

# NORMATIVA

not peer reviewed

## Rapido sguardo d'insieme sulla legge costituzionale 11 febbraio 2022 n.1 in tema di modifiche agli artt. 9 e 41 della Costituzione

### *Quick overview of the constitutional law 11 February 2022 n.1 on the subject of amendments to Articles 9 and 41 of the Constitution*

Angelo Merlin

Scuola di Ateneo dell'Università Cà Foscari di Venezia - [angelo.merlin@unive.it](mailto:angelo.merlin@unive.it)

**Keywords:** environmental, law, constitution.

**Parole chiave:** ambiente, legislazione, costituzione.

### La dimensione della “questione ambientale”

Il tema della protezione giuridica dell'ambiente è questione che si può considerare “relativamente recente” sviluppata attorno agli inizi degli anni 1970 prima a livello internazionale e poi dell'Unione Europea ed infine nazionale.

Per individuare il rapporto tra questi diversi livelli di fonti è opportuno sottolineare come il diritto internazionale abbia svolto un ruolo fondamentale e determinante nella creazione della tutela ambientale, nel senso che ha dato l'input ad ogni successiva evoluzione sia della normativa dell'Unione europea che di quella nazionale.

Il diritto internazionale rappresenta, quindi, il punto di partenza di ogni evoluzione avvenuta successivamente soprattutto sul piano fondamentale dei principi che ispirano e ordinano la materia.

Nel contesto europeo la elaborazione della politica ambientale è avvenuta contestualmente all'evoluzione del diritto ambientale internazionale e ne ha accolto gradualmente i principi.

Principi contenuti nei Trattati (ora Trattato sull'Unione europea, TUE, e Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, TFUE, e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, CDFUE) e che possiamo distinguere in: (a) principi di carattere generale (elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente, principio dello sviluppo sostenibile, principio di cooperazione tra Stati); (b) principi di carattere procedurale (sussidiarietà verticale, proporzionalità); (c) principi ambientali specifici (precauzione, prevenzione, correzione alla fonte e “chi inquina paga”).

Principi che, secondo la giurisprudenza comunitaria, debbono essere applicati non solo dal giudice nazionale (che ha l'obbligo di dare al singolo la tutela che quel diritto gli attribuisce disapplicando la norma interna confliggente sia anteriore che successiva a quella comunitaria) ma anche dallo Stato membro in tutte le sue articolazioni periferiche.

Oltre ai principi, assumono efficacia giuridica anche i “parametri”, elencati nel paragrafo 3 dell'art. 191 del TFUE rendendo esplicita la necessità che la politica ambientale dell'Unione sia sempre fondata sui “dati scientifici disponibili”,

sulla considerazione delle “condizioni dell'ambiente nelle varie regioni dell'Unione”, su una analisi preventiva costi/benefici, ossia “dei vantaggi e degli oneri che possono derivare dall'azione o dall'assenza di azione”.

La Costituzione italiana, prima della riforma del Titolo V del 2001 (in riferimento alla distribuzione di competenze tra Stato e Regioni), non conteneva alcun testuale richiamo all'ambiente e questo per comprensibili ragioni di natura storica.

Infatti, è stata deliberata nel secondo dopoguerra, quando la questione ambientale non era ancora emersa; ricordiamo che solo all'indomani della Conferenza di Stoccolma (Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment del 1972) gli Stati hanno iniziato a prendere coscienza della necessità di intervenire a difesa dell'ecosistema.

Un ruolo essenziale nel percorso di tessitura e inquadramento dell'ambiente e della sua tutela è stato svolto dalla Corte costituzionale con l'obiettivo (attraverso centinaia di pronunce intervenute in materia) di dare pari dignità alle esigenze di conservazioni e protezione rispetto a quelle dello sviluppo (Cecchetti 2021).

Il fondamento della tutela costituzionale è stato così individuato nel combinato disposto dell'art.9, comma 2, Costituzionale, che ha ad oggetto il paesaggio, e dell'art. 32, comma 1, che riguarda la tutela della salute.

La citata riforma del Titolo V (art. 117, comma 2, lett. a)) enuncia l'ambiente affidandone la tutela alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, unitamente a quella dell'ecosistema e dei beni culturali.

La Corte costituzionale, intervenuta a più riprese a dirimere controversie tra Stato e regioni in questa materia, ha contribuito ad elevare il concetto di ambiente a valore costituzionale fondamentale (ancorché tale primarietà non possa assumersi come primazia assoluta in una sorta di scala gerarchica rispetto agli altri valori costituzionali), non riuscendo tuttavia a svincolarlo da un approccio casistico e dalle regole di ripartizione della competenza legislativa.

Questa era la situazione prima che, a seguito di doppia approvazione da parte di ciascuna delle due camere, venisse

approvata la legge costituzionale n. 1/2022 (in *Gazzetta Ufficiale* n. 44 del 22.2.2022) che persegue la finalità di inserire all'interno della Costituzione un espresso riferimento alla tutela dell'ambiente attraverso la modifica degli articoli 9 e 41 della Carta costituzionale.

L'introduzione di un "diritto costituzionale dell'ambiente" fornirà al legislatore le coordinate fondamentali e i vincoli su cui costruire le future politiche ambientali.

Il perseguimento di una tutela dell'ambiente dovrà essere "compito comune" di tutti gli enti e le istituzioni pubbliche e amministrative (rispettando ovviamente le norme costituzionali contenute nel Titolo V della Parte II della Costituzione che regolano la distribuzione delle competenze normative e amministrative tra gli enti della Repubblica medesima) e tratterà una chiara direttiva per l'interpretazione delle norme sottostanti fornendo criteri per la risoluzione dei conflitti.

In assenza di revisione costituzionale si sarebbe lasciato l'operato dei legislatori, in materia di tutela ambientale, alla sola garanzia del sindacato giurisdizionale di ragionevolezza posto in essere dalla Corte costituzionale quale strumento di controllo della razionalità delle norme.

### **La tutela dell'ambiente come "valore costituzionale" e l'obiettivo della solidarietà intergenerazionale**

Il primo articolo su cui la riforma interviene è l'art. 9 della Costituzione che si trova all'interno dei dodici principi fondamentali che, sino all'intervento in oggetto, non sono mai stati oggetto di modifiche.

Il nuovo comma terzo dell'articolo 9 dispone che la Repubblica "tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali".

Il legislatore ha conferito alla tutela dell'ambiente (declinandolo nelle sue principali componenti della "biodiversità" e degli "ecosistemi") valore costituzionale primario ed autonomo, collocandolo tra i doveri affidati a tutti gli enti e le istituzioni pubbliche che compongono la "Repubblica".

Fermo restando il rispetto delle norme costituzionali contenute nel Titolo V della Parte II della Carta, che regolano la distribuzione delle competenze normative e amministrative tra gli enti della Repubblica, a questi ultimi è affidato il compito di definire politiche, azioni e strumenti per mantenere gli equilibri ecologici e garantire le funzionalità degli ecosistemi nella doverosa ponderazione di tutti gli altri valori e interessi concorrenti e/o contrapposti.

Il dovere di protezione ambientale deve essere adempiuto non solo dagli enti della Repubblica ma anche da tutti i cittadini e da tutti gli operatori economici.

L'enunciato che stiamo esaminando stabilisce, poi, una riserva di legge statale per la disciplina dei modi e delle forme di tutela degli animali.

Questa disposizione è stata oggetto delle maggiori controversie durante l'esame parlamentare, e rappresenta una forma di compromesso tra le posizioni di quanti avrebbero

preferito una formulazione che riconoscesse in capo agli animali il carattere di essere senzienti, e quelle di coloro che ritenevano il riferimento alla fauna già ricompreso nei termini "ambiente", "biodiversità", "ecosistema".

Ma, il vero elemento di novità è la tutela che viene conferita anche agli "interessi delle generazioni future".

Il legislatore di revisione ha imposto a tutti gli attori pubblici il vincolo giuridico di "guardare lontano"; essi dovranno, pertanto, effettuare istruttorie, ponderazioni, bilanciamenti e misurazioni specificatamente orientati a considerare gli effetti di lungo periodo delle scelte intraprese con riferimento alle risorse naturali e ambientali.

Quindi, il richiamo all'"interesse delle future generazioni" assurge al rango di parametro di giudizio sostanziale di legittimità costituzionale rendendo misurabili e valutabili le norme non solo sotto l'aspetto dell'"arbitrarietà" ma, applicando i ben più stringenti test di idoneità, necessità e proporzionalità delle misure scrutinate (Cecchetti 2022).

Garantire la conservazione delle risorse ambientali per le generazioni future significa sostanzialmente accogliere la prospettiva invocata dal principio (cardine del diritto internazionale dell'ambiente) dello sviluppo sostenibile (Rapporto Brundtland).

Lo sviluppo è sostenibile quando soddisfa i bisogni della generazione presente senza compromettere la possibilità, per le generazioni future, di soddisfare a loro volta i loro bisogni. Quindi, il godimento di buona parte dei diritti fondamentali delle generazioni presenti e future dipende principalmente dalla realizzazione di politiche che tengano in adeguata considerazione la necessità di preservare le risorse ambientali.

Prima della riforma costituzionale, l'onere del bilanciamento tra bisogni delle generazioni presenti con quelli delle generazioni future trovava dimora nell'art. 3 quater comma 1 del d.lgs. 152/2006 che esprime la necessità che ogni attività umana giuridicamente rilevante si conformi al principio dello sviluppo sostenibile.

Ma, tale disposto si applica alle sole attività rilevanti ("ai sensi del presente codice") e, quindi, limitatamente alle procedure di valutazione ambientale, alla difesa del suolo, tutela delle acque e delle risorse idriche, gestione dei rifiuti, bonifica dei siti contaminati, tutela dell'aria e tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente.

### **Il limite a due facce (quella della salute e quella dell'ambiente) alla libertà di iniziativa economica**

L'art. 41 della nostra Costituzione viene modificato ampliando lo spettro dei limiti apponibili alla libertà di iniziativa economica pubblica e privata.

La prima modifica (lett. a) interviene sul secondo comma dell'art. 41, aggiungendo all'attuale previsione (in base alla quale l'iniziativa economica privata è libera e non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da non recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana) l'ulteriore vincolo che essa non possa svolgersi in modo tale da recare danno alla salute e all'ambiente.

Quindi, nell'elenco dei valori fondamentali riconducibili

alla centralità della persona oggi compaiono nell'ordine: "salute, ambiente" e poi "sicurezza, libertà e dignità umana".

Premettendo i primi due limiti rispetto ai tre già vigenti, il dettato costituzionale ha inteso fornire sostanza al nuovo dettato dell'art. 9 (esaminato nel capitolo precedente), elevando a rango costituzionale principi già previsti dalle norme ordinarie e affiancando altresì la salute all'ambiente per la stretta correlazione tra i due aspetti.

Ma quale deve essere il rapporto tra questi valori costituzionali eterogenei che spesso possono risultare confliggenti?

Come dimostra la cronaca, e non solo quella giudiziaria (si veda, da ultima, la contaminazione delle acque sotterranee da sostanze perfluoroalchiliche nell'alta pianura padana), nonostante i considerevoli progressi sul piano culturale, tecnologico e della legislazione, le attività industriali possono generare eventi di pericolo concreto e/o di danno sia alle persone che all'ambiente; eventi che ripropongono l'esigenza di trovare un "bilanciamento" avanzato tra i valori in conflitto (salute e ambiente vs lavoro/occupazione).

La dottrina oggi prevalente (Bin 1992) nega l'esistenza di una gerarchia astratta e statica dei valori costituzionalmente garantiti, in forza, invece, di una tutela sistematica e dinamica che tenga conto di tutti gli interessi antagonisti: il punto di equilibrio tra di essi non risulta essere prefissato in anticipo, ma è rimesso al bilanciamento del legislatore e, in sede di controllo, del giudice, secondo i criteri di proporzionalità e ragionevolezza (il compromesso politico parlamentare è solo un'ipotesi di bilanciamento che ben potrebbe essere confermata oppure sovvertita se ritenuta irragionevole).

Il guardiano nazionale della Costituzione, con la nota sentenza n. 85 del 2013 in relazione al decreto che permetteva all'Ilva di Taranto di proseguire l'attività di impresa (nonostante l'ordine di sequestro) sulla base della base di una complessa procedura tecnica di autorizzazione, ha già escluso l'esistenza nell'ordinamento giuridico italiano di diritti assoluti (come i fondamentali diritti alla salute e alla salubrità dell'ambiente) nel pluralismo dei valori costituzionali altrettanti fondamentali (nel caso di specie il diritto/dovere al lavoro che fonda la stessa forma democratica dello Stato italiano).

È necessario, secondo l'interpretazione della Corte, garantire «un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. La qualificazione come "primari" dei valori dell'ambiente e della salute significa pertanto che gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto».

Anche se, nella successiva sentenza, sempre sul c.d. "caso Ilva" (sentenza 23 marzo 2018, n. 58) ma che muove da un evento diverso e cioè la morte di un lavoratore, la posizione della Corte sembra essere diventata più dura ed incline a censurare, sulla base di criteri di ragionevolezza e proporzionalità, le soluzioni adottate dal legislatore, la modifica dell'art. 41 non farà emergere una sorta di "gerarchia" valoriale tra diritti

costituzionali parimenti fondamentali (Crea, Perriello 2021)

La costituzionalizzazione degli indirizzi giurisprudenziali della Consulta rafforzerà, semmai, il peso dell'ambiente e della salute nel bilanciamento (purché ragionevole e proporzionato) con altri interessi costituzionalmente rilevanti.

Interessante sarà verificare la lettura dell'art. 41 alla luce dell'art.9 e dell'interesse delle nuove generazioni.

La necessità di preservare i beni delle future generazioni potrebbe aprire nuove prospettive per le valutazioni e i bilanciamenti che la Corte costituzionale sarà chiamata a compiere.

Infatti, proprio la tutela ambientale in ottica futura potrebbe diventare un elemento da considerare nei casi in cui il controllo della Corte richieda un giudizio di ragionevolezza sulle scelte legislative (Arconzo 2021).

Con altra modifica (lettera b), si prevede l'aggiunta, al terzo comma dell'articolo 41, della possibile destinazione e coordinamento dell'attività economica pubblica e privata (oltre che a fini sociali) anche ai fini ambientali.

Questa disposizione, per cui la legge deve determinare programmi e controlli a indirizzo ambientale acquisisce una speciale capacità di orientamento, che, in qualche modo, supera l'idea per cui le attività antropiche debbano tener conto delle esigenze ecologiche, e delinea una nuova concezione nella quale all'ambiente stesso è riconosciuta una potenzialità per un nuovo modello di sviluppo economico nel quale, ad esempio, realizzare la transazione "dal modello teorico dello Stato del benessere a quello dello Stato circolare o, in altri termini, dal Welfare State all'Environmental State".

In ogni caso il principio contenuto nel terzo comma dell'art.41 sembra chiarissimo nell'affermare che le politiche pubbliche cui la Costituzione affida l'implementazione in concreto del valore riconosciuto alla tutela dell'ambiente dovranno necessariamente coniugare economia, ambiente e sviluppo sociale.

## Un necessario cambio di paradigma

L'obiettivo perseguito dalla legge costituzionale in commento (valorizzare il tema dell'ambiente nel testo di una Costituzione nata in un'epoca in cui la sensibilità sul punto doveva ancora maturare) va certamente apprezzato.

La riforma si propone di abbracciare una nozione di ambiente come valore costituzionale autonomo, avvicinando così l'Italia alle soluzioni accolte dagli altri Stati membri dell'Unione Europea (per citarne alcuni, Finlandia, Belgio, Grecia, Portogallo, Spagna, Francia, Germania, Paesi Bassi e Norvegia) sulla scorta degli indirizzi che si sono consolidati in seno al diritto internazionale dei diritti umani e al diritto dell'Unione Europea.

Riforma che potrà fornire al legislatore nuovi ed incisivi punti di riferimento, ad esempio nel dare seguito ed attuazione agli obiettivi posti dal Piano nazionale di resistenza e resilienza (PNRR) in tema di neutralità climatica (Regolamento UE 2021/1119) oppure in tema di effettività della prevenzione contro i danni all'ambiente (si veda ad esempio la Circolare 30

dicembre 2021 n. 32 con la quale la Ragioneria generale dello Stato ha precisato che il dispositivo per la ripresa e resilienza, Regolamento UE 241/2021, stabilisce all'art. 18 che tutte le misure dei Piani nazionali per la ripresa e resilienza, PNRR, sia riforme che investimenti, debbano soddisfare il principio di "non arrecare danno significativo agli obiettivi ambientali") tramite una regolamentazione efficace e con attività di monitoraggio e controllo ex ante concrete e coordinate.

Il presidio fondato sui nuovi articoli 9 e 41 consentirà al giudice costituzionale l'individuazione di un riferimento testuale che potrà essere utilizzato come canone di valutazione delle leggi invocabile nel giudizio di costituzionalità, altrimenti limitato a profili di arbitrarietà o di manifesta irragionevolezza.

Ad esempio, l'ingresso in Costituzione della tutela che viene conferita anche agli "interessi delle generazioni future" rispetto alla tutela dell'ambiente potrebbe aprire anche nella nostra Corte costituzionale ampi margini di controllo rispetto alle scelte (o alle mancate scelte) che il legislatore si troverà ad effettuare nell'attuazione di politiche ambientali (così come è avvenuto con la sentenza del 24 marzo 2021 del Tribunale costituzionale tedesco che ha dichiarato incostituzionale la legge tedesca del 2019 sul cambiamento climatico per il mancato rispetto dell'obbligo costituzionale dello Stato di tutelare, nei confronti delle future generazioni, i fondamenti naturali della vita, Bartolucci 2021).

L'efficacia della revisione dipenderà da quanto, concretamente, i concetti di "tutela dell'ambiente" e di "interessi delle generazioni future" diverranno i principi ispiratori delle concrete scelte politiche ed istituzionali, prima ancora che del vaglio delle Corti.

La revisione in commento impone di evitare il c.d. "ecologismo di facciata" in quanto futuro e interessi di chi verrà dopo di noi debbono essere oggetto di cura e di custodia come vero e proprio patrimonio da preservare con estrema cura ed attenzione.

Il tema della protezione delle generazioni future è certamente un vincolo per il legislatore che si troverà nell'affrontare (anche) questioni che mirano a garantire determinati livelli qualitativi e quantitativi delle acque superficiali e sotterranee (vedasi, ad esempio, il disegno di legge n. 2392 del 21 settembre 2021 denominato "Misure urgenti per la riduzione dell'inquinamento da sostanze poli e perfluoroalchiliche (PFAS) e per il miglioramento delle qualità delle acque destinate al consumo umano" dove le soluzioni non potranno più essere troppo timide e compiacenti nel limitare il degrado ambientale.

## Bibliografia

Arconzo G (2021) La tutela dei beni ambientali nella prospettiva intergenerazionale: il rilievo costituzionale dello sviluppo sostenibile alla luce della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione, in *Il diritto dell'economia*, 2021, p. 177

Bartolucci L (2021) Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale, in *Osservatorio Costituzionale*, 4/2021, p. 222 e seguenti

Bin R (1992) Diritti ed argomenti, il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale, Milano, 1992, p. 1 e seguenti

Cecchetti M (2021) 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 *Quaderni costituzionali*, 2021, p. 296.

Cecchetti M (2022) Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione, in *Corti Supreme e salute*, 2022, p. 29 e seguenti.

Circolare Ragioneria generale dello Stato 30 dicembre 2021 n. 32, in [https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/circolari/2021/circolare\\_n\\_32\\_2021/](https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/circolari/2021/circolare_n_32_2021/)

Crea C, Perriello LE (2021) Salute ambiente e iniziativa economica: tecniche di bilanciamento ed effettività dei rimedi, in *Actualidad Juridica iberoamericana*, n. 14, 2021, p. 758

Disegno di legge n. 2392 del 21 settembre 2021 "Misure urgenti per la riduzione dell'inquinamento da sostanze poli e perfluoroalchiliche (PFAS) e per il miglioramento delle qualità delle acque destinate al consumo umano, in <https://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/54427.htm#>

Regolamento UE 2021/1119 in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1119&from=IT>

Report of the World Commission on Environment and Development: "Our Common Future" (1987) in <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>