, piuttosto, porti con sé un "bagaglio" innovativo concreto e sostanziale, idoneo a rappresentare un passo decisivo nel senso dell'affermazione di una effettiva tutela dell'ambiente e delle generazioni future.

Non ci si può esimere dal considerare come, a tale riguardo, la dottrina non abbia propriamente accolto con entusiasmo il progetto di revisione costituzionale, così come approvato in prima lettura dalle Camere: taluni autori, infatti, si sono espressi definendolo come un «confuso compromesso al ribasso»¹⁰³, mentre altri hanno evidenziato come il legislatore costituzionale abbia preveduto un testo dalla «formula poco comprensibile»¹⁰⁴. In termini più moderati sono andati altri autori, i quali hanno conferito al legislatore costituzionale il merito di star introducendo elementi di novità – il riferimento espresso all'interesse delle generazioni future, su tutti – mentre, per il resto, hanno ravvisato come l'intervento di revisione rappresenti una «occasione mancata»¹⁰⁵ per un cambio di passo realmente *green*,

¹⁰² Cfr. sentenza n. 13/2019 e sent. 270/2010, quest'ultima richiamata da L. CASSETTI, *Salute e ambiente come limiti "prioritari" alla libertà di iniziativa economica?*, cit., p. 7.

¹⁰³ Così si è espressa F. RESCIGNO, *Quale riforma per l'articolo 9*, cit., p. 5, aggiungendo come «il revisore costituzionale non sia stato in grado né di sintetizzare il percorso interpretativo che ha caratterizzato l'articolo 9 in materia ambientale, né di raccogliere le sollecitazioni più recenti volte al riconoscimento della dignità animale».

¹⁰⁴ In questo senso si è pronunciato T.E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale*, cit., p. 3, facendo particolare riferimento all'introduzione del terzo comma all'art. 9 Cost., mentre ha definito la previsione dell'ambiente come limite espresso all'esercizio della libera iniziativa economica «una banalità: come se, in assenza di questo riferimento, si possa recare danno [all'ambiente] con legge»; allo stesso modo T.E. FROSINI, *Serve davvero una green Constitution? No, secondo Frosini*, in *formiche.net*, 16 giugno 2021.

¹⁰⁵ Così M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente*, cit., p. 312, il quale fornisce «un giudizio complessivo sul testo in esame a luci e ombre, e che [...] non può fare a meno di richiamare l'attenzione più sulla

sostanzandosi, di conseguenza in una semplice conferma dei compiti di tutela dell'ambiente già in capo alle istituzioni¹⁰⁶, o in un mero bilancio della giurisprudenza costituzionale¹⁰⁷.

Ciò considerato, anche in questa sede deve rilevarsi come, a una prima lettura, il progetto di riforma in esame possa rappresentare in larga misura una positivizzazione della giurisprudenza della Corte o una semplice conferma di principi già desumibili in via implicita dal testo costituzionale¹⁰⁸. È necessario però evidenziare, ponendosi in questo senso in una posizione intermedia rispetto alla dottrina richiamata, come un riconoscimento testuale di quanto già sancito dal Giudice delle leggi non conferisca necessariamente al progetto di revisione in questione una valenza esclusivamente simbolica e formale, ma anche una portata sostanziale. In questo senso, infatti, riprendendo anche quanto già detto precedentemente, la traduzione dell'ambiente tra i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, sulla scorta dei *dicta* della Corte che lo avevano elevato a valore costituzionale fondamentale, consente l'individuazione di un riferimento testuale concretamente invocabile nel giudizio di costituzionalità delle

“occasione mancata” che su quella sorta di “svolta green” dell'ordinamento costituzionale italiano salutata dal ceto parlamentare e dalle forze politiche». Analogamente anche G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, cit., p. 473: l'autore precisa come il legislatore costituzionale abbia «mancato l'occasione per disegnare una disciplina dei processi decisionali, che accogliesse e regolasse le istanze di trasparenza, partecipazione e collaborazione tra scienza e politica, tanto salienti nella materia ecologica e ambientale»

¹⁰⁶ In questo senso M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente*, cit., p. 312.

¹⁰⁷ Si v. G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, cit., p. 481, il quale evidenzia come «la revisione costituzionale sembra qualificare a posteriori i risultati ermeneutici dei giudici delle leggi come eccessivamente estensivi. Analoghe considerazioni valgono per gli interessi delle generazioni future, che, come si è visto, troverebbero espresso riconoscimento costituzionale solo limitatamente a una delle fattispecie rispetto alle quali la Corte ne ha riconosciuto la rilevanza: è invece chiaro come non sia solo l'ambiente a dover essere conservato a garanzia dei posteri». Paventava questa possibilità, prima dell'approvazione del ddl da parte del Senato, D. PORENA, *Sull'opportunità di un'espressa costituzionalizzazione dell'Ambiente*, cit., p. 332, il quale auspicava che l'intervento del legislatore non andasse solo nella direzione di «tracciare un “bilancio” della giurisprudenza costituzionale degli ultimi decenni ma anche di segnare ulteriori punti di approdo cui la Corte, nel pur meritorio sforzo sino ad oggi realizzato, non ha potuto – per la natura stessa delle attribuzioni che le sono proprie – né perseguire né raggiungere».

¹⁰⁸ In questo senso si è espressa L. CASSETTI, *Salute e ambiente come limiti “prioritari” alla libertà di iniziativa economica?*, cit., p. 6; si v., altresì, T.E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale*, cit., p. 3.

leggi; ciò permetterebbe alla Corte, potenzialmente, di avviare un filone giurisprudenziale *green* che, come visto nei paragrafi precedenti, sino ad ora ha avuto difficoltà nell'affermarsi, essendo stata la giurisprudenza costituzionale vincolata ad un approccio *case by case* risolutivo di conflitti di competenza, approccio necessariamente dettato dalla collocazione dell'ambiente nel solo art. 117 Cost.

Deve mettersi in evidenza, inoltre, un ulteriore fattore: la scelta del legislatore costituzionale di ricavare un apposito spazio nella Carta al valore ambientale, all'esterno del solo riparto competenziale, va ben oltre la asettica volontà di positivizzare gli approdi già raggiunti dalla Corte, rappresentando piuttosto un segnale chiaro di avere in forte considerazione la tutela del patrimonio ambientale unitamente all'ecosistema e alla biodiversità, in un momento storico, peraltro, in cui la tematica ambientale, e con essa quella climatica e della sostenibilità, sono al centro delle agende europee e internazionali. L'accostamento, invero, dell'interesse delle generazioni future, evidente principale novità del progetto di riforma assieme alla tutela degli animali, da leggersi anche in combinato disposto con la modifica dell'art. 41 Cost., manifesta la consapevolezza del legislatore costituzionale della necessità di indirizzare tutti i soggetti dell'ordinamento verso condotte che valutino concretamente gli effetti che le scelte "dell'oggi" possono avere sul domani, e orientate quindi non solo al rispetto di una solidarietà intragenerazionale, ma anche intergenerazionale. In questo senso il d.d.l. pare superare la giurisprudenza costituzionale che, come visto, aveva già trattato della tematica inerente alle future generazioni, ma lo aveva fatto solamente – e comunque in virtù di parametri espressi quali gli artt. 81 e 97 Cost. – in riferimento alla sostenibilità del bilancio, ma mai in relazione all'ambiente.

In conclusione, pertanto, il progetto di revisione costituzionale degli artt. 9 e 41 Cost., seppur non introducendo nel testo della Carta novità assolute – eccezion fatta, deve ribadirsi, per l'interesse delle generazioni future – sembra rappresentare una chiara manifestazione, tanto verso i cittadini, quanto verso le istituzioni europee e internazionali, della centralità che va assumendo nell'ordinamento italiano la questione ambientale e quella intergenerazionale. L'auspicio è, però, che le modifiche analizzate, qualora l'*iter* di revisione dovesse terminare con un esito positivo, non rimangano solamente delle clausole dormienti, ma rappresentino effettivamente il punto di partenza per indirizzare le istituzioni tutte verso l'adozione di politiche sostenibili e orientate al futuro, rispettose tanto del valore intragenerazionale quanto di quello intergenerazionale.

Bibliografia

- G. AMENDOLA, *Commissione Affari costituzionale del Senato. Audizione informale del 24 ottobre 2019*, pp. 1-7, disponibile all'indirizzo www.senato.it;
- A. APOSTOLI, *L'art. 139 e il nucleo essenziale dei principi supremi e dei diritti inviolabili*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3/2018, pp. 1-33;
- 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. 627-646;
- G. AZZARITI, *Appunto per l'audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica del 16 gennaio 2020 – Modifica articolo 9 della Costituzione*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2020, pp. 67-77;
- S. BAGNI, *Le voci (non del tutto inascoltate) della Natura nella recente giurisprudenza colombiana e indiana*, in *DPCE online*, n. 4/2018, pp. 989-1003;
- A. BALDASSARRE, s.v. "Iniziativa economica", in *Enciclopedia del Diritto*, XXI, Giuffrè, Milano, 1971;
- G. BÁNDI, *Principles of EU Environmental Law Including (the Objective of) Sustainable Development*, in M. PEETERS, M. ELIANTONIO (edited by), *Research Handbook on EU Environmental Law*, 2020, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, pp. 36-53.
- A. BARBERA, s.v. "Costituzione della Repubblica italiana", in *Enciclopedia del Diritto*, Annali VIII, Giuffrè, Milano, 2016;
- L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, CEDAM, Padova, 2020;
- R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Giuffrè, Milano, 2008;
- D. BODANSKY, J. BRUNNÉE, L. RAJAMANI, *International Climate Change Law*, Oxford University Press, Oxford, 2017;
- B. CARAVITA, *Costituzione, principi costituzionale e tecniche di normazione per la tutela dell'ambiente*, in S. GRASSI, M. CECCHETTI, A. ANDRONIO (a cura di), *Ambiente e Diritto*, Volume I, Leo Olschki Editore, Città di Castello, 1999;
- B. CARAVITA, L. CASSETTI, *La comunità internazionale*, in B. CARAVITA, L. CASSETTI, A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, il Mulino, Bologna, 2016;
- L. CASSETTI, *Articolo 41*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI, *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo, Principi fondamentali e Parte I – Diritti e doveri dei cittadini (Articoli 1-54)*, il Mulino, Bologna, 2021, pp. 279-284;

- L. CASSETTI, *Salute e ambiente come limiti “prioritari” alla libertà di iniziativa economica?*, in *federalismi.it*, 23 giugno 2021, pp. 1-7;
- P. CAVALERI, *Iniziativa economica privata e Costituzione «vivente»*, CEDAM, Padova, 1978;
- M. CECCHETTI, *Il principio di unitarietà dell'ambiente*, in S. GRASSI, M. CECCHETTI, A. ANDRONIO (a cura di), *Ambiente e Diritto*, Volume I, Leo Olschki Editore, Città di Castello, 1999;
- 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, pp. 285-314;
- 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*, disponibile all'indirizzo www.senato.it, pp. 1-26;
- D. CERINI, *Audizione presso il Senato della Repubblica sui disegni di legge costituzionale n. 83 del 23 marzo 2018, n. 212 del 3 aprile 2018, n. 1203 del 2 aprile 2019 e 1532 dell'8 ottobre 2019*, disponibile all'indirizzo www.senato.it, pp. 1-20;
- I. CIOLLI, *Diritti delle generazioni future, equità intergenerazionale e sostenibilità del debito riflessioni sul tema*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 1/2021, pp. 51-70;
- A. D'ALOIA, s.v. “Generazioni future (diritto costituzionale)”, in *Enciclopedia del Diritto*, Annali IX, Giuffrè, Milano, 2016;
- M. D'AMICO, *Commissione Affari Costituzionali, Senato della Repubblica Audizione sui Disegni di legge costituzionale nn. 83 e connessi (14 novembre 2019)*, in *Osservatorio AIC*, n. 6/2019, pp. 93-112;
- M. D'AURIA, *Il Protocollo di Kyoto*, in F. FRACCHIA, M. OCCHIENA (a cura di), *Climate change: la risposta del diritto*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010;
- G. DI PLINIO, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in *federalismi.it*, n. 6/2021, pp. 1-8;
- G. DI PLINIO, *Diritto pubblico dell'ambiente e aree naturali protette*, UTET, Torino, 1994;
- P. FARAGUNA, *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità costituzionale*, FrancoAngeli, Milano, 2015;
- F. FERRARI, *Studio sulla rigidità costituzionale. Dalle Chartes francesi al Political Constitutionalism*, FrancoAngeli, Milano, 2019;
- F. FRACCHIA, A. MARCOVECCHIO, *Il cambiamento climatico: problemi e opportunità per il diritto*, in F. FRACCHIA, M. OCCHIENA (a cura di), *Climate change: la risposta del diritto*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010;
- T.E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *federalismi.it*, 23 giugno 2021, pp. 1-4;

- T.E. FROSINI, *Serve davvero una green Constitution? No, secondo Frosini*, in *formiche.net*, 16 giugno 2021;
- F. GALGANO, *art. 41*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli-II Foro Italiano, Bologna-Roma, 1974;
- M. GESTRI, *s.v. "ambiente (dir. int.)"*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di Diritto pubblico*, Volume I, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 214-229;
- K.J. GRAAF, L. SQUINTANI, *Sustainable development principles of environmental law and the energy sector*, in M. ROGGENKAMP, K.J. DE GRAAF, R.C. FLEMING (edited by), *Energy Law, Climate Change and the Environment*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, pp. 42-46.
- S. GRASSI, *Introduzione*, in S. GRASSI, M. CECCHETTI, A. ANDRONIO (a cura di), *Ambiente e Diritto*, Volume I, Leo Olschki Editore, Città di Castello, 1999;
- 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 AIC*, n. 2/2020, pp. 6-12;
- N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Laterza, Bari, 2003;
- A.C. JEMOLO, *I problemi pratici della libertà*, Giuffrè, Milano, 1972;
- H. JONAS (trad. italiana a cura di P.P. PORTINARO), *Il principio responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*, Einaudi, Torino, 1990, 1993, [= *Das Prinzip Verantwortung*, Suhrkamp Taschenbuch, Frankfurt am Main, 1979]
- D. KLEIN, M.P. CARAZO, M. DOELLE, J. BULMER, A. HIGHAM, *The Paris Agreement on Climate Change. Analysis and Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2017;
- M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, CEDAM, Padova, 1983;
- N. LUPO, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazioni sparse*, in *Amministrazione in Cammino*, 25 ottobre 2011, pp. 1-8;
- V. MOLASCHI, *Livelli di protezione ambientale e tutela precauzionale differenziata: una riflessione alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in F. FRACCHIA, M. OCCHIENA (a cura di), *Climate change: la risposta del diritto*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010;
- J.R. MAY, E. DALY, *Global Environmental Constitutionalism*, Edward Elgar Editing, Cambridge, 2015;
- L.H. MEYER, *Intergenerational Justice*, Ashgate Publishing, Farnham-Burlington, 2012;
- S. MICOSI, P. PARASCANDOLO, *Impresa privata*, in C. PINELLI, T. TREU (a cura di), *La Costituzione economica: Italia, Europa*, il Mulino, Bologna, 2010;
- M. MONTINI, *Unione europea e ambiente*, in S. NESPOR, A.L. DE CESARIS (a cura di), *Codice dell'Ambiente*, III ed., Giuffrè, Milano, 2009;

- J. MORAND-DEVILLER, *Il giusto e l'utile nel diritto dell'ambiente*, in R. FERRARA e C.E. GALLO (a cura di), *Trattato di Diritto dell'ambiente*, I, *Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, Giuffrè, Milano, 2014;
- A. MORRONE, *Audizione alla I Commissione del Senato della Repubblica – La tutela dell'ambiente in Costituzione*, disponibile all'indirizzo www.senato.it, pp. 1-8;
- A. MORRONE, *Fonti normative*, il Mulino, Bologna, 2018;
- A. MORRONE, *Il bilanciamento nello stato costituzionale. Teoria e pressioni delle tecniche di giudizio nei conflitti tra diritti e interessi costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2014;
- A. MORRONE, *Libertà di impresa nell'ottica del controllo della utilità sociale*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 3/2001, pp. 1471-1478.
- S. NESPOR, *La corretta diffusione di conoscenze e informazioni come strumento per la creazione di una coscienza ambientale indispensabile per la salvaguardia dell'ambiente a livello globale*, in D. MARRANI (a cura di), *Il contributo del diritto internazionale e del diritto europeo all'affermazione di una sensibilità ambientale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017;
- NIRO R., *Art. 41*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, 2006;
- M. ONIDA, *Il diritto ambientale dell'UE nel tempo, tra agenda europea e politiche nazionali*, in *federalismi.it*, n. 7/2020, in particolare il par. 3, pp. 97-98;
- G. OPPO, *L'iniziativa economica*, in AA. VV., *La Costituzione a quarant'anni dall'approvazione della carta fondamentale. Atti del Convegno, Milano 6-7 Maggio 1988*, Giuffrè, Milano, 1990;
- A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, CEDAM, Padova, 2003;
- L. PINESCHI, *I principi del diritto internazionale dell'ambiente: dal divieto di inquinamento transfrontaliero alla tutela dell'ambiente come Common Concern*, in R. FERRARA, C.E. GALLO (a cura di), *Trattato di Diritto dell'ambiente*, I, *Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, Giuffrè, Milano, 2014;
- O. PORCHIA, *Le politiche dell'Unione europea in materia ambientale*, in R. FERRARA, C.E. GALLO (a cura di), *Trattato di Diritto dell'ambiente*, I, *Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, Giuffrè, Milano, 2014;
- 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*, disponibile all'indirizzo www.senato.it, pp. 1-9;
- D. PORENA, *La protezione dell'Ambiente tra Costituzione italiana e «Costituzione globale»*, Giappichelli, Torino, 2009;
- D. PORENA, *Sull'opportunità di un'espressa costituzionalizzazione dell'Ambiente e dei principi che ne guidano la protezione. Osservazioni intorno alle proposte di*

- modifica dell'articolo 9 della Carta presentate nel corso della XVIII legislatura*, in *federalismi.it*, n. 14/2020, pp. 312-332;
- B. POZZO, *s.v.* "Tutela dell'ambiente (diritto internazionale)", in *Enciclopedia del Diritto*, Annali III, Giuffrè, Milano, 2010;
 - F. RESCIGNO, *Quale riforma per l'articolo 9*, in *federalismi.it*, 23 giugno 2021, pp. 1-5;
 - A. RIVIEZZO, *Diritto costituzionale dell'ambiente e natura umana*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2021, pp. 301-320;
 - A. RIZZO, *L'affermazione di una politica ambientale dell'Unione europea dall'Atto Unico europeo al Trattato di Lisbona*, in R. GIUFFRIDA (a cura di), F. AMABILI (coordinato da), *Diritto europeo dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2018;
 - A. RUGGERI, *Tre questioni in tema di revisione costituzionale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2/2018, pp. 1-14;
 - M. RUINI, *La nostra e le cento Costituzioni del mondo. Commenti e note alla nostra Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1962, p. 250;
 - F. SAJA, *Costituzione economica*, in AA. VV., *La Costituzione economica a quarant'anni dall'approvazione della carta fondamentale. Atti del Convegno, Milano 6-7 Maggio 1988*, Giuffrè, Milano, 1990;
 - G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2/2021, pp. 469-470;
 - F. SANTONASTASO, *Libertà di iniziativa economica e tutela dell'ambiente. L'attività d'impresa tra controllo sociale e mercato*, Giuffrè, Milano, 1996;
 - T. SCOVAZZI, *Diritto internazionale dell'ambiente*, in S. NESPOR, A.L. DE CESARIS (a cura di), *Codice dell'Ambiente*, III ed., Giuffrè, Milano, 2009;
 - A. SIKORA, *Constitutionalisation of Environmental Protection in EU Law*, Europa Law Publishing, Zutphen, 2020;
 - S. STAIANO (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, Giappichelli, Torino, 2006;
 - P. THIEFFRY, *Handbook of European Environmental and Climate Law*, III ed., Larcier, Bruxelles, 2021;
 - D. THOMPSON, *In rappresentanza delle generazioni future. Presentismo politico e amministrazione fiduciaria democratica*, in *Filosofia e questioni pubbliche*, n. 1/2007, p. 13;
 - C. VIDETTA, *Lo sviluppo sostenibile. Dal diritto internazionale al diritto interno*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di Diritto dell'ambiente*, I, *Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, Giuffrè, Milano, 2014;
 - M. ZUPI, *Lo stato di attuazione degli accordi sui cambiamenti climatici e le prospettive della Presidenza italiana della COP26*, in *Osservatorio di Politica internazionale*, n. 92/2021, pp. 1-16.