



DIGNITÀ DELLA PERSONA E DIRITTI FONDAMENTALI

Collana giuridica diretta da ARMANDO LAMBERTI

AMBIENTE, SOSTENIBILITÀ E PRINCIPI COSTITUZIONALI

TOMO II

Atti del Convegno Internazionale di Studi

Università degli Studi di Salerno Comune di Cava de' Tirreni

1-3 Dicembre 2022

a cura di

ARMANDO LAMBERTI

prefazione di

FRANCESCO PAOLO CASAVOLA

EDITORIALE SCIENTIFICA

AMBIENTE, SOSTENIBILITÀ E PRINCIPI COSTITUZIONALI

a cura di **ARMANDO LAMBERTI**

ISBN/EAN



9 791259 767394

€ 130,00

DIGNITÀ DELLA PERSONA E DIRITTI FONDAMENTALI

Collana giuridica diretta da **ARMANDO LAMBERTI**

AMBIENTE, SOSTENIBILITÀ E PRINCIPI COSTITUZIONALI

TOMO II

Atti del Convegno Internazionale di Studi
Università degli Studi di Salerno Comune di Cava De' Tirreni
1-3 Dicembre 2022

a cura di

ARMANDO LAMBERTI

prefazione di

FRANCESCO PAOLO CASAVOLA

EDITORIALE SCIENTIFICA

© Copyright 2023 Editoriale Scientifica srl
Via San Biagio dei Librai 39, Palazzo Marigliano
80138 Napoli

www.editorialescientifica.com

ISBN 979-12-5976-739-4

SEGRETERIA DI REDAZIONE

Coordinatore:

Dott. Paolo Piluso

Componenti:

Andrea D'Amato, Luciano D'Amato, Francesca Di Giacomo, Aniello Della Gloria,
Paola La Valle, Laura Saurino, Natalia Scarpa, Franco Bruno Vitolo

INDICE GENERALE

TOMO II

QUARTA SESSIONE

Energia, Ciclo Integrato delle Acque e dei Rifiuti, Grandi Rischi, Cambiamento Climatico

SALUTI ISTITUZIONALI

FILIPPO MELCHIORRE 861

INTRODUZIONE

VINCENZO DE LUCA 863

RELAZIONI

S.E. ENRICO DAL COVOLO

Laudato si ... Invito alla lettura dell'Enciclica di Papa Francesco sulla cura della casa comune 869

ANTONELLO BARRETTA

Il ciclo integrato dei rifiuti in Campania 877

DOMENICO GUIDA

Il Progetto CUR_CIS2020: Metodologie per la valutazione puntuale del rischio idrogeologico in aree fortemente antropizzate e strumenti per le strategie di sviluppo regionale. Applicazione al caso studio del "Corridoio Infrastrutturale Strategico" (CIS) di livello regionale: tratto autostradale Salerno-Cava de' Tirreni - A3 Napoli-Pompei-Salerno 881

CIRO LUNGO

Tutela dei boschi e prevenzione del dissesto idreologico 887

VINCENZO PILUSO

Incentivi fiscali e politiche per la riduzione del rischio sismico 893

INTERVENTI

MAURIZIO AVAGLIANO

Il ruolo di una società *in house* partecipata dal Comune nel ciclo integrato dei rifiuti 913

VINCENZO BELGIORNO

La pianificazione del servizio idrico integrato: i risultati raggiunti in Regione Campania 937

ALESSANDRO LAMBERTI

Energie rinnovabili tra criticità e opportunità 945

ROBERTO MICCÙ - LUISA GIURATO

Sostenibilità e concorrenza nei servizi pubblici: il paradigma energia 947

MICHELE OLIVIERI

Lo sviluppo delle Comunità Energetiche nei territori parrocchiali dell'Arcidiocesi di Salerno-Campagna-Acerno 969

STEFANO SORVINO

Profili istituzionali e tecnico-operativi dell'attività dell'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente 973

ANTONIO FELICE URICCHIO

La questione energetica tra politiche fiscali e transizione ecologica 977

PAOLO VALIANTE

Il giudice penale di fronte alla sostenibilità ambientale: gestione dei rifiuti e inquinamento delle acque 1007

INDICE GENERALE VII

ANDREA PRETE 1019

PRESIEDE E CONCLUDE

CLAUDIO ROSSANO 1025

QUINTA SESSIONE

**La modifica dell'art. 41 Cost.: salute e ambiente come limiti
alla libertà di iniziativa economica privata**

SALUTI ISTITUZIONALI

VINCENZO SERVALLI 1029

FRANCESCO RUSSO 1031

RELAZIONI

MICHELE BELLETTI

La tutela dell'ambiente nella riforma degli articoli 9 e 41 della
Costituzione. Quali i profili di precettività? 1033

RAFFAELE BIFULCO

*'Il compito che definisce la nostra generazione': la l. Cost. 1/
2022 nella prospettiva dell'environmental constitutionalism* 1047

GIOVANNI PITRUZZELLA

La transizione verde e il nuovo ruolo dello Stato e dell'Unione
europea 1087

INTERVENTI

PAOLA BILANCIA

La riforma dell'art. 9 della Costituzione: prospettive e possibili
criticità 1111

SIMONE BUDELLI

- “Uomo o natura?”. Alla ricerca dell’armonia nell’età del Koinocene 1121

GIOVANNI CAPO

- Libertà d’iniziativa economica, responsabilità sociale e sostenibilità dell’impresa: appunti a margine della riforma dell’art. 41 della Costituzione 1143

ANNALISA DI GIOVANNI

- Green Public Procurement*, criteri minimi ambientali e PNRR: nuovi scenari di sostenibilità 1163

ANDREA DI LIETO

- Piani paesaggistici, leggi provvedimento e limiti alla normazione regionale 1185

NICOLA DURANTE

- La valutazione dell’impianto ambientale mediante screening e mediante VIA 1191

MARIA ASSUNTA ICOLARI

- La tassazione ambientale dopo la riforma costituzionale del 2022 1199

LORENZO IOELE

- Tutela ambientale, iniziativa economica privata e responsabilità sociale delle imprese 1215

NICOLA LUPO

- Il PNRR e i poteri dello Stato italiano 1247

RAFFAELE MANFRELLOTTI

- Integrazione, bilanciamento, limitazione: i principi fondamentali della Costituzione presi sul serio 1271

MASSIMO PANEBIANCO

- L’ambiente come bene universale e la sua tutela giuridica nel nuovo *recovery state* 1277

ANDREA PATRONI GRIFFI
Emergenza sanitaria e “ragionevolezza scientifica” 1295

FEDERICO GUSTAVO PIZZETTI
La responsabilità individuale nei confronti della salute collettiva e i trattamenti sanitari “raccomandati”: riflessioni a partire dalla pandemia da Covid-19 1301

INTERVENTI PROGRAMMATI

PAOLA FIERRO
Il *green public procurement* alla prova del PNRR e della riforma costituzionale 1317

PRESIEDE E CONCLUDE

CARLO MALINCONICO 1339

SESTA SESSIONE

Ambiente e salute tra tutela multilivello dei diritti, processi di globalizzazione e crisi pandemica

SALUTI ISTITUZIONALI

VINCENZO SERVALLI 1345

RELAZIONI

FRANCISCO BALAGUER CALLEJÓN
Tutela dell’ambiente e crisi globali 1347

RENATO BALDUZZI
Ambiente e salute nella crisi pandemica 1361

MARIO BERTOLISSI
Amministratori, non proprietari dell’ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi 1371

ANTONIO D'ATENA

La pandemia tra Stato e Regioni 1393

INTERVENTI

DAVID CAPITANT

I processi climatici in Francia: la giustizia al servizio del clima 1397

GINEVRA CERRINA FERONI

Regolazione dei dati sanitari nello spazio europeo: tra protezione e circolazione 1407

CARLO COLAPIETRO

Il principio di solidarietà: chiave di volta della tutela dell'ambiente e della salute delle generazioni future 1417

GIOVANNI D'ANGELO

Sanità e Ambiente: un rapporto imprescindibile 1425

VITO DI NICOLA

Proporzionalità del bilanciamento di interessi antagonisti: il ruolo dell'intervento penale (caso ILVA: ambiente vs lavoro) 1433

TOMMASO EDOARDO FROSINI

Una costituzione troppo *green*? 1439

ALBERTO LUCARELLI

La legge Croce del 1922 ed il Convegno internazionale di Capri sul paesaggio. Alla ricerca di radici nel mondo di ieri 1443

ANTONIO MEMOLI

La Bellezza come virtù dell'ecologia integrale e la tutela multi-livello dei diritti del Creato 1451

ANDREA MORRONE

Prolegomeni per una "Repubblica fondata sull'ambiente" 1467

INDICE GENERALE	XI
PIER LUIGI PETRILLO	
Costituzionalismo climatico e diritto alla salute. Primi profili comparati	1499
ARCANGELO SAGGESE TOZZI	
Salute e ambiente: promozione, prevenzione e sicurezza	1521
ANGELO SCELZO	
La dimensione etica	1523
INTERVENTI PROGRAMMATI	
GIOVANNI TERRANO	
Le recenti modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione. Dalle origini alla dimensione sociale dell'ambiente	1527
PRESIEDE E CONCLUDE	
CESARE MIRABELLI	1545
PRESENTAZIONE DEI LIBRI	
<i>“Elogio della foresta. Dalla selva oscura alla tutela costituzionale”</i> di Giovanni Maria Flick e Maurizio Flick, Il Mulino, 2020	
<i>“La tutela dell'ambiente al tempo della crisi pandemica”</i> , a cura di Maria Assunta Icolari, Giappichelli Editore, 2022	
<i>“Costituzionalismo ambientale”</i> di Domenico Amirante, Il Mulino, 2022	
a cura di	
ARMANDO LAMBERTI e RAFFAELE CHIARELLI	1549
CONCLUSIONI DEL CONVEGNO	
GIOVANNI MARIA FLICK	
Dal vincolo idrogeologico della legge Serpieri alla frana di Ischia: cento anni di conquiste e di sconfitte verso la transizione ecologica e digitale	1559
Elenco degli Autori	1569

*Giovanni Terrano**

LE RECENTI MODIFICHE AGLI ARTICOLI 9 E 41
DELLA COSTITUZIONE.
DALLE ORIGINI ALLA DIMENSIONE SOCIALE DELL'AMBIENTE

SOMMARIO: 1. L'ambiente come "valore" nella recente riforma. – 2. Le origini dell'art. 9 della Costituzione. – 3. L'art. 9 e i riflessi della legislazione sulla sua interpretazione. – 4. La modifica dell'art. 41 e il diritto dell'ambiente come diritto sociale. – 5. A mo' di conclusioni: una riforma superflua?

1. *L'ambiente come "valore" nella recente riforma*

La Costituzione italiana, prima della riforma prevista dalla legge costituzionale n. 1 del 2022¹, non conteneva, a differenza di altri testi costituzionali², alcuna formulazione che riconoscesse espressamente la tutela dell'ambiente, ad eccezione dell'art. 117, che, attualmente, a seguito della riforma costituzionale del 2001, fa riferimento all'ambiente, ma senza alcu-

*Assegnista di ricerca in Istituzioni di Diritto Pubblico presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Napoli "Federico II" e Professore a contratto di Dottrina dello Stato nell'Università degli Studi "Guglielmo Marconi" - Roma.

¹ Si tratta della legge Cost. 11 febbraio 2022, n. 1 relativa alle *"Modifiche degli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente"*, pubblicata in G.U., Serie generale, n. 44 del 22 febbraio 2022. Inoltre, vi è da dire che la recente legge costituzionale in parola, non attribuisce alcun diritto soggettivo all'ambiente, cfr. in tal senso F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 4/2022, 6 ss.

² Si veda, ad esempio, l'art. 45 della Costituzione spagnola, *"Tutti hanno il diritto di godere di un ambiente adeguato per lo sviluppo della persona e hanno il dovere di conservarlo"* oppure l'art. 66 della Costituzione portoghese, che attribuisce a tutti *"il diritto ad un ambiente di vita umano, sano ed ecologicamente equilibrato"*.

na qualificazione, ed attribuendo alla legislazione esclusiva dello Stato la materia della “*tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali*”³.

Nel corso dei decenni, infatti, la dottrina e la giurisprudenza, che hanno affrontato l’argomento⁴, si sono così trovate di fronte ad un vuoto che è stato necessario colmare facendo riferimento in via interpretativa ad altre norme costituzionali, quali gli artt. 2, 9 e 32. La tutela dell’ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell’interesse delle future generazioni⁵, rappresenta l’elemento più importante, oltre che innovativo, della predetta riforma costituzionale, generando, in dottrina un ampio dibattito⁶.

In effetti va rilevato come il riconoscimento nel corso degli anni, da parte della Corte costituzionale⁷, dell’ambiente quale valore costituzionale

³ L’art. 117 della Costituzione, così come riformato dalla legge costituzionale 18.10.2001, n. 3, fa riferimento alla “*tutela dell’ambiente e dell’ecosistema*” come materia di legislazione esclusiva dello Stato.

⁴ Per un approfondimento cfr. anche A. LAMBERTI, *Ambiente, sostenibilità e principi costituzionali: questioni aperte e prospettive alla luce della legge cost. 1/2022*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2022, 3 ss.

⁵ Cfr. G. SORBINO, *Le generazioni future «entrano» nella Costituzione*, in *Quad. cost.*, n. 1/2022, 139 ss.

⁶ Il dibattito sulla recente riforma costituzionale ha visto in contrapposizione coloro che sostengono che sia sempre possibile una modifica migliorativa dei primi dodici articoli della Costituzione, (*ex multiis*, D. PORENA, ‘Ambiente’: *complessità di una nozione giuridica*, in *AmbienteDiritto.it*, Fasc. 3/2020; I.A. NICOTRA, *L’ingresso dell’ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*, in *Federalismi.it*, 30 giugno 2021; R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell’ambiente*, in *Federalismi.it*, 6 aprile 2022) ed altri che, al contrario, lo ritengono pleonastico ovvero un pericoloso precedente (*ex multiis*, T.E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *Federalismi.it*, 23 giugno 2021; F. RESCIGNO, *Quale riforma per l’articolo 9*, in *Federalismi.it*, 23 giugno 2021; G. DI PLINIO, *L’insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell’ambiente*, in *Federalismi.it*, 1° luglio 2021; C. DE FIORES, *Le insidie di una revisione pleonastica. Brevi note su ambiente e Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2021, 149 ss.; S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, in *Riv. Quad. Dir. Amb.*, n. 3/2017, 29; G. SEVERINI, P. CARPENTIERI, *Sull’ inutile, anzi dannosa modifica dell’articolo 9 della Costituzione*, in www.giustiziainsieme.it, questi ultimi ritengono, addirittura, che, a causa della tutela ambientale, si possa minacciare il “*mirabile paesaggio italiano*”.

⁷ Si veda tra le varie, Corte cost., 30 dicembre 1987, n. 641, in *Riv. giur. amb.*, 1988, 93 ss., «*l’ambiente è protetto come elemento determinativo della qualità della vita. La sua protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime l’esigenza di un habitat naturale nel quale l’uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini, secondo valori largamente sentiti; è imposta anzitutto da precetti costituzionali (artt. 9 e 32 Cost.), per cui esso assurge a valore primario ed assoluto*». Inoltre, Corte cost., 7 novembre 2007, n. 367, in *Giur. cost.*, 2007, 4075 ss., il

sia stato un passo importante per la questione della rilevanza giuridica dell'ambiente e delle sue esigenze di tutela. Infatti nella predetta giurisprudenza costituzionale, è, ormai, costante il riferimento alle esigenze di protezione ambientale come ad un valore primario e fondante dell'ordinamento giuridico. La Corte ha parlato di un valore avente carattere integrale⁸, nel senso che in esso sono sommati una pluralità di valori - estetici, culturali, sanitari, ecologici - la cui realizzazione implica non solo l'attivazione di tutti i soggetti pubblici, ma anche dei membri della collettività, il cui contributo non può essere trascurato per una efficace tutela dell'ambiente. Considerare l'ambiente come un "*valore costituzionale*" vuol dire che esso rappresenta un principio per indirizzare l'interpretazione di leggi o di trattati⁹, costituendo uno degli elementi fondanti che caratterizzano la società in un dato periodo storico e sul quale la società fonda la sua legittimazione¹⁰. Nella società contemporanea l'ambiente è un valore così come la dignità umana, la democrazia, la cooperazione internazionale o il lavoro. Riconoscere l'ambiente come valore primario non vuol dire, però, sancirne l'inviolabilità e la proibizione di qualsiasi interferenza con altri valori costituzionali, bensì comporta che debba essere, di volta in volta, bilanciato con gli altri valori che l'ordinamento riconosce¹¹. Le nostre società sono

paesaggio, come forma del territorio ed aspetto visivo dell'ambiente tutelati dall'art. 9 Cost., rappresenta un valore «*primario (...) ed anche assoluto (...) (la cui tutela) precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici*». Infine, la più recente Corte cost., 1° giugno 2016, n. 126, in *Giur. cost.*, 2016, 1018 ss., secondo cui: «*L'espressa individuazione, a seguito della riforma del titolo V, e della materia tutela dell'ambiente, dell'ecosistema, all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., quale competenza esclusiva dello Stato, fotografa, dunque, una realtà già riconosciuta dalla giurisprudenza come desumibile dal complesso dei valori e dei principi costituzionali*». In dottrina, inoltre, cfr. S. GRASSI, *Profili di diritto costituzionale dell'ambiente*, Milano, 2012, 37 ss.; M. MICHETTI, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Scritti in onore di A. D'ATENA*, III, Milano, 2015, 1895 ss.

⁸ Cfr. A. MORRONE, *La Corte costituzionale e la cooperazione nella fattispecie dell'intesa: analisi critica di un modello contraddittorio*, in *Riv. Giur. Amb.*, 1995, 664.

⁹ La questione sulla corretta qualificazione giuridica è molto dibattuta in dottrina. In realtà una sentenza non recente - Sent. Cass. Civ., Sez. Un., 6 ottobre 1979, n. 5172 - riconosce il diritto alla salute anche quale diritto all'ambiente salubre, la cui protezione è paragonata a quella dei diritti fondamentali ed individuali della persona umana. Tale pronuncia identifica, per la prima volta, il diritto dell'ambiente come diritto soggettivo, tutelabile anche nei confronti della Pubblica Amministrazione.

¹⁰ B. CARAVITA, L. CASSETTI, A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2016, 34 ss.

¹¹ In riferimento all'art. 41 novellato, cfr. L. CASSETTI, *Riformare l'art. 41 della Costi-*

complesse e fondate su una pluralità di valori che possono confliggere nella loro dimensione concreta. Tuttavia questi valori non possono mai essere sacrificati totalmente e il conflitto deve essere risolto prima che uno dei valori sia, nel caso concreto, cancellato e annullato. La primarietà di un valore costituzionale ha due dimensioni: c'è la primarietà in senso statico, che indica la posizione che in sé occupa il valore in un dato ordinamento, e la primarietà in senso dinamico, che invece indica la posizione del valore in relazione ad altri valori costituzionali¹². Quindi, non deve trarre in inganno il fatto che la Corte abbia parlato, a volte, di valore “*primario ed assoluto*” e “*insuscettibile di essere subordinato ad ogni altro*”¹³. In realtà anche nella giurisprudenza costituzionale è pacifico che “*la tutela dell'integrità del paesaggio e dell'ambiente non è comunque assoluta, ma suscettibile di estimazione comparativa nell'ordinamento giuridico, poiché esistono altri valori costituzionali che ben possono condizionare il bilanciamento delle tutele*”¹⁴. È frequente il ricorso a tecniche di bilanciamento per la risoluzione dei conflitti che sorgono tra gli interessi ambientali e gli altri interessi costituzionali ad essi equiparati. Attraverso il bilanciamento è possibile risolvere i conflitti tra valori, individuando la situazione di equilibrio che, tra tutte quelle possibili, meglio risponde in termini di adeguatezza al caso concreto¹⁵.

2. Le origini dell'art. 9 della Costituzione

Ma andiamo per gradi. La Costituzione italiana all'art. 9, secondo comma, dispone che la Repubblica tuteli il paesaggio, oltre al patrimonio arti-

tuzione: alla ricerca di nuovi equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente, in Federalismi.it, 2 febbraio 2022, 195 ss.

¹² B. CARAVITA, A. MORRONE, *La giurisprudenza costituzionale in materia ambientale nel 1994*, in *Riv. Giur. Amb.*, 1994, 335.

¹³ Sentt. nn. 151 e 153 del 1986, in *Foro it.*, 1986, I, 2690 ss.

¹⁴ Corte cost., sent. n. 39 del 1986.

¹⁵ Si veda, tra le tante, la Sent. n. 127 del 1990, in cui la Corte ha operato un bilanciamento tra gli interessi afferenti ai valori della salute (art. 32), della tutela dell'ambiente (artt. 2, 9 e 32) e al valore della libertà d'iniziativa economica (art. 41). In questa antesignana sentenza è esemplificativa la necessità del contemperamento e del bilanciamento degli interessi contrapposti, unico possibile modello di governo della materia ambientale. In tal senso, cfr. B. CARAVITA, *Il bilanciamento tra costi economici e costi ambientali in una sentenza interpretativa della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 1991, 525 ss.

stico e storico¹⁶. La disposizione in parola ha la sua diretta derivazione nell'art. 150 della Costituzione di Weimar del 1919, il quale sottoponeva alla protezione della cura dello Stato, oltre ai monumenti artistici e storici, anche i monumenti naturali ed il paesaggio. È interessante sottolineare come la nozione di paesaggio non rientri nella tradizione legislativa italiana¹⁷ perché quando il legislatore ha preso coscienza dei problemi ad esso inerenti, si è preoccupato non del paesaggio nel suo complesso, ma soltanto di quella parte di esso, o più precisamente di quei paesaggi che, suscitando ammirazione in chi li contempla, sono soliti denominarsi bellezze naturali.

È altrettanto logico che, volendosi impedire la manomissione, si sia pensato alla loro salvaguardia, con una normativa generale soprattutto di protezione e di conservazione attraverso divieti e controlli¹⁸, riservandosi a leggi speciali la valorizzazione di particolari ambiti del territorio. La distinzione tra il vocabolo "paesaggio" e la locuzione "bellezze naturali", il primo dei quali contiene il secondo, viene a sommarsi alla distinzione di grado della norma costituzionale relativa al paesaggio e della norma di legge ordinaria relativa alle bellezze naturali¹⁹.

La collocazione della disposizione dell'art. 9 tra i principi fondamentali non fu vista positivamente da tutti²⁰, ma fu, invece, fortemente voluta dall'Assemblea costituente, in particolare dalla Terza Sottocommissione che, con a capo Concetto Marchesi, Meuccio Ruini ed Aldo Moro, stabilì che l'inclusione nella carta delle materie ora comprese dall'art. 9, si prestava a valorizzare l'eredità di storia e di bellezza del nostro Paese²¹.

Un chiarimento necessita l'interpretazione della parola "Repubblica", che l'art. 9 indica come soggetto attivo della tutela: si è ritenuto, infatti, che essa stia ad indicare la volontà dei costituenti di riservare allo Stato ogni potestà legislativa e amministrativa in materia²².

¹⁶ Sulla Costituzione culturale e la memoria storica, cfr. F. LANCHESTER, *I giuristi tra storia e politica. Personaggi e problemi nel diritto pubblico del Secolo XX*, Torino, 1998, 16 ss.

¹⁷ Cfr. A.M. SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Scritti in memoria di A. Giuffrè*, III, Milano, 1967, 899.

¹⁸ È quanto previsto dalla L. 29 giugno 1939, n. 1497.

¹⁹ Cfr. A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Urbanistica, Tutela del Paesaggio, Espropriazione*, Milano 1969, 17 ss.

²⁰ Cfr., ad esempio, G. BASCHIERI, L. BIANCHI D'ESPINOSA, C. GIANNATTASIO, *La Costituzione italiana: commento analitico*, Firenze 1949, 37 ss.

²¹ Cfr. Seduta dell'Assemblea costituente del 22.12.1947, in *Atti dell'Assemblea costituente, Discussioni 1946/1947*, 2570; cfr. T. MONTANARI, *Art. 9*, Roma, 2018, 5 ss.

²² M. GRISOLIA, *Bellezze naturali* (voce), in *Enc. Dir.*, Milano 1959, 80 ss.

Tale equivoco trae origine dalla genesi della disposizione. Questa nacque in seno alla Commissione per la costituzione dell'Assemblea costituente, precisamente nella Prima Sottocommissione²³; e la sua nascita fu dovuta ad un testo indicato allora come art. 29, proposto dai relatori Marchesi e Moro²⁴.

La proposta tendeva a collocare sotto la protezione dello Stato, in quanto costituenti patrimonio nazionale, tutti i monumenti artistici, storici e naturali del Paese, in qualsivoglia parte del territorio si trovassero²⁵.

Un intervento esplicativo di Concetto Marchesi tenne a precisare che, dalla contrapposizione del testo originario della disposizione, alle espressioni di "Paese" - da intendere nel senso di comunità nazionale - e di "Repubblica" - da intendere nel senso di Stato-ordinamento - risulta evidente che, nell'affidare i beni in questione alla protezione dello Stato, i proponenti intendevano riferirsi allo Stato come soggetto distinto e contrapposto agli altri Enti dell'ordinamento statale, in particolare alle Regioni²⁶.

Tale contenuto fu mantenuto nella disposizione del testo approvato dalla Sottocommissione²⁷ e poi in quello rielaborato dal comitato di redazione della commissione per la Costituzione e da questa sottoposto all'Assemblea²⁸. Proprio su tale punto si svolse in Assemblea un'animata discussione, e alcuni osservarono che del problema della eventuale esclusione di competenza regionale in materia, si sarebbe dovuto trattare in sede di discussione della parte dedicata alle Regioni, mentre altri, invocando i voti dell'Accademia dei Lincei, si battevano per l'affermazione della competenza esclusiva dello Stato.

L'Accademia Nazionale dei Lincei e l'Accademia di San Luca avevano sottolineato che "*... è bene ricordare che l'eccezionale patrimonio artistico italiano costituisce un tesoro nazionale e come tale va affidato alla tutela e al controllo di un organo centrale*". Florestano Di Fausto si associò²⁹.

²³ Incaricata di redigere la parte della Carta riguardante diritti e doveri dei cittadini.

²⁴ Cfr. anche T. MONTANARI, *Art 9*, cit., 16.

²⁵ Cfr. Seduta della I Sottocommissione del 30.10.1946, 329 ss.

²⁶ Intervento esplicativo di Concetto Marchesi nella Seduta dell'Assemblea del 30 aprile 1947, 3420.

²⁷ "*I monumenti storici, artistici e naturali, a chiunque appartengano e in qualsiasi parte del territorio della Repubblica sono sotto la protezione dello Stato*".

²⁸ "*I monumenti storici ed artistici, a chiunque appartengano ed in ogni parte del territorio nazionale, sono sotto la protezione dello Stato. Compete allo Stato anche la tutela del paesaggio*".

²⁹ "*... occorre che la tutela di queste opere sia fatta al centro, con criteri unitari*".

Emilio Lussu, dichiaratamente regionalista, propose, tuttavia, di lasciare impregiudicato il problema delle competenze e parlare di tutela della Repubblica anziché dello Stato³⁰.

La prima parte dell'art. 29 venne, perciò, riformulata ed approvata così: *“Il patrimonio artistico e storico della Nazione è sotto la tutela della Repubblica”*³¹.

Non si avvertì, però, l'esigenza di modificare nei medesimi sensi anche la seconda parte. Proprio per questo essa risultò approvata nella formulazione originaria (*“... compete allo Stato anche la tutela del paesaggio”*), nonostante l'antinomia che ormai la congiunzione *“anche”* veniva a rivelare nei confronti della prima parte, in cui soggetto attivo della tutela era considerata la Repubblica e non lo Stato.

L'antinomia venne, poi, eliminata in sede di coordinamento finale della stesura definitiva della Carta costituzionale. In tal modo la disposizione veniva ad assumere ancor più chiaramente quel profilo di caratterizzazione del regime e maggiormente ne veniva giustificato il trasferimento tra i principi fondamentali.

3. *L'art. 9 e i riflessi della legislazione sulla sua interpretazione*

L'art. 9, secondo comma, della Costituzione, recita testualmente che “[La Repubblica] *tutela il paesaggio ed il patrimonio storico - artistico della Nazione*”³². Questa disposizione è caratterizzata dalla individuazione di precisi valori culturali e dalla accentuazione del compito affidato ai pubblici poteri, non la semplice promozione, bensì l'azione diretta per conseguire un determinato risultato. L'inserimento della norma tra i principi fondamentali della Costituzione, sottolinea la dottrina, si pone come un aspetto dello Stato di cultura e come tale contribuisce alla qualificazione del regime politico³³.

La norma è, soprattutto, affermazione della presenza e prevalenza di interessi e valori della comunità, più precisamente di valori non economici,

³⁰ Seduta del 30.04.1947, 3619 ss.; cfr. T. MONTANARI, *Art. 9*, cit., 17 ss.

³¹ Tristano Codignola aveva osservato che *“lo Stato non protegge, ma tutela”*. Nel significato qui utilizzato, i due verbi sono sinonimi, 3420 ss.

³² Cfr. T. MONTANARI, *Art. 9*, cit., 41 ss.

³³ A. M. SANDULLI, *La tutela*, cit., 69; Cfr. F. LANCHESTER, *I giuspubblicisti tra storia e politica*, cit., 16 ss.

di solidarietà e di partecipazione, tipici dello Stato che auspica alla qualificazione dello Stato sociale³⁴.

Questi principi sono esplicitamente posti nell'art. 2 e nell'art. 3 della Costituzione; le norme pongono in primo piano la persona, impongono ai consociati una serie di comportamenti doverosi e, fra questi, inseriscono in posizione preminente l'impegno ad attuare un modello di società basato sulla priorità dei valori non economici, tanto da considerare l'azione economica e l'uso dei beni economici strumentali rispetto a fini meta-economici.

L'art. 9, secondo comma, ponendosi, quindi, come applicazione del principio posto dell'art. 3, secondo comma, costituisce il criterio che deve ispirare tutta la regolamentazione delle attività edilizie o meno, di trasformazione del territorio e dell'ambiente³⁵.

Soffermandoci, ora, sulla nozione costituzionale di paesaggio, resta da individuarne l'esatta portata e significato. In tal senso, una parte della dottrina ha inteso interpretare la disposizione costituzionale sulla base della legislazione previgente, cioè sulla base della Legge 1939, n. 1497: la c.d. Legge Bottai³⁶.

In questo modo il concetto di paesaggio che la Repubblica dovrebbe tutelare, altro non sarebbe che il "*panorama romanticamente inteso*", come insieme di oggetti naturali aventi valore estetico, e si concreta nella definizione tradizionale di bellezze naturali della legislazione previgente o, più precisamente, in un senso che ha di mira unicamente valori paesistici sotto il profilo dei quadri naturali che essi realizzano, mentre la tutela esaurisce nella conservazione³⁷.

Conseguentemente era il non inserimento, nella materia della disposizione in esame, dell'ambiente e della natura in quanto tale - la quale forma, invece, oggetto di protezione costituzionale in altri Paesi - e, quindi, della fauna e della stessa flora.

L'orientamento estensivo ha affermato, invece, che la tutela del paesag-

³⁴ A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, Milano, 1963, 48 ss.

³⁵ T. MONTANARI, *Art. 9*, cit., 59 ss.

³⁶ A.M. SANDULLI, *La tutela*, cit., 893 ss.

³⁷ S. AMOROSINO, *Introduzione al diritto del paesaggio*, Roma-Bari, 2010, 20 ss.; per un approfondimento della disciplina, cfr. A. FRICANO, *Genesi e sviluppo di un diritto costituzionale all'ambiente*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2/2021, 1 ss.; sulle leggi regionali di approvazione di un piano di tutela paesaggistico, cfr. A.M. CECERE, *Il disallineamento tra forma e contenuto nell'approvazione del PUT sorrentino-amalfitano*, in *AmbienteDiritto.it*, fasc. 4/2022, 1 ss.

gio non è solo la conservazione delle bellezze naturali individuate in base alla citata legge Bottai, ma la più ampia tutela della forma del territorio creata dalla comunità umana che vi è insediata, come continua interazione della natura dell'uomo, e, quindi, volta alla tutela dell'ambiente naturale modificato da quest'ultimo³⁸.

Secondo tale concezione, la tutela richiesta dalla Costituzione si estende oltre la mera conservazione in due direzioni. Nella prima, il paesaggio, come forma sensibile dell'ambiente, investe non le sole bellezze con riferimento a criteri estetici, ma ogni preesistenza naturale, la flora, la fauna, in quanto concorrono a costituire l'ambiente in cui vive ed agisce l'uomo. Nella seconda la tutela del paesaggio come forma del paese plasmata dall'azione della comunità, interessa ogni intervento umano che operi nel divenire del paesaggio, qualunque possa essere l'area in cui viene svolto³⁹.

In conclusione la tutela avrà come fine il controllo e la direzione degli interventi della collettività sul territorio - che agiscono sul paesaggio - per assicurare un'ordinata mutazione dell'ambiente e un limite alle trasformazioni che l'opera dell'uomo necessariamente vi apporta⁴⁰.

Si tratta di due concezioni che sembrano contrapposte ma che hanno, in realtà, un carattere comune. La norma costituzionale ha un significato di criterio per la soluzione di conflitti di interessi e di autorizzazione rispetto ai pubblici poteri, più che essere un principio dalla portata precisa e dall'effetto vincolante nei confronti del legislatore. A ben vedere, sul secondo comma dell'art. 9, gravavano due problemi che ne condizionavano il dibattito dottrinale e l'interpretazione giurisprudenziale: il riferimento alla legislazione ordinaria esistente al momento in cui fu elaborata la norma costituzionale e la mancanza di ulteriori esplicazioni sui modi attraverso i quali dovrebbe essere realizzata la tutela del paesaggio⁴¹.

Si può aggiungere che i due profili negativi possono essere considerati strettamente connessi e, come tali, giustificativi del contenuto alquanto sintetico della norma costituzionale⁴²; essa non sarebbe altro che una sublimazione della legislazione esistente al momento dell'elaborazione della Carta

³⁸ A. PREDIERI, *Pianificazione*, cit., 3 ss.

³⁹ ID., *La regolazione giuridica degli insediamenti turistici e residenziali nelle zone alpine*, in *Foro Amm.*, 1970, III, 360.

⁴⁰ Sulla prevalenza del piano di tutela del paesaggio, cfr. A. M. CECERE, *Il disallineamento tra forma e contenuto*, cit., 13 ss.

⁴¹ Cfr. T. MONTANARI, *Art. 9*, cit., 41 ss.

⁴² F. MERUSI, *Commento all'art. 9*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Vol. I, *Principi fondamentali*, Bologna, 1975, 442 ss.

costituzionale, la legge 29 giugno 1939, n. 1497 sulla protezione delle bellezze naturali, e la legge 1 giugno 1939, n. 1089 sulla tutela delle cose di interesse artistico e storico, mentre i modi e le procedure di tutela sarebbero quelli previsti nella legislazione ordinaria “sublimata”.

Interpretazione apparentemente confermata dal fatto che in sede di Assemblea costituente vi fu chi si oppose all’articolo “*perché vi sono delle leggi speciali specifiche e concrete che tutelano tanto il patrimonio artistico quanto il paesaggio*”⁴³.

In realtà, le due leggi, espressione delle discipline organiche di settore realizzate dall’ordinamento fascista nel decennio che va dal 1930 al 1940 apparivano, al momento dell’elaborazione della Carta costituzionale, un’adeguata risposta all’esigenza di trovare un punto d’incontro fra l’affermazione di determinati valori culturali e lo sviluppo economico.

Il giudizio positivo sui due sistemi di amministrazione settoriali tracciato dalle due leggi del 1939 era, naturalmente, un giudizio astratto, fondato soltanto su dati normativi, poiché a causa delle vicende belliche, i due sistemi non erano, in pratica, mai entrati in funzione.

Infatti, a differenza di altri ordinamenti di settore che nel dopoguerra hanno trovato un loro punto d’appoggio e un’interna capacità di sviluppo, i due sistemi in questione, non hanno saputo reggere alla forza dei nuovi avvenimenti e sono stati giuridicamente travolti, nel senso che non si palesano più idonei a realizzare il fine per il quale erano stati istituiti⁴⁴.

Di fronte a questa situazione il fatto appare evidente che non si può più considerare il secondo comma dell’art. 9 una sublimazione della legislazione ordinaria del 1939. La ricerca di una “volontà” dei Padri costituenti, alla luce dei lavori preparatori sembra, in altre parole, scarsamente concludente per risolvere problemi attuali, all’epoca genericamente intuiti o intuibili⁴⁵.

La norma costituzionale non può, dunque, che essere considerata per quello che può valere oggi, in relazione ai problemi attuali: come possibile progetto per il futuro anziché come legittimazione del presente, anche se ha un’importanza primaria per quel che riguarda il regime giuridico delle bellezze naturali.

⁴³ Intervento di Edoardo Clerici, in *Atti dell’Assemblea costituente, discussioni*, 3419.

⁴⁴ S. CASSESE, *La pianificazione amministrativa di settore e le regioni*, in *Riv. trim. Dir. pubb.*, 1971, 429 ss.

⁴⁵ F. MERUSI, *Commento*, cit., 444.

4. *La modifica dell'art. 41 e il diritto dell'ambiente nella sua dimensione sociale*

L'importante modifica apportata dalla legge costituzionale n. 1 del 2022 ha, inoltre, interessato l'art. 41⁴⁶ della nostra Costituzione, il quale, ora, afferma che l'iniziativa economica privata “*non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno **alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana***”. Il legislatore costituzionale, quindi, ha ritenuto opportuno che essa non debba procurare danno, tra le varie, anche alla salute e all'ambiente. Infine, nel medesimo articolo, ha previsto che la legge debba determinare i programmi e i controlli opportuni affinché “*l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e **ambientali***”. È opportuno ricordare che anche in questo caso, l'ambiente non viene più considerato come una *res*, ma come uno dei principi primari protetti direttamente dalla Costituzione.

Non va sottaciuto, comunque, come questa importante modifica vada ad innestarsi proprio all'interno dell'art. 41, in cui è noto il palese “compromesso storico” che è alla base della nostra Carta costituzionale. Questo articolo, infatti, da un lato stabilisce che “*l'iniziativa economica privata è libera*”, mentre dall'altro prevede come la stessa non possa svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno anche “*alla salute e all'ambiente*”, tale da rafforzare il riconoscimento, già previsto dalla Corte costituzionale, della dimensione sociale dell'ambiente stesso⁴⁷. Infatti, il diritto ambientale si configura come un vero e proprio valore costituzionale che appartiene al cittadino, sia come singolo, in particolar modo per quanto riguarda la tutela della salute, che quale membro della collettività.

È palese che la crisi ecologica determinata dall'intervento dell'uomo sulla natura sia arrivata ad un punto tale da poter mettere in dubbio, sul lungo periodo, la stessa sopravvivenza del genere umano. A tal proposito,

⁴⁶ Sulla recente modifica dell'art. 41, relativa all'ambiente e alle implicazioni costituzionali che ne potrebbero derivare, cfr. L. LONGHI, *Note minime sulle recenti modifiche all'art. 41 Cost.*, in *Passaggi costituzionali*, 5 agosto 2022; L. CASSETTI, *Riformare l'art. 41 della Costituzione*, cit., 195 ss.

⁴⁷ Per un'analisi del concetto di ambiente incentrata sulla sua dimensione sociale cfr. G. TERRANO, *La dimensione sociale del diritto ambientale (Nota a Corte costituzionale 26 settembre/8 novembre 2017, n. 232)*, in *Diritto Pubblico Europeo. Rassegna online*, Fasc. 1/2019, 132-148; sulla tutela dell'ambiente come valore costituzione e dovere di solidarietà, cfr. M. GRECO, *La dimensione costituzionale dell'ambiente. Fondamento, limiti e prospettive di riforma*, in *Quad. cost.*, 2021, 287 ss.

si corre il rischio che le generazioni di domani non possano avere le stesse possibilità di sviluppo godute fino ad ora ed è verosimile che il pianeta, che si presenterà in futuro, risulterà privo di molte risorse ancora oggi esistenti. È evidente che il sistema economico e produttivo sia, ormai, entrato in contrasto con i sistemi naturali e l'insostenibilità di tale modello di sviluppo, ormai, necessita di un grande riordinamento etico e morale.

Il cammino verso uno sviluppo sostenibile⁴⁸ non comporta solamente un sostegno ai paesi poveri ed un cambiamento nelle modalità di sfruttamento ambientale, ma anche una modifica dei meccanismi di produzione e nei consumi in una direzione più equa e si sostanzia in una moltitudine di linee di azioni e di strumenti⁴⁹.

In definitiva, il legislatore costituzionale, inserendo il concetto di ambiente all'interno della Carta costituzionale, si rifà essenzialmente a citazioni di principio nonché agli sviluppi delle norme internazionali e comunitarie in materia⁵⁰. Infatti, nel nostro ordinamento, non vi è un concetto unitario di ambiente⁵¹, ma esso può essere ricavato anche da norme concernenti altri ambiti, come ad esempio quelle sul riparto di attribuzioni tra Stato, Regioni ed Enti locali che si sono avvicinate nel tempo⁵².

⁴⁸ Cfr., in tal senso, A. LAMBERTI, *Ambiente, sostenibilità e principi costituzionali*, cit., 15 ss.; inoltre, per un approfondimento sulla mobilità sostenibile, cfr. F. GASPARI, *Mobilità sostenibile e nuovi modelli regolatori in Europa: quali prospettive per l'Italia?*, in corso di pubblicazione.

⁴⁹ E. FRUMENTO, *Lo Stato ambientale e le generazioni future: per una tutela del diritto fondamentale all'ambiente*, in *AmbienteDiritto.it*, 2003.

⁵⁰ Per approfondimenti sulla tutela ambientale in ambito europeo, cfr. A. LUCARELLI, *La tutela dell'ambiente*, in *Scritti di diritto pubblico europeo*, Napoli, 2016, 91 ss.

⁵¹ Cfr. in tal senso, D. PORENA, *Ambiente: complessità di una nozione giuridica*, cit. 2 ss.

⁵² Per quanto riguarda il riparto di attribuzioni tra Stato, Regioni ed Enti locali, va ricordato che l'art. 117 della Costituzione è stato oggetto di un ampio processo di riforma - unitamente all'intero Titolo V - avvenuto mediante l'approvazione della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Essa giunge a conclusione di un lungo cammino verso il decentramento amministrativo e legislativo avviato con le leggi nn. 59 e 127 del 1997, con il d. lgs. 469 del 1997 e con il d. lgs. 112 del 1998. Le previsioni contenute nel nuovo Titolo V costituiscono lo sviluppo dell'art. 5 della Costituzione, rimasto invariato, secondo cui «*La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento*». Oltre ad operare una nuova e diversa ripartizione delle competenze normative tra Stato, Regioni ed Enti locali in risposta al principio di sussidiarietà, la legge costituzionale n. 3 del 2001 determina uno stravolgimento nel sistema dei controlli statali. Fino dall'indomani dell'Unità d'Italia, infatti, le amministrazioni locali erano conside-

Il testo dell'art. 117 della Costituzione, modificato dalla riforma del 2001, come sottolineato, prevede in capo alla competenza esclusiva dello Stato la materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, affidando, poi, alla legislazione concorrente Stato-Regioni molte materie riconducibili all'ambiente, come la tutela della salute, la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia, oltre alla valorizzazione dei beni culturali ed ambientali.

La riforma del 2001 ha determinato, dunque, per un verso, un sistema - solo tendenzialmente - rigido di riparto delle competenze tra Stato e Regioni e, per altro verso, un sistema flessibile di allocazione delle funzioni amministrative.

Come si è evidenziato, *“una totale risalita delle competenze normative*

rate “enti autarchici”, organi, cioè, di amministrazione indiretta dello Stato, a base territoriale, che perseguivano interessi coincidenti con quelli statali e quindi da assoggettare ad un penetrante controllo, di legittimità e di merito, in ossequio al principio dell'unitarietà dell'azione amministrativa. La nuova Costituzione del 1948, quindi, avrebbe dovuto segnare il passaggio dall'autarchia all'autonomia degli enti locali, come previsto dall'art. 5 della Costituzione e prevedere al contempo norme sull'istituzione di organi di controllo sugli atti nonché sull'attività delle regioni e degli enti locali che rappresentavano una sorta di controbilanciamento al principio innovativo autonomistico introdotto tra i principi fondamentali della Carta. La situazione, invece, si è venuta a modificare progressivamente solo a partire dagli anni '90, quando il rapido susseguirsi delle leggi n. 142 del 1990 e n. 127 del 1997 ha portato ad un reale progresso sulla via della piena esplicazione dell'autonomia degli enti territoriali fino a giungere ad una quasi totale scomparsa dei controlli statali sui medesimi ad opera della riforma, che conferendo pari dignità costituzionale a tutte le componenti riconosciute della Repubblica - comuni, province, città metropolitane, regioni e stato - le ha poste su un piano, non di dipendenza o di subordinazione, ma di collaborazione nel comune interesse della Repubblica e dei suoi cittadini. Tale processo ha inciso, dunque, in maniera netta sui rapporti tra gli enti costitutivi della Repubblica e tra lo Stato, le Regioni e l'Unione Europea. La situazione delineata dalla riforma costituzionale è, dunque, in sintesi, la seguente: a) le materie espressamente riservate alla legislazione esclusiva dello Stato - art. 117, secondo comma, - possono essere disciplinate esclusivamente con legge statale; b) le materie, espressamente previste, di legislazione concorrente - art. 117, terzo comma, - vengono ripartite in questo modo: allo Stato compete la determinazione dei principi fondamentali mentre alle Regioni spetta l'adozione, nel rispetto dei principi statali, della legislazione di dettaglio; c) le materie non rientranti né tra quelle riservate alla legislazione esclusiva dello Stato né tra quelle di legislazione concorrente sono attribuite alla potestà legislativa alle Regioni - art. 117, quarto comma -. La potestà legislativa risulta così ripartita tra lo Stato e le Regioni in base al criterio della “materia”. La riforma, quindi, enuclea le materie sulle quali lo Stato ha legislazione esclusiva, elencando le materie di legislazione concorrente e rimettendo alle Regioni la potestà legislativa su ogni materia non espressamente riservata allo Stato.

ambientali al livello statale non era concretamente praticabile, proprio a causa della trasversabilità⁵³ della materia in questione e dei suoi inestricabili intrecci con una moltitudine di materie assegnate alla competenza concorrente o residuale delle Regioni”⁵⁴.

Di fatto, nonostante il nuovo art. 117, la Corte costituzionale⁵⁵ ha continuato a riconoscere la legittimazione del legislatore regionale ad introdurre - unicamente - prescrizioni di natura ambientale migliorative della tutela approntata dal quadro normativo nazionale.

Sicché l'apparente chiarezza e disinvoltura con cui il nuovo art. 117 ha riordinato le competenze ambientali, attraverso una esplicita elencazione di materie, cela non pochi elementi di contraddizione, soprattutto se si guarda alla competenza legislativa concorrente.

Forti dubbi, infatti, si sono manifestati in ordine al coordinamento della legislazione statale con quella regionale, in riferimento, soprattutto, a quelle disposizioni tecniche formulate per determinare i limiti e le soglie di tutela ambientale, che le attività produttive a rischio ambientale devono rispettare nell'esercizio della propria impresa.

Dunque, se da una parte la riforma del Titolo V della Costituzione ha ribadito il riconoscimento dell'ambiente quale valore costituzionale por-

⁵³ In più occasioni la Corte costituzionale qualifica l'ambiente - insieme ai beni culturali ed ai sistemi ecologici - come vera e propria materia trasversale, la cui tutela si intreccia con il principio dello sviluppo sostenibile, ponendosi come mezzo di bilanciamento tra i diritti sociali ed economici. Infatti, con la sentenza 10-26 luglio 2002, n. 407, la Corte ha precisato che la tutela dell'ambiente corrisponde ad un "valore trasversale", che «investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze». Inoltre, con le sentt. 1 dicembre 2006, n. 398 e 18 aprile 20, la Corte ha affermato che «Si parla, in proposito dell'ambiente come "materia trasversale", nel senso che sullo stesso oggetto insistono interessi diversi: quello alla conservazione dell'ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni. In questi casi, la disciplina unitaria di tutela del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle province autonome, in materia di competenza propria, che riguardano l'utilizzazione dell'ambiente, e, quindi, altri interessi. Ciò comporta che la disciplina statale relativa alla tutela dell'ambiente «viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza», salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevata nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che vengano a contatto con quella dell'ambiente. È dunque in questo senso che può intendersi l'ambiente come una "materia trasversale...».

⁵⁴ M. RENNA, *L'allocazione delle funzioni normative e amministrative*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2008, 73 ss.

⁵⁵ Cfr. Corte cost., sentt. 282 del 2002 e 303 del 2003.

tante della nostra Carta fondamentale, dall'altra, tuttavia, non ha chiarito bene le dinamiche di distribuzione delle funzioni tra i diversi organi. E nemmeno la riforma del 2022 l'ha fatto.

In particolare, in merito al d. l.gs. 3 aprile 2006, n. 152⁵⁶, emerge prima di tutto che esso non modifica - ma conferma piuttosto - l'impianto del decreto Bassanini del 1998 e della novella costituzionale del 2001⁵⁷.

La riforma costituzionale n. 1 del 2022, quindi, non fa altro che affermare, all'interno della Costituzione, un principio già noto a seguito delle numerose pronunce della Corte costituzionale, secondo cui l'uomo, quale membro della società, ha il diritto di vivere in un ambiente salubre⁵⁸, tale da favorire il pieno sviluppo psicofisico dello stesso⁵⁹.

Per questo motivo le pubbliche amministrazioni hanno il compito di pianificare le politiche di tutela rivolte a garantire lo sviluppo di un processo, ormai avviato, di sensibilizzazione ambientale e di democratizzazione dei processi decisionali afferenti l'ambiente; tuttavia, per realizzare tale obiettivo è necessario che gli enti pubblici compiano tutti gli sforzi necessari per dirimere ogni controversia relativa alla distribuzione delle proprie competenze in materia ambientale, cercando, invece, nuove forme di coordinamento e nuove strategie concordate di tutela.

Di conseguenza possiamo sicuramente affermare che l'ambiente è un problema fondamentale dello Stato sociale in quanto considerato non solo *uti singulus* ma anche *uti socius*⁶⁰.

⁵⁶ Si tratta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, "*norme in materia ambientale*", meglio conosciuto come Codice dell'Ambiente. Per un richiamo più generale v. anche A. LUCARELLI, A. PIEROBON, *Governo e gestione dei rifiuti. Idee, percorsi proposte*, Napoli, 2009.

⁵⁷ Significativo è l'art. 3 *quinquies* del codice dell'ambiente, il quale prevede che i principi e la disciplina ivi contenuta costituiscono le condizioni essenziali per assicurare un livello minimo di tutela, uniforme su tutto il territorio nazionale e dispone, altresì, che lo Stato può intervenire nella materia solo nei casi in cui l'operato degli organi territoriali inferiori non sia sufficiente per realizzare gli obiettivi prefissati.

⁵⁸ La sentenza della Cass. civ., Sez. un., 6 ottobre 1979, n. 5172 riconosce il diritto alla salute anche quale diritto all'ambiente salubre, la cui protezione è paragonata a quella dei diritti fondamentali e individuali della persona umana. Tale pronuncia identifica per la prima volta il diritto dell'ambiente come diritto soggettivo, tutelabile anche nei confronti della Pubblica Amministrazione.

⁵⁹ Sulla questione che né la l. cost. 1/2022 né la giurisprudenza eurounitaria attribuisca un diritto soggettivo all'ambiente, cfr. F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9*, cit., 6 ss.

⁶⁰ Cfr. anche A. LUCARELLI, *Il diritto all'ambiente nella riforma costituzionale tra unità e pluralismo*, in *Percorsi del regionalismo italiano*, Milano, 2004.

In dottrina, inoltre, vi è stato anche chi ha ritenuto l'ambiente come un vero e proprio bene comune da tutelare⁶¹, sia sotto il profilo dell'appartenenza che della fruizione⁶².

In realtà, con la riforma del Titolo V della Costituzione, e prima della riforma costituzionale del 2022, già si ribadiva la tutela e la valorizzazione di tale principio, riconoscendone, secondo alcuni, addirittura la sua natura di interesse diffuso⁶³, in particolare sulla base di un'ampia interpretazione dell'art. 9 Cost.

Concludendo si può affermare che, sebbene nel nostro ordinamento non ci sia un concetto unitario di ambiente, con l'intervento, nel corso del tempo, delle copiose pronunce della Corte costituzionale, tale concetto è stato affermato, nelle sue molteplici sfaccettature, dall'interpretazione dell'art. 9⁶⁴, letto in correlazione con gli artt. 2, 3, 32, 41, 42 e 44 della Costituzione, che nelle loro diverse combinazioni, ancor prima della riforma costituzionale n. 1 del 2022, garantivano l'effettività di tale diritto in una prospettiva di maggiore tutela della persona umana⁶⁵.

5. *A mo' di conclusioni: una riforma superflua?*

A conclusione di questo discorso, la domanda che ci si pone è questa: era davvero necessario modificare un principio fondamentale della nostra Costituzione per riconoscere e tutelare l'ambiente? A questa domanda è utile rispondere ricordando che la tutela ambientale, come ampiamente evidenziato, non rappresenta una novità nel nostro ordinamento, ma, al massimo, esprime un adeguamento della nostra Carta fondamentale a quelli che sono i principi che, nel corso dei decenni, sono stati enunciati dal Giudice delle Leggi, che sicuramente - a seguito di questa riforma - obbligano il

⁶¹ Cfr. P. MADDALENA, *Il territorio bene comune degli italiani. Proprietà collettiva, proprietà privata e interesse pubblico*, Pomezia, 2014.

⁶² ID., *Il diritto all'ambiente come diritto inviolabile dell'uomo*, in *Il Consiglio di Stato*, 1995, II, 1897.

⁶³ G. RECCHIA, *Tutela dell'ambiente: da interesse diffuso a interesse costituzionalmente protetto*, in C. MURGIA (a cura di), *L'ambiente e la sua protezione civile*, Milano 1991, 143.

⁶⁴ Cfr. G. DONATI, *Sul diritto dell'ambiente in America latina tra costituzioni e leggi ambientali*, Pensa editore, 2006; S. Baldin, *I diritti della natura nelle costituzioni di Ecuador e Bolivia*, in *Visioni Latino Americane*, 10, Gennaio 2014.

⁶⁵ Cfr. A. LUCARELLI, *Il diritto all'ambiente nella riforma costituzionale tra unità e pluralismo*, cit.

legislatore ad una più acuta osservazione nella scelta delle politiche ambientali rivolte anche ad un rafforzamento del nostro Stato sociale. Come è stato già osservato in precedenza, questa riforma ha fatto sì che si intavolasse un importante dibattito in dottrina su posizioni contrastanti, mentre altri esprimono “*un giudizio complessivo sul testo in esame inevitabilmente a luci ed ombre, e che (...) non può fare a meno di richiamare l’attenzione più sulla «occasione mancata» che su quella sorta di «svolta green» dell’ordinamento costituzionale italiano, come entusiasticamente salutata dal ceto parlamentare e dalle forze politiche*”⁶⁶.

Ma sicuramente la riforma costituzionale costituisce un precedente, per alcuni “*pericoloso*”⁶⁷, nella nostra storia repubblicana, che, nel tentativo di uniformare la nostra Costituzione alla maggior parte delle Carte fondamentali contemporanee⁶⁸, ha colmato, come già visto, un “vuoto” del tutto apparente.

⁶⁶ Cfr. M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione ed il valore costituzionale dell’ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 3/2021, 312.

⁶⁷ Cfr., *ex multiis*, G. SEVERINI, P. CARPENTIERI, *Sull’inutile, anzi dannosa modifica dell’art. 9 della Costituzione*, cit.

⁶⁸ Sul concetto di ambiente nelle costituzioni nazionali, cfr. D. PORENA, ‘Ambiente’: *complessità di una nozione giuridica*, cit., 10 ss.

