

## L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in “negativo”\*

Fabrizio Fracchia

SOMMARIO: 1. Premessa e taglio metodologico. – 2. L'art. 9, Cost. “non” introduce principi. – 3. L'art. 9, Cost. “non” considera unicamente l'ecosistema (al singolare). – 4. L'art. 9, Cost. “non” richiede intermediazioni legislative sotto il profilo del vincolo all'azione amministrativa. – 5. L'art. 9, Cost. “non” menziona i diritti dell'ambiente e nell'ambiente. – 6. L'art. 9, Cost. “non” menziona i diritti degli animali. – 7. L'art. 9, Cost. “non” menziona il diritto alla salute, distinguendo inoltre ambiente e paesaggio. – 8. L'art. 9, Cost. “non” menziona i diritti delle generazioni future. – 9. L'art. 9, Cost. “non” indica le modalità di realizzazione e di implementazione della tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi. – 10. L'art. 9, Cost., pur “non” esplicitando questa prospettiva, può costituire la base giuridica per l'elaborazione di uno statuto costituzionale delle relazioni intergenerazionali e di un nuovo modello di sviluppo. – 11. L'art. 9, Cost. come forma di recupero di un deficit costituzionale regolatorio (nonché di allineamento rispetto alla realtà normativa già esistente, ovviamente “non” richiamata) e, al contempo, come occasione per future trasformazioni. – 12. Guardando al di là di quanto “non” espresso nell'art. 9, Cost.: un cambio di paradigma.

### 1. *Premessa e taglio metodologico*

La recente l. Cost. 11 febbraio 2022, n. 1, ha introdotto un'importante e incisiva modifica della Costituzione volta a dare espresso rilievo all'ambiente sia nel perimetro dei principi fondamentali, sia in seno alla c.d. Costituzione economica<sup>1</sup>, innovando gli articoli 9 e 41, Cost.<sup>2</sup>.

---

\* Il presente lavoro costituisce la rielaborazione dell'intervento svolto nell'ambito del Convegno annuale Aidambiente 28 gennaio 2022, “La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente” ed è destinato a essere pubblicato nei relativi Atti.

<sup>1</sup> F. De Leonardis, *La riforma “bilancio” dell'art. 9 Cost. e la riforma “programma” dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in *ApertaContrada*, 2022.

<sup>2</sup> La nuova formulazione degli articoli è la seguente. Art. 9: «1. La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. 2. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazio-

La novella ha suscitato<sup>3</sup> e (come è facile prevedere) susciterà un intenso dibattito in dottrina.

Onde contribuire allo stesso, si è prescelto un taglio specifico e si è deciso di adottare un punto di vista peculiare, procedente *per viam negationis*. Fuor d'ogni dubbio, la matrice è di origine filosofica, dal momento che un discorso così impostato recepisce le suggestioni — invero, assai eterogenee: distribuite lungo una tradizione che va dalla predicazione negativa nel poema didattico di Parmenide fino a S. Tommaso, a Meister Eckhart e alla *docta ignorantia* di Cusano, passando ovviamente per Plotino — tipiche di quella teoresi per sottrazione incardinata sul principio *finiti ad infinitum nulla proportio*. Va però precisato che l'accerchiamento di un qualche nucleo speculativo, si passi la metafora, “per arretramento” (*melius scitur nesciendo*) o prelude a una teologia positiva o funge da anticamera dello scetticismo. In altri termini, la speculazione, se non vuole sconfinare nella teologia e nella mistica, «indica dall'esterno»<sup>4</sup> un punto — participio passato di pungere, dunque luogo di massima concentrazione del reale dove si raggruma, direbbe Dante, quanto va squadernandosi per l'universo —, senza però che la luce fioca della ragione approdi a toccare quel limite remoto e appartato. Su questa linea, sia Vico sia Carabellese concludono drasticamente «Dio è, non esiste»; un'efficace sottolineatura dell'obiettivo pienamente positivo dei colpi di lima concettuali dell'andamento apofatico.

Tornando agli interessi giuridici, in sostanza, in luogo di indicare e restituire in positivo che cosa sarebbe l'ambiente per il diritto e per la Costituzione (con specifico riferimento all'art. 9, Cost.: non verrà infatti direttamente analizzato l'art. 41), si tenterà di interrogare il nuovo tessuto costituzionale onde comprendere ciò che esso giuridicamente “non è”.

Si obietterà che l'analogia con l'approccio della teologia negativa non può (o, almeno non parrebbe suscettibile di) essere spinta oltre un certo limite, nel senso che quell'approccio impone di arrestarsi al limite estremo raggiungibile con gli strumenti logici, per cedere poi il passo alla fede.

Il rilievo non è privo di fondamento, quanto meno se inteso come salutare richiamo all'esigenza di evitare di confondere indebitamente “Sacro” e “profano”.

---

ne. 3. Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali». L'art. 41 Cost. risultante dalle modifiche così oggi recita: «1. L'iniziativa economica privata è libera. 2. 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. 3. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali».

<sup>3</sup> V., in particolare, M. Cecchetti, *La revisione degli artt. 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum quad.cost.*, 2021, 285 e ss.

<sup>4</sup> V. Mathieu, *Trattato di ontologia, Saggio complementare*, par. 8, Milano-Udine, 2019.

In realtà, non è forse da scartare a priori l'idea che anche la comprensione e l'interiorizzazione delle problematiche ambientali richiedano uno scatto e uno scarto non esclusivamente logico, implicando, cioè, un'adesione valoriale che rasenta la condivisione e l'emersione di una traccia etica profonda ed esterna al sistema del diritto.

Insomma: tutta da discutere è la non attinenza dell'ambiente alla dimensione spirituale e ciò genera il problematico compito del giurista di dare rilievo (o di motivarne l'esclusione) a siffatta dimensione nelle proprie riflessioni e nella propria opera di sistemazione teorica.

L'argomentazione in negativo (volta non solo a censire cosa non risulta espresso nel dettato costituzionale, ma anche a individuare quanto, pur celato, è ricavabile con un adeguato sforzo interpretativo, guidato dalla logica) si svilupperà in dieci passaggi, quasi a definire un ideale decagono che proietti la propria sagoma sul terreno della riflessione giuridica, contenendone o indirizzandone le pulsioni ermeneutiche e gli sforzi ricostruttivi.

## 2. L'art. 9, Cost. "non" introduce principi

A differenza di quanto accade in altre Costituzioni<sup>5</sup> (basti citare l'esperienza francese della *Charte constitutionnelle de l'environnement*, di cui alla legge costituzionale 1° marzo 2005, n. 205, che dettaglia una serie di principi, soprattutto nella prospettiva del dovere), l'art. 9, Cost. non fa espresso riferimento alla categoria dei principi<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Per un quadro complessivo e sintetico, v. Dossier dell'ufficio studi della Camera dei deputati del 23 giugno 2021 sull'A.C. 3156, 21 e seguenti, citato anche da F. De Leonardis, *La riforma "bilancio" dell'art. 9 Cost.*, cit.

<sup>6</sup> In generale, sul tema dei principi, v. S. Grassi, *Principi costituzionali e comunitari per la tutela dell'ambiente*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Milano, 1996, vol. II, 907 e ss.; B. Caravita *Costituzione, principi costituzionali e tecniche di normazione per la tutela dell'ambiente*, in S. Grassi-M. Cecchetti, A. Andronio (a cura di), *Ambiente e diritto*, Firenze, 1999, vol. I, 181 e ss.; G. Cocco, *Nuovi principi ed attuazione della tutela ambientale tra diritto comunitario e diritto interno*, in *Riv. giur. ambiente*, 1999, 1 e ss.; G. Cocco, A. Marzanati, R. Pupilella, A. Russo, *Ambiente. Il sistema organizzativo e i principi fondamentali*, in M.P. Chiti, G. Greco, *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 2007, 157 e ss.; M. Cecchetti, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000; B. Caravita, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2001; G. Di Plinio, P. Fimiani, *Principi di diritto ambientale*, Milano, 2002; F. Fonderico, *La tutela dell'ambiente*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, vol. II, Milano, 2003, 1021 e ss.; P. Dell'Anno, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Padova, 2004; M. Cecchetti, *La disciplina giuridica della tutela ambientale come "diritto dell'ambiente"*, in *Federalismi*, 2006, 53 e ss.; F. Fonderico, *La "codificazione" del diritto dell'ambiente in Italia: modelli e questioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2006, 612 e ss.; P. Dell'Anno, *Elementi di diritto dell'ambiente*, Padova, 2008, 1 e ss.; M. Cafagno, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente*, Torino, 2007; F. Giampietro, *I principi ambientali nel d.lgs. n. 152/06: dal T.U. al Codice dell'ambiente ovvero le prediche inutili?*, in *Ambiente e sviluppo*, n. 6/2008; G. Cordini, *Principi costituzionali in tema di ambiente e giurisprudenza della Corte Costituzionale italiana*, in *Riv. giur. ambiente*, 2009, 611 e ss.; D. Sorace, *Tutela dell'ambiente e principi generali sul procedimento amministrativo*, in R. Ferrara, M.A. Sandulli (diretto da), *Trattato di diritto*

Si può ipotizzare che ciò derivi dalla pragmatica convinzione che una generica declamazione a livello costituzionale degli stessi non avrebbe aggiunto molto al panorama giuridico attuale.

Essi, infatti, sono ben presenti e radicati a livello internazionale<sup>7</sup>, europeo (di assoluto rilievo è l'elenco di cui all'art. 191, TFUE<sup>8</sup>) e nazionale, contesto in cui sono apparsi soprattutto nel codice dell'ambiente. In particolare, successivamente all'emanazione del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, furono varati alcuni "correttivi", ma solo con il d.lgs. 4/2008 (dunque dopo che era stata definita la disciplina settoriale del codice) vennero introdotti i principi, realizzando un'inversione logica<sup>9</sup> nella realizzazione di una codificazione generale. Il codice enuncia i principi in modo estremamente sintetico (con l'eccezione dello sviluppo sostenibile), tanto che la dottrina ha indicato l'urgenza di emanare una legge organica sui principi assai più articolata, criticando l'insufficiente disciplina codicistica<sup>10</sup>. Numerose leggi regionali e fonti secondarie, in materia urbanistica o paesaggistica, invero, così come nei settori dell'energia rinnovabile, della difesa del suolo e della rigenerazione urbana, si riferiscono a taluni dei principi o individuano quale obiettivo dell'azione pubblica lo sviluppo sostenibile.

L'art. 9, Cost., a ogni buon conto, non li menziona.

Ciò non esclude che la Costituzione oggi evochi il più rilevante degli stessi, che, a giudizio di chi scrive, tutti gli altri fonda e vivifica: decretando l'ingresso in Costituzione dell'interesse delle generazioni future, infatti, l'art. 9 indubbiamente fa anche riferimento allo sviluppo sostenibile. Vero è che (opzione salutare al fine di evitare letture e posizioni ideologiche radicali) si usa la congiunzione "anche"; tuttavia, il riferimento alla profondità intergenerazionale e la sua valorizzazione sono chiarissimi.

---

*to dell'ambiente. I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, vol. II, Milano, 3 e ss.; F. Lorenzotti-B. Fenni (a cura di), *I principi del diritto dell'ambiente e la loro applicazione*, Napoli, 2015; S. Grassi, *Ambiente e Costituzione*, in *Riv. quadr. dir. ambiente*, 2017, 4 e ss. Sia consentito rinviare altresì a F. Fracchia, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in G. Rossi (a cura di) *Diritto dell'ambiente*, V ed., Torino, 2021, 181 e ss.

<sup>7</sup> Sulla tutela dell'ambiente nel WTO, v. F. de Leonardis, *Le trasformazioni della legalità nel diritto ambientale*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., 132 e ss.

<sup>8</sup> «La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "chi inquina paga"».

<sup>9</sup> V. altresì P. Dell'Anno, *Ambiente (diritto amministrativo)*, in P. Dell'Anno, E. Picozza (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente. Principi generali*, vol. I, Padova, 2012, 308.

<sup>10</sup> Secondo S. Grassi (da ultimo, *Ambiente e Costituzione*, cit., 28 e ss.) sarebbe soprattutto necessario «individuare le modalità con le quali inserire la valutazione degli interessi ambientali nella programmazione di tutte le altre attività pubbliche e di tutti i programmi economici».

### 3. L'art. 9, Cost. "non" considera unicamente l'ecosistema (al singolare)

Un'evidente peculiarità della formulazione letterale della norma, che si coglie immediatamente ponendola a confronto con il dettato dell'art. 117 Cost., è costituita dall'assenza di riferimenti all'ecosistema (al singolare), posto che, assai opportunamente, accanto all'ambiente e alla biodiversità, si menzionano gli ecosistemi.

Riceviamo da altre scienze l'indicazione secondo cui l'ecosistema è la porzione di biosfera delimitata naturalmente e, cioè, l'insieme di organismi animali e vegetali che "interagiscono" tra loro e con l'ambiente che li circonda (sicché vi è una componente abiotica e una biotica); gli ecosistemi, poi, si raggruppano in biomi e i biomi in biosfera<sup>11</sup>.

In controluce, ancorché non esplicitate, pare agevole cogliere alcune novità o, comunque, alcune indicazioni utili anche all'interprete.

Intanto, posto che l'oggetto (costituito dagli ecosistemi) non può non influire e non reagire sul metodo, emerge l'urgenza di utilizzare un approccio sistemico<sup>12</sup>, capace di mettere a tema la valorizzazione delle relazioni di interdipendenza tra gli elementi che "interagiscono" e, cioè, la considerazione del *surplus* che la relazione tra gli "addendi" genera rispetto alla mera somma degli stessi. È sufficiente al riguardo ricordare la questione dell'economia circolare<sup>13</sup> per comprendere l'importanza di questa prospettiva.

In secondo luogo, il riferimento alla biodiversità (altro nuovo "oggetto/soggetto" che acquisisce rilevanza costituzionale, accanto agli animali e alle generazioni future<sup>14</sup>) richiama non solo il concetto di resilienza (nel senso che la natura organizza costantemente forme di reazione e di resistenza ai disturbi esterni), ma anche quello di servizi ecosistemici<sup>15</sup>, i quali presuppongono la biodiversità.

In terzo luogo, la scansione "ambiente, biodiversità ed ecosistemi" offre alle Istituzioni (chiamate a tutelarli) e all'interprete, che, in quanto persona, è immerso nell'ecosistema che osserva, tre punti di vista differenti in ordine allo stesso

<sup>11</sup> Tra i giuristi, va menzionata l'originale e consapevole riflessione di M. Cafagno, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente*, Torino, 2007, 76 e ss.

<sup>12</sup> Sia consentito il rinvio a D. D'Orsogna, M. Cafagno, F. Fracchia, *Nozione giuridica di ambiente e visione sistemica*, in L. Urbani Ulivi (a cura di), *Strutture di mondo. Il pensiero sistemico come specchio di una realtà complessa*, vol. III, Bologna, 229 e ss.

<sup>13</sup> Essa è già stata oggetto di importanti analisi da parte della dottrina. V., in particolare, F. De Leonardis, *Il diritto dell'economia circolare e l'art. 41 Cost.*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2020, 50 e ss.

<sup>14</sup> F. De Leonardis, *La riforma "bilancio" dell'art. 9 Cost.*, cit., 5.

<sup>15</sup> M. Cafagno, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente*, cit., 122; id., *L'ambiente nei contratti pubblici: due angoli visuali e una morale*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2021, 859 e ss.; id., *Analisi economica del diritto e ambiente. Tra metanarrazioni e pragmatismo*, in *Dir. dell'economia*, 2019, 162 e ss. V. altresì A. Farì, *Beni e funzioni ambientali. Contributo allo studio della dimensione giuridica dell'ecosistema*, Napoli, 2013, nonché M. Masiero, A. Leonardi, R. Polato, G. Amato, *Pagamenti per Servizi Ecosistemici. Guida tecnica per la definizione di meccanismi innovativi per la valorizzazione dei servizi idrici e la governance ambientale*, Etifor Srl Università di Padova, 2017.

orizzonte problematico<sup>16</sup>. Emerge, cioè, un *continuum* che consente di passare, abbracciando e cogliendo i vari termini, dall'antropocentrismo all'ecocentrismo temperato (nel senso che, nel mondo del diritto, la centralità dell'osservatore non può mai venire meno<sup>17</sup>), sempre con la consapevolezza della priorità della difesa e del rispetto della biodiversità, volano in grado di raccordare l'approccio egoistico dell'uomo e l'esigenza di tutelare la natura.

#### 4. *L'art. 9, Cost. "non" richiede intermediazioni legislative sotto il profilo del vincolo all'azione amministrativa*

La nuova formulazione dell'art. 9, Cost., consente di configurare l'esistenza di un vincolo in capo alla Repubblica di tutelare l'ambiente a prescindere da ulteriori specificazioni normative.

Più nel dettaglio, guardando alle amministrazioni, a differenza di quanto parrebbe essere richiesto per i privati (anche in ragione del nuovo art. 41, Cost.), in ordine ai quali l'imposizione di specifici comportamenti doverosi richiede quell'*interpositio legislatoris* che si ricava anche dall'art. 23, Cost., non sembrano sussistere dubbi circa il fatto che un criterio generale di azione, vincolante in sede di adozione di scelte amministrative che possano incidere sull'ambiente e improntato alla sua tutela, sia suscettibile di essere inferito direttamente dalla Costituzione e non solo dalla disciplina legislativa.

Trova altresì qui applicazione il principio della "integrazione" delle esigenze ambientali con le scelte pubbliche (in questo caso amministrative), espresso, con riferimento alle politiche dell'Unione europea, dall'art. 11, TFUE.

Più in generale, si profila un obiettivo costituzionale cui la Repubblica e le relative componenti, compreso il legislatore, non possono sottrarsi, sicché si impone all'interprete il compito di definire ed enucleare – operazione non scevra di difficoltà – un parametro per sindacare la costituzionalità delle relative scelte.

Non pare, dunque, possa negarsi che l'art. 9, gerarchizzando il valore ambientale, costituisca un freno alla libertà del legislatore (ma pure della giurisprudenza costituzionale e all'amministrazione) di ordinare gli interessi.

Va piuttosto aggiunto che, in seno al citato art. 9, Cost., compare anche la tutela degli animali. Qui è invece stabilita una riserva di legge: la tutela, cioè, è affidata non già alla Repubblica nel suo complesso, ma (restando in tal guisa da essa mediata) alla legge dello Stato, che deve stabilirne i modi e le forme.

<sup>16</sup> V., sul punto, già M. Cafagno, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente*, cit., 82.

<sup>17</sup> Invero, come si dirà, la prospettiva più adeguata è quella dell'antropocentrismo del dovere.

## 5. *L'art. 9, Cost. "non" menziona i diritti dell'ambiente e nell'ambiente*

Assai significativo è il silenzio serbato dalla novella costituzionale sui "diritti" riferiti all'ambiente.

Su tale scelta non si può che concordare<sup>18</sup>.

Essa è tanto più significativa quanto più si ponga mente alla pluralità di riferimenti (in ambito internazionale<sup>19</sup> o comparato, soprattutto nell'America latina<sup>20</sup>) a tale situazione giuridica.

In disparte il tema della "tenuta" concettuale della narrativa (ché, talora, di questo pare soprattutto trattarsi) dei diritti, la scelta seguita dall'art. 9 incarna forse un approccio più pragmatico e meno enfatico rispetto a quella prospettiva.

Né siffatta opzione di fondo andrebbe censurata paventando un arretramento sul piano della tutela e appellandosi al fatto che i diritti rappresentano le situazioni giuridiche che costituiscono – anche storicamente – il livello più adeguato cui fare naturalmente riferimento per ottenere una difesa effettiva della posizione dei cittadini<sup>21</sup>.

Non è infatti escluso che, a patto che si ponga in essere un adeguato approfondimento del tema volto a valorizzare anche altri "strumenti" tecnico-concettuali di protezione, un'effettiva tutela possa prescindere dalla retorica dei diritti e dalla moltiplicazione degli stessi, la quale rischia di sfociare in una vuota affermazione di principio.

## 6. *L'art. 9, Cost. "non" menziona i diritti degli animali*

Il riferimento al diritto è assente anche là dove l'art. 9, Cost., come già annotato, si volge alla tutela degli animali, i quali vanno protetti senza assegnare loro una dotazione giuridico-culturale (il diritto soggettivo, appunto) che pare

---

<sup>18</sup> Sia consentito rinviare a F. Fracchia, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Dir. economia*, 2002, 215 e ss.; Id., *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in <http://www.rqda.eu/>, *Riv. quad. dir. ambiente*, 2010, 12 e ss.; Id., *The Legal Definition of Environment: from Right to Duty*, in *ICFAI Journal of Environmental Law (IJEL)*, April, 2006, 17 ss.; Id., *L'ambiente nella prospettiva giuridica*, in F. Cuturi (a cura di) *La natura come soggetto di diritti*, Firenze, 2020, 159 e ss. e Id., *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro*, Torino 2010.

<sup>19</sup> Si v., *ex multis*, la Risoluzione 8 ottobre 2021, n. 48/13, *The human right to a clean, healthy and sustainable environment* adottata dall'Human Rights Council United Nations.

<sup>20</sup> S. Baldin, *I diritti della natura nelle costituzioni di Ecuador e Bolivia*, in *Visioni LatinoAmericane*, X, 2014, 25 e ss.; S. Biggs, *The rights of nature: the case for a Universal Declaration of the Rights of Mother Earth*, *The Council of Canadians/Fundación Pachamama/Global Exchange*, Ottawa 2011. V. anche F. Cuturi (a cura di) *La natura come soggetto di diritti*, Firenze, 2020.

<sup>21</sup> Ciò anche in ragione del fatto che molte Corti sono (quanto meno più abituate o) attrezzate a fornire protezione dei diritti, il che spiega tra l'altro l'insistenza sul concetto di diritto da parte di molti ordinamenti giuridici.

realisticamente da riservare alle persone, almeno ove non si dimostri che altre possibilità ricostruttive sono impossibili o non attuabili.

L'accenno consente di aggiungere che quella tutela viene opportunamente scorporata dal perimetro della protezione dell'ambiente, che impone di considerare l'intero ecosistema. La tutela dell'ambiente, infatti, ha a che fare con un equilibrio complessivo e non può raggrumarsi e concentrarsi intorno a un solo fattore di quell'ecosistema, o ridursi a difesa di quel fattore, la quale può e deve trovare fondamento in altri "titoli" giuridici.

7. *L'art. 9, Cost. "non" menziona il diritto alla salute, distinguendo inoltre ambiente e paesaggio*

Il rilievo vale anche a giustificare l'espunzione dal perimetro dell'ambiente del pur connesso oggetto della salute, che ha a che fare con la protezione dell'integrità psicofisica dell'uomo. Questa scelta di campo (o di separazione dei campi) potrà essere produttiva se, in disparte le sinergie tra i due ambiti (compenstate dalla nozione di diritto all'ambiente salubre che, però, è sbilanciato sul lato della salute), consentirà di incrementare il tasso di tutela complessiva offerto dal nostro ordinamento.

A proposito di perimetrazioni, pure il paesaggio, collocato in un comma separato dell'art. 9, Cost., va ora considerato in termini di "alterità" rispetto all'ambiente, impegnando l'interprete a censire i momenti di collegamento unitamente alle ragioni di distinzione-autonomia-separazione e ai criteri di ordinazione gerarchica tra i due valori (ove vengano in evidenza le pretese dell'ambiente, in particolare, parrebbe che la tutela integrale del paesaggio possa recedere).

8. *L'art. 9, Cost. "non" menziona i diritti delle generazioni future*

Si è già ripetutamente fatto cenno al "grande assente" nella trama normativa ora restituita dall'art. 9, Cost. e, cioè, al diritto soggettivo.

La considerazione si attaglia anche alla qualificazione dell'interesse delle generazioni future<sup>22</sup>, che in nessun modo viene ricondotto alla categoria del diritto.

---

<sup>22</sup> In generale, sull'argomento, v. R. Bifulco, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008; R. Bifulco, A. D'Aloia, *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008; R. Bifulco, *Futuro e Costituzione. Premesse per uno studio sulla responsabilità verso le generazioni future*, in Aa.Vv., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino, I, 2005, 297 e ss.



La norma, cioè, muove evidentemente dal presupposto per cui la tutela di alcuni elementi (ambiente, animali, generazioni future) può essere rilevante e vincolante in capo a chi solca *hic et nunc* la Storia anche senza elevare quegli elementi al rango di oggetto o di soggetto di un diritto in senso tecnico-giuridico.

Giova piuttosto aggiungere che "altro" si inferisce dalla formulazione del dettato costituzionale.

Intanto, è evocativo un parallelo (che certo non può essere forzato oltre misura) con l'art. 32, Cost., in seno al quale, anche facendo memoria delle tragedie che l'umanità aveva vissuto prima della stesura del testo costituzionale, la dignità della persona era stata elevata a baluardo insuperabile per le scelte del legislatore. D'ora innanzi, lo stesso legislatore deve tenere conto degli interessi delle generazioni future, confermando la centralità non solo della persona, ma anche "delle persone". Vero è che l'art. 9, Cost. non restituisce l'immagine di un limite analogo a (e invalicabile alla stessa stregua di) quello tracciato nell'art. 32, Cost.; le generazioni future, tuttavia, diventano un fattore da cui non si può prescindere in sede di adozione delle scelte con impatto ambientale (e, dunque, di tutte le opzioni strategiche) ad opera delle istituzioni, che devono valutarne gli interessi.

Per altro verso, onde considerare anche l'interesse delle generazioni future, occorre che le azioni in cui si concretizza l'interazione con la natura e con le sue risorse da parte delle generazioni attuali siano assunte o regolate muovendo dalla responsabile considerazione che le risorse medesime non sono illimitate.

Più nel dettaglio, quelle azioni si sviluppano in primo luogo spesso nel mercato e grazie allo stesso, sicché l'art. 9 Cost. può addirittura incarnare un contro-limite rispetto alle scelte europee, invero attualmente già molto "green".

I comportamenti più aggressivi, in secondo luogo, sono soprattutto legati allo sviluppo della tecnica, la quale segna e caratterizza l'era moderna (tanto che, per sottolineare la caratura epocale dell'intervento dell'uomo sulla natura, si parla di antropocene<sup>23</sup>): dall'alterazione del suolo alla cementificazione del paesaggio, dalla realizzazione delle infrastrutture all'inquinamento, dalla diffusione dei metalli all'uso delle plastiche, se non tutto, certamente moltissimo, è reso possibile dalla tecnica e dai suoi sviluppi.

Ecco, dunque, che la riforma costituzionale potrebbe avere anche il significato di alimentare una riflessione sui limiti che la politica può imporre al mercato e alla tecnica a protezione dell'ambiente e degli interessi delle generazioni future, nella consapevolezza che la biosfera non ha una capacità illimitata, anche di "sopportazione".

---

<sup>23</sup> Crutzen, Stoermer, *The "Anthropocene"*, IGBP Newsletter "Global Change", 2000, n. 41, 17 e ss.; Crutzen, *Geology of mankind-The Anthropocene*, in *Nature*, vol. 23, 2002, 415 e ss.; Steffen, Crutzen, McNeill, *The Anthropocene: Are Humans Now Overwhelming the Great Forces of Nature?*, in *Ambio*, 2007, Vol. 36, 8, 614 e ss.

9. *L'art. 9, Cost. "non" indica le modalità di realizzazione e di implementazione della tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi*

L'art. 9, Cost. non esplicita come si debba dare sviluppo all'impegno, ora costituzionalizzato, di tutela dell'ambiente da parte della Repubblica.

Non si tratta, ovviamente, di un'eccezione rispetto ad altre analoghe previsioni, addirittura contenute nello stesso art. 9 (si pensi alla tutela del paesaggio).

Anzi, a ben vedere, e sempre per differenza in relazione al paesaggio, la tutela dell'ambiente, esibendo una maggiore ampiezza "prescrittiva", risuona e compare anche nell'art. 41, Cost., con scelta che è frutto dell'evidente volontà di definire un valore in grado di condizionare pure l'attività economica e l'espressione dell'iniziativa imprenditoriale, dando corpo a un "programma costituzionale" complessivo più esteso e sofisticato.

D'altro canto, tra i problemi che immediatamente coglie chi si volga a considerare criticamente il tema della tutela dell'ambiente, vi è certamente quello di un'eccessiva produzione normativa, che si affianca a un intervento rilevante e incisivo da parte di vari plessi giurisdizionali. A questi due fattori si somma e si contrappone una significativa debolezza dell'amministrazione, restituendo un quadro che richiede forse meno norme, più principi attuati (e non solo affermati e declamati) e un cambiamento anche culturale dell'azione e del modo di essere delle amministrazioni pubbliche, le quali, ad esempio, dovrebbero imparare ad essere adattative.

In disparte altri temi più specifici<sup>24</sup>, l'art. 9 Cost. indica comunque un "terminale" responsabile della tutela (la Repubblica nella sua interezza), fissa un obiettivo vincolante anche per il legislatore e scolpisce un oggetto di tutela che non può non incidere sull'approccio che deve essere impiegato per trattarlo e affrontarlo ai vari livelli.

Si può cioè inferire dall'art. 9, Cost. (oltre quanto espressamente prescritto) che il processo decisionale<sup>25</sup> dovrà essere adeguato alla tutela – proiettata nel tempo – di un oggetto complesso costituito da ecosistemi in equilibrio, i cui pro-

<sup>24</sup> Anche tenendo conto che molti atti non sono destinati ad essere sottoposti al vaglio di un giudice, si potrebbe ad esempio riflettere circa le strategie più opportune che debbono essere adottate onde consentire un più ampio accesso alla giustizia e sul ruolo del giudice quale pungolo per indurre le amministrazioni ad assolvere al compito di tutela loro assegnato: *ex multis*, v. S. Valaguzza, *Liti strategiche: il contenzioso climatico salverà il pianeta?*, in *Dir. proc. ammin.*, 2021, 293 e ss.

<sup>25</sup> Sulla rilevanza di questi aspetti, rilevando una lacuna nella formulazione della norma, v. M. Cecchetti, *Osservazioni e ipotesi per un intervento di revisione dell'art. 9 della Costituzione avente ad oggetto l'introduzione di una disciplina essenziale della tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale*, in *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, 1, 2020, 17 e ss., nonché G. Santini, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum quad.cost.li*, 2021, 473 e ss.

blemi possono essere compresi dal decisore soltanto disponendo di adeguati dati e dialogando con altri saperi.

Quel processo dovrebbe essere essenzialmente improntato alla programmazione, alla verifica periodica dei risultati e alla revisionabilità delle scelte, alla corretta considerazione dei dati scientifici, all'ampia partecipazione nei procedimenti, al razionale dimensionamento dei poteri pubblici in coerenza con la porzione di ecosistema rilevante.

Un solo esempio può chiarire il significato e il senso di queste osservazioni: a differenza di quanto accade nell'amministrazione tradizionale, l'oggetto di tutela non è indifferente, ad esempio, ai fini della delimitazione delle competenze, come confermato dal fatto che già ora la legislazione fa spesso riferimento a dimensioni (autorità d'ambito e piani d'ambito: il riferimento più immediato è al servizio idrico) che possono non coincidere con le ripartizioni più consuete.

10. *L'art. 9, Cost. pur "non" esplicitando questa prospettiva, può costituire la base giuridica per l'elaborazione di uno statuto costituzionale delle relazioni intergenerazionali e di un nuovo modello di sviluppo*

In assenza di una disciplina costituzionale più esaustiva, anche dopo l'inserimento, operato dalla riforma del Titolo V della parte II della Costituzione attuata nel 2001, della tutela dell'ambiente in seno alle materie di cui all'art. 117, Cost., l'elaborazione giuridica del concetto di ambiente e, più in generale, la sistematizzazione della materia hanno dovuto evocare e attingere a principi e a norme dettate ad altri fini (si pensi ai frequenti richiami agli artt. 2, 9 e 32, Cost.).

Il riferimento alla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, "anche nell'interesse delle future generazioni" potrebbe generare un flusso argomentativo-ricostruttivo opposto, nel senso che gli studi sull'ambiente potrebbero "restituire" ad altri settori quanto in passato ricevuto per essere elaborato e valorizzato e, cioè, un collaudato e raffinato corredo concettuale e teorico in grado di dare evidenza e rilevanza alle responsabilità intergenerazionali.

D'altro canto, è sempre più evidente come il tema della sostenibilità e quello della profondità intergenerazionale delle scelte stiano emergendo a vari livelli e in plurimi settori dell'ordinamento giuridico, non solo nazionale. È sufficiente fare menzione dell'ordinanza 24 marzo 2021 del Tribunale costituzionale federa-

le tedesco, del pareggio dei bilanci, della sostenibilità del debito pubblico (v. art. 81 e art. 97, Cost.<sup>26</sup>) e della sentenza della Corte cost., 14 febbraio 2019, n. 18<sup>27</sup>.

Le riflessioni sull'ambiente, ora vivificate dal riferimento all'art. 9, Cost., sembrano così destinate ad accompagnare e a favorire l'emersione di un "diritto oggettivo" concernente le grandi scelte e le opzioni con ricadute intergenerazionali (si pensi alle crisi economico-finanziarie, ai problemi dell'immigrazione o alla questione dei conti pubblici), ove l'uomo (quale categoria generale) è al contempo aggressore e aggredito, responsabile e vittima.

Gli studi sul diritto dell'ambiente, in particolare, sono in grado di offrire principi applicabili, con pochi adattamenti, a quel fascio di problemi, già ampiamente collaudati, quali il "chi inquina paga", la precauzione, la prevenzione (senza trascurare il rispetto delle libertà personali). Essi potrebbero rivelarsi molto utili per affrontare anche giuridicamente quei grandi temi dell'età moderna. In gioco, infatti, vi è la definizione di un nuovo modello di sviluppo, più attento alla giustizia.

11. *L'art. 9, Cost. come forma di recupero di un deficit costituzionale regolatorio (nonché di allineamento rispetto alla realtà normativa già esistente, ovviamente "non" richiamata) e, al contempo, come occasione per future trasformazioni*

Il tenore della norma costituzionale e l'uso del modo indicativo non possono "oscurare" il fatto che, anche in Italia, l'ordinamento ha da tempo già intensamente ed estesamente tutelato l'ambiente e gli ecosistemi.

Il diritto dell'ambiente costituisce ormai da anni un settore importantissimo, dotato di una propria autonomia ordinamentale e caratterizzato da una ricchezza contenutistica assolutamente significativa, oggetto di una scienza giuridica che ha guadagnato sempre maggiori spazi e conquistato interpreti. Ciò è dovuto,

<sup>26</sup> *Ex multis*, in generale, v. M. Luciani, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in *Dir. e società*, 2008, 145 e ss.; N. Lupo, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazioni sparse*, in *Amministrazione in Cammino*, 25 ottobre 2011, 1 e ss.; L. Bartolucci, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, Padova, 2020.

<sup>27</sup> Tale ultimo arresto, scrutinando la legittimità costituzionale di una disciplina avente a oggetto la riformulazione o rimodulazione dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale degli enti locali in predissesto e la restituzione delle anticipazioni di liquidità a essi erogate, ha così statuito: «la lunghissima dilazione temporale finisce per confliggere anche con elementari principi di equità intergenerazionale, atteso che sugli amministratori futuri verranno a gravare sia risalenti e importanti quote di deficit, sia la restituzione dei prestiti autorizzati nel corso della procedura di rientro dalla norma impugnata. Ciò senza contare gli ulteriori disavanzi che potrebbero maturare negli esercizi intermedi, i quali sarebbero difficilmente separabili e imputabili ai sopravvenuti responsabili».

tra l'altro, anche alla decisiva importanza del formante eurounitario, che ha giocato un ruolo trainante nella produzione normativa.

Sulla base di queste osservazioni, la riforma realizza un riallineamento rispetto a una attuazione legislativa di un compito che la Repubblica si era già incaricata di assolvere pur in assenza di uno specifico ancoraggio costituzionale.

Fatte le debite differenze, accade ora qualcosa di simile rispetto a quanto già verificatosi con la riforma costituzionale del 2001, quando la valorizzazione dei poteri normativi e soprattutto amministrativi di Regioni ed enti locali approdò in Costituzione dopo che il legislatore ordinario si era già mosso negli anni precedenti nella stessa direzione con grande determinazione.

Si giunge così a sfiorare il ben noto tema della qualificazione della riforma in termini di bilancio o di programma<sup>28</sup>. Ai fini della presente riflessione, sembra possibile osservare (anche sulla scorta di quella esperienza) che la codificazione costituzionale del principio di tutela dell'ambiente può essere l'occasione affinché la Corte costituzionale e gli altri attori istituzionali diano avvio a percorsi di sviluppo forse al momento non prevedibili, che potranno essere valutati e colti soltanto nel medio e breve periodo.

È sufficiente al riguardo porre mente al fatto che il concetto di equità intergenerazionale è una leva formidabile per una trasformazione anche sociale: è infatti difficile giustificare un impegno a farci carico delle generazioni future escludendo che ciò imponga di guardare a chi soffre ed è debole qui ed ora.

Insomma, il riferimento all'equità intergenerazionale può facilmente trasformarsi in equità intragenerazionale: solidarietà diacronica e sincronica si saldano tra di loro e si alimentano reciprocamente.

## 12. *Guardando al di là di quanto "non" espresso nell'art. 9, Cost: un cambio di paradigma*

Al termine del percorso fin qui illustrato, è giunto il momento di svelare, unendo i lati del decagono, che cosa compaia al di là e oltre le indicazioni "in negativo".

La situazione non è molto dissimile da quella che i filosofi rappresentano trattando del "riorientamento gestaltico". Esso si realizza quando l'osservatore guarda con occhi diversi una realtà che già cadeva sotto i suoi sensi, ma che non aveva ancora considerato in quella prospettiva. Un disegno che può essere interpretato come anatra o come coniglio ben sintetizza questa esperienza.

---

<sup>28</sup> G. Silvestri, *Spunti di riflessione sulla tipologia e sui limiti della revisione costituzionale*, in *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, II, Milano, 1987, 1187 e ss., nonché F. De Leonardis, *La riforma "bilancio"*, cit.

Ebbene, per via negativa e per sottrazioni successive, mi pare che emerga con forza un paradigma giuridico intriso di responsabilità e di doverosità.

Cambiando di poco l'inclinazione del nostro sguardo (e le nostre abitudini anche culturali), cioè, dall'anatra dell'antropocentrismo del diritto si passa al coniglio dell'antropocentrismo del dovere, che esprime il vincolo a prendersi cura dell'ambiente.

Esplicitando ora anche a livello costituzionale che l'ambiente non è semplicemente un serbatoio di risorse da sfruttare nell'ottica del «diritto-apprensione-dominio», ma è un «sistema» da custodire con cura e attenzione, l'art. 9, Cost. richiama tutti alle proprie responsabilità e, dunque, riflette un paradigma che incarna una dimensione non soltanto giuridica.

La nuova formulazione dell'articolo è il definitivo impulso che ci deve indurre a trsguardare in modo diverso la realtà in cui siamo immersi e, cioè, a riconsiderare il rapporto con la natura e il tema del nostro futuro, abbandonando l'idea di onnipotenza dell'uomo per aderire a una prospettiva in cui fortissimo è il senso dei suoi limiti, per proteggere le generazioni future.

Da questo punto di vista, riprendendo il motivo della contrapposizione tra Sacro e profano che aveva aperto queste riflessioni, il riorientamento in esame suggerisce che la tutela effettiva dell'ambiente implica e richiede anche un'adesione valoriale che il diritto non è in grado compiutamente di esprimere e riflettere, pur potendola evocare al massimo livello, quello appunto costituzionale.

Insomma, si entra quasi in una dimensione spirituale.

L'accenno, che può suonare un fuor d'opera in un'analisi giuridica, appare forse meno eccentrico sol che si consideri che l'art. 9, Cost., inteso come norma che indica una nuova forma di progresso, è in grado non solo di formare sistema con gli artt. 2 e 9, Cost., ma anche di suggerire una lettura diversa dell'art. 4, comma 2, Cost.

Esso, cioè, può permettere di ampliare il perimetro dei soggetti "responsabilizzati" fino ad abbracciare, accanto alle istituzioni e alle imprese, anche il comune cittadino. L'art. 4, infatti, ha quale protagonista proprio «ogni cittadino», assegnandogli il dovere di «svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o *spirituale* della società».

Vero è che il riferimento è qui effettuato alle attività e alle funzioni (e non già a tutto lo spettro dei comportamenti dei singoli<sup>29</sup>) e che il progresso spiritua-

<sup>29</sup> Peraltro, secondo l'insegnamento della Consulta, «al dovere di contribuire con la propria attività al progresso della società ciascun cittadino può assolvere in una molteplicità di modi e forme, che non si esauriscono in quelli che derivano dall'assunzione di cariche elettive»: Corte cost., 19 novembre 2015, n. 236. Il collegamento tra art. 2 (nel suo riferimento alla personalità e alla solidarietà) e art. 4 è valorizzato da Corte cost., 17 aprile 1969, n. 84.

le ipotizzato dai costituenti non era correlabile all'ambiente. Tuttavia, non appare peregrino immaginare che esista uno spazio interpretativo (comunque affascinante) che consenta di dare evidenza, in chiave evolutiva, alla responsabilità dei cittadini, richiamandoli al dovere di concorrere a uno sviluppo sostenibile che sia inteso anche come dimensione spirituale dell'umanità.

D'altro canto, per tornare alla dura realtà, uno dei fattori essenziali per potere sperare di proteggere proficuamente l'ambiente è costituito dall'impegno responsabile di tutte quelle persone che avvertono il vincolo di solidarietà che li lega all'ambiente e alle generazioni future.

*Fabrizio Fracchia - Abstract*