

NOTE MINIME SULLA SOPRAVVIVENZA DEI VALORI AMBIENTALI  
ALLA LORO COSTITUZIONALIZZAZIONE

**GIAN LUCA CONTI\***

**Sommario**

1. Premessa: eterogenesi dei fini. – 2. Spunti dai lavori preparatori. – 3. Il futuro incerto dello sviluppo sostenibile. – 4. Sguardi critici e problemi di *drafting*. – 5. La Costituzione degli animali. – 6. Conclusioni: i valori ambientali potranno sopravvivere alla loro costituzionalizzazione?

**Abstract**

*The article critically analyses the constitutional amendment approved by Constitutional Law No. 1 of 2022. Will environmental values survive their constitutionalisation?*

**Suggerimento di citazione**

G.L. CONTI, *Note minime sulla sopravvivenza dei valori ambientali alla loro costituzionalizzazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2022. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Professore ordinario di Diritto costituzionale all'Università di Pisa.  
Contatto: [gianluca.conti@unipi.it](mailto:gianluca.conti@unipi.it)

### 1. Premessa: eterogenesi dei fini

La l. cost. 1/2022, in apparenza, compie due operazioni: in primo luogo, collega esplicitamente la tutela dell'ambiente alla libertà di iniziativa economica, senza però fare esplicitamente propria la logica dello sviluppo sostenibile che, invece, sembra negare; in secondo luogo, corregge e consolida il filone giurisprudenziale che ha costituzionalizzato l'ambiente sin dal 1986<sup>1</sup>, affermando la primazia assoluta dei valori ambientali.

Entrambe le operazioni meritano di essere prese sul serio anche se impongono una notevole prudenza.

Malgrado le sue multiformi ambiguità, la nozione di sviluppo sostenibile è una parte importante della storia dei principi ambientali, e, probabilmente, non sarebbe ragionevole modificare la rotta seguita sin qui dal nostro ordinamento anche per effetto del timone eurounitario.

Nello stesso tempo, questa legge costituzionale pone due questioni che riguardano la struttura della Costituzione. L'integrazione dei principi fondamentali, che non era mai avvenuta dopo la pubblicazione della gazzetta ufficiale del 1° gennaio 1948, cambia l'idea di contratto sociale che aveva guidato i Costituenti? Nel momento in cui la Costituzione chiede al legislatore di assicurare un elevato livello di tutela ambientale, la Corte costituzionale diventa il giudice "tecnico" della legislazione ambientale sotto il profilo della sua adeguatezza?

Di conseguenza, la l. cost. 1/2022 è intrisa di ambiguità: modifica i Principi Fondamentali della Costituzione, ma non chiarisce quale sia la sua efficacia; sembra ricondurre la Corte costituzionale a un esercizio di maggiore prudenza rispetto alla creazione per via pretoria di un valore costituzionale, ma potrebbe essere interpretata in modo da aumentare il potere discrezionale della Corte, spingendolo fino a valutare nel merito tecnico le scelte degli standard ambientali da parte del legislatore.

Queste ambiguità, che sottintendono una sorta di eterogenesi dei fini, possono essere superate solo cercando di interpretare con analitica umiltà la l. cost. 1/2022 perché si tratta, comunque, di una modifica della Costituzione che deve essere oggetto della massima considerazione da parte dei suoi interpreti<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Il riferimento è, ovviamente, a Corte cost. 151/1986 e 641/1987, e alla successiva giurisprudenza costituzionale che attraverso diverse tappe, non facilmente organizzabili, ha costruito il valore costituzionale dell'ambiente. Sul tema, per tutti perché caratterizzati da preveggenza attuale: S. GRASSI, *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, Milano – Giuffrè, 2012, e di M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano – Giuffrè, 2000.

<sup>2</sup> La XVIII Legislatura, che spirerà il 25 settembre 2022, non è stata affatto priva di un certo spirito garibaldino in materia costituzionale. Al di là dei programmi di riforma costituzionale propugnati all'inizio del primo governo Conte, su cui il dossier di *astrid-online*, <https://www.astrid-online.it/dossier/dossier-r/riforme-costituzionali-governo-conte/index.html?page=1>, si è susseguita una riduzione del numero dei parlamentari, che può essere considerata temeraria, e una modifica dell'art. 119,

## 2. Spunti dai lavori preparatori

I lavori preparatori della l. cost. 1/2022 sono particolarmente scarni.

Può essere considerato meritevole di considerazione che tutte le riforme costituzionali della XVIII Legislatura si sono mosse, in prima lettura, dal Senato che perciò sembra avere assunto il ruolo di avanguardia del diritto costituzionale, se si può utilizzare questa espressione<sup>3</sup>.

L'esame in sede referente delle abbinare proposte di legge S. 83, S. 212 e S. 1203 è cominciato al Senato della Repubblica nella seduta dell'8 ottobre 2019 della 1° Commissione Affari costituzionali, quando è stato deliberato lo svolgimento di un ciclo di audizioni informali, che si sono tenute nelle sedute del 24 ottobre, 14 e 27 novembre 2019, 4 febbraio, 23 settembre 2020 e si sono concluse il 19 aprile 2021.

Alle audizioni hanno partecipato: Amendola, D'Atena, Pertici, Morrone, Cerini, Porena, Fracchia, Azzariti, Grasso, Cecchetti, Maddalena, Mazzoli, Palici di Suni, D'Amico, Trucco, nonché l'Unione Veneta Allevatori e l'Unione delle Filiere Agroalimentari.

Nella seduta del 4 novembre 2020, la Commissione ha istituito un Comitato ristretto per l'individuazione di un testo unificato dei disegni di legge in esame: nel corso dei lavori della Commissione sono stati congiunti anche i disegni di legge costituzionale n. 1532, 1627, 1632, 938 e 2160. Il Comitato ristretto ha completato i suoi lavori il 23 marzo 2021 adottando per il prosieguo il testo unificato formulato dalla relatrice. L'esame della Commissione è proseguito nelle sedute del 20 aprile, 5, 18 e 19 maggio 2021, quando è stato proposto il testo unificato. L'assemblea ha approvato il testo unificato proposto dalla Commissione cui è stato aggiunto un ulteriore articolo che prevede una clausola di salvaguardia per le Regioni a statuto speciale e le province autonome in materia di tutela degli animali. La proposta è stata approvata con 224 voti favorevoli, 23 astenuti e nessun voto contrario.

Il tema maggiormente dibattuto è stato la tutela degli animali<sup>4</sup>.

Cost. di sicuro interesse perché è la prima volta che un disegno di legge di iniziativa popolare modifica la Costituzione, ma anche di una certa complessità: perché le Isole meritano una speciale considerazione rispetto ad altri territori egualmente svantaggiati?

Il tratto essenziale di tutte queste riforme, però, è stato l'unanimità che ne ha caratterizzato l'approvazione e che, ovviamente, è nemico di scelte coraggiose o potenzialmente impopolari.

<sup>3</sup> Questo ruolo è particolarmente evidente con riferimento ai regolamenti parlamentari: dal 2017, è il Senato che traina la Camera su questo delicato versante. Questo è interessante perché se Senato significa tradizione, quando l'innovazione viene dalla tradizione significa che il valore dell'innovazione è nel senso della conservazione attraverso limitati interventi di manutenzione piuttosto che della trasformazione.

<sup>4</sup> Sul tema, G. PELAGATTI, *La costituzionalizzazione simbolica degli animali nella revisione dell'art. 9*, in *Amministrazione in cammino*, 8 luglio 2022.

Alla Camera, l'iter è iniziato in Commissione il 23 giugno 2021 ed è terminato in Assemblea il 12 ottobre 2021, quando il testo è stato approvato senza alcuna modificazione, con 387 voti favorevoli e nessun voto contrario.

La I Commissione Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ha avviato l'esame della proposta C. 3156 pervenuta dal Senato e delle abbinate proposte di legge nella seduta del 23 giugno 2021, il 29 giugno 2021 è stato adottato come testo base il testo pervenuto dal Senato. Nella seduta del 7 luglio 2021, sono state esaminate 21 proposte emendative senza l'approvazione di alcun emendamento. Nella seduta del 29 luglio 2021, si è preso atto dei pareri favorevoli delle Commissioni VI, VII, VIII, X, XII e XIII, dando mandato a riferire alla relatrice in senso favorevole all'Assemblea sul provvedimento nel medesimo testo trasmesso dal Senato. La discussione in Assemblea si è svolta nelle sedute dell'11 e del 12 ottobre 2021.

Il 3 novembre 2021, dopo l'esame in sede referente svolto dalla Commissione Affari costituzionali svolto nella seduta del 26 ottobre 2021, l'Assemblea del Senato ha approvato in seconda deliberazione con la maggioranza dei due terzi, i voti favorevoli sono stati 218, gli astenuti 2, i voti contrari nessuno. È singolare che in seconda deliberazione i voti favorevoli siano stati meno che in prima deliberazione (218 anziché 223).

Nella seduta dell'8 febbraio 2022, dopo l'esame in sede referente da parte della I Commissione permanente, iniziato e terminato il 19 gennaio 2022, la Camera ha approvato definitivamente il testo che le era stato trasmesso dal Senato, con 468 voti favorevoli<sup>5</sup> e un voto contrario.

L'aspetto più interessante dell'iter di approvazione della l. cost. 1/2022 è che questo procedimento legislativo, sul piano politico, sembra essere stato fortemente influenzato dalle dichiarazioni del Presidente del consiglio dei ministri Mario Draghi, in sede di dichiarazioni programmatiche al Senato: la fiducia al Governo Draghi è stata votata il 17 febbraio 2021, la 1° Commissione permanente ha licenziato il testo base il 23 marzo 2021 e nelle sue dichiarazioni programmatiche Draghi collega esplicitamente lo sviluppo, inteso come nuova ricostruzione della Nazione, un compito esplicitamente assimilato al dopo guerra, alla tutela dell'ambiente.

Questo sembra essere il significato più profondo della l. cost. 1/2022: i valori ambientali sono centrali per la costruzione dell'indirizzo politico.

<sup>5</sup> I deputati Deidda e Ferro hanno segnalato che nel corso della votazione avevano erroneamente espresso voto favorevole mentre in realtà si volevano astenere. Entrambi fanno parte del gruppo di Fratelli d'Italia.

### 3. Il futuro incerto dello sviluppo sostenibile

Lo sviluppo sostenibile è il punto di arrivo del complesso percorso della giurisprudenza costituzionale in materia ambientale, dopo la stagione dell'ambiente come valore primario e assoluto<sup>6</sup>, ha poi considerato l'ambiente come strumento di riequilibrio nei rapporti Stato – regioni disegnati dalla riforma del Titolo V<sup>7</sup>, è arrivata a definire l'ambiente come un bene materiale<sup>8</sup>, ed è infine giunta a leggere la tutela dell'ambiente nel complessivo prisma dello sviluppo sostenibile, soprattutto con la giurisprudenza che si è confrontata con il caso ILVA (Corte cost. 85/2013, 182/2017, 58/2018).

Rispetto a questo percorso, la l. cost. 1/2022 segna un arretramento che suona come censura. L'ambiente deve essere tutelato in assoluto perché la libertà di iniziativa economica non può sacrificare né la salute né l'ambiente.

Il fulcro delle attribuzioni di arbitraggio di competenza della Corte costituzionale si sposta, perciò, dalla valutazione della ragionevolezza dei limiti reciproci che lo sviluppo e la tutela dell'ambiente si pongono alla efficacia delle misure di tutela dell'ambiente espresse dal legislatore. Prima della l. cost.

<sup>6</sup> Vedi, fra le altre, Corte cost. 641/1987; 1031/1988; 67/1992; 318/1994. Il tratto essenziale di questa giurisprudenza è che l'ambiente viene disegnato come un "valore" assoluto e primario di invenzione della Corte, la quale afferma che si tratta di un diritto individuale, ma anche di un interesse della collettività e, infine, di un bene materiale ovvero immateriale.

<sup>7</sup> Tipicamente Corte cost. 407/2002, dove l'ambiente è definito non "una materia in senso stretto", in quanto la disposizione costituzionale avrebbe un valore non oggettivo, ma finalistico. Inoltre, trattandosi di una competenza che "si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze", si è ritenuto che allo Stato spetterebbe "solo il potere di fissare standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali". Si pongono in continuità: Corte cost. 222/2003 e 307/2003.

<sup>8</sup> In questi termini, 367 e 368/2007. Per la prima: il paesaggio è un valore primario ed assoluto, la tutela del paesaggio è la tutela del complesso dei beni materiali che danno una determinata forma al territorio, sul territorio gravano più interessi pubblici, taluni che guardano alla sua conservazione, e che sono di competenza esclusiva dello Stato, talaltri che riguardano la sua fruizione e che appartengono alla competenza concorrente regionale particolarmente in materia di governo del territorio e valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, di talché la conservazione è un limite alla fruizione e la allocazione delle due funzioni a soggetti diversi ha una precisa logica di tutela.

Per la seconda, *per la soluzione del problema del riparto di competenze tra Stato, Regioni e Province autonome in materia di ambiente, che sovente l'ambiente è stato considerato come "bene immateriale".*

*Senonché, quando si guarda all'ambiente come ad una "materia" del riparto della competenza tra Stato e Regioni, è necessario tener presente che si tratta di un bene della vita, materiale e complesso, la cui disciplina comprende anche la tutela e la salvaguardia delle qualità e degli equilibri delle sue singole componenti. In questo senso, del resto, si è già pronunciata questa Corte con l'ordinanza n. 144 del 2007, per distinguere il reato edilizio da quello ambientale.*

*Oggetto di tutela, come si evince anche dalla Dichiarazione di Stoccolma del 1972, è la biosfera, che viene presa in considerazione, non solo per le sue varie componenti, ma anche per le interazioni fra queste ultime, i loro equilibri, la loro qualità, la circolazione dei loro elementi, e così via. Occorre, in altri termini, guardare all'ambiente come "sistema", considerato cioè nel suo aspetto dinamico, quale realmente è, e non soltanto da un punto di vista statico ed astratto.*

In questi termini, vedi anche 378/2007, 142, 180, 214, 220, 329, 437/2008, 61/2009.

1/2022, la Corte poteva entrare nel merito del bilanciamento perché riteneva inevitabile che questo bilanciamento dovesse essere operato. Dopo l'ambiente diventa un bene *extra commercium* secondo una impostazione sostenuta con forza da Azzariti nel ciclo di audizioni al Senato<sup>9</sup>.

Tuttavia la Corte costituzionale può valutare nel merito delle scelte di tutela operate dal legislatore perché nessuna norma di legge può consentire alla libertà di iniziativa economica di svolgersi in modo da arrecare un danno all'ambiente. La costituzionalizzazione del danno ambientale ha un senso se è rivolta essenzialmente verso il legislatore il quale deve assicurare per mezzo degli standard ambientali che nessun fabbricante, nel senso utilizzato dalla legislazione eurounitaria, possa arrecare un danno. Spetta, perciò alla Corte costituzionale di verificare, ad esempio, se i valori soglia indicati nell'allegato 5 alla Parte IV, Titolo V al codice dell'ambiente "Concentrazione soglia di contaminazione nel suolo, nel sottosuolo e nelle acque sotterranee in relazione alla specifica destinazione d'uso dei siti", siano effettivamente legittimi perché in grado di assicurare l'impossibilità di danni per l'ambiente.

Si tratta di uno spostamento della Corte costituzionale, se così mi posso esprimere, non da poco.

La Corte nel modello dello sviluppo sostenibile arbitra, nelle forme del giudizio di legittimità incidentale, un conflitto di attribuzioni fra il potere giudiziario e il potere legislativo intorno al diritto alla salute.

Nel modello della l. cost. 1/2022, spinto agli estremi, come sicuramente non accadrà, la Corte potrebbe diventare, dilatando neppure troppo i propri poteri istruttori, il giudice ultimo dell'ambiente.

#### 4. Sguardi critici e problemi di *drafting*

Sono diversi gli sguardi critici che si sono appuntati sulla l. cost. 1/2022.

In primo luogo, vi sono coloro che hanno ritenuto che la modifica di una disposizione della Costituzione espressa dai primi dodici articoli della Costituzione determinerebbe una rottura della continuità costituzionale secondo i principi espressi da Corte cost. 1146/1988<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> La stessa impostazione ha caratterizzato anche l'intervento di Amendola.

<sup>10</sup> In questi termini, T.E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *Federalismi*, 23 giugno 2021, seguito da G. DI PLINIO, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, ivi, 1° luglio 2021. Per Frosini, *con la modifica dell'art. 9 si sfata quello che era considerato un tabù costituzionale, e cioè che non si modificano i principi supremi. Lo ha detto nel 1988 la Corte costituzionale con la sentenza n. 1146, imponendo un limite al potere di revisione costituzionale ex art. 138 e avvalorando la tesi che "la forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale", come recita l'art. 139, consiste, appunto, nell'immodificabilità dei principi supremi. Tali debbono essere ritenuti i principi fondamentali, quindi quelli previsti dall'art. 1 all'art. 12, che strutturano l'essenza, come forma, dello stato repubblicano. Se non si volessero ritenere supremi i principi fondamentali, espressamente previsti come tali dalla costituzione, allora sarebbero privati di una precisa codificazione*

Si può obiettare che autorevole dottrina<sup>11</sup> sostiene che i principi fondamentali della Costituzione non sono contenuti dai primi 12 articoli, sia nel senso che vi sono principi fondamentali espressi altrove – uno per tutti: l’art. 139, Cost. – sia nel senso che vi sono articoli nei primi 12 che non possono essere considerati principi fondamentali – uno per tutti l’art. 12, Cost.<sup>12</sup>.

Avere collocato la tutela dell’ambiente fra i principi fondamentali, nel luogo in cui lo aveva scoperto la giurisprudenza della Corte costituzionale, può essere considerato un argomento per considerare flessibile, siccome aperto alla evoluzione, il contratto sociale e questo potrebbe aprire a riflessioni piuttosto interessanti.

Altri hanno sottolineato la sostanziale inutilità della riforma che, in fondo, non aggiungerebbe molto al formante giurisprudenziale della Corte, sia in punto di tutela dell’ambiente che di limiti alla libertà di iniziativa economica<sup>13</sup>, aggiungendo anche una serrata critica della ideologizzazione dei valori ambientali operata dalla riforma, richiamando i concetti sviluppati dall’ormai anziano, ma non per questo meno acuto o profondo, Schmitt di Ebrach<sup>14</sup>.

Il primo aspetto sembra una petizione di principio: nessuno sa come sarà interpretata la l. cost. 1/2022 e il secondo è una battaglia difficile da vincere: è la Corte costituzionale che considera la Costituzione come un luogo di mediazione e composizione di valori assiologicamente vivi e pulsanti nella coscienza della Repubblica.

Al di là delle questioni di fondo poste dalla l. cost. 1/2022, per le quali occorrono più polmoni di quelli che respirano l’afa di queste pagine, i problemi più interessanti sono di *drafting*. Così, in primo luogo: la tutela dell’ecosistema affidata in via esclusiva alla legge dello Stato dall’art. 117, secondo comma, lett. s) costituisce una materia diversa dalla tutela degli ecosistemi che la Repubblica deve assicurare ai sensi dell’art. 9, terzo comma<sup>15</sup>?

*costituzionale e quindi andrebbero ritenuti quali meta norme, ovvero meta principi e come tali non potrebbero assurgere a parametro costituzionale.* Questo argomento è lucidamente dibattuto da 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 M. Cecchetti, L. Ronchini, E. Bruti Liberati (ed.), *Tutela dell’ambiente: diritti e politiche*, Napoli – Editoriale Scientifica, 2022.

<sup>11</sup> In questi termini, A. CERRI, voce *Revisione costituzionale*, in Enc. giur. Treccani, Roma, 1991 (e aggiornamento 2011), L. PALADIN, *Le fonti del diritto*, Bologna, 1996 e dello stesso A., *I ‘principi fondamentali’ della Costituzione repubblicana: una prospettiva storica*, adesso in Id., *Saggi di storia costituzionale*, Bologna – Il Mulino, 2008.

<sup>12</sup> Ma vedi le osservazioni di G.L. CONTI, *Divagazioni emblematiche: lo stemma della Repubblica come norma*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2019. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

<sup>13</sup> In questi termini, oltre alle serrate critiche di Di Plinio che si sono rammentate, L. CASSETTI, *Salute e ambiente come limiti “prioritari” alla libertà di iniziativa economica?*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 23 giugno 2021.

<sup>14</sup> G. DI PLINIO, *L’insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell’ambiente*, cit.

<sup>15</sup> Non è di questa opinione Cecchetti per il quale la declinazione al singolare del lemma ecosistema in 117, secondo comma, lett. s) sarebbe una incongruenza successivamente corretta dalla legge

Se le parole hanno un senso, la stessa parola se usata al singolare o al plurale deve avere un senso diverso.

In questo preciso caso, la possibilità di distinguere fra una tutela dell'ecosistema intesa in senso generale e astratto come la fissazione degli standard cui è connesso un livello accettabile di conservazione delle risorse naturali, standard che devono essere uniformi sull'intero territorio nazionale, e una tutela sito-specifica che tiene conto delle peculiarità territoriali, sembrerebbe una ragionevole soluzione alle tensioni che la Corte costituzionale ha dapprima risolto con la teoria della materia / non materia e che poi ha esasperato con il filone dell'ambiente come bene materiale, di talché potrebbe essere considerato come un intervento di ragionevole razionalizzazione, nel solco delle revisioni consolidanti<sup>16</sup>.

In secondo luogo, la tutela della biodiversità è uno dei compiti fondamentali della Repubblica in 9, terzo comma ma non trova un corrispondente nell'art. 117, secondo comma, lett. s). Questa omissione deve avere un significato e, anche in questo caso, il senso della interpretazione è il tentativo di superare i problemi che i tornanti giurisprudenziali della Corte costituzionale hanno via via evidenziato.

In questo caso, appare ragionevole ricostruire la biodiversità come una materia di legislazione concorrente perché diretta a salvaguardare, regione per regione, ma anche sito per sito, ciò che ha reso ogni luogo singolarmente unico.

In terzo luogo, il rinvio agli interessi delle future generazioni è un richiamo al nucleo essenziale dello sviluppo sostenibile<sup>17</sup>, anche se non pare che la l. cost.

*cost. 1/2022: Del tutto opportunamente, dunque, il testo di revisione in esame sceglie di introdurre in Costituzione il riferimento esplicito all'ambiente come oggetto unitario e onnicomprensivo, ma lo fa, al tempo stesso, avendo cura di declinarne le principali componenti, ossia, per un verso, lasciando inalterato il tradizionale e fecondissimo riferimento al "paesaggio" contenuto nel secondo comma dell'art. 9, per l'altro, introducendo gli ormai consolidati riferimenti alla tutela della "biodiversità" e degli "ecosistemi", con ciò definitivamente superando anche l'anomalia della formula contenuta nell'art. 117, secondo comma, lett. s), in cui la materia di potestà legislativa esclusiva dello Stato è indicata impropriamente con il riferimento all'"ecosistema" declinato al singolare (M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtù (anche) innovativa e molte lacune*, cit.).*

<sup>16</sup> Sul tema, vedi, per tutti, G. SILVESTRI, *Spunti di riflessione sulla tipologia e sui limiti della revisione costituzionale*, in AA. VV., *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, II, Giuffrè, Milano, 1987, pp. 1187-1189, cit. da M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtù (anche) innovativa e molte lacune*, cit.

<sup>17</sup> La matrice dello sviluppo sostenibile è di diritto internazionale e, in particolare, questo concetto nasce dalla consapevolezza della necessità di tenere in adeguato conto nella fissazione degli standard di tutela ambientale dei bisogni degli Stati in via di sviluppo, ai quali non possono essere imposte le stesse misure di tutela che gravano sui paesi industrializzati i quali hanno potuto raggiungere un elevato livello di benessere anche per effetto di discipline ambientali assenti o comunque non rigorose di talché l'affermazione a livello internazionale di un elevato livello di tutela ambientale nei confronti dei paesi che ancora non hanno raggiunto lo stesso livello di industrializzazione dei paesi più industrializzati avrebbe un sapore protezionistico. In questi termini, merita di essere letta la storia di un concetto



1/2022 abbia saputo cogliere le potenzialità di questo concetto: lo sviluppo sostenibile, per come sviluppato a livello eurounitario e per come affermato dal diritto internazionale a un livello consuetudinario, costituisce una nuova dimensione della equità, è l'elemento chiave dell'equilibrio fra valori inevitabilmente in tensione reciproca che possono trovare un ragionevole assestamento solo attraverso la reciproca tensione e il reciproco riconoscimento. In questa chiave è apparsa molto rilevante la trasfigurazione del CIPE in CIPRESS *al fine di rafforzare il coordinamento delle politiche pubbliche in vista del perseguimento degli obiettivi in materia di sviluppo sostenibile indicati dalla risoluzione A/70/L.I adottata dall'Assemblea generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite il 25 settembre 2015* (art. 1 bis, d.l. 111/2019)<sup>18</sup>.

Tuttavia, se, da un lato, l'orientamento sottostante alla l. cost. 1/2022 sembra avere avuto di mira la negazione piuttosto che la promozione di un bilanciamento fra i valori ambientali e gli altri valori costituzionali, dall'altro lato, poche nozioni sono più complesse e ambigue dello sviluppo sostenibile che costituisce sicuramente un set di valori di grande rilievo per l'opera di sintesi politica affidata al legislatore e per l'esercizio della funzione di indirizzo politico da parte dell'esecutivo, ma che, con altrettanta sicurezza, difficilmente può essere utilizzato dalla Corte costituzionale nel controllo di costituzionalità delle leggi.

Più in generale, e anche questa è una questione di *drafting* perché la scelta di dove collocare una norma all'interno di un testo normativo è in sé una frazione della norma, la collocazione della tutela dell'ambiente fra i principi fondamentali della Repubblica crea una nuova dimensione sia dell'ambiente che dei principi fondamentali, così, a titolo esemplificativo, se la repubblica tutela l'ambiente e l'Italia, intesa come espressione geografica e naturalistica ma anche come il prodotto culturale del risorgimento, è una repubblica democratica, significa che i valori ambientali entrano a far parte della relazione di identità

che trova le proprie origini nella legislazione forestale italiana di inizio secolo (si possono richiamare la legge 20 maggio 1877, n. 3917, legge Maiorana, cui è succeduto il r.d.l. 3267 del 30/12/1923, cc.d. legge Serpieri), che, per prime, hanno imposto di configurare lo sfruttamento economico delle risorse boschive come valorizzazione del patrimonio forestale, ma che si afferma con la dichiarazione di Stoccolma del 1972, il rapporto Brundtland *Our common future* del 1987 e che trova un significativo punto di arrivo nella convenzione di Aarhus del 1998, quando, per la prima volta, il principio dello sviluppo sostenibile viene declinato insieme ai canoni della giustizia sociale e dello Stato di diritto, fino a trovare un assestamento per effetto della Convenzione di Parigi (su cui, P. Pantaleone (ed.), *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente. Sviluppi e sfide per gli Stati, le imprese e gli individui*, numero monografico di *Il diritto dell'economia*, 2021), come equità armonizzatrice (E. FREDIANI, *Il paradigma trasversale dello sviluppo sostenibile*, in *Il diritto dell'economia*, 1/2015).

Lo sviluppo sostenibile è uno dei principi cardine del diritto ambientale positivo per effetto dell'art. 3 quater, codice dell'ambiente, introdotto dall'art. 1, secondo comma, d.lgs. 4/2008.

<sup>18</sup> Sul CIPE, con taglio monografico, G. MOBILIO, *CIPE e Costituzione. Governare attraverso i comitati interministeriali*, Napoli – Editoriale Scientifica, 2018.

che 1, Cost. pone fra repubblica e democrazia. O, ancora, l'ambiente come principio fondamentale vive sia della solidarietà di cui a 2, Cost.<sup>19</sup>, nel senso che la tutela dell'ambiente non può essere intesa come valore assoluto ma come dovere di tollerare quelle alterazioni che sono indispensabili ad assicurare il perseguimento degli obiettivi di benessere collegati a 3, Cost. L'eguaglianza, letta in uno con la tutela dell'ambiente, degli ecosistemi e della biodiversità, porta a una intollerabilità verso le diseguaglianze ambientali, diventa molto difficile tollerare che taluno possa essere costretto dai doveri di solidarietà a sopportare condizioni ambientali sproporzionatamente peggiori rispetto al resto del territorio nazionale. Soprattutto, però, l'aver collocato la tutela dell'ambiente nel seno di 9, Cost., dove il patrimonio storico – artistico e il paesaggio definiscono l'identità della nazione, fa sì che l'ambiente sia, a sua volta, una parte essenziale dell'identità della nazione.

Sorgono, in questo modo, due diverse dimensioni dell'ambiente, evidenti dalla diversa collocazione della tutela dell'ambiente: in primo luogo, vi è l'ambiente come principio fondamentale che vive necessariamente in un equilibrio reciprocamente condizionante con tutti gli altri principi fondamentali e che evoca la collaborazione di tutti gli enti che compongono la repubblica. In secondo luogo, vi è l'ambiente come sicurezza ambientale che ha bisogno dell'intervento uniforme dello Stato perché è intollerabile una distribuzione diversificata dei doveri di solidarietà ambientale sul territorio nazionale.

### 5. La Costituzione degli animali

La riforma dell'art. 9, Cost. non risponde alla domanda di tutela espressa da quanti ritengono gli animali esseri senzienti<sup>20</sup>, ovvero più timidamente riflettono sul valore dell'art. 13, TFUE<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> È la nota impostazione di F. FRACCHIA, *La tutela dell'ambiente come dovere di solidarietà*, in *Il diritto dell'economia*, 3-4/2009.

<sup>20</sup> Sugli animali e il diritto, D. CERINI, *Il diritto e gli animali: note giusprivatistiche*, Torino – Giapichelli, 2012 e l'audizione della stessa Cerini in Senato sul progetto di legge costituzionale di modifica degli artt. 9 e 41: *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*, facilmente reperibile in rete.

<sup>21</sup> L'art. 13, TFUE stabilisce: *Nella formulazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione nei settori dell'agricoltura, della pesca, dei trasporti, del mercato interno, della ricerca e sviluppo tecnologico e dello spazio, l'Unione e gli Stati membri tengono pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti, rispettando nel contempo le disposizioni legislative o amministrative e le consuetudini degli Stati membri per quanto riguarda, in particolare, i riti religiosi, le tradizioni culturali e il patrimonio regionale*. Sul tema assume notevole rilievo anche la Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione degli animali da compagnia, approvata a Strasburgo il 13 novembre 1987.

Tipicamente è stato detto che questa norma si limita ad esprimere una riserva di legge statale la quale avrebbe dovuto essere espressa emendando l'art. 117, secondo comma, Cost., senza toccare i principi fondamentali<sup>22</sup>.

Nessuna 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. Questa tutela ha un senso perché gli animali hanno bisogno di una disciplina che tenga conto della loro sensibilità, della loro capacità di provare qualcosa di simile a un sentimento, di percepire ciò che li circonda esprimendo una loro razionalità tutt'altro che animale.

Nello stesso tempo, si deve ritenere che nel momento in cui si dice che lo Stato deve provvedere a individuare le forme e i limiti della tutela degli animali si afferma una competenza di tipo concorrente in cui allo Stato spettano i principi fondamentali mentre le regioni possono intervenire all'interno di questa cornice. Sarebbe del tutto assurdo pensare che l'art. 9, terzo comma, come introdotto dall'art. 1, legge cost. 1/2022, determini la futura incostituzionalità delle norme regionali in materia, solo per fare un esempio, di anagrafe canina<sup>23</sup>.

## **6. Conclusioni: i valori ambientali potranno sopravvivere alla loro costituzionalizzazione?**

Può essere facile sottovalutare il valore della l. cost. 1/2022: in apparenza si tratta di una riforma che si limita a recepire malamente gli approdi della giurisprudenza costituzionale in materia ambientale.

In realtà, come si è tentato di illustrare, questi approdi non sono caratterizzati dalla univocità e non è neppure molto semplice orientarsi all'interno di questa giurisprudenza senza tenere conto delle peculiarità del caso specifico: astrarre senza distinguere non è un buon esercizio quando si manovra il materiale giurisprudenziale.

La l. cost. 1/2022 conosce molto bene questo materiale giurisprudenziale e lo intende superare affermando, almeno in apparenza, la supremazia dei valori ambientali e la loro natura assoluta.

<sup>22</sup> In questi termini, 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*, cit.

<sup>23</sup> Si pensi alla legge reg. Toscana 59/2009, Norme per la tutela degli animali. Abrogazione della legge regionale 8 aprile 1995, n. 43 (Norme per la gestione dell'anagrafe del cane, la tutela degli animali d'affezione e la prevenzione del randagismo), ma soprattutto l'art. 4, primo comma, lett. l), dello Statuto della Regione Toscana che prevede fra le finalità della Regione la *promozione della cultura del rispetto per gli animali*.

Nella realtà, però, come si è tentato timidamente di argomentare, questa operazione rischia di travolgere la stessa natura dei valori ambientali: la tutela dell'ambiente vive in una dimensione dinamica e pretende di trovare il proprio equilibrio in relazione agli altri valori costituzionali. La costruzione giuridica dell'ambiente è una costruzione necessariamente antropocentrica in cui l'uomo può tutelare ciò che lo circonda solo se mantiene il proprio spazio all'interno dell'ecosistema, spazio che deve essere oggetto di un radicale ripensamento ma che non può che articolarsi per mezzo della ricerca di un equilibrio secondo le logiche dello sviluppo sostenibile.

Questa impostazione consente di sciogliere i nodi posti dalla l. cost. 1/2022 secondo due direttrici: nella prima, i valori ambientali sono costruiti nell'art. 9, Cost. come novellato secondo una logica fortemente dinamica e improntata alla sussidiarietà: è la Repubblica che deve promuovere la tutela e la conservazione degli ecosistemi e della biodiversità e questi lemmi hanno un significato normativo rispetto a quello che li caratterizza in chiave di riparto delle funzioni fra Stato e regioni nell'art. 117, secondo comma, lett. s). Nella seconda, l'art. 41, Cost., come novellato, impone di considerare come intollerabile una imposizione diversificata sul territorio dei doveri di solidarietà ambientale.

Vi è un sottile paradosso fra la storia della l. cost. 1/2022 e dei suoi lavori preparatori e i suoi approdi: la 1° Commissione permanente del Senato è riuscita ad adottare un testo base solo dopo che Draghi, chiedendo la fiducia per il suo governo, aveva posto la tutela dell'ambiente come uno dei fulcri dell'indirizzo politico, collegando in maniera indissolubile i valori ambientali alla necessità di un intervento pubblico nell'economia della statura di una vera e propria ricostruzione nazionale. In apparenza, però, l'ambiente dell'art. 41, Cost., come emendato, è un valore primario e assoluto che si fonda sulla costituzionalizzazione del danno ambientale e sulla sua elevazione al rango di principio guida del sindacato di costituzionalità.

Il paradosso, però, è solo apparente perché l'ambiente dell'art. 9, Cost. è diverso dall'ambiente dell'art. 41: il primo è intriso di indirizzo politico e chiede la collaborazione di tutti i soggetti e gli enti che compongono la repubblica, il secondo consiste nella – più che ragionevole – intolleranza costituzionale verso una distribuzione dei doveri di solidarietà diversificata sul territorio nazionale.

In definitiva, prendere sul serio la l. cost. 1/2022, almeno a prima lettura, significa cambiare il nostro modo di guardare all'ambiente e pone due sfide che si collocano su due piani diversi, uno continua ad essere quello dello sviluppo sostenibile e l'altro continua ad essere quello dell'ambiente come valore primario e assoluto.

La l. cost. 1/2022, perciò, riesce in un'operazione davvero acrobatica perché deve essere interpretata come la costituzionalizzazione di due filoni

giurisprudenziali della Corte che non avrebbero mai potuto essere considerati il punto di arrivo di una riflessione razionalmente unitaria senza la loro esplicita costituzionalizzazione.

Lo strabismo di questi due modelli interpretativi – quello del caso Ilva e quello dell'ambiente come valore primario e assoluto, per intendersi – deve essere corretto con la lente della separazione fra i poteri.

La Corte costituzionale del dopo l. cost. 1/2022, infatti, sembra doversi orientare piuttosto verso il versante della salvaguardia della costituzionalizzazione del danno ambientale, il versante dell'art. 41, Cost., come emendato, piuttosto che verso il versante della promozione degli interessi delle generazioni future perché quest'ultimo è intriso di valutazioni politiche che trovano l'unico limite nella intolleranza verso una distribuzione diversificata dei doveri di solidarietà ambientale, cui si è fatto più volte cenno.

Si tratta, insomma, di un intervento di coraggiosa manutenzione del testo costituzionale il cui corretto recepimento dipende in gran parte dalla intelligente prudenza della Corte, ovvero da qualcosa che, fortunatamente, non è ancora mai mancato alla nostra storia costituzionale.