

INTRODUZIONE

di Alfredo Contieri*

In un'epoca segnata da sfide ambientali senza precedenti, la necessità di una tutela ambientale efficace e incisiva si è fatta sempre più pressante.

Il cambiamento climatico, la perdita di biodiversità e l'aumento dell'inquinamento sono solo alcune delle problematiche che hanno richiesto una assunzione di responsabilità urgente e concreta a tutti i livelli da parte dei decisori politici.

Tuttavia, nonostante l'ordinamento italiano abbia dedicato attenzione crescente all'ambiente come materia autonoma a partire dagli anni settanta, e quest'ultimo sia stato assegnato nella riforma del titolo V nel 2001 alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, solo di recente esso ha trovato un riconoscimento esplicito tra i principi della nostra Costituzione, con la l. cost. n.1/2022¹.

Infatti, la riforma interviene sul piano dei principi inserendo all'art. 9, tra i compiti assunti dalla Repubblica, la tutela, oltre che del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della nazione, anche dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, da attuarsi in modo da assicurare il raggiungimento di questa finalità, sia nell'immediato, sia nell'interesse delle future generazioni. Anche la tutela degli animali è stata introdotta nel medesimo art. 9, attraverso la previsione di un intervento successivo del legislatore.

Sul piano, poi, degli indirizzi cui conformare l'azione complessiva degli organi titolari di poteri di tipo legislativo ed amministrativo, nonché dei giudici nella loro attività di interpretazione sistematica, la legge costituzionale modifica anche l'art. 41 della Carta, sia sotto il profilo delle libertà negative che positive. Sotto il primo aspetto, viene infatti introdotto un ulteriore limite generale all'attività economica, per cui l'iniziativa privata non può essere svolta in modo da arrecare danno alla salute e all'ambiente, oltre che alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana.

Quanto al secondo profilo, viene previsto che la legge possa indirizzare detta attività e coordinarla per fini ambientali, oltre che sociali, con regole volte ad orientare sia l'azione delle istituzioni pubbliche, che l'impresa privata, in modo che le risorse ambientali non solo siano salvaguardate, ma anche valorizzate e conformate, secondo una logica di economia sostenibile e circolare, già da tempo da tempo al centro del dibattito scientifico in diversi settori.

* Professore Ordinario di Diritto amministrativo – Università di Napoli Federico II.

¹ La riforma è stata oggetto di numerosi commenti, anche nel corso dei lavori e nell'immediatezza della sua entrata in vigore. Tra i tanti, si segnalano: A. Morrone, *Fondata sull'ambiente*, in *Istituzione del Federalismo*, 4, 2022, 783 ss; 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 *Aperta Contrada* 28 febbraio 2023; E. Chiti, *Introcution to symposium: managing the ecological transition of the european union*, in *Riv. Dir. Amb.* 2021, M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione: tra rischi scongiurati, qualche virtù (anche innovativa) e molte lacune*, in *Forum quad. cost.*, 2021, 300 ss., G. Severino, P. Carpentieri, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'art. 9 della Costituzione*, in *Giustizjainsieme.it*, settembre 2021; F. Pastore, *Costituzione e ambiente*, in M.A. Iacolari (a cura di) *La tutela dell'ambiente al tempo della crisi pandemica*, Torino, 2021.

In questo senso, si può ritenere che con la configurazione che riceve l'ambiente nei novellati articoli 9 e 41 Cost., si compie un passaggio fondamentale verso un nuovo e più penetrante paradigma di sviluppo sostenibile e responsabilità ecologica del nostro ordinamento.

Inizialmente infatti, come è noto, le istanze di tutela ambientale sono state accolte soprattutto dalla giurisprudenza ordinaria e costituzionale, sul cui impulso il legislatore è poi intervenuto, a volte anche in anticipo rispetto ad altri Stati europei, con un approccio però settoriale all'ambiente che, d'altra parte, le stesse pronunce della Corte, come le sentenze n. 79/1971 o n. 239/1982, non consideravano in maniera unitaria, ma in ragione di specifici interessi posti di volta in volta alla sua attenzione (salute, paesaggio, cultura, etc.), in ciò confortata dalla teoria pluralista elaborata da Massimo Severo Giannini, secondo cui l'ambiente non è definito né definibile, ma è la risultante di diverse matrici costituenti beni materiali come l'aria, l'acqua, il suolo, il paesaggio, la flora, la fauna, ognuna oggetto di tutele giuridiche distinte e differenziate.

In questa fase, legata al periodo di ripresa e crescita economica iniziata negli anni cinquanta e sessanta, la tutela dell'ambiente viene in rilievo solo in maniera mediata e indiretta, quale elemento interferente con gli interessi economici e nella misura in cui si collega ad altri diritti già più precisamente definiti e direttamente protetti dall'ordinamento, quali la sanità pubblica o il paesaggio.

Proprio partendo da tali diritti e dagli artt. 9 e 32 che li garantiscono, la Corte costituzionale ha iniziato a creare una nozione di ambiente sul piano costituzionale, senza che nella Carta fondamentale vi fosse un riferimento specifico, inserendo l'ambiente tra i valori prescrittivi del nostro ordinamento, collegati allo sviluppo armonico della persona e delle comunità.

Sulla spinta di questi orientamenti, negli anni ottanta si forma in dottrina una concezione unitaria dell'ambiente, inteso come bene complesso che, seppur interessando una molteplicità di settori, in ordine ai quali si mantengono competenze diverse, sia legislative che amministrative, assume una propria autonomia e consistenza come bisogno materiale e valore trasversale, la cui attuazione non si esaurisce, né rimane assorbita nelle competenze di settore ma, come la giurisprudenza sia della Corte di Cassazione (ad esempio nelle sentenze n. 1463/1979 n. 5172/79) che della Corte Costituzionale (storiche le sentenze n. 640/1987 e n. 210/1987) hanno rilevato, richiede una visione integrata di insieme e trasversale rispetto alle singole discipline.

Tale visione trova una sua codificazione in interventi normativi successivi. Innanzitutto l'istituzione di un apposito Ministero dell'Ambiente con la l. n. 349/86, finalizzato, secondo l'art. 1 ad assicurare, in un quadro organico, la promozione, la conservazione ed il recupero delle condizioni ambientali conformi agli interessi fondamentali della collettività, svolgendo, secondo il successivo art. 9, anche una funzione di indirizzo e coordinamento delle attività amministrative delle regioni attinenti ad esigenze di carattere unitario, anche in riferimento agli obiettivi della programmazione economica nazionale ed agli impegni derivanti dagli obblighi internazionali e comunitari.

In seguito, l'inserimento in Costituzione, avvenuto con la legge costituzionale n. 3/2001, nella quale si riserva alla competenza esclusiva statale la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e alla competenza concorrente la valorizzazione dei beni ambientali, ripartizione che, come è noto, ha sollevato numerosi contenziosi fra stato e regioni, in cui la Corte costituzionale, pur se con pronunce talvolta ondivaghe, ha sempre ribadito la dimensione unitaria e composita dell'ambiente, configurabile non tanto come competenza materiale, ma come competenza di tipo funzionale e trasversale rispetto alle innumerevoli materie astrattamente di competenza regionale. Quindi, l'ambiente diventa una delle chiavi di accesso dello Stato²,

² F. Pastore, *Costituzione e ambiente*, cit., 27.

quasi una forma di grimaldello, con il quale penetrare nelle competenze regionali, per cercare di orientare in senso cooperativo e solidale il modello di regionalismo italiano.

Di qui, il tentativo di dare sistematicità, con il d.lgs. n. 152/06 (codice dell'ambiente), alla normativa relativa alle principali matrici ambientali (suolo, rifiuti, aria e acqua), alla valutazione strategica di piani e programmi pubblici e di impatto ambientale di specifici progetti, nonché alla tutela risarcitoria contro i danni ambientali.

Sebbene non si approdi ad una definizione univoca dell'ambiente, la visione unitaria comporta che alla tutela dell'insieme degli elementi a tale materia riconducibili (matrici, ecosistemi patrimonio culturale, etc.) siano tenuti tutti gli enti pubblici e privati e le persone fisiche e giuridiche, conformando le loro azioni ai principi di sviluppo sostenibile al fine di garantire il soddisfacimento dei bisogni attuali senza compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future, essendo inoltre responsabili delle loro azioni o omissioni, secondo i principi elaborati ed imposti dalla UE di precauzione, azione preventiva, correzione in via prioritaria alla fonte e chi inquina paga.

In questo senso, la riforma costituzionale del 2022 è stata ampiamente anticipata dagli orientamenti giurisprudenziali e dagli interventi normativi richiamati, finalizzati ad adeguare il nostro Paese alla Carta di Nizza del 2000 e ai Trattati internazionali; tanto che per alcuni commentatori essa costituisce il recepimento di una scala valoriale oramai implicitamente e ampiamente già radicata nel nostro ordinamento.

Tuttavia, non si può negare che la nuova formulazione dell'art. 9 aggiunga qualcosa alla dimensione della tutela.

Sul piano testuale, come si è visto, prima di essere inserite all'interno dell'art. 9, le parole ambiente ed ecosistema erano già contenute nella Costituzione, all'art. 117 ma ad esse si aggiunge ora la biodiversità, che va intesa come richiamo alla dimensione plurima della realtà naturale, che viene riconosciuta come ricchezza peculiare e patrimonio del nostro Paese, al pari di quello paesaggistico e storico-artistico e in questa sua accezione unitaria, assunta alla tutela più alta dell'ordinamento.

Sembra infatti, anche per la mancanza di una definizione giuridica di biodiversità, che il principio che il costituente consegna è rivolto soprattutto alle istituzioni ed è finalizzato a rimarcare il dovere della Repubblica in tutte le sue componenti, di attuare politiche sostenibili, più che a riconoscere un diritto fondamentale in capo ai singoli.

Del resto, nell'intera visione dell'art. 9, la tutela dell'ambiente è declinata come un compito della Repubblica da svolgersi secondo il riparto di funzioni che, storicamente, dopo la riforma del Titolo V, la Corte costituzionale ha faticosamente ricostruito e che non sembra modificato da questa riforma, che anzi, come visto, conferma che non si tratta di una materia in senso tecnico ma di una sfera di competenza statale che si intreccia inestricabilmente con tanti interessi e competenze.

Semmai, la novità consiste nella forza conferita con il suo inserimento in Costituzione al dovere di tutelare l'ambiente che, assurgendo a principio fondamentale, è suscettibile secondo alcuni di costituire un controlimite nei confronti del diritto europeo³, qualora il diritto dell'Unione Europea dovesse venir meno alla sua spinta ecologica, ambientale.

Di tal che, la tutela dell'ambiente si configura come principio guida verso una crescita equilibrata ed ecologica e diviene il presupposto di ogni azione della Repubblica, in senso orizzontale e verticale, secondo una *weltanschauung* inclusiva, destinata ad inglobare come in un contenitore, secondo un quadro di insieme valoriale comune, le politiche di attuazione

³ Così, F. De Leonardis, *La riforma bilancio dell'art. 9*, cit., 7.

anche di altri interessi costituzionalmente equiordinati a quello ambientale, quali la tutela del paesaggio⁴, conformandole al dovere intergenerazionale.

Si tratta, quindi, di un principio che si propone di modificare l'intero sistema delle regole che reggono i diversi settori in cui si articola la vita sociale, compresi quelli a maggiore impatto sull'ambiente.

In questa direzione sembra rivolto il nuovo art. 41 che, ed è questo forse l'aspetto più rilevante della riforma, imprime un forte e chiaro indirizzo alla programmazione e allo svolgimento delle attività economiche, nella direzione di un nuovo equilibrio ecologico da realizzarsi secondo il principio di integrazione, in base al quale la tutela ambientale deve costituire parte integrante dello sviluppo, rappresentando la trasposizione giuridica del principio dello sviluppo sostenibile.

Rileggendo l'art 41 nella sua nuova versione, troviamo disposizioni di diversa intensità e graduazione: c'è un primo comma secondo il quale l'iniziativa economica è totalmente libera; un secondo comma che dispone che la produzione debba avvenire nel rispetto dell'ambiente, configurando così uno scenario di *green economy* in cui l'ambiente e la sua tutela costituiscono un limite esterno all'attività economica; ed un terzo comma che prefigura una transizione ad un sistema economico che indirizzi la produzione e i modelli di consumo verso la tutela dell'ambiente e in questo indirizzo conformativo, attraverso il quale l'ambiente diventa un limite interno, ritengo debba individuarsi l'aspetto più significativo e più innovativo non solo della norma, ma dell'intera riforma.

Sembrerebbe, infatti, una rivoluzione destinata a modificare la politica economica del nostro Paese, perché l'attività imprenditoriale non solo, come anticipato, non può essere svolta in modo da arrecare danno all'ambiente, ma potrà e dovrà essere indirizzata verso fini ambientali e sociali, trasformando così, in senso sostenibile i settori dei servizi, dei lavori e delle opere, conformandoli verso nuovi valori di interesse pubblico quali l'ambiente e la giustizia sociale.

Ciò però potrebbe far sorgere in prospettiva problemi in fase di attuazione, soprattutto rispetto alla concorrenza di operatori economici provenienti da Paesi caratterizzati da discipline meno esigenti sul piano ambientale e quindi più competitivi, che probabilmente limiterà la portata del terzo comma dell'art. 41 all'attività economica pubblica o destinata al pubblico, in cui lo Stato può intervenire con meccanismi di premialità volti a favorire le imprese e le filiere ecologicamente avanzate.

Inoltre, l'insieme delle prescrizioni che dovrebbero derivare dall'attuazione del secondo comma, tali cioè da rendere l'attività economica non dannosa per l'ambiente, potrebbe rendere meno incentivante investire in Italia.

Si può intravedere allora, come misura di bilanciamento, il ritorno ad una politica economica e di programmazione industriale, e ciò in qualche modo, sorprende, in quanto questa potenziale riespansione del ruolo statale nell'economia inverte l'andamento del rapporto tra autorità e libertà, che si era da tempo pensato si sarebbe inesorabilmente evoluto, nella nuova costituzione economica influenzata dal vento liberista proveniente dall'Unione Europea, con la prevalenza della libertà rispetto all'autorità, con conseguente riduzione dei poteri pubblici⁵.

⁴ In senso critico G. Severino, P. Carpentieri, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'art. 9*, cit.

⁵ In questo senso, F. De Leonardis, op cit., 12, il quale parla di «rinascita» del terzo comma dell'art. 41 Cost. e richiama in proposito Fabio Merusi, secondo il quale il terzo comma sembrava attraversare un processo di inesorabile declino che addirittura aveva fatto parlare del suo «assassino». Cfr. F. Merusi, *Democrazia e autorità indipendenti*, Bologna, 2000.