

LA RIFORMA COSTITUZIONALE IN MATERIA DI TUTELA
DELL'AMBIENTE TRA DIMENSIONE INTERGENERAZIONALE E
MUTAMENTI DELLA COSTITUZIONE ECONOMICA

FRANCESCO SANCHINI*

Sommario

1. Introduzione. – 2. La modifica dell'art. 9: la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi entra all'interno dei principi fondamentali della Carta. – 2.1 La prospettiva intergenerazionale dell'intervento riformatore: la vera "protagonista" della riforma? – 3. La modifica dell'art. 41 Cost.: verso un possibile "risveglio" di tale (tormentata) previsione costituzionale. – 4. Considerazioni conclusive.

Abstract

The essay aims to reflect on the recent reform, approved with constitutional law no. 1/2022, of articles 9 and 41 of the Italian Constitution. The text, in analyzing its contents, focuses on the most problematic aspects, trying to identify the implications on a systematic perspective.

Suggerimento di citazione

F. SANCHINI, *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente tra dimensione intergenerazionale e mutamenti della costituzione economica*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2022. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Assegnista di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Firenze.
Contatto: francesco.sanchini@unifi.it

1. Introduzione

La questione ambientale sta assumendo una sempre maggiore rilevanza nel dibattito politico, economico e giuridico.

Ormai da molti anni la comunità scientifica ha diffuso molteplici raccomandazioni circa la necessità di mantenere alta l'attenzione su tale delicata tematica, sì da scongiurare i possibili effetti dannosi connessi a un utilizzo irresponsabile delle risorse naturali e, più in generale, scaturenti da un non equilibrato rapporto di convivenza tra l'uomo e l'ambiente globalmente considerato.

Sempre più frequentemente ricorre infatti nel dibattito pubblico l'allarme legato al "*climate change*", ovvero al processo in atto di surriscaldamento globale causato dal progressivo aumento delle emissioni di CO₂.

Quest'ultimo avvertimento ha trovato una "cassa di risonanza" in alcuni movimenti di denuncia sociale – tra cui quello dei c.d. "*Fridays for Future*" – che, riunendosi in manifestazioni di piazza, hanno lamentato da anni la mancanza di un'effettiva presa di coscienza della problematica (specie nell'interesse delle generazioni future) da parte dei Governi di tutto il mondo.

Il tema all'attenzione ha altresì costituito oggetto dell'Enciclica "*Laudato si*" di Papa Francesco. All'interno di tale documento, proprio partendo dalle gravi conseguenze derivanti dallo sconsiderato impiego delle risorse naturali, è stato con forza evidenziato come la crisi ambientale non possa ritenersi scissa da quella sociale e come il recupero di una prospettiva solidaristica, anche a livello intergenerazionale, rappresenti una condizione imprescindibile per la cura effettiva della nostra "casa comune"¹.

Benché la questione interessi l'intero pianeta, ragioni di contesto impongono inevitabilmente di concentrarci sulla dimensione continentale onde ricordare come, sul piano giuridico, anche a livello europeo la materia abbia acquisito una considerazione sempre maggiore.

Senza dover necessariamente indugiare sui primissimi richiami all'ambiente – di cui si trova traccia, ad esempio, nell'Atto unico europeo del 1986² – basti rammentare che già nel 2000, con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, esso è divenuto oggetto di un "livello elevato di tutela" da integrare nelle politiche dell'Unione e garantire anche in conformità al principio di sviluppo sostenibile³.

¹ Lettera Enciclica "*Laudato si*" del Santo Padre Francesco sulla "Cura della Casa comune", reperibile all'indirizzo: https://www.vatican.va/content/dam/francesco/pdf/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si_it.pdf.

² Art. 25, Atto Unico Europeo.

³ Art. 37, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, rubricato "Tutela dell'ambiente", ai sensi del quale "un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile". Per un commento a tale previsione A. LUCARELLI, *Art. 37. Tutela dell'ambiente*, in R.

Con il TFUE, sancita la competenza concorrente dell'Unione in materia ambientale unitamente ancora al principio di integrazione⁴, sono stati fissati i capisaldi della politica europea per il perseguimento di alcuni obiettivi ambiziosi e di ampio respiro, fra cui la “salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente”, la “protezione della salute”, l'“utilizzo accorto e razionale delle risorse naturali”, oltre che la lotta ai cambiamenti climatici⁵.

Sullo sfondo di un simile impianto giuridico in tempi più recenti – posto l'impegno globale al perseguimento del programma d'azione di cui all'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile⁶ – il quadro sovranazionale si è arricchito di importanti atti d'impulso a livello politico.

Tra questi non può certamente omettersi di richiamare il c.d. *Green Deal* europeo, documento programmatico varato sul finire del 2019 dalla Commissione orientato al raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050 nonché all'adozione di modelli di crescita economica disgiunta dal consumo di risorse⁷.

Parallelamente a tale progressiva considerazione a livello sovranazionale, anche sul piano interno si è assistito a un graduale (e inevitabile) processo di sensibilizzazione attorno al tema in analisi, e ciò pur a fronte di un dettato costituzionale originariamente “spoglio” di qualsivoglia esplicito riferimento all'ambiente e alla necessità di una sua specifica tutela⁸.

BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, 2001, pp. 258 ss.

⁴ Art. 11, Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

⁵ Art. 191, Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

⁶ Si tratta del noto programma d'azione mondiale per la tutela della persona e del pianeta approvato dall'Assemblea Generale ONU, previa sottoscrizione nel 2015 da parte di 193 Paesi membri, che intende perseguire entro il 2030 diciassette obiettivi per lo sviluppo sostenibile in materia ambientale, economica e sociale, tra cui quelli del “Consumo e la produzione responsabili” (Goal 12) e della “Lotta al cambiamento climatico” (Goal 13). Una puntuale descrizione di tali scopi è consultabile all'indirizzo: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>.

⁷ La Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al C.E.S.E. e al Comitato delle regioni COM (2019) 640 final del 11.12.2019 è consultabile all'indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52019DC0640>. Per un approfondimento sul sistema di *governance* adottato dall'Unione europea per il raggiungimento degli obiettivi del *Green Deal*, F. DONATI, *Il Green Deal e la governance europea dell'energia e del clima*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, fasc. n. 1/2022, pp. 13 ss. Sulle caratteristiche fondamentali di tale programma si vedano i contributi di E. BRUTI LIBERATI, *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2021, pp. 415 ss. e di E. CHITI, *Managing the Ecological Transition of the EU: the European Green Deal as a Regulatory Process*, in *Common Market Law Review*, Vol. 59, Issue 1, 2022, p. 19 ss. In argomento v. altresì A. MOLITERNI, *Il Green Deal europeo e le sfide per il diritto dell'ambiente*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, fasc. n. 1/2020, pp. 4 ss.

⁸ Per una riflessione di ampio respiro sul ruolo dell'ambiente in Costituzione si veda in particolare S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 3/2017, pp. 4 ss. nonché B. CARAVITA, A. MORRONE, *Ambiente e Costituzione*, in B. CARAVITA, L. CASSETTI, A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2016, pp. 17 ss.

È circostanza notoria, infatti, che un iniziale e significativo apporto è stato offerto dalla giurisprudenza costituzionale⁹, che cercò anzitutto di individuare quelle previsioni – prime su tutte gli artt. 2, 9 e 32 Cost.¹⁰ – che potessero sopperire a una simile mancanza onde poi addivenire a una concezione della tutela dell'ambiente come vero e proprio “valore costituzionale”¹¹.

Dopo la riforma del Titolo V della Carta, che ha ricondotto la “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali” fra le materie attratte alla competenza legislativa esclusiva dello Stato¹², decisivo è stato ancora il contributo della Corte costituzionale.

Tale giudice ha invero osservato che la tutela dell'ambiente, quale valore tutelato dalla Costituzione, si atteggia come materia trasversale che coinvolge e si “intreccia inestricabilmente” con altri interessi e competenze, di tal che spetta ancora una volta allo Stato l'assunzione di quelle determinazioni rispondenti ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale¹³.

A quasi venti anni dalla “prima” menzione della tutela dell'ambiente in Costituzione si è riaperto il dibattito attorno alla necessità di metter mano a una revisione che ne rafforzasse il ruolo all'interno della sistematica della Carta ed anzi elevasse una simile esigenza – come vedremo – a prerogativa informatrice dell'intero impianto ordinamentale.

La discussione è originata a partire da una serie di proposte di legge oggetto di esame in sede referente al Senato sul finire del 2019¹⁴ che, a seguito di taluni cicli di audizioni informali¹⁵ e accorpamenti ad altri disegni di legge

⁹ Fra i contributi al riguardo, R. BIFULCO, *Una rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, in *Corti supreme e salute*, fasc. n. 2/2019, pp. 305 ss.

¹⁰ *Ex multis*, Corte costituzionale, sentenza 22 maggio 1987, n. 210.

¹¹ *Ex multis*, Corte costituzionale, sentenza 30 dicembre 1987, n. 617, Considerato in diritto punto 4.2, secondo cui l'ambiente costituisce “un bene primario e di un valore assoluto costituzionalmente garantito alla collettività”, nonché sulla medesima falsariga le sentenze 30 dicembre 1987, n. 641 e 15 novembre 1988, n. 1031.

¹² Art. 117, comma 2, lett. s), Cost.

¹³ Si veda la sentenza della Corte costituzionale, 26 luglio 2002, n. 407 e la pronuncia 23 gennaio 2009, n. 12, nonché più di recente la sentenza 17 gennaio 2019, n. 7.

¹⁴ Si ricorda infatti come l'esame in sede referente delle proposte di legge S. 83, S. 212 e S. 1203 riunite sia stato avviato in Senato a partire dalla seduta dell'8 ottobre 2019 della prima Commissione Affari costituzionali, successivamente alla quale si è svolto un ciclo di audizioni informali tra l'ottobre 2019 e l'aprile 2021.

¹⁵ Tra i più significativi interventi si vedano 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*, fasc. n. 1/2020, pp. 67 ss.; 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*, in *Senato.it*, pp. 1 ss.; 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*, fasc. n. 6/2019, pp. 93 ss.; G. GRASSO, *Appunti per l'Audizione informale resa il 4 febbraio 2020, presso la 1° Commissione (Affari Costituzionali) del Senato*

costituzionale¹⁶, hanno successivamente condotto all'adozione di un testo unificato approvato dall'Assemblea nel giugno dello scorso anno, poi esaminato, discusso e approvato anche alla Camera pochi mesi dopo¹⁷.

La seconda deliberazione non ha incontrato particolari ostacoli atteso che, dapprima al Senato nella seduta del 3 novembre 2021 e poi alla Camera nella seduta dell'8 febbraio 2022, è stata raggiunta la maggioranza qualificata necessaria all'approvazione della modifica costituzionale senza necessità di ricorrere alla (eventuale) consultazione referendaria a mente dell'art. 138, comma 2, Cost.

Il percorso di revisione costituzionale ha così restituito un intervento che ha operato su due fronti modificando, come noto, gli articoli 9 e 41 della Carta fondamentale.

In particolare, se con riguardo all'art. 9 è stato aggiunto un terzo comma ove si prevede che la Repubblica “[t]utela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni” e che “[l]a legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali”, l'art. 41 ha visto modificare i suoi commi secondo e terzo.

All'interno di tale ultimo articolo si dispone, da un lato, che l'iniziativa economica non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da arrecare danno – oltre che alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana – anche “alla salute” e “all'ambiente” e, dall'altro, che la legge determina i programmi e controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere destinata e coordinata a fini – non soltanto sociali ma anche – “ambientali”.

Dalla semplice lettura della rinnovata formulazione degli evocati artt. 9 e 41 è agevole comprendere che l'intervento riformatore ha toccato due segmenti realmente significativi della trama costituzionale, interessando i principi

della Repubblica sul disegno di legge costituzionale n. 83 e connessi (tutela costituzionale dell'ambiente), in *Osservatorio AIC*, fasc. n. 2/2020, pp. 6 ss.; A. MORRONE, *Audizione alla I Commissione del Senato della Repubblica – La tutela dell'ambiente in Costituzione*, in *Senato.it*, pp. 1 ss.; 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*, in *Senato.it*, pp. 1 ss. Per un'analisi dei lavori preparatori si veda G.L. CONTI, *Note minime sulla sopravvivenza dei valori ambientali alla loro costituzionalizzazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. n. 2/2022, pp. 195 s.

¹⁶ Nel corso dell'esame in Commissione sono stati riuniti i disegni di legge costituzionale nn. 1532, 1627, 1632, 938 e 2160. È stato poi istituito un Comitato ristretto per l'individuazione di un testo unificato dei disegni di legge in esame. Al termine delle sessioni di quest'ultimo, la Commissione ha adottato un testo base successivamente approvato in prima deliberazione nella seduta del 9 giugno 2021.

¹⁷ La I Commissione della Camera ha iniziato l'esame in prima lettura del progetto di legge C. 3156, approvato dal Senato, e delle proposte di legge abbinata sul finire del giugno 2021 ed ha concluso la discussione in Assemblea il 12 ottobre 2021 con l'approvazione in prima deliberazione senza modificazioni.

fondamentali della Carta e, contestualmente, addentrandosi all'interno di quello che potremmo definire il "cuore" della Costituzione economica.

In considerazione della rilevante portata dell'intervento del legislatore costituzionale si impone quindi la necessità di interrogarsi sui contenuti della riforma, onde comprendere quelli che possono essere gli aspetti di criticità nonché le implicazioni che una così importante – e per certi versi radicale – modifica della Carta sembra poter presentare a livello sistematico e interpretativo.

2. La modifica dell'art. 9: la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi entra all'interno dei principi fondamentali della Carta

Si è poc'anzi osservato che la riforma ha interessato in primo luogo una previsione che, fino ad oggi, ha costituito indubbiamente uno dei principali riferimenti per la tutela costituzionale dell'ambiente.

L'art. 9 Cost. si vede infatti arricchito di un comma aggiuntivo in quanto, accanto alla promozione della cultura e della ricerca scientifica e tecnica (contemplato dal comma primo) e ferma restando la tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico della Nazione (di cui al comma secondo), si chiede ora alla Repubblica di tutelare altresì "l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni", rimettendo al contempo alla legge dello Stato la disciplina dei "modi e delle forme di tutela degli animali".

Trattandosi di una modifica – sia pur "additiva" – incidente su una disposizione collocata all'interno dei principi fondamentali della Carta, prima di affrontare qualsiasi riflessione circa il contenuto delle innovazioni introdotte risulta naturale interrogarsi attorno alla stessa ammissibilità di un simile intervento riformatore.

Per sciogliere l'interrogativo occorre fare riferimento alle coordinate interpretative tracciate dalla Corte costituzionale che ha da tempo precisato come, assieme al limite esplicito dell'art. 139 Cost. costituito dalla forma repubblicana, il potere di revisione costituzionale trovi un argine nei principi supremi dell'ordinamento costituzionale. Questi ultimi, segnatamente, sono stati individuati in quei precetti 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 italiana"¹⁸.

Se ci limitassimo a considerare simili affermazioni, pertanto, dovremmo inevitabilmente addivenire alla conclusione per cui alcun intervento riformatore potrebbe mai ritenersi in tal senso ammissibile: tuttavia è stata la medesima

¹⁸ Corte costituzionale, sentenza 29 dicembre 1988, n. 1146, Considerato in diritto, punto 2.1.

Corte ad aver chiaramente soggiunto che tali principi non possono essere sovvertiti o modificati soltanto con riferimento al loro “contenuto essenziale”¹⁹.

Da qui la considerazione per cui ogni modifica espansiva di quel portato indefettibile espresso dalle disposizioni ricomprese all’interno dei principi fondamentali della Carta può risultare ammissibile a livello costituzionale, sempre che operazioni di questo genere non vadano in alcun modo a stravolgere le fondamentali valoriali dell’ordinamento per come consacrate nella Costituzione del ’48.

La riforma, in effetti, pare correttamente collocarsi entro l’evocato ambito di “tollerabilità”, recando innovazioni che, oltre a non sovvertire o modificare il contenuto essenziale dei principi supremi, sembrano porsi nel solco della consolidata tradizione giurisprudenziale della Corte costituzionale in materia di ambiente.

Ciononostante, è pur vero che, trattandosi della prima ipotesi nella storia repubblicana in cui si è assistito ad una modifica di tale portata, risulta comunque opportuno osservare un atteggiamento di cautela, non essendo al momento calcolabile l’impatto – positivo o negativo – di un simile “precedente”²⁰ sul piano sistematico e più in genere a livello ordinamentale.

D’altra parte, non possono sottacersi neppure i favorevoli risvolti che un simile innesto (quanto meno a prima lettura) sembra in grado di poter recare.

Ciò a partire dalla considerazione per cui la tutela dell’ambiente da “semplice” materia di riparto di competenze legislative viene oggi testualmente “elevata” a valore imprescindibile dell’intera trama costituzionale, venendosi in tal modo a colmare, secondo taluno, un vero e proprio “deficit” ritenuto ormai non più accettabile “per una moderna società liberaldemocratica”²¹.

Posta quindi l’insussistenza – alla luce della prevalente interpretazione – di particolari preclusioni rispetto a modifiche ampliative del portato dei principi fondamentali, giova a tal punto analizzare più da vicino l’oggetto dell’intervento riformatore, ossia il modo in cui il legislatore costituzionale ha in concreto declinato l’esigenza di rafforzare la tutela dell’ambiente in Costituzione.

Da questo punto di vista un elemento che cattura immediatamente l’attenzione è il contestuale richiamo, all’interno del nuovo terzo comma dell’art. 9

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ A tal riguardo si richiamano le considerazioni di T. E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *Federalismi.it*, 23 giugno 2021, p. 2, per il quale con la modifica dei principi fondamentali “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”.

²¹ In questo specifico senso I. A. NICOTRA, *L’ingresso dell’ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*, in *Federalismi.it*, 30 giugno 2021, p. 2, secondo la quale con la modifica in questione si porrebbe fine a quell’“inerzia” del legislatore costituzionale a lungo compensata dalle decisioni della Corte costituzionale.

Cost., ai concetti della tutela dell'“ambiente”, degli “ecosistemi” e della “biodiversità”, espressioni che oggi vengono peraltro a coesistere con i riferimenti alla “tutela dell'ambiente” e “dell'ecosistema” di cui alla lettera s) dell'art. 117, comma 2, Cost.

Ora, sotto il profilo terminologico, risulta evidente che l'“ambiente” si presenta come locuzione di per sé molto ampia, complessa e onnicomprensiva e, in quanto tale, in grado di accogliere potenzialmente al suo interno una molteplicità di altri elementi, quali appunto gli ecosistemi, la biodiversità nonché lo stesso paesaggio.

Ne consegue che il riferimento al solo “ambiente” (espressione indubbiamente più concisa ma non per questo meno completa e “includente”) avrebbe forse potuto essere preso in maggiore considerazione ai fini della formulazione finale del testo.

Sul punto non può tuttavia sottacersi l'utile supporto della giurisprudenza costituzionale – già intervenuta con riguardo all'evocata materia di competenza esclusiva statale della “tutela dell'ambiente” e dell'“ecosistema” (si badi, qui declinato al singolare) di cui all'art. 117, comma 2, lett. s) – che ha chiarito che, se con riguardo al primo termine si usa riferirsi “a ciò che riguarda l'habitat degli esseri umani”, nel secondo caso l'attenzione si sposta su “ciò che riguarda la conservazione della natura come valore in sé”²².

Allo stesso modo, anche la “biodiversità” rappresenta un termine tutt'altro che insolito all'interno del gergo normativo e delle pronunce della Corte, ove pure sussistono riferimenti in proposito più o meno diretti.

Così, sul fronte normativo, possono richiamarsi la Convenzione sulla biodiversità di Rio del Janeiro del 1992 (ratificata con legge 14 febbraio 1994, n. 124)²³ e la direttiva 92/43/CEE (recepita dal D.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 e ss.mm.ii.) – oltre che altre fonti interne di carattere per lo più regionale²⁴ –

²² Al riguardo, specificamente, Corte costituzionale, sentenza n. 14 gennaio 2009, n. 12. In proposito si veda anche il *Dossier n. 405/3 del 7 febbraio 2022 del Servizio Studi delle Camere "Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente" - Elementi per l'esame in Assemblea*, p. 8, reperibile all'indirizzo <https://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/AC0504c.Pdf>.

²³ Tale documento all'art. 2, oltre a fornire una definizione di “ecosistema” (quale “complesso dinamico formato da comunità di piante, di animali e di micro-organismi e dal loro ambiente non vivente, le quali grazie alla loro interazione, costituiscono un'unità funzionale”), identifica la “diversità biologica” come la “variabilità degli organismi viventi di ogni origine, compresi inter alia gli ecosistemi terrestri, marini ed altri ecosistemi acquatici, ed i complessi ecologici di cui fanno parte; ciò include la diversità nell'ambito delle specie, e tra le specie degli ecosistemi”.

²⁴ Limitandoci all'analisi degli Statuti regionali, si pensi all'art. 4, comma 1, lett. l) dello Statuto della Regione Toscana, rubricato “Finalità principali”, a mente del quale: “[la] Regione persegue, tra le finalità prioritarie: [...] il rispetto dell'equilibrio ecologico, la tutela dell'ambiente e del patrimonio naturale, la conservazione della biodiversità, la promozione della cultura del rispetto per gli animali”. Analogamente, si veda lo Statuto della Regione Abruzzo, il cui art. 9, rubricato “Il territorio, l'acqua, l'ambiente e i parchi”, al comma 1, recita: “[l]a Regione protegge e valorizza il paesaggio, le bellezze naturali, l'ambiente, la biodiversità e le risorse genetiche autoctone, l'assetto del territorio e il

che evidenziano l'importanza della promozione della diversità biologica delle specie e degli ecosistemi.

Analogamente, il giudice costituzionale non ha mancato in passato di sottolineare il rischio per la tutela della biodiversità derivante da alcune discipline – come, ad esempio, quelle intervenute in materia di bacini idrici – che avevano contemplato la possibilità di operare commistioni tra specie di diversa provenienza²⁵.

Conclusivamente, pur dinanzi alle possibili criticità derivanti da una formulazione suscettibile di diverse letture e valutazioni, la scelta di menzionare anche la “biodiversità” e gli “ecosistemi” appare comunque coerente con la *ratio* ispiratrice dell'intervento riformatore, consistente nell'intento di riconoscere all'ambiente, inteso nella sua dimensione più “estesa e sistemica”²⁶, una tutela quanto più ampia e pervasiva.

Significativo appare inoltre il proposito del legislatore costituzionale di voler dar seguito agli approdi interpretativi della Corte costituzionale per come consolidatisi sino ad oggi, configurando l'ambiente quale valore costituzionale che, anzi, assumendo le “vesti” di vero e proprio principio fondamentale, risulta con ancor maggior forza in grado di conformare l'azione della Repubblica globalmente considerata, chiamata quindi ad assicurarne la più ampia tutela.

Così facendo, non sono state accolte all'interno della Carta quelle indicazioni emerse durante il procedimento di formazione della novella

patrimonio rurale e montano, garantendone a tutti la fruizione; fa sì che le fonti di energia, le risorse e i beni naturali siano tutelati e rispettati; promuove l'integrazione dell'uomo nel territorio [...]”. Un riferimento alla biodiversità è pure presente nello Statuto della Regione Lombardia, il cui art. 2, rubricato “Elementi qualificativi della Regione”, al comma 4, lett. k), dispone che “[i]n particolare, nell'ambito delle sue competenze, la Regione: [...] tutela l'ambiente e preserva le risorse naturali, protegge la biodiversità e promuove il rispetto per gli animali, cura la salubrità dell'aria e dell'acqua, assicura il carattere pubblico dell'acqua, anche a garanzia delle generazioni future”.

²⁵ Al riguardo, da ultimo, la pronuncia 30 luglio 2020, n. 178. Si vedano inoltre le riflessioni di G. ARCONZO, *La tutela dei beni ambientali nella prospettiva intergenerazionale: il rilievo costituzionale dello sviluppo sostenibile alla luce della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Il diritto dell'economia, Atti di convegno, Università degli studi di Milano*, 2021, p. 167 s. che nel richiamare tale orientamento giurisprudenziale ha rilevato come “in questi casi, pur non essendo stata espressamente citata la tutela della biodiversità, è proprio il pregiudizio – derivante dall'introduzione di specie alloctone – che può essere arrecato ‘alla conservazione degli habitat o delle specie autoctone’, e che nei fatti coincide con la tutela della diversità biologica, ad aver determinato le pronunce di incostituzionalità evocate”.

²⁶ In tal senso si esprime il *Dossier n. 405/3 del 7 febbraio 2022 del Servizio Studi delle Camere “Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente”*, cit., p.7. Si interroga sull'opportunità del riferimento a lemmi che “non appaiono definiti pacificamente né identificabili agevolmente” F. URSO, *Ambiente, ecosistema e biodiversità. Alcune riflessioni a partire da un progetto di revisione costituzionale*, in *Annali – Università Suor Orsola Benincasa*, Vol. I, 2021, pp. 81 ss.

costituzionale che – come peraltro attentamente osservato in sede di primo commento²⁷ – intendevano valorizzare un'idea di ambiente declinato quale diritto fondamentale del singolo e della collettività.

Prospettiva quest'ultima che, oltre a porsi in contrasto con il consolidato orientamento della Corte costituzionale e della prevalente dottrina dell'ambiente quale “valore costituzionale”, avrebbe finito verosimilmente per introdurre una formula di problematica applicazione sul piano giuridico in quanto difficilmente attuabile a livello concreto.

Tanto osservato, prima di soffermarci *funditus* sulla disamina del riferimento all'“interesse delle future generazioni” – cui la tutela dell'ambiente deve sempre essere orientata, come ricordato, sulla base del nuovo disposto – si rammenta che sempre all'interno del terzo comma dell'art. 9 Cost. viene ora demandato alla “legge dello Stato” il compito di “disciplina[re] i modi e le forme di tutela degli animali”.

Il testo, anche sotto tale prospettiva, si presta a talune considerazioni, riguardanti al contempo il contenuto e la peculiare modalità con cui il legislatore costituzionale ha inteso approntare una simile forma di tutela.

Occorre anzitutto rilevare che la previsione della tutela degli animali costituisce senz'altro un interessante elemento di novità per la Carta, non avendo sino ad oggi ricevuto alcuna esplicita menzione all'interno della stessa²⁸.

Il legislatore costituzionale, tuttavia, pur ponendosi sulla scia della sempre maggiore considerazione della tematica a livello giuridico, non sembra aver abbracciato un approccio al riguardo troppo risoluto, avendo in concreto evitato di qualificare gli animali quali “esseri senzienti”, secondo la prospettiva peraltro accolta dall'art. 13 TFUE²⁹.

Nondimeno, una simile eventualità era emersa nel dibattito parlamentare.

Difatti, a fronte di un primo orientamento teso a eludere una specifica menzione della tutela degli animali (in quanto già potenzialmente ricompresa nei

²⁷ Ci si riferisce in particolare alle osservazioni di 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 Rassegna*, n. 3/2021, p. 305 ss.

²⁸ Per una riflessione sugli elementi a favore del richiamo alla tutela degli animali in Costituzione, anche in prospettiva comparata, v. 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*, cit., pp. 3 ss. Su tale specifico ambito della riforma si veda altresì A. VALASTRO, *La tutela degli animali nella Costituzione italiana*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, n. 2/2022, pp. 261 ss.

²⁹ Si ricorda infatti come, secondo tale disposizione, “[n]ella formulazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione nei settori dell'agricoltura, della pesca, dei trasporti, del mercato interno, della ricerca e sviluppo tecnologico e dello spazio, l'Unione e gli Stati membri tengono pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti, rispettando nel contempo le disposizioni legislative o amministrative e le consuetudini degli Stati membri per quanto riguarda, in particolare, i riti religiosi, le tradizioni culturali e il patrimonio regionale”.

concetti di ecosistema e biodiversità), era affiorata per altro verso la possibilità di una qualificazione degli stessi animali come “esseri senzienti” anche all’interno del testo costituzionale³⁰. In tal modo si sarebbe istaurata una chiara corrispondenza tra la previsione costituzionale dell’art. 9 e quella europea appena evocata.

In disparte siffatto (non del tutto insignificante) aspetto – che, almeno in astratto, potrebbe recare il rischio di depotenziare l’incisività della disposizione costituzionale – si è detto che la legge è inoltre chiamata a disciplinare “modi” e “forme” di tutela degli animali, configurandosi così una riserva di legge statale nella regolamentazione di questo particolare ambito.

Orbene, anche tale peculiare formulazione sembra prestarsi ad alcune considerazioni che ne evidenziano aspetti di possibile criticità.

La disposizione, invero, più che rispondere alla consueta *ratio* di evitare che l’ordinamento resti sfornito di una disciplina di rango legislativo in un ambito ritenuto particolarmente sensibile, potrebbe anche essere interpretata quale previsione volta a definire essenzialmente un criterio di riparto di competenza legislativa in favore dello Stato³¹.

In questo secondo caso resterebbe però difficile comprendere la ragione della relativa collocazione all’interno dei principi fondamentali della Carta, atteso che una sede probabilmente più confacente avrebbe potuto essere il disposto dell’art. 117 Cost.³².

Da qui le possibili problematicità di un ambito della riforma che, pur ispirato dal nobile intento di fornire adeguato riconoscimento alla tutela degli

³⁰ Come ricordato anche dal *Dossier n. 405/3 del 7 febbraio 2022 del Servizio Studi delle Camere "Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente"*, cit., p. 8.

³¹ Al riguardo si vedano le riflessioni di E. DI SALVATORE, *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. n. 1/2022, p. 12 ss., nota 44, che, nell’interrogarsi in ordine alla natura della novità in questione quale conferimento di competenza in esclusivo favore dello Stato piuttosto che di riserva di legge, osserva che “a prescindere dalla lettura che si ritenesse di accordare alla disposizione in esame, resterebbe da comprendere in che modo risolvere il problema della disciplina recata medio tempore dalle leggi regionali, a seguito di un (rinnovato) esercizio della competenza da parte dello Stato”.

³² Sul punto è possibile richiamare le considerazioni di M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente*, cit., pp. 304 ss., laddove afferma che “[...] anche a voler interpretare – con evidente forzatura – la disposizione non come riserva di legge in senso proprio ma come semplice attribuzione allo Stato di una competenza legislativa esclusiva sul modello dell’art. 117, essa si rivelerebbe comunque poco opportuna, in quanto, da un lato, finirebbe per irrigidire eccessivamente il sistema di riparto della potestà legislativa, escludendo una competenza regionale che fino ad oggi si è rivelata assai feconda in tema di protezione e rispetto degli animali, dall’altro, non aggiungerebbe granché alle attuali competenze riconosciute al legislatore statale [...]”. Si vedano altresì le osservazioni di G.L. CONTI, *Note minime sulla sopravvivenza dei valori ambientali alla loro costituzionalizzazione*, cit., p. 203, secondo cui “[n]essuna riserva di legge, però, è vuota, soprattutto se è espressa nei principi fondamentali della Costituzione: con questa riserva di legge, gli animali sono oggetto di una dereificazione, perché altrimenti non avrebbe senso una loro tutela specifica e distinta dalla tutela dell’ambiente, degli ecosistemi o della biodiversità”.

animali, parrebbe aver perseguito un simile obiettivo in modo forse perfettibile, oltre che potenzialmente disomogeneo all'interno del territorio nazionale.

Si consideri infatti, a quest'ultimo riguardo, che la l. cost. n. 1/2022 dispone che 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 stessa 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"³³.

2.1 La prospettiva intergenerazionale dell'intervento riformatore: la vera "protagonista" della riforma?

Esaminati i contenuti innovativi e i principali nodi problematici del nuovo terzo comma dell'art. 9 Cost., occorre ora concentrarsi su uno degli elementi più suggestivi e interessanti dell'intera riforma costituzionale in esame, ovvero sia la sua stessa dimensione intergenerazionale.

Secondo quanto si è potuto osservare, invero, la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi deve oggi essere assicurata dalla Repubblica "anche nell'interesse delle generazioni future".

L'introduzione di tale espressione nel testo della Carta rappresenta un aspetto particolarmente suggestivo per una molteplicità di ragioni, a partire dalla circostanza per cui la prospettiva intergenerazionale diviene per la prima volta oggetto di esplicita menzione in Costituzione e ciò, per di più, all'interno dei principi fondamentali.

Al fine di comprendere la portata di tale novità si ritiene imprescindibile sviluppare alcune considerazioni di contesto, onde individuare il substrato giuridico su cui si poggia l'iniziativa del legislatore costituzionale nel senso del riconoscimento della tutela delle future generazioni nella Carta.

Il tema non può certamente dirsi inedito nel dibattito interpretativo se sol si considera che l'attenzione verso le generazioni future, oltre che a livello scientifico, si è imposta progressivamente anche nella giurisprudenza costituzionale.

Sul primo versante è il caso di osservare come si siano nel tempo susseguiti importanti studi che hanno fornito stimolanti spunti d'analisi e ricostruttivi sul problema della responsabilità tra generazioni, non soltanto da un punto di vista prettamente filosofico o dogmatico³⁴, ma anche con specifico riguardo all'impianto valoriale accolto dalla Carta fondamentale³⁵.

³³ Art. 3, comma 1, l. cost. 11 febbraio 2022, n. 1.

³⁴ Si pensi al contributo di H. JONAS, *Il principio di responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*, Torino, 2009.

³⁵ Su cui si veda R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008.

Si ricorda infatti che, prima dell'esplicito riferimento introdotto nel rinnovato art. 9 Cost., l'alveo giuridico-costituzionale della responsabilità intergenerazionale era stato variamente individuato all'interno della Costituzione.

Si pensi, senza pretese di esaustività, all'intrinseca dimensione intertemporale del concetto di "popolo" di cui all'art. 1 Cost., così come di quelli di "patria" (art. 52 Cost.) o "nazione" (evocato dallo stesso art. 9 Cost. assieme al concetto di "patrimonio" storico e artistico)³⁶; ai "diritti inviolabili" di cui art. 2 Cost. (come tali, da riconoscersi anche nei confronti degli appartenenti alle future generazioni); alle previsioni sovranazionali cui il legislatore italiano è tenuto a conformarsi a mente dell'art. 117, comma 1, Cost. (quale la solidarietà tra generazioni contemplata dall'art. 3 TFUE); nonché, ancora, ai principi di equilibrio di bilancio e sostenibilità del debito pubblico evocati dagli artt. 81 e 97 Cost. (nella loro formulazione post-riforma costituzionale del 2012)³⁷.

Ciò malgrado, l'attenzione verso il tema fa tutt'oggi registrare notevoli interrogativi e riflessioni tanto su un piano "soggettivo" (ossia dell'esatta individuazione di coloro che possono definirsi effettivi destinatari di una simile tutela intergenerazionale), quanto su un piano "oggettivo" (relativo cioè alla configurazione della problematica in una prospettiva di "dovere" delle generazioni presenti verso le future piuttosto che di "diritto" di queste ultime nei confronti delle prime).

Unitamente a simili elaborazioni teoriche, secondo quanto poc'anzi premesso, un contributo parimenti significativo è stato fornito dalla Corte costituzionale che da ultimo si è occupata della problematica con particolare riguardo alla sostenibilità del debito pubblico e delle politiche di bilancio³⁸.

³⁶ Su tali aspetti A. D'ALOIA, *Generazioni future (diritto costituzionale)*, in *Enc. Dir., Annali IX*, 2016, p. 354 s., che accanto a tali riferimenti ulteriormente osserva come "[s]u un piano diverso, ma complementare, anche categorie finalistiche o limiti teleologici, quali ad esempio la pace, il progresso sociale (che l'art. 4 include tra gli obiettivi di un welfare incentrato sulla dignità sociale delle persone attraverso il lavoro), l'utilità sociale – la stessa funzione sociale della proprietà, ovvero i fini di utilità generale dell'art. 43 –, la tutela del risparmio in tutte le sue forme (art. 47), il razionale sfruttamento del suolo di cui parla l'art. 44, la tutela delle minoranze linguistiche (art. 6) in vista del mantenimento nel tempo della loro 'speciale identità', la spinta promozionale alla formazione della famiglia (art. 31), la fedeltà alla Repubblica (art. 54) come impegno alla conservazione dei suoi valori fondamentali, guardano al futuro non solo in termini di attuazione progressiva, e quindi necessariamente diluita nel tempo, ma proprio di garanzia degli interessi di coloro che ancora non ci sono, e non sono in grado di far sentire la propria voce nello spazio pubblico".

³⁷ Per una ricostruzione del fondamento dei riferimenti "impliciti" della responsabilità intergenerazionale all'interno della Costituzione v. L. BARTOLUCCI, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, in *Associazione deicostituzionalisti.it, Osservatorio costituzionale*, fasc. 4/2021, pp. 217 ss.

³⁸ In tema si veda, fra gli altri, il contributo monografico di L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, Padova, 2021, nonché I. LAGROTTA, *La responsabilità costituzionale intergenerazionale come dovere e limite all'azione delle generazioni presenti sotto il profilo della gestione*

Più specificamente, la Corte non ha avuto timori nell'evidenziare "l'intrinseca pericolosità di soluzioni che trasformino il rientro dal deficit e dal debito in una deroga permanente e progressiva al principio dell'equilibrio di bilancio", ponendosi la tendenza a perpetuare il deficit strutturale nel tempo "in collisione sia con il principio di equità intragenerazionale che intergenerazionale"³⁹.

Per il giudice costituzionale, invero, il concetto di "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"⁴⁰.

Da qui, l'inequivoca presa di posizione della Corte in ordine alla peculiare attenzione che il legislatore e il decisore politico in generale debbono osservare in tutti quegli ambiti – quale il bilancio pubblico – che non rendono più dilazionabile la necessità di un approccio equilibrato e proporzionato circa l'utilizzo di risorse nell'interesse delle generazioni che verranno.

Peraltro, al di là della materia del bilancio, è il caso di rammentare che – oltre alla sfera previdenziale⁴¹ – la prospettiva intergenerazionale è stata altresì abbracciata dal giudice costituzionale proprio in relazione all'ambiente, dove l'esigenza di tutela delle generazioni future è stata evocata a più riprese.

Si pensi, a titolo esemplificativo, alle affermazioni della Corte in ordine al dovere di preservazione della fauna e del patrimonio ambientale per il relativo trasferimento alle generazioni future⁴², così come alle osservazioni inerenti alla tutela riconosciuta dalla Costituzione ai beni paesaggistico-ambientali. Per questi ultimi, sempre secondo la Corte, assume preminente rilevanza la tutela della persona nella sua vita, sicurezza e sanità, anche con riguardo alle generazioni future⁴³.

delle risorse economico-finanziarie, in *Quaderni del dipartimento jonico, Università degli Studi di Bari Aldo Moro*, fasc. n. 13/2020, pp. 166 ss.

³⁹ Corte costituzionale, sentenza 23 giugno 2020, n. 115, punto 10, che a sua volta richiama la sentenza 14 febbraio 2019, n. 18.

⁴⁰ Corte costituzionale, sentenza 14 febbraio 2019, n. 18, punto 6.

⁴¹ Fra le pronunce maggiormente significative al riguardo si ricordano la sentenza della Corte costituzionale 30 aprile 2015, n. 70 (con nota di A. STERPA, *Una lettura intergenerazionale della sent. 70 del 2015*, in *Federalismi.it*, n. 10/2015) nonché la pronuncia 1° dicembre 2017, n. 250, e la sentenza 9 novembre 2020, n. 234. In argomento si veda anche il contributo di G. ARCONZO, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli art. 38, 81 e 97 Cost.*, in *Osservatorioaic.it*, fasc. n. 3/2018, pp. 639 ss.

⁴² Corte costituzionale, sentenza 27 ottobre 1988, n. 1002.

⁴³ Corte costituzionale, ordinanza 6 marzo 2001, n. 46. Sul punto si vedano le considerazioni di I. CIOLLI, *Diritti delle generazioni future, equità intergenerazionale e sostenibilità del debito. Riflessioni sul tema*, in *Bilancio, Comunità, Persona*, n. 1/2021, p. 66, che ulteriormente osserva come "in queste prime decisioni la Corte sembra utilizzare il termine "generazioni future" quasi *ad adiuvandum* rispetto a una tutela primaria che è quella di una serie di soggetti beni individuati, quali gruppi di cittadini direttamente o indirettamente coinvolti in un'attività che sottrae risorse anche nel tempo presente".

Assieme a tali significative enunciazioni non sono poi mancate ulteriori e più recenti occasioni in cui la Corte ha evidenziato l'importanza degli interessi delle generazioni future con specifico riferimento a peculiari ambiti di tutela ambientale, quali le energie rinnovabili, l'uso delle acque oppure ancora i parchi nazionali⁴⁴.

Posta quindi la progressiva attenzione rivolta verso la prospettiva intergenerazionale tanto dalla dottrina quanto dalla giurisprudenza costituzionale, deve osservarsi che la riforma si colloca al contempo a valle di un più ampio dibattito interpretativo che in realtà travalica i confini nazionali.

Ci si riferisce a quella produzione giurisprudenziale del diritto dell'ambiente che, con l'intento di limitare gli effetti pregiudizievoli legati ai cambiamenti climatici in atto, ha visto pronunciarsi Corti di tutto il mondo al fine di sollecitare un'effettiva presa di coscienza da parte dei vari Stati nazionali.

Molti sono i procedimenti che hanno dato vita a questo importante contenzioso – meglio noto come contenzioso “*climatico*”⁴⁵ – ove ci si è sovente soffermati nel vagliare la legittimità di misure nazionali in materia di mitigazione degli effetti del surriscaldamento globale, anche in una prospettiva intertemporale.

Fra le più recenti testimonianze, si ricorda l'importantissima pronuncia della Corte costituzionale tedesca chiamata con ricorso in via diretta – il *Verfassungsbeschwerde* – a svolgere un sindacato sulla legge nazionale sul clima del 2019, ossia la *Bundes-Klimaschutzgesetz*⁴⁶.

Si ricorderà che la Corte tedesca in tale giudizio ha accolto i rilievi avanzati da una serie di organizzazioni a tutela dell'ambiente e da singoli individui (anche di minore età) poiché la normativa evocata rimandava a dopo il 2030 la

⁴⁴ In proposito si rinvia alla ricostruzione operata da A. ARCONZO, *La tutela dei beni ambientali nella prospettiva intergenerazionale*, cit., p. 171 s., che cita - fra le altre - l'ordinanza 23 marzo 2021, n. 46 (con riguardo alle fonti energetiche rinnovabili), le sentenze 19 luglio 1996, n. 259 e 4 maggio 2017, n. 93 (in tema di uso delle acque e tariffe del servizio idrico) nonché la pronuncia 23 gennaio 2009, n. 12 (sui parchi nazionali).

⁴⁵ Su cui si veda il contributo di L. MAGI, *Giustizia climatica e teoria dell'atto politico: tanto rumore per nulla*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2021, pp. 1030 ss.

⁴⁶ Con note di R. BIN, *La Corte tedesca e il diritto al clima. Una rivoluzione*, in *Lacostituzione.info*, 30 aprile 2021; R. BIFULCO, *Perché la storica sentenza tedesca impone una riflessione sulla responsabilità intergenerazionale*, in *Open.luiss.it*, 2021, pp. 1 ss.; M. PIGNATARO, *Il giudice costituzionale tedesco parla al futuro. La protezione del clima e la sua dimensione internazionale come limite alla discrezionalità legislativa*, in *Quad. cost.*, fasc. n. 3/2021, pp. 694 ss.; M. T. ROERIG, *Tribunale costituzionale federale, ordinanza del 24 marzo 2021 (1 BvR 2656/18, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20), in merito alla tutela del clima e alla riduzione di emissioni di gas serra anche a garanzia delle libertà delle generazioni future*, in *Cortecostituzionale.it, Servizio Studi Area di Diritto Comparato*, 30 aprile 2021. La pronuncia costituisce oggetto di specifica disamina anche all'interno del contributo di L. VIOLINI, G. FORMICI, *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente: riforme costituzionali e interventi della giurisprudenza*, in *Il diritto dell'economia. Atti di convegno, Università degli Studi di Milano*, 2021, pp. 42 ss.

parte più consistente della riduzione delle emissioni di gas serra, pregiudicando così i diritti e le libertà fondamentali delle future generazioni.

Oltretutto, il differimento nel tempo delle limitazioni all'inquinamento finiva per ridurre in modo significativo la possibilità di approntare agevoli soluzioni per la diminuzione di emissioni successivamente a tale data, non essendo fornite dalla medesima legge puntuali indicazioni alla stregua delle quali potervi provvedere successivamente al 2030.

Pertanto, in considerazione del fatto che in quel momento l'intervallo per adoperarsi sarà per ovvie ragioni inferiore e le modalità risulteranno inevitabilmente più complesse (a tutto svantaggio delle successive generazioni, tenute a sopportare oneri più pesanti e quindi più significative limitazioni di libertà) la Corte tedesca ha imposto una riforma della legge entro il 31 dicembre 2022⁴⁷.

È bene comunque evidenziare che tale pronuncia, adottata da un'autorevole giudice costituzionale, si colloca a sua volta in un più ampio scenario che ha visto altre importanti Corti addurre l'argomento intergenerazionale a supporto delle rispettive decisioni nei confronti dei Stati nazionali.

Al di là del noto caso *Urgenda*⁴⁸ – conclusosi nel 2019 con l'ordine imposto dalla Corte suprema al governo olandese di ridurre le emissioni di gas serra in misura significativa entro la fine dell'anno successivo – può ad esempio ricordarsi, fra le altre⁴⁹, la pronuncia della Corte federale australiana del maggio 2021 con cui è stato individuato a carico dell'autorità governativa un preciso “obbligo di diligenza” nei confronti delle generazioni future⁵⁰.

⁴⁷ Al riguardo v. R. BIFULCO, *Perché la storica sentenza tedesca impone una riflessione sulla responsabilità intergenerazionale*, cit., pp. 1 ss. che nel sottolineare l'importanza della pronuncia osserva come sia ormai “da alcuni anni che le Corti supreme hanno iniziato a porsi il problema della responsabilità intergenerazionale. Anche la nostra Corte costituzionale lo fa da qualche tempo. È tuttavia la prima volta che un giudice della caratura del Tribunale costituzionale tedesco porta, con tanta capacità argomentativa, il testo costituzionale a spiegare i propri effetti in una dimensione intertemporale e quindi intergenerazionale”.

⁴⁸ Su cui, *ex multis*, V. JACOMETTI, *La sentenza Urgenda del 2018: prospettive di sviluppo del contenzioso climatico*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 1/2018, pp. 121 ss., nonché M. MORVILLO, *Climate change litigation e separazione dei poteri: riflessioni a partire dal caso Urgenda*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 28 maggio 2019, pp. 1 ss.

⁴⁹ Al riguardo può richiamarsi anche la pronuncia del Tribunal Administratif de Paris del 3 febbraio 2021 – resa nelle cause nn.1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1 – con cui il Governo francese, non avendo predisposto misure di mitigazione delle emissioni di gas serra, è risultato inadempiente rispetto agli obblighi del Trattato di Parigi che avevano contemplato specifiche limitazioni in tal senso. Sul punto si vedano L. DEL CORONA, *Brevi considerazioni in tema di contenzioso climatico alla luce della recente sentenza del Tribunal Administratif de Paris sull'“Affaire du siècle”*, in *La Rivista “Gruppo di Pisa”*, fasc. n. 1/2021, pp. 327 ss., M. CARDUCCI, *Contenzioso climatico, illecito civile, termodinamica*, in *Lacostituzione.info*, 8 febbraio 2021, nonché L. BARTOLUCCI, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, cit., pp. 225 ss.

⁵⁰ Si tratta della pronuncia della Federal Court of Australia del 27 maggio 2021, VID 607 of 2020, resa nel caso *Sharma by her litigation representative Sister Marie Brigit Arthur v Minister for the Environment* [2021] FCA 560.

Adita da un gruppo di studenti per arrestare l'approvazione di una proposta di ampliamento di una miniera carbonifera, anche questa Corte ha evidenziato che l'inerzia attuale nella gestione delle risorse ambientali costituisce una delle più grandi minacce per le generazioni future e che un simile comportamento rappresenta "la più grande ingiustizia" mai recata da una generazione nei confronti dell'altra⁵¹.

In disparte quello che sarà l'esito di un analogo giudizio istaurato recentemente anche in Italia⁵², alla luce di quanto sopra appare quindi chiara la propensione delle Corti nazionali nel senso di conferire sempre maggiore considerazione alla problematica ambientale per la tutela delle future generazioni, costituendo anzi una simile tendenza la cornice interpretativa entro cui si colloca la riforma costituzionale in esame.

Soffermandoci ora sulla formulazione del nuovo disposto costituzionale, quest'ultima si caratterizza anzitutto per il riferimento operato, più che ai "diritti", agli "interessi" delle generazioni future.

Tale specificazione, come può ben comprendersi, si presenta tutt'altro che marginale se sol si considera la difficoltà (logica ancor prima che giuridica) di riconnettere la posizione giuridica di "diritto" – caratterizzata da un preminente connotato di attualità e di azionabilità – a un indistinto titolare futuro.

Da qui il più opportuno utilizzo del termine "interesse" che meglio sembra attagliarsi alla dimensione intertemporale di una previsione, quella in esame, che pare piuttosto rappresentare una direttiva di principio che in una prospettiva "deontica" (ossia di dovere delle generazioni presenti verso le future) intende preservare un impiego responsabile e accorto delle risorse ambientali.

Ciò malgrado non sono mancate osservazioni critiche al riguardo, ritenendosi una simile qualificazione connotata da un marcato carattere "antropocentrico", oltre che capace di ingenerare possibili incertezze interpretative⁵³.

⁵¹ Si veda commento di M. CECILI, *La tutela delle generazioni future: nuovi sviluppi dall'Olanda e dall'Australia*, in *Open.luiss.it*, 2021. Interessante, all'interno del contributo, è anche il riferimento al caso *Royal Dutch Shell* in cui, pur non sussistendo una condanna nei confronti del Governo nazionale, il giudice adito – il Tribunale de L'Aia – ha imposto alla società petrolifera Shell un notevole taglio di emissioni di gas serra entro pochi anni evidenziando i pregiudizievoli riflessi dell'inquinamento a danno delle generazioni attuali e future.

⁵² Si tratta dell'azione avanzata da una serie di associazioni e persone fisiche dinanzi al Tribunale di Roma nel giugno 2021 nei confronti del Governo italiano per "inadempienza climatica", ossia per mancata predisposizione di misure tese a ridurre le emissioni in conformità agli accordi internazionali a presidio dei diritti fondamentali dell'individuo. Al riguardo, R. LUPORINI, *The "Last Judgment": Early reflections on Upcoming Climate Litigation in Italy*, in *Questions of International Law*, 2021.

⁵³ Si vedano in tal senso le riflessioni di F. RESCIGNO, *Quale riforma per l'articolo 9*, in *Federalismi.it*, Paper 23 giugno 2021, secondo cui l'inciso "anche nell'interesse delle future generazioni" si presenterebbe "alquanto fumoso, 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".

Considerazioni queste che, pur manifestando un comprensibile atteggiamento di cautela dinanzi a una formulazione dai confini esegetici ancora tutti da verificare, si giustappongono alle osservazioni di chi ha piuttosto valorizzato l'intima appropriatezza (anche lessicale) dell'inciso e il suo rilevante portato innovativo nella più ampia economia della riforma in esame⁵⁴.

In effetti, se per un verso il richiamo alle generazioni future di per sé sconta un inevitabile connotato di genericità e ampiezza, non può certamente sottovalutarsi l'impatto che una simile previsione può assolvere tanto sul piano legislativo, quanto su quello giurisdizionale.

Difatti, così come il legislatore è tenuto oggi a considerare le ricadute intergenerazionali delle future scelte ambientali, allo stesso modo il giudice – in specie costituzionale – si vede arricchito di un nuovo parametro nell'esercizio del proprio sindacato.

Oltretutto la stessa formulazione del testo pare suggerire che, per quanto particolarmente rilevante, l'interesse delle generazioni future rappresenta “uno” dei valori da preservare, non escludendosi in tal modo la possibilità che ulteriori interessi possano comunque coesistere e considerarsi al momento dell'elaborazione di apposite scelte di tutela dell'ambiente.

Al di là di tale aspetto, altro elemento attiene poi alla valutazione di opportunità (o meno) di un richiamo all'interesse delle future generazioni all'interno della trama costituzionale e, in particolare, dei principi fondamentali della stessa⁵⁵.

È inevitabile che una simile considerazione, concernendo oltretutto apprezzamenti di stretto merito, si presti a letture e sensibilità diverse e pertanto appare tutt'altro che semplice poter svolgere qualsivoglia riflessione al riguardo.

Nondimeno, se per un verso è vero che – come ricordato poco sopra – già molte previsioni costituzionali paiono rivolgere un'attenzione più o meno diretta alla dimensione intergenerazionale, sembra egualmente plausibile ritenere che un'esplicita menzione della tutela delle generazioni future nel testo della

⁵⁴ M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente*, cit., pp. 309 ss.

⁵⁵ Elemento su cui riflettono, fra gli altri, anche Y. GUERRA, R. MAZZA, *La proposta di modifica degli articoli 9 e 41 Cost.: una prima lettura*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, fasc. n. 4/2021, p. 127, per i quali “resta da interrogarsi circa 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 costituzionale”. In proposito si vedano anche le osservazioni di R. BIFULCO, *Principali riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, Paper – 6 aprile 2022, p. 7 s. nonché di D. PORENA, *Anche nell'interesse delle generazioni future. Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 1/2022, pp. 122 ss.

Carta rechi con sé potenzialità non marginali, anche se tutte da verificare nei loro possibili risvolti applicativi.

Pertanto, pur con un atteggiamento di prudenza che inevitabilmente si impone dinanzi a una simile previsione, la scelta del legislatore costituzionale appare certamente suggestiva, se non altro per la sua evidente carica innovativa.

Mentre infatti la tematica ambientale già aveva trovato un riconoscimento testuale all'interno della Costituzione in occasione della riforma del Titolo V, le generazioni future, di contro, hanno rinvenuto solo oggi un'esplicita considerazione all'interno della Carta.

Inoltre, anche se il testo avrebbe forse potuto valorizzare la prospettiva della “responsabilità” delle generazioni presenti rispetto alle future piuttosto che l’“interesse” delle seconde rispetto alle prime⁵⁶, non è da sottovalutare la circostanza per cui il riferimento all'interesse delle future generazioni implichi di per sé – in negativo – un'assunzione di responsabilità da parte delle generazioni attuali nei confronti delle successive: la formulazione del nuovo art. 9, da questo punto di vista, pare quindi mantenere una sua coerenza e logicità.

Pertanto, pur permanendo l'importanza del consolidamento della tutela dell'ambiente quale aspetto indubbiamente essenziale della riforma, non sembra comunque da sottovalutarsi la centralità del richiamo alla dimensione intergenerazionale, che assurge al contempo a “obiettivo” e “limite” di un legislatore chiamato a elaborare scelte implicanti un perenne temperamento con gli interessi (anche) delle generazioni che verranno.

3. La modifica dell'art. 41 Cost.: verso un possibile “risveglio” di tale (tormentata) previsione costituzionale

L'altro ambito su cui è intervenuta la riforma costituzionale, come anticipato, è costituito dall'art. 41 Cost., previsione che rappresenta il nucleo centrale della c.d. “Costituzione economica”⁵⁷.

⁵⁶ Sul punto si vedano ad esempio le considerazioni di F. DE LEONARDIS, *La riforma “bilancio” dell'art. 9 Cost. e la riforma “programma” dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in *ApertaContrada.it*, 28 febbraio 2022, p. 4, che, nell'osservare questo aspetto, ritiene comunque che “non può essere, fin d'ora, sottaciuta la portata rivoluzionaria dell'aver costituzionalizzato il principio dell'obbligo dei decisori politici di “guardare al futuro” senza restare imprigionati nella miopia di chi si fa carico solo di interessi di breve o brevissimo periodo che sono gli unici ad essere monetizzabili in termini di consenso elettorale”.

⁵⁷ Sulle possibili declinazioni del termine “Costituzione economica” si veda S. CASSESE (a cura di), *La nuova Costituzione economica*, Bari, 2021. Tra i più recenti contributi al riguardo, *ex multis*, E. DE MARCO, “Costituzione economica” e integrazione sovranazionale, in *Federalismi.it*, fasc. 5/2019, pp. 89 ss., nonché P. BILANCIA, *L'effettività della Costituzione economica nel contesto dell'integrazione sovranazionale e della globalizzazione*, in *Federalismi.it*, fasc. 5/2019, pp. 7 ss. Per una riflessione sulle modifiche recate dalla riforma in analisi all'art. 41 Cost. e sulle relative implicazioni sistematiche v., in particolare, L. DELLI PRISCOLI, *Le modifiche alla Costituzione in tema di tutela all'ambiente e alla*

L'intervento, in particolare, interessa i commi secondo e terzo della disposizione, dedicati rispettivamente ai limiti negativi dell'iniziativa economica privata, da un lato, e alle condizioni legittimanti l'intervento dello Stato nella sfera economica, dall'altro.

Più precisamente il comma 2 – per come riformulato – dispone oggi che l'iniziativa economica privata non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla “salute” e all’“ambiente” (oltre che alle già previste “sicurezza”, “libertà” ed “eguaglianza”), mentre il comma 3 prevede che la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini non soltanto sociali, come nel previgente testo, ma anche “ambientali”.

Le innovazioni introdotte dal legislatore costituzionale potrebbero apparire a prima vista marginali se non addirittura prettamente ricognitive di un *sentiment*, ormai diffuso, secondo cui la dimensione ambientale dovrebbe vedersi riconosciuto un ruolo sempre più pregnante sul piano dell'esercizio dell'attività economica.

Ciononostante, questo secondo ambito della riforma disvela in realtà importanti spunti di riflessione, riguardando una disposizione che, oltre che per la peculiarità dei relativi contenuti, si distingue altresì per aver assistito nel tempo a letture diversificate.

Difatti, se per un verso tale ulteriore parte della riforma non interessa – come la prima – alcun principio fondamentale della Carta, ciò non sembra poter ridimensionare la rilevanza di una modifica che concerne comunque una previsione alquanto complessa e che, fin dalla sua genesi, ha rappresentato un delicatissimo compromesso fra i sostenitori di visioni fra loro contrapposte⁵⁸.

Stante quanto sopra, è allora opportuno sottolineare anzitutto come la modifica dell'art. 41 Cost. all'interno del disegno riformatore non costituisca

salute e i limiti alla libertà di iniziativa economica, in corso di pubblicazione in *Rivista della Regolazione dei Mercati*, fasc. n. 2/2022.

⁵⁸ Come noto, infatti, in Assemblea costituente – e segnatamente all'interno della III^a Sottocommissione – erano emerse diverse posizioni in ordine al modo di configurare i rapporti tra iniziativa economica privata e ruolo dello Stato nell'economia, da un lato intendendosi valorizzare una visione dell'attività economica essenzialmente orientata al soddisfacimento di fini sociali attraverso la predeterminazione di questi ultimi ad opera della sfera pubblica, dall'altro invece esprimendosi nel senso della qualificazione come libertà dell'iniziativa economica. Per un'efficace ricostruzione dei “dilemmi” sottesi alla formula dell'art. 41 Cost., si veda, fra gli altri, R. NIRO, *Art. 41*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, pp. 848 ss. A commento della disposizione, più in generale, L. CASSETTI, *Articolo 41*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo, Principi fondamentali e Parte I – Diritti e doveri dei cittadini (Articoli 1-54)*, Bologna, 2021, pp. 279 ss. nonché F. GALGANO, *art. 41*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1982. In argomento v. altresì M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, 1983, pp. 9 ss.

affatto un ambito a sé stante, apparendo al contrario animata da un intimo collegamento con la contestuale modifica dell'art. 9 Cost., quasi a sottolineare la sempre più profonda relazione sussistente tra ambiente e mercato.

Nella prospettiva del legislatore costituzionale, infatti, con la riscrittura (parziale) dell'art. 41 vi sarebbe proprio l'intendimento di "dare sostanza" a tale ultima disposizione contenuta nei principi fondamentali e di elevare a livello costituzionale principi già contemplati dalla disciplina ordinaria, oltre che di evidenziare lo stretto legame tra la sfera ambientale e quella della salute umana⁵⁹.

Ferme restando simili finalità la disposizione esibisce, al comma 2, un chiaro consolidamento dei limiti all'iniziativa economica privata, venendosi ad ampliare ulteriormente quel complesso di vincoli in realtà già di per sé significativi – specie se confrontati con quanto previsto dalla Carta per altre forme di libertà⁶⁰ – presenti da sempre all'interno dell'art. 41 Cost.

Allo stesso modo, con l'introduzione dei fini "ambientali" quali presupposti alla cui presenza poter giustificare un indirizzo e coordinamento dell'attività economica, sembrano oggi trovare un nuovo slancio le condizioni costituzionali legittimanti un possibile intervento dello Stato nell'economia.

Da qui il carattere peculiare dell'intervento riformatore che, lungi dal limitarsi a fornire un riconoscimento costituzionale "rafforzato" alla tutela dell'ambiente (annoverandola tra i principi fondamentali), ha contestualmente illuminato di nuova luce una previsione costituzionale alquanto tormentata, rinsaldando così le coordinate costituzionali legittimanti un indirizzo "verde" dell'attività economica da parte dei pubblici poteri⁶¹.

Sotto tale aspetto può essere utile ricordare che la modifica in analisi possiede un carattere radicalmente opposto rispetto a precedenti progetti di revisione dell'art. 41 Cost., laddove si è prospettata la costituzionalizzazione del principio secondo cui "l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge"⁶².

⁵⁹ Così il *Dossier n. 405/3 del 7 febbraio 2022 del Servizio Studi delle Camere "Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente"*, cit., p. 11 s.

⁶⁰ Come recentemente ricordato anche da F. DONATI, *La tutela della concorrenza tra Costituzione e diritto dell'Unione europea*, in *Rivista delle Regolazione dei mercati*, fasc. 1/2020, p. 16.

⁶¹ Sul punto si veda in particolare F. DE LEONARDIS, *La riforma "bilancio" dell'art. 9 Cost. e la riforma "programma" dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022*, cit., p. 12 s. che, se per un verso osserva come con la previsione della possibilità di un indirizzo dell'attività economica pubblica e privata anche a fini di tutela ambientale si registri una possibile "resurrezione", una "rivincita" o comunque una "rivalizzazione" del terzo comma dell'art. 41", ancora rileva che questa stessa modifica "può costituire, quindi, nel nostro Paese, il fondamento di una nuova attività di programmazione volta a conseguire un modello di sviluppo olistico in cui la tutela dell'ambiente costituisce il punto centrale".

⁶² Si trattava, segnatamente, delle proposte di legge costituzionale A.C. 3039 Cost., A.C. 3054 Cost., A.C. 3967 Cost. e A.C. 4144 Cost. aventi ad oggetto la revisione degli articoli 41, 45, 47, 53, 97 e 118 Cost. Con specifico riferimento alla modifica dell'art. 41 Cost., si veda il *Dossier "L'art. 41 della*

Proposte, queste ultime, orientate all'evidenza a valorizzare approcci fortemente liberistici che tuttavia, oltre a non aver trovato un immediato seguito, sono state nel tempo profondamente superate. Dimostrazione ne è proprio la l. cost. n. 1/2022, che ha individuato nella tutela dei fini ambientali il presupposto per un rinnovato ruolo dei pubblici poteri sotto il profilo dell'indirizzo e coordinamento dell'attività economica.

Se questo appare dunque il senso globale del “nuovo volto” dell'art. 41 Cost., giova interrogarsi sull'utilità di una simile modifica e sui riflessi che potrebbe recare sul piano del concreto esplicitarsi della medesima sfera economica.

Anzitutto viene da chiedersi che ruolo ricopra l'aggiunta dei limiti della “salute” e dell'“ambiente” rispetto all'esercizio dell'attività d'impresa (quali vincoli oltretutto anteposti testualmente rispetto alla sicurezza, libertà e dignità umana), nonché avuto riguardo al più ampio e generico obbligo del rispetto dell'“utilità sociale” entro cui già si considerava in qualche misura attratta l'esigenza di tutela ambientale.

Appare imprescindibile, al riguardo, un richiamo all'interpretazione fornita dalla Corte costituzionale, più volte intervenuta nel condurre delicate operazioni di bilanciamento fra valori apparentemente inconciliabili, come l'attività d'impresa, da un lato, e la tutela della salute e dell'ambiente, dall'altro.

Noto, al riguardo, il percorso argomentativo seguito dal giudice costituzionale nella celebre vicenda dello stabilimento “Ilva” di Taranto.

In tale occasione, nell'evidenziare l'assenza di un ordine gerarchico tra valori costituzionali, si affermò che in ipotesi di contrasto fra questi ultimi debba sempre rintracciarsi un punto di bilanciamento tale da non sacrificarne il nucleo centrale e da effettuare alla luce di criteri di proporzionalità e ragionevolezza⁶³.

Costituzione” in *Apertacontrada.it*, 2011, nonché i contributi di C. PINELLI, *Riflessioni sull'art. 41 Cost.*, *ivi*, pp. 27 s. e di M. CLARICH, *Art. 41 Costituzione. “L'attività economica è libera. La legge può prevedere limiti e controlli indispensabili per la tutela di interessi pubblici”*, *ivi*, p. 31 s.

⁶³ Corte costituzionale, sentenza 9 maggio 2013, n. 85, *Considerato in diritto*, punto 9, secondo cui “[...]a ratio della disciplina censurata consiste nella 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.), da cui deriva l'interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali ed il dovere delle istituzioni pubbliche di spiegare ogni sforzo in tal senso. 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. Per le ragioni esposte, non si può condividere l'assunto [...] secondo cui l'aggettivo «fondamentale», contenuto nell'art. 32 Cost., sarebbe rivelatore di un «carattere preminente» del diritto alla salute rispetto a tutti i diritti della persona. Né la definizione data da questa Corte dell'ambiente e della salute come «valori primari» (sentenza n. 365 del 1993, citata dal

Si ricorderà oltretutto come di simili coordinate la Corte abbia fatto successiva applicazione nel censurare quelle scelte del legislatore che privilegiavano l'interesse alla prosecuzione di attività produttive a tutto svantaggio di esigenze di tutela costituzionalmente imposte con riguardo alla vita, alla salute nonché al diritto al lavoro in un ambiente sicuro.

Per tali ragioni la stessa Corte ha ritenuto la lesione di simili valori – che la Carta fondamentale pone quali vincoli all'esercizio dell'attività d'impresa – contrastante al contempo con l'art. 41 Cost⁶⁴.

In presenza di un chiaro orientamento del giudice costituzionale volto ad esaltare l'importanza della ricerca di un concreto bilanciamento tra valori confliggenti, pertanto, sembra difficile poter ritenere che con la modifica costituzionale si sia voluto imporre *tout court* uno stringente ordine gerarchico pre-stabilito. Piuttosto il legislatore costituzionale sembra aver voluto rimarcare la rilevanza della salute umana e dell'ambiente quali valori da contemperare necessariamente con l'iniziativa economica⁶⁵.

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

⁶⁴ Corte costituzionale, sentenza 23 marzo 2018, n. 58, *Considerato in diritto*, punti 3 ss., laddove il giudice costituzionale, nell'evidenziare che la normativa censurata non rifletteva alcun bilanciamento ragionevole e proporzionato tra gli interessi costituzionali compresenti (pregiudicando in particolare esigenze di tutela della salute), ha osservato che “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.). 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”.

⁶⁵ Sul punto si vedano anche le riflessioni di L. CASSETTI, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di “nuovi” equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 4/2022, p. 199, secondo cui l'integrazione dei limiti dell'art. 41, comma 2, Cost., più che creare una ‘gerarchia’, intende piuttosto “[...] fotografare l'esigenza ‘contingente’ di etichettare in modo vistoso con marchio ‘green’ un sistema costituzionale che però da diversi decenni riconosce nell'ambiente un ‘valore’ costituzionalmente protetto [...]”.

Malgrado gli approdi interpretativi della Corte fossero dunque pervenuti a simili esiti⁶⁶, non parrebbe comunque doversi sottovalutare – dinanzi ai limiti propri di qualunque attività interpretativa che, per quanto autorevole, è per definizione variabile – la scelta di un'autonoma valorizzazione dell'interesse ambientale nel contemperamento con altri interessi protetti dalla Carta.

L'intento, così, sembrerebbe quello di sottolineare che tale valore oggi, se non può sempre prevaricare sugli altri, non deve certamente mai risultare recessivo rispetto a questi ultimi.

Ciò anche sulla scorta del fatto che il giudice costituzionale ha sviluppato l'evocato orientamento in un momento in cui l'ambiente non era ancora entrato a far parte dei principi fondamentali, ragion per cui la tutela del valore ambientale, che ha assistito quindi a un significativo consolidamento, potrebbe verosimilmente assumere un ruolo peculiare nelle future opere di bilanciamento che il legislatore e gli interpreti saranno chiamati a operare.

Tanto precisato sotto il profilo dei limiti all'esercizio della libertà d'impresa, egualmente suggestiva si presenta, secondo quanto sopra ricordato, l'aggiunta del possibile indirizzo e coordinamento dell'attività economica a fini "ambientali".

Anche sotto tale aspetto potrebbe ritenersi che, a prescindere dalla riforma, siffatte ragioni già rientrassero nella precedente formulazione del disposto costituzionale, legittimando la più ampia espressione dei "fini sociali" interpretazioni tali da giustificare la considerazione delle più variegata esigenze di tutela.

Un simile aspetto non è sfuggito a coloro⁶⁷ che, non perdendo di vista la strada tracciata dalla giurisprudenza costituzionale, hanno ricordato come in passato non fossero mancati esempi in cui la Corte aveva fatto riferimento anche a tale formula. Circostanza verificatasi, in particolare, allorquando si era trovata a vagliare la legittimità di normative che entravano problematicamente in contrasto con interessi costituzionalmente rilevanti.

È quanto accaduto, ad esempio, nel caso della concentrazione d'impres fra le compagnie "Alitalia" e "Airone", disciplina portata all'attenzione della Corte per una possibile violazione dell'assetto concorrenziale del mercato.

Giova tuttavia ricordare come quella normativa sia stata ritenuta legittima in ragione della contestuale esigenza di tutela del diverso interesse alla continuità del servizio per consumatori e utenti, che a sua volta avrebbe trovato un

⁶⁶ Analizza i rapporti tra la giurisprudenza costituzionale sul caso "Ilva" e la modifica del secondo comma dell'art. 41 Cost. anche E. DI SALVATORE, *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit., p. 18 ss.

⁶⁷ In tal senso L. CASSETTI, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di "nuovi" equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente*, cit., pp. 199 ss.

fondamento, sempre secondo la Corte, proprio all'interno dei riferimenti all'"utilità sociale" e ai "fini sociali" di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 41 Cost.⁶⁸.

Se pertanto già il previgente disposto – stante la sua ampia portata – sembrava poter giustificare le più diverse esigenze di tutela (fra cui ben potevano quindi rientrare, verosimilmente, anche quelle connesse all'ambiente), ciò non toglie che l'intervento "additivo" del legislatore costituzionale sul terzo comma della previsione in analisi assuma comunque una sua non marginale rilevanza.

Anzitutto, nel tracciare le coordinate costituzionali legittimanti una programmazione economica ispirata a fini di tutela (anche) ambientale, la riforma non sembra aver voluto fornire una mera indicazione orientativa, quanto piuttosto imprimere – coerentemente con la rinnovata formulazione dell'art. 9 Cost. – una chiara direttrice cui ogni eventuale decisione di indirizzo pubblico dell'attività economica dovrà inevitabilmente confrontarsi e, auspicabilmente, conformarsi.

Da tale punto di vista, invero, non appare casuale nemmeno la collocazione dell'espressione "e ambientali" subito dopo il riferimento ai fini sociali, quasi a sottolineare che non vi potrà essere alcuna scelta di indirizzo dell'attività economica da parte dei pubblici poteri giustificata da ragioni di tutela dell'ambiente che prescindano da una contestuale valutazione delle ricadute sociali delle misure da intraprendersi⁶⁹.

Ne deriva che, anche sotto tale aspetto, la scelta del legislatore costituzionale si presenta interessante, avendo individuato nel binomio "salute-ambiente"

⁶⁸ Corte costituzionale, sentenza 27 luglio 2010, n. 270, par. 8.2, per la quale "è chiaro che il parametro costituzionale in esame, stabilendo che l'iniziativa economica privata non può svolgersi in contrasto con «l'utilità sociale» ed in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà ed alla dignità umana, e prevedendo che l'attività economica pubblica e privata può essere indirizzata e coordinata a «fini sociali», consente una regolazione strumentale a garantire la tutela anche di interessi diversi rispetto a quelli correlati all'assetto concorrenziale del mercato garantito". Sotto tale aspetto si richiamano ancora le osservazioni di L. CASSETTI, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di "nuovi" equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente*, cit., p. 200, secondo cui appare "difficile escludere che, al pari dei diritti dei consumatori emersi e valorizzati in questa vicenda processuale, ben possano gli interessi connessi alla protezione dell'ambiente fornire una solida base per legittimare forme e strumenti di 'regolazione pubblica' riconducibili all'interno della formula generale dei controlli e dei programmi necessari per il coordinamento a 'fini sociali' dell'iniziativa economica (pubblica e privata) di cui al comma 3 dell'art. 41 Cost., sempre che la misura adottata sia conforme ai canoni di ragionevolezza e proporzionalità".

⁶⁹ Al riguardo si vedano le riflessioni di M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, fasc. 1/2022, p. 147, che sin da subito ha osservato che "i fini ambientali non possono costituire un obiettivo autonomo, ma debbono essere realizzati congiuntamente ai fini sociali, assicurando che la transizione ecologica verso cui deve essere indirizzato lo sviluppo dell'economia proceda di pari passo con lo sviluppo sociale e con una specifica attenzione alle esigenze di giustizia, di equità nell'allocazione dei costi e di eguaglianza". Interessante notare come l'Autore qualifichi le politiche pubbliche cui la Costituzione affida il compito di consolidare il valore ambientale quali "politiche della complessità", in quanto chiamate a "coniugare indissolubilmente economia, ambiente e sviluppo sociale".

un nucleo di tutela quasi inscindibile a presidio del quale poter giustificare un indirizzo e coordinamento dell'attività economica.

In disparte ogni ulteriore considerazione sulla formulazione del testo, l'elemento che forse più assume pregnanza attiene al rilievo che la modifica dell'art. 41 Cost., e in particolare del suo terzo comma, può potenzialmente assolvere nell'offrire una copertura costituzionale alle politiche in materia di economia circolare⁷⁰.

Come noto, quest'ultima individua – diversamente dall'economia “lineare”, basata sulla logica di “produzione”, “consumo” e “abbandono” dei beni – quel paradigma incentrato sul riutilizzo dei materiali per la massima riduzione della produzione di rifiuti e contestuale diminuzione del consumo di risorse naturali⁷¹.

Una definizione accreditata di tale nuova frontiera produttiva è infatti quella per cui essa consisterebbe in un modello concettualmente “rigenerativo” e in grado di “riprodu[re] la natura nel migliorare e ottimizzare in modo attivo i sistemi mediante i quali opera”⁷².

Più specificamente, si tratta di un sistema di sviluppo che, prendendo spunto dagli ecosistemi, intende “mimare” ciò che all'interno di quest'ultimi accade – dove “tutto si riutilizza e nulla si perde” – “riconosc[endo] l'esistenza di limiti invalicabili che impongono il continuo riutilizzo dei beni”⁷³.

Così facendo, allorquando un bene non venga più utilizzato, le relative componenti sono reinserte nel ciclo produttivo in modo da essere nuovamente impiegate per trarne ulteriori utilità⁷⁴.

La rilevanza di tale nuova prospettiva è stata più volte sottolineata a livello europeo, a partire dalla Comunicazione della Commissione europea del 2014

⁷⁰ Aspetto, questo, valorizzato in sede di primo commento al progetto di riforma da G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, fasc. n. 2/2021, p. 473.

⁷¹ Si ricorda come l'inizio del dibattito attorno all'economia circolare sia solitamente fatto risalire alla Conferenza di Stoccolma del 1972 e l'istituzione, nel 1983, della Commissione Brundtland. Sul punto, fra gli altri, v. M. COCCONI, *La regolazione dell'economia circolare, Sostenibilità e nuovi paradigmi di sviluppo*, Milano, pp. 15 ss.

⁷² Come ricordato da M. COCCONI, *Un diritto per l'economia circolare*, in *Il diritto dell'economia*, fasc. 3/2019, p. 115, che richiama la definizione fornita dalla Ellen MacArthur Foundation nel documento *Towards the Circular Economy* del 2013, reperibile su *Ellenmacarthurfoundation.org*. Per quest'ultimo, infatti, “[a] circular economy is an industrial system that is restorative or regenerative by intention and design [...]. It replaces the ‘end-of-life’ concept with restoration, shifts towards the use of renewable energy, eliminates the use of toxic chemicals, which impair reuse, and aims for the elimination of waste through the superior design of materials, products, systems, and, within this, business models”.

⁷³ In questi termini F. DE LEONARDIS, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, in *Dir. Amm.*, fasc. 1/2017, p. 168.

⁷⁴ Al riguardo, *ex multis*, si veda il contributo di S. CAVALIERE, *Economia circolare e intervento pubblico nell'economia: spunti di riflessione*, in *Diritfondamentali.it*, fasc. n. 1/2020, pp. 927 ss.

“Verso un’economia circolare: programma per un’Europa a zero rifiuti”⁷⁵ e del 2015 “L’anello mancante – Piano d’azione dell’Unione europea per l’economia circolare”⁷⁶, sino al più recente “Pacchetto economia circolare” del 2018, (composto da quattro direttive in materia di rifiuti, imballaggi, discariche, veicoli, pile e RAE, a loro volta modificative di precedenti direttive)⁷⁷.

L’importanza di un simile paradigma ha trovato peraltro nuova e più recente conferma anche in occasione del *Green Deal* europeo del 2019, oltre che nell’ulteriore “Piano d’Azione per l’Economia circolare” presentato dalla Commissione nel marzo 2020⁷⁸.

Si tratta quindi di una diversa dimensione di sviluppo che, in conformità al quadro europeo e nell’ottica di tutela degli interessi delle future generazioni, determina un radicale mutamento di approccio nella gestione delle risorse e dei rifiuti⁷⁹.

Da qui, in ragione del profondo scostamento da precedenti abitudini di consumo, l’emersione di un nuovo sistema economico-industriale che, a sua volta, implica un rinnovata esigenza di regolazione rispetto alla quale il ruolo dello Stato può assolvere un importante funzione di indirizzo, in conformità oltretutto, come detto, al quadro tracciato dall’Unione europea.

Per tali motivi con la modifica in esame parrebbero aver trovato conferma quelle letture – proposte in dottrina ben prima dell’approvazione della riforma – che individuavano proprio nell’art. 41, comma 3, Cost. il fondamento costituzionale per un rinnovato ruolo dei pubblici poteri, chiamati a promuovere un esercizio dell’attività d’impresa coerente con le “sfide” poste dal modello dell’economia circolare propugnato in ambito europeo⁸⁰.

Si tratterebbe, in altri termini, della concretizzazione di quel processo di transizione verso la c.d. “blue economy” che trova oggi più che mai fondamento nell’evocato comma 3 dell’art. 41 Cost.

⁷⁵ Reperibile all’indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0398R%2801%29>.

⁷⁶ Reperibile all’indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0614>.

⁷⁷ Il c.d. “pacchetto” economia circolare è composto da quattro direttive: la 849/2018/UE (direttiva su veicoli, pile e RAEE) modificativa delle direttive 2000/53/UE, 2006/66/UE e 2012/19UE; la 850/2018/UE (direttiva “discariche”) modificativa della direttiva 1999/31/CE; la 851/2018/UE (direttiva “rifiuti”) modificativa della direttiva 2008/98/CE; la 852/2018/UE (direttiva “imballaggi”) modificativa della direttiva 94/62/CE.

⁷⁸ Reperibile all’indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0098>.

⁷⁹ Per un’approfondita riflessione giuridica sul tema dell’economia circolare si veda F. DE LEONARDIS (a cura di), *Studi in tema di economia circolare*, Macerata, 2019.

⁸⁰ In tema si veda in particolare il contributo di F. DE LEONARDIS, *Il diritto dell’economia circolare e l’art. 41 Cost.*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell’Ambiente*, fasc. 1/2020, pp. 51 ss.

Paradigma, quest'ultimo, che segna un'evoluzione rispetto al modello della c.d. "red economy", ossia di un'economia individualista basata su logiche di sola produzione e consumo (art. 41, comma 1, Cost.) nonché della c.d. "green economy", cioè di quella prospettiva che, pur considerando le esigenze della produzione, impone al contempo di non danneggiare l'ambiente conformemente al limite dell'"utilità sociale" di cui all'art. 41, comma 2, Cost.⁸¹.

La modifica costituzionale potrebbe allora concorrere a rilanciare una previsione costituzionale, quella del comma 3 dell'art. 41 Cost., che pur avendo conosciuto alterne fortune (se non, da ultimo, un progressivo processo di abbandono), sembrerebbe possedere oggi potenzialità un tempo impensabili.

Così, tale rinnovata previsione si presenta quale fondamento per un nuovo modello economico che, pur non dovendo mai pregiudicare il nucleo essenziale della libertà d'impresa, potrebbe essere in grado in futuro di orientare virtuosamente l'attività produttiva in conformità a scopi di tutela ambientale.

4. Considerazioni conclusive

Terminato l'esame dei contenuti e degli aspetti maggiormente problematici della riforma in analisi, può essere utile sviluppare alcune considerazioni finali tese a riflettere sull'effettiva portata delle novità recate dalla l. cost. n. 1/2022.

Occorre anzitutto interrogarsi circa la natura innovativa o meno della stessa, ossia sulla relativa capacità di apportare elementi di originalità rispetto all'impianto precedente.

Da tale punto di vista non può sottacersi come molte delle modifiche introdotte potessero essere in qualche misura già ricavate per via interpretativa – secondo quanto sopra rappresentato – sulla scorta del previgente testo della Carta, e ciò principalmente grazie al fondamentale contributo esegetico della Corte costituzionale.

Una lettura limitata a siffatta prospettiva, tuttavia, se a un primo impatto potrebbe anche apparire persuasiva, non risulta considerare la più ampia incidenza della riforma, che sembra in realtà (sia pur tra luci ed ombre) possedere ulteriori significative implicazioni.

Difatti, l'inserimento di specifiche previsioni volte al consolidamento della tutela ambientale tanto all'intero dei principi fondamentali quanto della Costituzione economica, non può che conferire a quest'ultima esigenza di tutela un peculiare ruolo all'interno della sistematica della Carta, oltre che rappresentare un chiaro indirizzo programmatico per i pubblici poteri.

⁸¹ Per tale lettura dell'art. 41 Cost., *ivi*, pp. 65 ss. Sulla distinzione fra brown economy, green economy e blue economy R. FERRARA, *Brown economy, green economy, blue economy: l'economia circolare e il diritto dell'ambiente*, in F. DE LEONARDIS (a cura di), *Studi in tema di economia circolare*, cit., pp. 39 ss.

Così, ritenere che la pregressa “acquisizione giurisprudenziale” dei contenuti della riforma ne determinerebbe di per sé una sostanziale inutilità, costituisce un’argomentazione su cui non sembra errato riflettere con maggiore ponderazione.

Invero, oltre al rischio di non considerare l’ontologica variabilità di qualsivoglia attività interpretativa, pare non valutare come il legislatore costituzionale abbia voluto imprimere – condivisibilmente o meno – una chiara direttrice volta a mettere “al centro” delle decisioni pubbliche la tutela dell’ambiente nelle sue varie declinazioni.

Da qui la scelta di intervenire sui principi fondamentali, operando così non soltanto una modifica ritenuta ammissibile alla luce del chiaro orientamento della Corte sul punto, ma valorizzando al contempo proprio quella previsione – l’art. 9 Cost. – che aveva da sempre costituito il “punto di partenza” per l’elaborazione della copiosa giurisprudenza costituzionale in materia di tutela dell’ambiente.

Peraltro, l’aver interessato i principi fondamentali, oltre a possedere potenziali risvolti sulla declinazione della nostra forma di Stato (che parrebbe così assumere un connotato singolare, arricchendosi espressamente in senso ambientale l’insieme dei fini che il nostro ordinamento intende perseguire), sembra recare notevoli riflessi pure sul delicato versante dei rapporti con l’ordinamento europeo.

La riforma, infatti, segna un inevitabile ampliamento della sfera dei contro-limiti alla *primauté* del diritto dell’Unione, costituendo i principi espressi dal nuovo comma terzo dell’art. 9 Cost. un possibile argine rispetto a scelte sovranazionali – forse ad oggi poco probabili ma comunque teoricamente possibili – contrastanti con interessi di tutela ambientale.

Oltretutto, le sfide che porrà la riforma saranno verosimilmente molteplici e variegate, come testimoniato ad esempio dalla crisi energetica legata al delicato contesto politico-economico in atto.

Sarà interessante verificare il modo in cui il decisore politico, a seguito della valorizzazione dell’ambiente tra i principi fondamentali, riuscirà a far fronte a un fabbisogno sempre crescente senza però riattivare percorsi di approvvigionamento inconciliabili con il consolidamento della tutela ambientale in Costituzione.

La modifica costituzionale, dunque, anche nel suo connotato apparentemente più “ricognitivo”, pare rivelare un inaspettato carattere di innovatività, risultando alla stessa sotteso un autentico cambio di prospettiva dalle conseguenze sistematiche più varie e ad oggi, probabilmente, solo in parte immaginabili.

Suggestivo in tale ottica è altresì il richiamo agli interessi delle future generazioni, che sembra imporsi tra gli elementi maggiormente significativi della

riforma in quanto capace di proiettare la tutela dell'ambiente al di là di una visione di breve termine e di recuperare al tempo stesso una dimensione, quella intergenerazionale, più volte richiamata (sia pur in ambiti diversi, secondo quanto si è potuto verificare) anche dal giudice costituzionale.

L'effettiva considerazione degli interessi delle future generazioni sul fronte ambientale dipenderà probabilmente anche dalla capacità delle Istituzioni di munirsi di regole e procedimenti, tanto a livello legislativo quanto amministrativo, in grado di assicurare un apposito bilanciamento della "variabile" intergenerazionale nell'assunzione delle decisioni pubbliche⁸².

Analogamente, tale considerazione non potrà che dipendere dalla sensibilità che svilupperà la Corte costituzionale – e il giudice in generale – nel vagliare quelle disposizioni contrastanti con il nuovo parametro di legittimità.

Ciò posto, al di là del richiamo alla tutela degli animali (su cui, come si è visto, pure non mancano elementi di criticità), altro aspetto da tenere senz'altro in considerazione è la modifica dell'art. 41 Cost.

Secondo quanto si è già potuto osservare, quest'ultima parrebbe orientata a conferire maggiore solidità al nuovo disposto dell'art. 9 della Carta, rappresentando un riflesso di tale previsione all'interno della c.d. "Costituzione economica".

Se pertanto sembra sussistere una chiara relazione fra la modifica dell'art. 9 e quella dell'art. 41 Cost., occorre interrogarsi semmai sull'utilità della seconda considerata la prima.

In proposito non può sottacersi come il rafforzamento della tutela ambientale all'interno dei principi fondamentali rechi con sé il rischio che ogni ulteriore modifica costituzionale ispirata dalla medesima *ratio* o finalità possa risultare ripetitiva, se non addirittura superflua.

Pur permanendo una simile criticità, non devono tuttavia sottovalutarsi le potenzialità sottese alla modifica dell'art. 41 Cost., che potrebbe in realtà mantenere una sua coerenza e ragionevolezza.

Tale ambito, infatti, rimasto probabilmente sullo sfondo tra i contenuti della riforma, si presenta – per le ragioni su cui ci siamo soffermati – non poco significativo, incidendo sul delicato binomio "economia-ambiente" e, al tempo stesso, apparendo in grado di disegnare una rinnovata collocazione dello Stato

⁸² Al riguardo si vedano le riflessioni di M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit., p. 148 s. che, nel segnalare la "miopia" del legislatore costituzionale laddove non ha previsto "alcuna ulteriore specificazione, né di natura sostanziale, né di natura formale-procedimentale", osserva come "le scelte dei legislatori e degli amministratori potranno risultare giuridicamente sindacabili dai giudici solo in presenza di precisi parametri normativi posti a presidio della validità dei loro atti, residuando altrimenti (per il giudice costituzionale o per il giudice comune) il solo scrutinio sulla non manifesta irragionevolezza (o arbitrarietà) di quelle scelte".

sul delicato versante della programmazione e del coordinamento dell'attività economica.

La contestuale modifica dell'art. 41 Cost., che si pone quindi nel solco del riformulato art. 9 Cost., pare allora esprimere una precisa "scelta di campo" del legislatore costituzionale in favore di una decisa valorizzazione della dimensione ambientale all'interno della sfera economica.

Invero, l'inserimento all'interno dell'art. 41, comma secondo, Cost. del riferimento alla salute e all'ambiente non può che far assumere proprio all'interesse ambientale, intimamente connesso con quello della salute, un peculiare ruolo all'interno di quell'opera di bilanciamento che il giudice costituzionale ci ha ricordato dover sempre operarsi comunque secondo criteri di proporzionalità e ragionevolezza.

Di non minor rilievo si presenta poi la modifica del comma terzo dell'art. 41 Cost., attraverso l'aggiunta dei fini ambientali quale condizione giustificativa di un indirizzo e coordinamento "pubblico" dell'attività economica.

Si è visto che tale previsione può, in prospettiva, ricoprire un ruolo assai importante nell'implementazione di nuovi modelli di sviluppo – come quello dell'economia circolare – che cercano di contemperare esigenze di crescita e produzione con un virtuoso utilizzo delle risorse e dei beni disponibili.

Da qui il possibile "rilancio" di una disposizione la cui operatività era andata progressivamente ridimensionandosi e che tuttavia non potrà prescindere da un inevitabile raccordo con il quadro europeo, a sua volta orientato alla valorizzazione di una dimensione "circolare" dell'economia come testimoniato dai molteplici atti a vari livelli in tal senso adottati.

Peraltro, anche la modifica del terzo comma dell'art. 41 Cost. sembra in grado di poter in qualche misura possedere riflessi sulla declinazione della forma di Stato, assistendosi a un ribilanciamento – per fini di tutela ambientale, è bene sottolinearlo – del ruolo dell'autorità rispetto a quello della libertà (in particolare d'impresa) dei cittadini.

Aspetto, quest'ultimo, notevolmente delicato che, se per un verso pare poter mitigare visioni ultraliberistiche in favore di un approccio più attento ad esigenze sociali e ambientali, d'altra parte si ritiene non dover mai addivenire a inammissibili compressioni o ridimensionamenti della libertà d'iniziativa economica, che dovrà semmai essere soltanto orientata verso modelli di sviluppo più sostenibili.

Conclusivamente, al di là degli aspetti positivi e negativi della riforma, lo sforzo che dovranno compiere gli interpreti sarà quello di avvicinarsi alla stessa in modo quanto più oggettivo possibile e scevro da preconcetti fuorvianti, onde comprendere le potenzialità che potrà offrire nell'adozione di politiche che riescano a garantire un equilibrato bilanciamento tra esigenze di tutela dell'ambiente e di crescita economica.

Ciò con la speranza che il decisore politico, da un lato, e il giudice (delle leggi e non soltanto), dall'altro, operino una virtuosa applicazione delle innovazioni apportate alla Carta. Solo in tal modo, infatti, il consolidamento della tutela ambientale in Costituzione potrà rappresentare un'occasione di sviluppo e non un ostacolo all'esercizio di altri diritti e libertà di preminente rilevanza costituzionale.