

STORIA DI UN LUNGO E NON DEL TUTTO COMPITO PERCORSO: COSTITUZIONE E AMBIENTE IN UNA PROSPETTIVA DIACRONICA*

di Fulvio Pastore**

Sommario. 1. La mancata previsione dell'ambiente nel testo della Costituzione approvato dall'assemblea costituente. – 2. L'emersione del «valore ambiente» nella giurisprudenza costituzionale. – 3. L'ambiente tra utopia dei valori e approccio funzionalista. – 4. La tutela dell'ambiente come principio costituzionale comune europeo. – 5. La giurisprudenza costituzionale in tema di ambiente successiva alla l. cost. n. 3/2001. – 6. La l. cost. n. 1/2022: alcune brevi considerazioni sulla legittimità e opportunità della revisione degli articoli 9 e 41 Cost.

137

1. La mancata previsione dell'ambiente nel testo della Costituzione approvato dall'assemblea costituente. Affinché la parola ambiente facesse la sua comparsa nel testo della Costituzione italiana si è dovuta attendere la l. cost. n. 3/2001.

Nel 1947, in effetti, nel nostro Paese non esisteva ancora una cultura ambientalista, né era diffusa la consapevolezza del rapporto tra salubrità dell'ambiente e tutela della salute, né tanto meno l'ambiente veniva considerato un bene giuridico da tutelare in quanto tale.

Altre erano le priorità di un Paese che usciva sconfitto e stremato dal secondo conflitto mondiale, dopo un lungo periodo di dittatura, nel quale si era verificata la compressione delle più basilari libertà personali ed era stato negato ogni riconoscimento al pluralismo politico e sociale.

Invero, nell'art. 9, c. 2, Cost. si afferma che la Repubblica «Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione». Ma, parlando di paesaggio, ci si riferisce a un bene giuridico di tipo estetico e culturale più che a un bene ambientale¹.

D'altra parte, nell'art. 32, c. 1, Cost. si afferma che: «La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti». Ma, né nel prosieguo dell'articolo, né in alcuna altra disposizione costituzionale si fa espressamente riferimento alla salubrità dell'ambiente come un bene giuridico di rilievo costituzionale.

Come è ben noto, uno dei caratteri principali della Carta costituzionale della Repubblica italiana, approvata dall'Assemblea costituente nel 1947, è rappresentato dalla sua «convenzionalità», ovvero dal fatto che il testo della Costituzione non fu il frutto di una sola visione politica, culturale e ideologica, ma fu piuttosto il risultato di un patto costituzionale

* Sottoposto a referaggio.

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

¹ Sul rilievo giuridico originario dell'articolo 9 Cost. cfr. A. Predieri, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, 2, *Le libertà civili e politiche*, Firenze, 1969.

Sull'evoluzione successiva del significato di paesaggio, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale, cfr., *ex plurimis*, C. Barbati, *Il paesaggio come realtà etico-culturale*, in *Aedon*, 2, 2007; P. Carpentieri, *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2, 2004; G. Cerrina Feroni, *Il paesaggio nel costituzionalismo contemporaneo. Profili comparati europei*, in *Federalismi.it*, 8, 2019; S. Settis, *Paesaggio Costituzione cemento. La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*, Torino, 2010; G. Severini, «Paesaggio»: storia italiana, ed europea, di una veduta giuridica, in *Aedon*, 1, 2019.

tra varie componenti politiche².

Si è parlato in tal senso anche di «metodo pattizio», o «compromissorio», proprio per sottolineare che tra le principali componenti dell'Assemblea costituente – quella democratico cristiana, quella marxista e quella liberale – fu raggiunto un accordo politico basato su reciproche concessioni e rinunce politiche.

Il testo della Costituzione repubblicana fu approvato dall'Assemblea costituente quasi all'unanimità, a testimonianza del fatto che non ci fu una maggioranza che impose a una minoranza la sua visione delle cose, ma ci fu – volendo utilizzare una espressione hegeliana – la ricerca di una «sintesi superiore» tra diverse concezioni, tra loro molto distanti quando non agli antipodi. Venne così realizzata una compenetrazione degli opposti, con un risultato originale e inedito, rispetto ai diversi punti di partenza, che tuttavia li ricomprendeva e li arricchiva, collocandoli in una visione più ampia e articolata.

Parliamo, dunque, di un compromesso costituente, non in senso spregiativo, o diminutivo, ma in senso positivo. Nel linguaggio corrente, parliamo, infatti, spesso, di «soluzione compromissoria», per indicare una soluzione non pienamente soddisfacente rispetto alle attese, ovvero una soluzione «al ribasso». Il patto costituente, al contrario e come già si diceva, fu un «compromesso alto», proprio perché produsse un risultato migliorativo rispetto a ciascuna delle posizioni di partenza e di piena soddisfazione per ciascuna componente politica.

La mancata espressa previsione dell'ambiente, nel testo originario della Costituzione, non fu determinata, quindi, dalla sconfitta di una minoranza politica e/o culturale, quanto piuttosto dalla assoluta assenza nell'assemblea costituente sia di forze politiche caratterizzate da un'identità ambientalista, sia di una matura sensibilità ambientale delle sue principali componenti politiche.

L'esito complessivo del metodo convenzionale fu un testo estremamente aperto o «elastico», vale a dire suscettibile di essere assoggettato a una pluralità di itinerari ermeneutici³.

² I resoconti dei lavori dell'Assemblea costituente, oggi disponibili anche nel sito ufficiale del Parlamento italiano, sono raccolti nella pubblicazione *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, a cura del Segretario generale della Camera dei deputati, Roma, 1971.

Una selezione degli atti di maggiore rilievo dei lavori dell'Assemblea costituente è invece rinvenibile in P. Ciarlo, M. Villone, *Materiali della Repubblica. Assemblea costituente*, Reggio Emilia, 1991.

³ In tema di interpretazione giuridica, con particolare riferimento alle disposizioni costituzionali e legislative, cfr. *ex plurimis*: E. Betti, *Interpretazione della legge e degli atti giuridici*, Milano, 1971; S. Bartole, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna, 2004; V. Crisafulli, *Disposizione (e norma)*, in *Enc. Dir.*, XIII, Milano, 1964; R. Dworkin, *Taking rights seriously* (1977), trad. it. *I diritti presi sul serio*, Bologna, 1982; M. Dogliani, *Interpretazioni della Costituzione*, Milano, 1982; Id., *Diritto costituzionale e scrittura*, in *Ars Interpretandi*, 2, 1997, 103-136; J. Esser, *Vorverständnis und Methodenwahl in der Rechtsfindung*, II ed., Frankfurt a M. 1972, cit., 101, trad. it. *Precomprensione e scelta del metodo nel processo di individuazione del diritto*, a cura di S. Patti, G. Zaccaria, Napoli, 1983; D. Farias, *Idealità e indeterminazione dei principi costituzionali*, Milano, 1981; H.G. Gadamer, *Ermeneutica*, in *Enciclopedia del Novecento*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 1977; R. Guastini, *Specificità dell'interpretazione costituzionale*, in *Analisi e Diritto*, 1996; H. Kelsen, *Reine Rechtslehre*, Wien 1960, trad. it. *La dottrina pura del diritto*, Torino, 1961; Id., *Le garantie jurisdictionnelle de la Constitution*, in *Rev. Dr. Publ. Et sc. Pol.*, 1928, 197 ss.; L. Mengoni, *Ermeneutica e dogmatica giuridica*, Milano, 1996; A. Merkl, *Prolegomena einer Theorie des Rechtlichen Stufenbaues* (1931), trad. it. *Prolegomeni a una teoria della costruzione a gradi del diritto*, in *Il duplice volto del diritto. Il sistema kelseniano e altri saggi*, Milano, 1987; F. Modugno, *Interpretazione costituzionale e interpretazione per valori*, in *Costituzionalismo.it*, 186, 8, Luglio 2005 (<http://www.costituzionalismo.it/articoli/186/>; consultato il 16 agosto 2014); Id., *Interpretazione giuridica*, Padova, 2009; P. Petta, *Schmitt, Kelsen e il Custode della Costituzione*, in *Storia e politica*, 1977, 506 ss.; C. Schmitt, *Il custode della Costituzione* (1931), trad. it. a cura di A. Caracciolo, Milano, 1981; G. Silvestri, *Linguaggio della Costituzione e linguaggio giuridico: un rapporto complesso*, in *Quaderni costituzionali*, 1989; G. Tarello, *L'interpretazione della legge*, Milano, 1980; F. Viola, G. Zaccaria, *Diritto e interpretazione. Lineamenti di teoria ermeneutica del diritto*, Bari, 1999;

Il carattere aperto della Costituzione, d'altra parte, dipende anche dal fatto che le disposizioni costituzionali, per lo più, non enunciano delle norme di dettaglio, ma delle norme di principio, quando non delle norme di tipo programmatico. Pertanto, non prendendo in considerazione singole ipotesi, le disposizioni costituzionali sono costituite da formulazioni linguistiche che lasciano ampio margine di discrezionalità sia al legislatore, in sede di attuazione, che al giudice costituzionale e ai giudici comuni in sede di interpretazione e di applicazione.

Il carattere elastico della Costituzione non contraddice la sua rigidità. Infatti, quando parliamo di rigidità della Costituzione, ci riferiamo alla esistenza di limiti formali e sostanziali alla sua modificabilità: in questa prospettiva la rigidità si contrappone alla flessibilità, non alla elasticità che, invece, si contrappone alla anelasticità o univocità. Si tratta di due diverse dicotomie che attengono a profili diversi della Costituzione: la prima alla modificabilità; la seconda alla interpretazione.

Una Costituzione rigida, pertanto, può ben essere elastica. Anzi, è bene che sia tanto più elastica quanto più è rigida. Infatti, se una Costituzione fosse molto rigida e, nello stesso tempo, anelastica, difficilmente reggerebbe a lungo al passare del tempo, poiché la difficoltà della sua modifica e la contemporanea difficoltà di adattare il suo significato alle mutate esigenze, la renderebbero ben presto superata. In questo caso, il rischio è che si dia luogo a un nuovo processo costituente e la Costituzione venga cambiata *in toto*.

Una Costituzione aperta o «elastica», quindi, è idonea a perdurare nel tempo molto più a lungo di una Costituzione «anelastica». Anche perché lascia maggiore spazio alla discrezionalità del legislatore ed è, quindi, compatibile con più indirizzi politici di maggioranza. Sicché, non è necessario cambiare la Costituzione ogni volta che cambia la maggioranza.

Una costituzione aperta è, per tutti i motivi indicati, più facilmente suscettibile di essere sottoposta a una interpretazione evolutiva, di modo da tenere adeguatamente in considerazione, nello svolgimento dell'attività ermeneutica, le mutate circostanze sociali, economiche, scientifiche, tecnologiche, culturali, oltre che politiche.

Del resto, l'interpretazione evolutiva delle disposizioni costituzionali rappresenta anche il portato naturale del criterio logico-sistematico: criterio principe dell'interpretazione costituzionale, secondo il quale ogni disposizione deve essere interpretata alla luce di tutte le altre disposizioni e in specie di quelle più strettamente connesse.

La modificazione di una disposizione costituzionale, infatti, impone una riconsiderazione del significato delle altre disposizioni costituzionali ad essa connesse, anche se rimaste immutate.

2. L'emersione del «valore ambiente» nella giurisprudenza costituzionale. Gli indicati caratteri – convenzionalità, rigidità, elasticità - hanno consentito alla Costituzione repubblicana italiana del 1947 di rimanere in vigore sino a oggi, conservando quasi interamente la sua attualità e la sua vitalità, nonostante gli epocali sconvolgimenti verificatisi nei decenni trascorsi.

Il merito della attualità e della vitalità della Costituzione deve, peraltro, in gran parte ascrivere all'opera incessante e sensibile della giurisprudenza costituzionale, che, mediante un'interpretazione sistematico-evolutiva, ha spesso saputo dare copertura costituzionale a situazioni inedite e a nuovi bisogni della comunità, colmando lacune presenti nel sistema delle disposizioni costituzionali e risolvendo molte contraddizioni del sistema legislativo.

F. Viola, *Intenzione e discorso giuridico: un confronto tra la pragmatica e l'ermeneutica*, in *Ars Interpretandi*, 2, 1997; G. Zaccaria, *Questioni di interpretazione*, Padova, 1996.

Alla giurisprudenza costituzionale, ad esempio, in mancanza di revisioni costituzionali volte a disciplinare approfonditamente il rapporto tra ordinamento nazionale e Unione Europea, si deve riconoscere il merito di avere favorito il processo di integrazione sovranazionale, tenendo in considerazione la giurisprudenza delle Alte Corti europee nella sua opera di adattamento della Costituzione in chiave evolutiva⁴.

Soprattutto, la corte costituzionale, facendo leva sull'art. 2 Cost., che riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, attraverso una interpretazione logico-sistematica di tipo evolutivo, ha considerato la categoria dei diritti fondamentali della persona come una categoria aperta.

In primo luogo, la corte costituzionale ha affermato che inviolabili sono quei diritti che nel loro nucleo essenziale non possono essere lesi neppure da una legge costituzionale, in quanto dal loro rispetto dipende l'effettività del principio democratico. Inoltre, ha ritenuto che non si possa stilare un elenco tassativo, ovvero esaustivo dei diritti inviolabili dell'uomo, perché tali non sono solo quelli espressamente dichiarati inviolabili da una disposizione costituzionale ma anche quelli che si devono ritenere inviolabili in virtù di una lettura complessiva del testo costituzionale che tenga conto della evoluzione dell'ordinamento giuridico italiano anche alla luce del diritto costituzionale comune europeo e della giurisprudenza delle alte corti europee.

L'art. 2 Cost., del resto, come ribadito dalla stessa Corte costituzionale con sentenza n. 98/1979, «non aggiunge nuove situazioni soggettive a quelle concretamente previste dalle successive particolari disposizioni», ma è in grado di conferire il crisma dell'invulnerabilità a diritti menzionati in Costituzione. Da tale affermazione discende che nel qualificare espressamente come inviolabili alcuni diritti, il Costituente non ha inteso in alcun modo limitare la sfera dei diritti inviolabili ad un elenco tassativo⁵.

In senso contrario è stato autorevolmente sostenuto in dottrina che l'art. 2 Cost. non sarebbe una clausola riassuntiva dei diritti di libertà contenuti nel catalogo costituzionale ma svolgerebbe ora la tutela di diritti naturali che non sono riusciti a tradursi nel testo costituzionale, ora la funzione di tutela di tutti quei valori di libertà che vanno emergendo a livello della Costituzione materiale⁶.

Quest'ultima tesi, tuttavia, anche se ben motivata, non appare convincente. Si ritiene, a tale proposito, di poter ricordare l'insegnamento di Paolo Barile, il quale sottolinea come la tesi «estensiva» poco sopra richiamata non possa essere condivisa, «sia per il difetto di ogni base positiva (né la lettera dell'art. 2, né altre norme costituzionali la sorreggono), sia e soprattutto

⁴ Tra le innumerevoli pubblicazioni sul rilievo interno del diritto comunitario, con particolare riferimento alla giurisprudenza costituzionale italiana, cfr.: AA.VV., *Diritto Comunitario e diritto interno*. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della consulta, 20 aprile 2007, Milano, 2008; AA.VV., *La Corte Costituzionale tra diritto interno e diritto comunitario*. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta 15-16 ottobre 1990, Milano, 1991; G. Amoroso, *La giurisprudenza costituzionale nell'anno 1995, in tema di rapporto tra ordinamento comunitario e ordinamento nazionale: verso una "quarta" fase?*, in *Foro it.*, V, 1996; A. Barone, *Corte costituzionale e diritto comunitario: vecchie questioni e nuovi interrogativi*, in *Foro it.*, 1996, 783-794; M. Cartabia, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano, 1995; A. Celotto, *Le "modalità" di prevalenza delle norme comunitarie sulle norme interne: spunti ricostruttivi*, in AA.VV. (a cura di), *Sovranità rappresentanza democrazia. Rapporti fra ordinamento comunitario e ordinamenti nazionali*, Napoli, 2000, 437; F. Donati, *Diritto comunitario e sindacato di costituzionalità*, Milano, 1995; R. Mastroianni, *Conflitti tra norme interne e norme comunitarie non dotate di efficacia diretta: il ruolo della Corte costituzionale*, in *Diritto comunitario e diritto interno*. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta, 20 aprile 2007, Milano, 2008.

⁵ Sull'interpretazione dell'art. 2 Cost. nella giurisprudenza della Corte costituzionale cfr. P. Barile, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, 54 ss.

⁶ La tesi è stata sostenuta, tra gli altri, da A. Barbera, *Sub art. 2 Cost.*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna, 1975, 65-69 e 102-117.

perché tutte le libertà che abbiamo chiamato aggiuntive rampollano dal tronco di quelle che si leggono in Costituzione [...] oppure sono del tutto estranee ad esse, ma allora non meritano la tutela costituzionale, e infine perché gli istituti della libertà, ancorati ad un diritto naturale estraneo all'esperienza giuridica contemporanea, assumerebbero connotati talmente labili e soggettivi da scomparire nella nebbia dell'incertezza del diritto»⁷.

Un esempio significativo del ruolo svolto dalla Corte costituzionale nel dare copertura costituzionale a figure inedite di diritti fondamentali, emerse nel corso dei decenni trascorsi dall'entrata in vigore della Carta costituzionale è il diritto alla riservatezza. Nel 1947 la coscienza sociale e la cultura giuridica in Italia non erano ancora giunte alla maturità di considerare il diritto alla riservatezza come un diritto fondamentale della Costituzione. Tuttavia, la consulta è giunta ad affermare tale principio, facendo leva sull'art. 2 Cost., sull'art. 14 Cost., che riconosce e garantisce come inviolabile la libertà di domicilio, nonché sull'art. 15 Cost., che a sua volta definisce inviolabile la libertà e segretezza della corrispondenza.

Un esempio più recente, ma altrettanto significativo, del ruolo svolto in tal senso dalla consulta, è costituito dal diritto di procreare. Il giudice delle leggi, in particolare, ha affermato chiaramente l'esistenza e il rilievo costituzionale di tale diritto nella sentenza n. 332/2000, con la quale si dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, punto 3, l. n. 64/1942 (*Modificazioni alle leggi di ordinamento della regia guardia di finanza*) nella parte in cui include, tra i requisiti necessari per essere reclutati nel corpo della guardia di finanza, l'essere senza prole⁸. Tale previsione, infatti, a parere della Corte costituzionale, si concretizza in una ingiustificabile «limitazione del diritto di procreare, o di diventare genitore».

La Corte costituzionale, nella citata sentenza, ravvisa il contrasto della disciplina legislativa impugnata con gli artt. 2, 3, 30 e 31 Cost., «non potendosi ravvisare, neppure nella delicata fase del reclutamento e dell'addestramento, un'esigenza dell'organizzazione militare così

⁷ Cfr. P. Barile, op., cit., 54 ss.

⁸ In applicazione dell'art. 27, l. n. 87/1953, che prevede e disciplina l'ipotesi di illegittimità consequenziale, la Corte costituzionale, con la sentenza in esame, ha dichiarato altresì l'illegittimità delle seguenti disposizioni legislative: a) art. 9, c. 2, lett. b), del r.d.l. n. 1281/1923 (*Provvedimenti per la regia Guardia di finanza*), come sostituito dall'art. 4, r.d.l. n. 1223/1931, nella parte in cui include, tra i requisiti necessari per essere reclutati nella guardia di finanza l'essere senza prole; l'art. 35, c. 1, l. n. 447/1964 (*Norme per i volontari dell'esercito, della Marina e dell'Aeronautica e nuovi organici dei sottufficiali in servizio permanente delle stesse forze armate*), nella parte in cui richiede, come condizione per l'ammissione ai vincoli annuali di ferma, l'essere senza prole; l'art. 4, c. 1, lett. a), l. n. 371/1967 (*Disposizioni sul reclutamento degli ufficiali in servizio permanente della Guardia di finanza*), nella parte in cui include, tra i requisiti necessari per essere ammessi al corso di cui al precedente art. 2, n. 1), l'essere senza prole; l'art. 5, c. 1, n. 4), l. n. 212/1983 (*Norme sul reclutamento, gli organici e l'avanzamento dei sottufficiali dell'Esercito, della Marina, dell'Aeronautica e della Guardia di finanza*) – abrogato dall'art. 40, d. lgs. n. 196/1995 – nella parte in cui include, tra i requisiti necessari per partecipare all'arruolamento di cui al precedente art. 4, l'essere senza prole; l'art. 11, c. 2, lett. a), n. 3), d.lgs. n. 196/1995 (*Attuazione dell'art. 3 della legge 6 marzo 1992, n. 216, in materia di riordino dei ruoli, modifica alle norme di reclutamento, stato ed avanzamento del personale non direttivo delle Forze armate*), nella parte in cui include, tra i requisiti necessari per essere ammessi ai concorsi di cui alla lett. a) del c. 1 del medesimo art. 11, l'essere senza prole; l'art. 6, c. 1, lett. c), del d.lgs. n. 199/1995 (*Attuazione dell'art. 3 della legge 6 marzo 1992, n. 216, in materia di nuovo inquadramento del personale non direttivo e non dirigente del Corpo della Guardia di finanza*), nella parte in cui include, tra i requisiti necessari per essere ammessi al corso per la promozione a finanziere, l'essere senza prole, nonché l'art. 36, c. 1, lett. b), n. 3) dello stesso d.lgs. n. 199/1995, nella parte in cui include, tra i requisiti necessari per essere ammessi ai corsi per il conferimento della nomina a maresciallo, l'essere senza prole; l'art. 2, c. 2, d.lgs., n. 24/2000 (*Disposizioni in materia di reclutamento su base volontaria, stato giuridico e avanzamento del personale militare femminile nelle Forze armate e nel Corpo della guardia di finanza, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 20 ottobre 1999, n. 380*), nella parte in cui include, tra i requisiti necessari per la partecipazione ai concorsi per l'ammissione ai corsi regolari delle accademie e di quelli degli istituti e delle scuole di formazione, e tra i requisiti che debbono essere posseduti all'atto dell'ammissione ai corsi e mantenuti fino al transito in servizio permanente o all'acquisizione della qualifica di aspirante, l'essere senza prole.

preminente da giustificare una limitazione del diritto di procreare, o di diventare genitore, sia pure prevista ai limitati fini dell'arruolamento e dell'ammissione ai reparti di istruzione. Una così grave interferenza nella sfera privata e familiare della persona – suscettibile di protrarsi eventualmente anche oltre il periodo di formazione del militare, durante i primi anni dopo l'assunzione del servizio permanente – non può, sul piano dei principi costituzionali, ritenersi giustificata dall'intensità e dall'esigenza di tendenziale esclusività del rapporto di dedizione che deve legare il militare in fase di istruzione al corpo di appartenenza, dovendo la necessaria continuità nella frequenza dei corsi di addestramento trovare garanzia in regole e rimedi diversi dal divieto di avere prole. Un divieto siffatto si pone in contrasto con i fondamentali diritti della persona, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, tutelando l'art. 2 Cost. l'integrità della sfera personale della stessa e la sua libertà di autodeterminarsi nella vita privata».

Non solo, quindi, la corte costituzionale riconosce l'esistenza e il rilievo costituzionale del diritto di procreare, ma ne ravvisa la natura di diritto fondamentale.

Il giudice delle leggi è tornato ad affermare il carattere inviolabile del diritto di procreare con la sentenza n. 162/2014, nella quale, tra l'altro, ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 4, c. 3, l. n. 40/2004 (*Norme in materia di procreazione medicalmente assistita*), nella parte in cui stabilisce per la coppia di cui all'art. 5, c. 1, della medesima legge, il divieto del ricorso a tecniche di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo, qualora sia stata diagnosticata una patologia che sia causa di sterilità o infertilità assolute ed irreversibili.

Nel considerato in diritto, la consulta fa leva sugli artt. 2, 3, 29, 31 e 32 Cost⁹. Pertanto, la principale novità rispetto alla precedente pronuncia risiede nel richiamo del diritto fondamentale alla salute tra i valori sui quali si fonda l'invulnerabilità del diritto di procreare¹⁰.

I primi riferimenti all'ambiente nelle argomentazioni delle decisioni della Corte costituzionale rimontano agli anni settanta, periodo nel quale la tematica ambientale comincia ad assumere rilievo anche nel diritto internazionale e in quello delle comunità europee. In questa prima fase, tuttavia, la Corte costituzionale si riferisce all'ambiente in un senso ancora molto restrittivo, ovvero come parte di territorio che merita particolare tutela per il suo valore culturale, scientifico, storico o turistico¹¹.

⁹ Secondo la corte costituzionale (cfr. punto 6 del considerato in diritto), «Deve anzitutto essere ribadito che la scelta di tale coppia di diventare genitori e di formare una famiglia che abbia anche dei figli costituisce espressione della fondamentale e generale libertà di autodeterminarsi, libertà che, come questa Corte ha affermato, sia pure ad altri fini ed in un ambito diverso, è riconducibile agli artt. 2, 3 e 31 Cost., poiché concerne la sfera privata e familiare. Conseguentemente, le limitazioni di tale libertà, ed in particolare un divieto assoluto imposto al suo esercizio, devono essere ragionevolmente e congruamente giustificate dall'impossibilità di tutelare altrimenti interessi di pari rango (sentenza n. 332 del 2000). La determinazione di avere o meno un figlio, anche per la coppia assolutamente sterile o infertile, concernendo la sfera più intima ed intangibile della persona umana, non può che essere incoercibile, qualora non vulneri altri valori costituzionali, e ciò anche quando sia esercitata mediante la scelta di ricorrere a questo scopo alla tecnica di PMA di tipo eterologo, perché anch'essa attiene a questa sfera. In tal senso va ricordato che la giurisprudenza costituzionale ha sottolineato come la legge n. 40 del 2004 sia appunto preordinata alla «tutela delle esigenze di procreazione», da contemperare con ulteriori valori costituzionali, senza peraltro che sia stata riconosciuta a nessuno di essi una tutela assoluta, imponendosi un ragionevole bilanciamento tra gli stessi (sentenza n. 151 del 2009)».

¹⁰ Ad avviso della corte, in particolare: «Non si tratta di soggettivizzare la nozione di salute, né di assecondare il desiderio di autocompiacimento dei componenti di una coppia, piegando la tecnica a fini consumistici, bensì di tenere conto che la nozione di patologia, anche psichica, la sua incidenza sul diritto alla salute e l'esistenza di pratiche terapeutiche idonee a tutelarla vanno accertate alla luce delle valutazioni riservate alla scienza medica, ferma la necessità di verificare che la relativa scelta non si ponga in contrasto con interessi di pari rango».

¹¹ Cfr. ad es. sent. Corte costituzionale n. 79/1971.

Anche nella prima metà degli anni ottanta, nonostante la maggiore frequenza dei riferimenti all'ambiente e nonostante le argomentazioni più articolate, la giurisprudenza costituzionale rimane ancorata a una visione settoriale dell'ambiente che non assume ancora un rilievo unitario. «La tutela dell'ambiente viene concepita ancora come un contenitore puramente nominalistico di interessi diversi, ciascuno con una propria autonoma configurazione e del tutto privi di denominatore comune»¹².

Nella giurisprudenza della Corte costituzionale, l'idea dell'ambiente come valore fondamentale dell'ordinamento costituzionale, in un senso pieno e moderno, si afferma solo nella seconda metà degli anni ottanta dello scorso secolo¹³.

Già la sentenza della Corte costituzionale n. 210/1987 tende all'affermazione di una concezione unitaria del bene ambientale comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali. Nella citata pronuncia, infatti, la Corte afferma che l'ambiente: «comprende la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale ed in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni».

Ma particolarmente significativa, da questo punto di vista, per la chiarezza e l'ampiezza dell'argomentazione, è la sentenza della Corte cost. n. 641/1987, che individua nell'art. 9 Cost. e nell'art. 32 Cost. i parametri di riferimento e definisce l'ambiente come «bene unitario» oltre che come «valore primario ed assoluto»¹⁴.

D'altro canto, però, la Consulta ha chiarito che pur essendo l'ambiente un bene unitario, ciascuna sua componente può essere oggetto di specifica e autonoma tutela (cfr. ordinanza Corte cost. n. 195/1990).

L'ambiente, pertanto, nella giurisprudenza costituzionale viene a configurarsi come una «unicità complessa», così come bene delineato nella sentenza n. 356/1994, ove si legge a tale proposito: «la protezione dell'ambiente, che pure attraversa una molteplicità di settori in ordine ai quali si mantengono competenze diverse, statali e regionali, ha assunto una propria autonoma consistenza, che, in ragione degli specifici ed unitari obiettivi perseguiti, non si esaurisce né rimane assorbita nelle competenze di settore»¹⁵.

Per quanto concerne il rapporto tra ambiente e iniziativa economica privata, nella sentenza della Corte costituzionale n. 190/2001, si legge: «è acquisito alla giurisprudenza costituzionale che al limite dell'utilità sociale, a cui soggiace l'iniziativa economica privata in forza dell'articolo 41 Cost., non possono dirsi estranei gli interventi legislativi che risultino non irragionevolmente (art. 3 Cost.) intesi alla tutela dell'ambiente».

3. L'ambiente tra utopia dei valori e approccio funzionalista. La configurazione dell'«ambiente» nel diritto costituzionale dipende largamente dal metodo utilizzato, su un piano convenzionale e dommatico, per la costruzione delle categorie giuridiche di riferimento¹⁶.

¹² Così M. Bellocci, P. Passaglia, *La giurisprudenza costituzionale relativa al riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di «ambiente» e di «beni culturali»*, in http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/STU_189_2_Ambiente.pdf, 2009.

¹³ Cfr. A. Vuolo, *La tutela dell'ambiente quale principio fondamentale comune*, in M. Scudiero (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali*, Napoli, 2002, 925 ss.

¹⁴ Cfr. altresì, nella stessa linea, la sentenza della Corte costituzionale n. 127/1990.

¹⁵ Cfr. M. Bellocci, P. Passaglia, op., cit.

¹⁶ Sul tema cfr. AA.VV., *Il metodo nella scienza del diritto costituzionale*, Seminario di studi dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti (Messina, 23 febbraio 1996), Padova, 1997.

Secondo un approccio fondato su teorie idealistiche dei valori, l'ambiente può essere configurato sia come obiettivo da perseguire e realizzare nel tempo (Dworkin), sia come interesse ricognitivo di quella che può definirsi come la morale sociale (Mac Cormik)¹⁷.

La prospettiva di tipo funzionalista, invece, evidenzia come il pensiero, per suo statuto logico, proceda attraverso astrazioni concettuali munite di una forza rappresentativa che pur essendo prive in concreto di un contenuto ben definito e delimitato, si impongono «come se» fossero vere e concrete (Vaihinger)¹⁸.

In questa ultima prospettiva, i valori assumono «la funzione di strumenti logici della rappresentazione, fanno parte dell'apparato conoscitivo e, dunque, in tal senso del metodo. Senza tali astrazioni che consentono di rappresentare unitariamente interi ambiti materiali ben difficilmente possono immaginarsi e costruirsi sia le norme-principio, sia le norme-regole. Ad esempio, in passato non mancavano discipline riconducibili alla problematica ambientale, basti pensare alla regimentazione delle acque, ma finché non è maturata una sensibilità politico-culturale che ha permesso di rappresentare l'«ambiente» in termini del tutto astratti, come un valore, è mancato il riferimento argomentativo in grado di sostenere una definizione categoriale: l'«ambiente», dinanzi alla varietà dei fenomeni ad esso riconducibili, si mostra come una mera finzione logica che, però, in virtù della sua forza esplicativa viene percepita 'come se' fosse reale, consentendo la costruzione di un sistema normativo-relazionale»¹⁹.

In effetti, nella realtà, i fenomeni e i rapporti considerati costitutivi dell'«ambiente» sono eterogenei e profondamente intrecciati con innumerevoli altri rapporti, sicché parlare di ambiente come materia risulta possibile solo su un piano convenzionale (o stipulativo), per comodità di analisi scientifica e per utilità pratica. A ben vedere, però, il concetto di ambiente, se portato alla sua massima estensione, finisce per assumere contorni così ampi e indefiniti da rischiare la dissoluzione o l'irrilevanza giuridica. In ogni caso, anche se inteso in senso più restrittivo, l'ambiente, quando viene considerato come materia, si interseca con una serie notevole di altre materie e si sovrappone, totalmente o parzialmente, a numerose altre.

L'approccio funzionalista, pertanto, da una parte, consente di superare la critica alla teoria dei valori fondata sulla presunta arbitrarietà delle costruzioni valoriali che sarebbe determinata dalla mancanza di una loro base positiva; dall'altra, consente, su un piano pragmatico, di apprestare gli strumenti ritenuti necessari per la tutela di beni giuridici considerati, dalla comunità di riferimento, di rilievo costituzionale fondamentale.

L'emersione sul piano giuridico dell'ambiente, soprattutto nella giurisprudenza costituzionale, è stata resa possibile, negli ultimi decenni, solo dalla consapevolezza, assunta dalla cultura politica, di una sensibilità maturata nel corpo sociale.

Le Costituzioni, infatti, assumono significato ed effettività, ben oltre il nudo dato dispositivo, solo grazie alla cultura politico-istituzionale che le sorregge e che condiziona l'opera degli

¹⁷ Sulla teoria dei valori cfr., in particolare, S. Bartole, *L'inevitabile elasticità delle Costituzioni scritte tra ricognizione dell'esistente e utopia dei valori*, in AA.VV. (a cura di), *Il metodo nella scienza del diritto costituzionale*, cit., 13 ss.; A. Ruggeri, *Dottrine della Costituzione e metodi dei costituzionalisti (prime osservazioni)*, in AA.VV. (a cura di), *Il metodo nella scienza del diritto costituzionale*, cit., 28 ss.; A. Baldassarre, *Il problema del metodo nel diritto costituzionale*, in AA.VV. (a cura di), *Il metodo nella scienza del diritto costituzionale*, Seminario di studi dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti (Messina, 23 febbraio 1996), Padova, 1997, 90 ss.

¹⁸ Sull'approccio funzionalista, con particolare riferimento al pensiero di Hans Vaihinger e alla sua filosofia del «come se», cfr., in particolare, P. Ciarlo, *Intervento*, in AA.VV. (a cura di), *Il metodo nella scienza del diritto costituzionale*, cit., 117 ss.

¹⁹ P. Ciarlo, op., cit., 121 ss.

interpreti²⁰.

L'approccio funzionalista, tuttavia, non può essere spinto alle estreme conseguenze, fino a far prevalere la cultura politica del tempo sul dato positivo e sul sistema dei valori consolidati, ovvero fino a disancorare l'interpretazione e l'applicazione costituzionale dalla lettera della Costituzione e dalle tradizioni costituzionali, rischiando di disconoscere, per questa via, la giusta e necessaria preminenza, in una chiave logico-sistematica, dei principî fondamentali della Costituzione democratica.

Il pluralismo dei metodi nella scienza costituzionale appare, quindi, la soluzione preferibile per evitare di cadere in una contrapposizione, irresolubile quanto sterile, tra giurisprudenza dei concetti e giurisprudenza degli interessi. Mentre appare sempre più urgente e necessaria l'opera di ammodernamento del legislatore costituzionale, anche con riferimento alla prima parte della Carta, per offrire punti di riferimento solidi e rappresentativi all'opera del giudice costituzionale e degli altri interpreti della Costituzione.

4. La tutela dell'ambiente come principio costituzionale comune europeo. Il diritto pubblico comparato ha messo in evidenza come la tutela costituzionale dell'ambiente si sia affermata negli ultimi decenni in gran parte dei Paesi membri dell'Unione Europea²¹.

Anche nel Diritto dell'Unione europea, come nell'ordinamento nazionale italiano, il principio costituzionale della tutela dell'ambiente si è affermato per via giurisprudenziale. Decisivo, in tal senso, è stato il ruolo della Corte di Giustizia dell'Unione europea che, come è noto, attraverso la ricognizione delle tradizioni costituzionali comuni ai Paesi Membri, ha fornito, in senso più ampio un contributo decisivo alla formazione del diritto costituzionale comune europeo.

In particolare, la trasformazione delle comunità europee in Unione europea – avvenuta in virtù del trattato di Maastricht – ha sancito la nascita di un ordinamento sovranazionale a fini non più esclusivamente economici ma anche sociali e politici. Nel neonato ordinamento ha così assunto rilievo centrale il tema delle libertà personali²².

La Corte ha ricostruito, infatti, nel corso degli anni, un sistema di valori, introducendo nell'ordinamento europeo principi dallo stesso non esplicitamente previsti, senza seguire un progetto organico, ma prendendo spunto dai casi che di volta in volta sono stati portati al suo esame.

Le originarie connotazioni economicistiche e settoriali delle Comunità europee avevano favorito, in passato, lo sviluppo di una particolare sensibilità della Corte di giustizia per le libertà in campo economico. Sicché, il principio pluralista aveva acquisito una sua consistenza nella giurisprudenza comunitaria prevalentemente attraverso l'affermazione del divieto di discriminazione, del diritto di concorrenza, della libertà di circolazione e della libertà di stabilimento.

Questa angusta prospettiva risulta superata alla luce della giurisprudenza comunitaria più

²⁰ In senso conforme, P. Ciarlo, op. cit., 122, ove si afferma: «In definitiva credo che il diritto costituzionale per costruire la propria conoscenza normativa debba partire dalla consapevolezza della cultura politica che regge una determinata compagine statale: la cultura politica può essere conosciuta attraverso le finzioni valoriali cioè attraverso quelle astrazioni logiche che consentono di rappresentare unitariamente, e quindi classificare in una medesima specie, fenomeni eterogenei».

²¹ *Ex plurimis*, cfr. D. Amirante, *Ambiente e principi costituzionali nel diritto comparato*, in Id. (a cura di), *Diritto ambientale e Costituzione. Esperienze europee*, Torino, 2000; G. Cordini, *Diritto ambientale comparato*, Padova, 1997; S. Grassi, *Costituzioni e tutela dell'ambiente*, in S. Scamozzi (a cura di), *Costituzioni, razionalità, ambiente*, Torino, 1994.

²² Sul tema cfr. E. Pagano, *I diritti fondamentali nella Comunità europea dopo Maastricht*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 1996, 163 ss.

recente, soprattutto di quella successiva alla approvazione del trattato di Maastricht, dalla quale emerge una rinnovata attenzione alle libertà religiose, culturali, politiche e sociali²³. Sicché oggi è possibile affermare che «se esiste una tradizione costituzionale comune degli Stati dell'Unione, come si ricava da numerose decisioni della Corte di giustizia, tale tradizione non è nel senso della supremazia delle regole dell'economia di mercato ma se mai del contemperamento di tali regole con le esigenze di sviluppo economico e sociale e nella eliminazione delle ineguaglianze, secondo una strategia confermata dall'art. 3 del trattato C.E.»²⁴.

Le dimensioni del catalogo dei diritti civili, economici e sociali dichiarati nella giurisprudenza della Corte di giustizia, fornisce un segno tangibile della portata e dell'importanza dell'opera svolta²⁵.

La Corte, facendo emergere in via giurisprudenziale i diritti fondamentali dell'ordinamento comunitario ha così anticipato e stimolato le determinazioni delle conferenze intergovernative e degli organi politici dell'Unione. Si è trattato di un contributo determinante e probabilmente necessario, ma il ritardo dei processi di decisione politica ha dato luogo a molteplici problemi.

In particolare, il grado di tutela assicurato dalla giurisprudenza comunitaria ai diritti fondamentali si è mostrato spesso inferiore a quello assicurato all'interno degli ordinamenti nazionali più sensibili a questi valori costituzionali.

In effetti, l'affermazione di principi formalmente estranei all'ordinamento comunitario è stata fatta, spesso, nel tentativo di ricercare una soluzione a questioni proposte dallo stesso ordinamento comunitario, e quindi, in considerazione della sua natura e delle sue finalità.

In tal senso si è parlato di un metodo «selettivo» della Corte, in quanto avrebbe riconosciuto un primario interesse a posizioni giuridiche soggettive solo in quanto le stesse si inserivano

²³ Il contributo fornito dalla giurisprudenza della Corte di giustizia alla individuazione dei diritti fondamentali a livello europeo è ben evidenziato in E. Pagano, *Sui rapporti tra la Carta e i principi fondamentali elaborati dalla Corte di giustizia*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1, 2001, 177. Sul tema cfr., altresì, R. Toniatti, *La via giurisdizionale per la legittimazione dell'Unione europea*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1, 2001, 186.

²⁴ F. Cuocolo, *L'Europa del mercato e l'Europa dei diritti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, gennaio-febbraio, 2000, 587.

²⁵ Rientrano tra i diritti e i principi fondamentali riconosciuti dalla Corte: il diritto alla dignità (cfr. ad es. sent. 03.07.1974, *Casagrande I*, in Racc., 773); il principio di uguaglianza e di non discriminazione (cfr. ad es. sent. 07.06.1972, *Sabbatini Bertoni*, in Racc., 746, sul principio di parità tra lavoratori e lavoratrici; sent. 15.01.1986, *Pinna*, in Racc., 1, sul divieto di discriminazione dei lavoratori immigrati in materia di prestazioni sociali; sent. 12.12.1996, *Altmann e a./Commission*, Rac. p. II - 2041, Rac. FP p. II-1471 sul principio di ragionevole durata delle distinzioni normative giustificate da condizioni oggettive temporanee; sent. 16.04.1997, *Kuchlenz-Winter/Commission*, in Rac. p. II - 637, Rac. FP p. II-235 sul principio di ragionevolezza delle distinzioni normative); la libertà di associazione (cfr. ad es. sent. 08.10.1974, *Union Syndicale*, in Racc., 917); la libertà religiosa (cfr. ad es. sent. 27.10.1976, *Prais*, in Racc., 1589); la libertà di espressione (cfr. ad es. VBVB-VBBB, 17.01.1984, in Racc.); il diritto alla riservatezza (cfr. ad es. sent. 26.06.1980, *National Panasonic*, in Racc., 2030; sent. 18.05.1989, *Commissione c. Germania*, in Racc., 1263; sent. 08.04.1992, *Commissione c. Germania*, in Racc.); sent. 15.05.1997, *N/Commission*, Rac. FP p. II-289; sent. 18.12.1997, *Gill/Commission*, Rac. FP p. II-1231); il diritto di soggiorno (cfr. ad es. sent. 29.10.1975, *Rutili*, in Racc., 1219); il diritto alla ricongiunzione del nucleo familiare (cfr. ad es. sent. 15.02.1985, *Diatta*, in Racc., 567); la libertà di domicilio (cfr. ad es. sent. 21.09.1989, *Hoechst*, in Racc., 2859); il diritto di difesa (cfr. ad es. sent. 01.04.1987, *Dufay*, in Racc., 1561; sent. 14.05.1986, *Johnston*, in Racc., 1663; sent. 23.10.1974, *Transoceans Marine Paints*, in Racc., 1063; sent. 18.05.1992, *A.M. & S.*, in Racc., I-1575); il principio nulla poena sine culpa (cfr. ad es. sent. 10.07.1990, *Hansen*, in Racc., I-2911); il principio di irretroattività delle norme penali (cfr. ad es. sent. 10.07.1984, *Kirk*, in Racc., 2689); il diritto di proprietà e la libertà professionale (cfr. ad es. sent. 13.12.1979, *Hauer*, in Racc., 3727); la libertà di commercio e, più in generale, di iniziativa economica (cfr. ad es. sent. 17.12.1970, *International Handelsgesellschaft*, in Racc., 1125); la libertà di concorrenza (cfr. ad es. sent. 07.02.1985, *ADBHU*, in Racc., 531; sent. 19.10.1977, *Ruckdeschel*, in Racc., 1753).

nella struttura e negli obiettivi della Comunità, di fatto sminuendone la portata²⁶.

Si sono, inoltre, verificati dei difetti di coordinamento tra la giurisprudenza della Corte di giustizia e quella della Corte europea dei diritti dell'uomo, talvolta sfociati in veri e propri contrasti giurisprudenziali.

Sulla scorta della giurisprudenza comunitaria, il trattato sull'Unione è giunto al riconoscimento dell'esistenza e della vincolatività delle tradizioni costituzionali comuni. Le disposizioni che vengono in rilievo, in particolare, sono quelle contenute negli articoli 6 e 7 del trattato di Maastricht, come modificato dal trattato di Amsterdam.

Come è noto, l'art. 6 del trattato istitutivo, afferma che l'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli stati membri, in quanto principi generali dell'ordinamento comunitario²⁷.

L'art 7 prevede una complessa procedura che può portare all'applicazione di sanzioni a carico di Paesi membri che si siano resi colpevoli della violazione dei valori fondamentali dell'Unione europea affermati nell'art. 6 del trattato istitutivo dell'Unione²⁸.

L'art. 46, lett. d), del trattato istitutivo, ha demandato alla Corte di giustizia la competenza a pronunciarsi, a norma dei trattati istitutivi delle comunità, sul rispetto dei diritti fondamentali da parte delle istituzioni; legittimando, così, espressamente il ruolo già da tempo svolto dalla Corte.

Il trattato sull'Unione, inoltre, ha operato dei riferimenti ai diritti fondamentali dell'uomo anche nella disciplina di alcuni settori. Ai sensi dell'art. 11, quinto trattino, infatti, la PESC deve tendere allo sviluppo e al consolidamento dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Inoltre, l'art. K2, n. 1, prevedeva che la cooperazione in materia di giustizia e di affari interni dovesse essere realizzata nel rispetto della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e della Convenzione sullo status dei rifugiati²⁹.

A sua volta, il trattato C.E., come modificato ad Amsterdam, nel secondo comma aggiunto all'art. 3 afferma che l'azione della Comunità mira ad eliminare le disuguaglianze, nonché a promuovere la parità tra uomini e donne.

Particolarmente significativo, ai fini dell'affermazione del principio pluralista nell'ordinamento comunitario, l'art 13 del medesimo trattato, nel quale si prevede che, fatte salve le altre disposizioni del trattato e le competenze comunitarie, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, possa adottare provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali.

Un ulteriore passo in avanti nella direzione dell'affermazione e definizione di un diritto

²⁶ Cfr. M.A. Dausès, *La protection des droits fondamentaux dans l'ordre juridique communautaire*, in *Rivista trimestrale di diritto europeo*, 1984, 413.

²⁷ Si tratta di una disposizione di grande rilievo che, dando un fondamento positivo alla categoria delle tradizioni costituzionali comuni ai Paesi membri, ha conferito, sia pure in parte, una legittimazione democratica al nucleo dei valori costituzionali dell'Unione europea individuato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

²⁸ In concreto, il ricorso al procedimento disciplinato dal citato art. 7 è stato sinora ipotizzato solo nel cosiddetto caso *Haider*. Su tale vicenda cfr. gli atti del forum sul tema «Il caso Austria e la forma di stato europea» pubblicati dalla rivista *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1, 2000, 182 ss.

²⁹ Questa ultima disposizione è stata omessa nel trattato di Amsterdam che ha modificato la parte del trattato sull'Unione relativa alla cooperazione in materia di giustizia e di affari interni, trasferendo parte della disciplina di tale materia nel trattato comunitario.

costituzionale europeo è stato compiuto con l'adozione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – approvata il 7 dicembre 2000 ai margini della conferenza intergovernativa di Nizza³⁰ e successivamente incorporata nel Trattato di Roma dell'ottobre 2004 che istituisce una Costituzione per l'Europa - la quale contiene un catalogo ampio e articolato delle libertà fondamentali dell'uomo, contemplando sia le libertà fondamentali classiche (tra le quali quella di religione), sia i diritti sociali, sia i cosiddetti nuovi diritti.

Quanto alle tecniche di redazione utilizzate, suscita perplessità la scelta di fermarsi alla enunciazione dei diritti fondamentali senza fissare riserve di legge e di giurisdizione e senza tentare neppure di delineare il sistema dei limiti ai quali ciascun diritto deve andare incontro³¹. Non si tratta di un rilievo secondario, se è vero che la consistenza e l'effettività di un diritto fondamentale deriva dalla definizione e dalla portata delle garanzie delle quali esso è fornito, nonché dei limiti ai quali esso va incontro per il necessario bilanciamento con gli altri valori fondamentali.

Il trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa è stato adottato dai capi di Stato e di governo al Consiglio europeo di Bruxelles del 17 e 18 giugno 2004 e quindi firmato a Roma il 29 ottobre. Dopo il voto contrario alla Costituzione europea espresso dagli elettori in Francia e nei Paesi Bassi nel 2005 ed un periodo di riflessione di due anni, il 23 giugno 2007 i capi di Stato e di governo dell'UE hanno raggiunto un'intesa sul mandato per la successiva conferenza intergovernativa, che ha dato luogo al Trattato di Lisbona.

Il Trattato di Lisbona, noto anche come Trattato di riforma - ufficialmente Trattato di

³⁰ Il punto di partenza del processo che ha portato alla proclamazione della Carta dei diritti fondamentali, può essere individuato nella decisione assunta dal Consiglio dell'Unione europea a Colonia nel giugno 1999 di affidare ad una Convenzione di raccogliere «i diritti fondamentali vigenti a livello dell'Unione» al fine di renderli «più manifesti». La formula utilizzata nelle conclusioni del Consiglio europeo di Colonia appare corretta, dal momento che l'emersione dei diritti fondamentali dell'Unione europea si era già verificata nella giurisprudenza della Corte di giustizia comunitaria. Nelle conclusioni del Consiglio di Tampere del 14 e 15 ottobre 1999 è stata stabilita la composizione della Convenzione, già abbozzata nelle conclusioni del Consiglio europeo di Colonia, e sono state determinate le modalità di svolgimento dei lavori.

In data 2 ottobre 2000 la Convenzione ha licenziato definitivamente il testo della Carta dei diritti fondamentali, che è stata proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 con la firma congiunta da parte dei presidenti di Parlamento europeo, Consiglio e Commissione a margine della conferenza intergovernativa che ha prodotto il trattato di Nizza. Il percorso istituzionale che ha condotto alla proclamazione della Carta dei diritti fondamentali è puntualmente ricostruito in un dossier pubblicato a cura di R. Adam sulla rivista *Il diritto dell'Unione europea*, n. 4/2000, nel quale sono pubblicati i documenti più significativi dei lavori preparatori nonché il testo della Carta. Il dossier è preceduto da una interessante introduzione ricostruttiva del curatore, cfr. R. Adam, *Introduzione*, in R. Adam, *Dossier. Da Colonia a Nizza: la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 4, 2000.

Sulla Carta dei diritti dell'Unione Europea cfr. altresì A. Barbera, *La Carta europea dei diritti e la Costituzione italiana*, in AA.VV. (a cura di), *La libertà e i diritti nella prospettiva europea*, Padova, 2002; R. Bifulco, *Dignità umana e integrità genetica nella Carta dei diritti dell'Unione europea*, in AA.VV. (a cura di), *Scritti in memoria di L. Paladin*, Napoli, 2004; U. De Siervo, *La difficile Costituzione europea*, Bologna, 2001; S. Gambino, *Diritti fondamentali e Unione europea: una prospettiva costituzional-comparatistica*, Milano, 2009; V. Onida, *I diritti fondamentali nel Trattato di Lisbona*, in *www.astrid-online.it*, 2, 2010; C. Salazar, *A Lisbon Story: la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea da un tormentato passato...a un incerto presente?*, in *www.gruppodipisa.it*; G. Telese, *Dal trattato di Amsterdam alla proclamazione della Carta dei diritti dell'Unione europea: recenti sviluppi nella codificazione dei diritti fondamentali in ambito comunitario*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 1, 2001, 100; G. Tiberi, *L'Effettività dei Diritti Fondamentali nell'Unione Europea: verso una "politica" dei diritti fondamentali decisa a Bruxelles?*, in *Astrid - Rassegna*, 62 (anno 3, n. 21), 2007; V. Zagrebelsky, *La prevista adesione dell'Unione Europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *www.europeanrights.eu*, 12, 2007.

³¹ Sul punto cfr. U. De Siervo, *I diritti fondamentali europei e i diritti costituzionali italiani (a proposito della Carta dei diritti fondamentali)*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 1, 2001, 153 ss.

Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea - è il trattato internazionale, firmato il 13 dicembre 2007, che ha apportato ampie modifiche al Trattato sull'Unione europea e al Trattato che istituisce la Comunità europea. Rispetto al precedente Trattato, quello di Amsterdam, esso abolisce i "pilastri", provvede al riparto di competenze tra Unione e Stati membri, e rafforza il principio democratico e la tutela dei diritti fondamentali, anche attraverso l'attribuzione alla Carta di Nizza del medesimo valore giuridico dei trattati. È entrato ufficialmente in vigore il 1° dicembre 2009. Per quanto concerne, in particolare, la tutela dell'ambiente, la giurisprudenza della Corte di Giustizia, nella sua fase pretoria, che risale alla fine degli anni settanta del secolo passato ha fatto leva soprattutto sugli artt. 100 e 235 del Trattato³².

Particolarmente significativa in tal senso è la sentenza della Corte di Giustizia 18 marzo 1980, con la quale, sulla base dell'art. 100 del Trattato, si dichiarano legittime alcune disposizioni contenute in atti-fonte comunitari volte alla tutela della salute e dell'ambiente³³. Meritevole di menzione in questa sede appare pure la sentenza della Corte Giustizia 7 febbraio 1985 nella quale si afferma che la tutela dell'ambiente «costituisce uno degli scopi essenziali della Comunità»³⁴.

Il primo riconoscimento espresso delle competenze della Comunità europea in materia di tutela dell'ambiente è avvenuto con l'Atto unico europeo, che nella terza parte, dedicata alle politiche della Comunità, contiene il titolo VIII dedicato all'ambiente (artt. 130R, 130S, 130T).

Sulla base di tali ultime disposizioni si è verificato un ulteriore progresso in tema ambientale della giurisprudenza della Corte di Giustizia che ha chiarito, tra l'altro, come le esigenze di tutela dell'ambiente costituissero una componente fondamentale delle altre politiche della Comunità³⁵.

Il Trattato di Maastricht - facendo un ulteriore passo avanti rispetto all'Atto unico europeo - ha definitivamente affrancato le politiche della Comunità di tutela dell'ambiente dalla critica di avere una funzione esclusivamente ancillare rispetto al perseguimento dell'obiettivo fondamentale di realizzare il mercato unico³⁶.

L'evoluzione giurisprudenziale e normativa descritta ha condotto alla «costituzionalizzazione» in ambito comunitario del principio di tutela dell'ambiente.

Il Trattato che adotta una Costituzione europea prevede già nel suo Preambolo, al Quarto Considerando, una specifica menzione delle responsabilità che l'Unione Europea intende fare proprie in campo ambientale: «Certi che, 'Unita nella diversità', l'Europa offre ai suoi popoli le migliori possibilità di proseguire, nel rispetto dei diritti di ciascuno e nella consapevolezza delle loro responsabilità nei confronti delle generazioni future e della Terra, la grande avventura che fa di essa uno spazio privilegiato della speranza umana».

³² Sulle origini del diritto ambientale europeo cfr., *ex plurimis*, S. Cassese (a cura di), *Diritto ambientale comunitario*, Milano, 1995; G. Cocco, A. Marzanati, Pupilella, A. Russo, *Ambiente*, in M.P. Chiti, G. Greco (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, parte speciale, Tomo I, Milano, 1997, 102 ss.; P. Maddalena, *L'ambiente valore costituzionale nell'ordinamento comunitario*, in *Consiglio di Stato*, II, 1999, 949; A. Vuolo, op. cit.

In particolare, sulla più risalente giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia di ambiente cfr., *ex plurimis*, F. Fonderico, *La giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia di ambiente*, in S. Cassese (a cura di), *Diritto ambientale comunitario*, Milano, 1995, 123 ss.; A. Vuolo, op. cit., 933 ss.

³³ Cause 91/1979 e 92/1979, in *Raccolta*, 1980, 1099.

³⁴ Causa 240/1983, in *Raccolta*, 1985, 531.

³⁵ Cfr. sentenza della Corte di Giustizia, 11 giugno 1991, n. 300/89, in *Foro italiano*, 1991, IV, 369; sentenza della Corte di Giustizia, 28 giugno 1994, n. 187, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1994, 1368.

³⁶ In senso conforme cfr. A. Vuolo, op. cit., 938.

Nella sua Prima Parte, tra gli «Obiettivi», il Trattato per la Costituzione prevede al c. 3 dell'art. I-3, che l'Unione si deve adoperare «per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente», promuovendo allo stesso tempo il progresso scientifico e tecnologico.

Ai sensi dell'art. I-14, l'Unione mantiene una competenza concorrente con quella degli Stati membri nel settore dell'ambiente.

Nella Seconda Parte della Costituzione, che stabilisce la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, l'art. II-97, in materia di tutela dell'ambiente, fa ripropone i principi dell'art. 37 della Carta di Nizza, stabilendo che: «Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile».

Nella Parte Terza, dedicata alla «Politiche e al funzionamento dell'Unione», nel Titolo I in tema di «Disposizioni di applicazione generale», l'Articolo III-119 stabilisce che «Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni di cui alla presente parte, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile».

Inoltre la Parte Terza del Testo costituzionale riprende il principio ora stabilito dall'art. 95, c. 3, del Trattato sull'Unione europea e del Trattato che istituisce la Comunità europea, prevedendo che la Commissione, nelle proposte miranti ad armonizzare le legislazioni degli Stati membri in materia di sanità, sicurezza, protezione dell'ambiente e protezione dei consumatori, si debba basare «su un livello di protezione elevato, tenuto conto, in particolare, degli eventuali nuovi sviluppi fondati su riscontri scientifici». L'articolo specifica che anche il Parlamento europeo ed il Consiglio, nell'ambito delle rispettive attribuzioni, si sforzano di conseguire tale obiettivo.

Tra gli obiettivi specifici in materia ambientale, l'art. III-233 prende in considerazione, al pari di quanto stabilito dal c. 1 dell'art. 174 del Trattato, «la salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente; la protezione della salute umana; l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali; la promozione, sul piano internazionale, di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale».

I principi ai quali l'azione dell'Unione in campo ambientale si richiama sono quelli già previsti dal Trattato, al c. 2 dell'art. 174: i principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente e sul principio «chi inquina paga».

Infine, si stabilisce che nel predisporre la politica in materia ambientale l'Unione debba tener conto: a) dei dati scientifici e tecnici disponibili; b) delle condizioni dell'ambiente nelle varie regioni dell'Unione; c) dei vantaggi e degli oneri che possono derivare dall'azione o dall'assenza di azione; d) dello sviluppo socioeconomico dell'Unione nel suo insieme e dello sviluppo equilibrato delle singole regioni.

La tutela ambientale e lo sviluppo sostenibile, come si è detto, figuravano già espressamente tra gli obiettivi dei trattati al momento dell'istituzione dell'Unione Europea, tuttavia il Trattato di Lisbona, recependo in larga parte il Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, ha ulteriormente rafforzato l'azione dell'Unione in questi campi, introducendo tra gli obiettivi anche la lotta ai cambiamenti climatici e promuovendo a livello internazionale misure volte a risolvere i problemi dell'ambiente.

5. La giurisprudenza costituzionale in tema di ambiente successiva alla l. cost. n. 3/2001. La l. cost. n. 3/2001, meglio nota come riforma del Titolo V, ha finalmente introdotto in modo espresso la parola ambiente nel testo della Costituzione. Oggi, in conseguenza della su indicata legge costituzionale, si parla di ambiente in varie disposizioni: il secondo comma, *lett. s)*, dell'art. 117 Cost., prevede una competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; il terzo comma dell'art. 117 contempla la valorizzazione dei beni ambientali tra le materie di competenza legislativa concorrente; l'art. 116, c. 3, Cost., Costituzione, a sua volta, prevede che una Regione possa ottenere in materia ambientale ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, in virtù di una legge dello Stato approvata dalle camere parlamentari a maggioranza assoluta su iniziativa della Regione interessata. Tuttavia, quest'ultima previsione non è mai stata attuata, per cui lo schema di riferimento nel riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni rimane quello disegnato dall'art. 117 Cost., come interpretato e applicato nella giurisprudenza della Corte costituzionale³⁷.

La giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di ambiente, successiva all'entrata in vigore della l. cost. n. 3/2001, appare alquanto asistemica e difficilmente componibile in un quadro organico. In particolare, non appare sempre facilmente rintracciabile la distinzione operata nella giurisprudenza costituzionale tra tutela dell'ambiente, che dovrebbe essere di competenza legislativa esclusiva dello Stato, e valorizzazione dei beni ambientali, considerata di competenza legislativa concorrente. Sulle decisioni della Consulta, infatti, preme spesso il fatto e la considerazione contingente della dimensione territoriale degli interessi in gioco, con riferimento alla questione concreta più che alla esigenza di una definizione sistematica delle competenze. Sicché, il grado di prevedibilità dell'esito dei singoli giudizi costituzionali è apparso relativamente basso anche per i tecnici della materia. Tuttavia, se una linea di indirizzo si può scorgere nella giurisprudenza esaminata, questa sembra indubbiamente condurre nel senso di una considerazione preminente degli interessi unitari, sia pure in un quadro demarcato dai principi di leale collaborazione e sussidiarietà³⁸.

Da un esame della giurisprudenza su indicata, si può anche chiaramente notare come la nozione di ambiente enucleata dalla Corte costituzionale prima della riforma del Titolo V abbia profondamente influenzato anche l'interpretazione e l'applicazione delle disposizioni costituzionali introdotte dalla l. cost. n. 3/2001. Infatti, anche quando l'ambiente viene visto come materia rispetto alla quale operare un riparto di competenze legislative e/o amministrative tra livelli territoriali di governo, non scompare la diversa dimensione dello stesso come bene della vita, materiale e complesso, la cui disciplina richiede un equilibrio tra le sue diverse componenti³⁹.

In particolare, la Corte costituzionale fa spesso leva sulla dimensione unitaria e complessiva dell'ambiente, inteso anche come ecosistema, per affermare la competenza dello Stato anche nel caso di questioni che fanno riferimento a singole componenti dell'ambiente. Allo stesso modo, l'indicata impostazione ha consentito alla Corte costituzionale di affermare la

³⁷ Sul punto cfr. *ex plurimis* M. Bellocci, P. Passaglia, *La giurisprudenza costituzionale relativa al riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di «ambiente» e di «beni culturali»*, cit.

³⁸ Cfr., a titolo puramente esemplificativo, le seguenti sentenze della Corte costituzionale: n. 407/2002, n. 536/2002, n. 96/2003, n. 222/2003, n. 226/2003, n. 227/2003, n. 259/2004, n. 62/2005, n. 108/2005, n. 214/2005, n. 336/2005, n. 32/2006, 182/2006, n. 183/2006, n. 246/2006, n. 378/2007, n. 380/2007, n. 62/2008, n. 104/2008, n. 214/2008, n. 387/2008, n. 12/2009, n. 61/2009, n. 168/2010, n. 33/2011, n. 54/2012, n. 93/2013, n. 19/2014, n. 197/2014.

³⁹ In senso conforme cfr. M. Bellocci, P. Passaglia, *La giurisprudenza costituzionale relativa al riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di «ambiente» e di «beni culturali»*, cit.

competenza legislativa esclusiva dello Stato per realizzare la tutela dell'ambiente anche in materie di competenza astrattamente concorrente o addirittura di competenza piena (o residuale) delle Regioni.

Consequenzialmente, la tutela dell'ambiente è venuta a configurarsi non tanto come una competenza materiale, bensì come una competenza di tipo funzionale, ovvero trasversale rispetto a innumerevoli materie astrattamente di competenza regionale, divenendo così una delle principali chiavi di accesso dello Stato alle competenze regionali e uno dei principali strumenti della giurisprudenza costituzionale per orientare in senso cooperativo e solidale il modello di regionalismo italiano.

6. La l. cost. n. 1/2022: alcune brevi considerazioni sulla legittimità e opportunità della revisione degli articoli 9 e 41 Cost.

La l. cost. n. 1/2022, n. 1, recante *Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*, pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 44/2022, approvata con la maggioranza dei due terzi dei componenti in seconda votazione da ciascuna camera parlamentare ha finalmente positivizzato in modo espresso il principio di tutela dell'ambiente come principio fondamentale della Costituzione.

In particolare, l'art. 1 della citata legge costituzionale, ha aggiunto all'art. 9 Cost., in fine, il seguente comma: «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». Inoltre, l'art. 2 della stessa legge costituzionale ha apportato all'art. 41 Cost. le seguenti modificazioni: «a) al secondo comma, dopo la parola: 'danno' sono inserite le seguenti: 'alla salute, all'ambiente,;'; b) al terzo comma sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: 'e ambientali'».

Infine, all'art. 3, la l. cost. in esame, stabilisce che: «1. La legge dello Stato che disciplina i modi e le forme di tutela degli animali, di cui all'articolo 9 della Costituzione, come modificato dall'articolo 1 della presente legge costituzionale, si applica alle regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano nei limiti delle competenze legislative ad esse riconosciute dai rispettivi statuti».

Per la prima volta dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, si è quindi verificata una modifica di una delle prime dodici disposizioni costituzionali dedicate ai principi fondamentali della Costituzione.

Come è noto, i principi fondamentali della Costituzione concorrono a formare quello che si definisce «nucleo duro della Costituzione», ovvero quell'insieme di norme costituzionali che costituiscono un limite inviolabile per lo stesso legislatore costituzionale⁴⁰. Infatti, si tratta di valori normativi⁴¹ che sono consustanziali al principio democratico, espressamente sottratto

⁴⁰ Cfr. sul tema, in particolare, sentenza della Corte costituzionale n. 1146/1988.

La teoria del nucleo duro della Costituzione, nel dibattito dottrinale italiano, deve molto al pensiero di Costantino Mortati. Cfr., in particolare, il suo contributo di riflessione in C. Mortati, *Concetto, limiti e procedimento della revisione costituzionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1952.

Sul rilievo fondamentale del pensiero di Mortati in riferimento al tema dei limiti alla revisione, cfr. F. Lanchester (a cura di), *Costantino Mortati. Potere costituente e limiti alla revisione costituzionale*, Atti del convegno di Roma del 14 dicembre 2015, Padova, 2017.

Il tema è trattato in modo approfondito nel volume collettaneo S. Staiano (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali: alla ricerca del nucleo duro delle costituzioni*. Atti del Convegno annuale del Gruppo di Pisa, Capri 3-4 giugno 2005, Torino, 2006.

⁴¹ Si utilizza l'espressione «valori normativi» non per aderire alla nota «teoria dei valori» ma nel senso critico indicato da Pietro Ciarlo nel suo intervento al convegno dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti sul

al potere di revisione dall'art. 139 Cost. Nel senso che, nel caso un principio fondamentale, diverso dal principio democratico, fosse intaccato nel suo nucleo essenziale, ne risulterebbe leso lo stesso principio democratico. Invero, non ci può essere un ordinamento veramente democratico senza rispetto del principio personalista, senza principio di uguaglianza davanti alla legge, senza rispetto del principio pluralista, senza riconoscimento e garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo. Se ne deduce che il costituente, nel sottrarre espressamente il principio democratico alla revisione della Costituzione abbia voluto blindare tutto un sistema di valori. Seguendo questo itinerario logico-argomentativo, la giurisprudenza costituzionale, sulla scorta della migliore dottrina costituzionalistica, ha fatto leva sui limiti espressamente previsti dalla Costituzione, per individuare una serie di limiti impliciti, taciti o logici alla revisione costituzionale.

Questo, ovviamente, non vuol dire che le prime dodici disposizioni costituzionali siano sottratte alla revisione della Costituzione, mentre si possono modificare a piacimento tutte le altre disposizioni costituzionali. Non è una questione topografica o di collocazione delle disposizioni in questione nella sistematica della Carta costituzionale ma è questione di beni costituzionali in gioco. Si possono, invero, modificare le formulazioni linguistiche contenute nei primi 12 articoli della Costituzione, senza per questo intaccare nel loro nucleo essenziale i valori normativi enunciati dalle stesse disposizioni. Per converso, si possono modificare le disposizioni previste dalla parte organizzativa della Costituzione finendo per ledere i principi indefettibili della Carta. Come sarebbe, ad esempio, in modo del tutto evidente, se si prevedesse l'abrogazione del parlamento.

Certo, quando si modificano le disposizioni costituzionali dedicate ai principi fondamentali, si deve usare una particolare cautela, perché, come si è detto, c'è il rischio di ricadute negative sulla effettività del principio democratico. Da questo punto di vista, si deve riconoscere che la legge costituzionale in commento interviene sull'art. 9 Cost. *in bonam partem*, ovvero in senso rafforzativo del riconoscimento e della garanzia dei beni costituzionali ai quali è dedicata la disposizione.

Questa constatazione non esime dal fare una valutazione sulla legittimità dell'intervento di revisione dal punto di vista logico-sistematico, atteso che, anche una modifica *in bonam partem*, potrebbe rivelarsi illegittima nella misura in cui dovesse turbare il sapiente equilibrio tra i valori costituzionali in gioco realizzato dal Costituente, fino al punto da intaccare nel loro nucleo essenziale altri principi fondamentali. Portare alla sua massima espansione un principio costituzionale, infatti, potrebbe condurre a comprimere altri principi altrettanto fondamentali.

Questo rischio non sembra essersi concretizzato nel caso della l. cost. n. 1/2022 per l'accortezza del legislatore costituzionale che ha positivizzato espressamente dei principi già chiaramente emersi nella giurisprudenza costituzionale, sulla base di una interpretazione evolutiva della carta costituzionale⁴².

metodo nel diritto costituzionale svoltosi a Messina il 23 febbraio 1996. Cfr. P. Ciarlo, *Intervento*, in AA.VV. (a cura di), *Il metodo nella scienza del Diritto Costituzionale*, cit.

⁴² Il dibattito dottrinale sulla l. cost. n. 1/2022 si presenta già molto ricco e vivace, in particolare con riferimento ai profili indicati, sui quali la dottrina si è espressa in senso non univoco. Tra i tanti contributi dottrinali sul tema cfr. AA.VV. (a cura di), *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*. Atti del Convegno 28 gennaio 2022, Napoli, 2022; D. Amirante, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, Bologna, 2022; G. Azzariti, *Tutela dell'ambiente in Costituzione*, in *Lo Stato*, 18, 2022; R. Bifulco, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, 6 aprile 2022; Id., *Ambiente e cambiamento climatico nella Costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, 3, 2023; M.C. Carbone, *Le parole sono importanti. La configurazione dell'ambiente come valore generale attraverso l'aggiornamento del lessico costituzionale*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2, 2023; L.

Una valutazione piuttosto, andrebbe fatta sulla opportunità di intervenire a modificare l'art. 9 Cost., soprattutto in considerazione del rischio che la legge costituzionale n. 1/2022 possa essere utilizzata, in buona o in cattiva fede, come un precedente per giustificare altri interventi sui principi fondamentali non altrettanto ponderati e rispettosi del principio democratico.

Del resto, come si è accennato, il rischio che una legge costituzionale vada a intaccare nel loro nucleo essenziale i principi fondamentali della Costituzione sussiste sempre, anche quando la legge costituzionale non vada a modificare i primi dodici articoli della Carta costituzionale ma intervenga sugli articoli dedicati alla parte organizzativa. Rimane, quindi, compito degli studiosi segnalare tali eventuali violazioni che andrebbero giustiziate in sede di giudizio di legittimità costituzionale da parte della Corte costituzionale.

La positivizzazione espressa nelle disposizioni dedicate ai principi fondamentali della Costituzione di valori normativi già affermati nella giurisprudenza costituzionale, appare quindi opportuna nella misura in cui concorre ad aggiornare il testo della nostra Costituzione e a renderlo maggiormente rispondente agli interessi, alla cultura e alla coscienza del corpo sociale. La lentezza del legislatore costituzionale nel recepire i nuovi valori che emergono in conseguenza dei mutamenti sociali, culturali e scientifici, infatti, costringe la Corte costituzionale a svolgere spesso una funzione di supplenza, dando copertura costituzionale a tali valori attraverso una interpretazione evolutiva delle disposizioni costituzionali, anche avvalendosi del carattere estremamente elastico delle stesse disposizioni⁴³. Solo il legislatore

Cassetti, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di "nuovi" equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente?*, in *Federalismi.it*, Focus - Il costituzionalismo multilivello nel terzo millennio: scritti in onore di Paola Bilancia, 4, 2022; M. Cavino, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione nel quadro dei principi supremi*, in *PasSaggi costituzionali*, 1, 2022; M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi congiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forumcostituzionale.it*, 3, 2021; Id., *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, 1, 2022; L. Conte, *Ambiente, paesaggio, cultura. Il "lessico" costituzionale dopo la riforma*, in *Rivista AIC*, 3, 2023; A. D'Aloia, *La Costituzione e il dovere di pensare al futuro*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2, 2022; C. De Fiore, *Le insidie di una riforma pleonastica. Brevi note su ambiente e Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2021; 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 *Cameraamministrativa.it*, 28.2.2022; M. Delsignore, A. Marra, M. Ramajoli, *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell'ambiente*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2022; E. Di Salvatore, *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2022; F. Fabrizzi, *Modifica dei principi fondamentali? Quali conseguenze*, in A. Lamberti (a cura di), *Ambiente, Sostenibilità e Principi costituzionali*, tomo I, Napoli, 2023; Id., *Dal paesaggio all'ambiente*, in *Rivistaaiac.it*, 3, 2023; R. Fattibene, *Una lettura ecocentrica del novellato articolo 9 della Costituzione*, in *Nomos-Le attualità del diritto*, 3, 2022; M. Ferrara, *La forma dell'ambiente. Un percorso tra scelte di politica costituzionale e vincoli discendenti dalla Cedu*, in *Istituzioni del federalismo*, 4, 2022; G.M. Flick, *L'articolo 9 della Costituzione oggi: dalla convivenza alla sopravvivenza*, in *Federalismi.it*, 12 luglio 2023; T.E. Frosini, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *Federalismi.it*, 23 giugno 2021; S. Grassi, *La cultura dell'ambiente nell'evoluzione costituzionale*, in *Rivistaaiac.it*, 3, 2013; Y. Guerra, R. Mazza, *La proposta di modifica degli articoli 9 e 41 Cost.: una prima lettura*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 4, 2021; L. Imarisio, G. Sobrino (a cura di), *La riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione e le sue implicazioni: un primo confronto*, Torino, 2022; R. Montaldo, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in *Federalismi.it*, 13, 2022; A. Morrone, *La modifica dell'art. 9 della Costituzione*, in *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Convegno annuale dell'Associazione italiana di diritto dell'ambiente, 28 gennaio 2022, in *Aidambiente.it*; D. Porena, *Giustizia climatica e responsabilità intergenerazionale*, in *Rivista AIC*, 3, 2013; G. Severini, P. Carpentieri, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, in *Giustizjainsieme.it*, 22 settembre 2021; F. Rescigno, *Quale riforma per l'articolo 9*, in *Federalismi.it*, 23 giugno 2021; G. Santini, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2, 2021; A. Vuolo, *La modifica dell'art. 9 della Costituzione e la tutela degli animali?*, in AA.VV. (a cura di), *Riflessioni ai confini del diritto pubblico*, Atene, 2022.

⁴³ Da ultimo, sul tema, in senso estremamente critico cfr. A. Ruggeri, *Nuovi diritti fondamentali, nuove tecniche decisorie, nuovi equilibri (rectius, squilibri) istituzionali*, in *Dirittifondamentali.it*, 3, 2003, 24.11.2023.

costituzionale, però, ha la legittimazione democratica per sancire nel testo della Costituzione i nuovi principi, sottraendoli ai possibili cambi di rotta della giurisprudenza costituzionale e imponendoli con maggior chiarezza ai giudici comuni e al legislatore ordinario.

Che la legge costituzionale n. 1/2022 abbia sancito a livello costituzionale, nell'ambito dei principi fondamentali, dei valori profondamente condivisi dal corpo sociale e ormai divenuti patrimonio comune della collettività, sembra attestato anche dal fatto che la legge costituzionale sia stata approvata nella seconda deliberazione da parte di ciascuna camera, con il quorum dei due terzi dei componenti.

L'approvazione quasi unanime della revisione costituzionale in commento appare ancor più significativa se si consideri che in Italia, a differenza di quanto avviene in altri Paesi membri dell'Unione europea, non esiste un partito politico ambientalista di grandi dimensioni. La revisione costituzionale, quindi, non è stata frutto di una concessione fatta a una componente politica forte del sistema da parte di altre forze politiche o di un accordo per avere in cambio sostegno su altre proposte di riforma care ad altre forze politiche, come pure, purtroppo si tenta di realizzare negli ultimi tempi (Si pensi all'ipotesi di scambio tra presidenzialismo e federalismo di qualche anno fa o a quella più recente di scambio tra premierato e autonomia differenziata). Insomma, sembra fortunatamente che la tutela dell'ambiente, della biodiversità e dell'ecosistema, così come la considerazione delle future generazioni, siano delle priorità riconosciute da tutte le forze politiche. Si tratta, cioè, veramente di valori fondanti della convivenza civile e della nostra democrazia, nel che consiste, in ultima analisi, la natura stessa dei principi fondamentali della Costituzione.

L'art. 41 Cost. è un esempio paradigmatico del carattere compromissorio, pattizio o convenzionale della Costituzione italiana del 1947. La sua formulazione, infatti, attraverso una tecnica di redazione «a strati» è frutto dell'esigenza di contemperare le diverse visioni delle principali componenti politiche dell'Assemblea costituente in tema di iniziativa economica privata: uno dei punti di maggiore contrapposizione politica tra marxisti, liberali e cristiano democratici.

Il primo comma dell'art. 41 Cost., non modificato dalla legge costituzionale n. 1/2022, recita: «L'iniziativa economica privata è libera». La matrice liberale di questa disposizione è del tutto evidente. Se l'articolo in commento fosse limitato a questa affermazione parleremmo di una Costituzione liberista.

Il secondo comma dell'art. 41 Cost., nella formulazione originaria stabiliva: «Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.». In filigrana si coglie, dietro questa disposizione, soprattutto la visione cristiano democratica che pone il principio personalista al centro del sistema dei valori. L'uomo, in quanto essere creato da Dio a sua immagine e somiglianza (*imago Dei*) è portatore di diritti naturali che il diritto positivo è tenuto a riconoscere e a garantire e che costituiscono un limite invalicabile anche per l'iniziativa economica privata, per quanto quest'ultima sia vista in un'ottica cristiano-democratica con favore. La matrice marxista, che ispira interamente il terzo comma, si affaccia nel secondo comma soprattutto con il riferimento a

Lo scritto citato mette in evidenza come il riconoscimento di nuovi diritti fondamentali sovente si accompagna alla invenzione di nuove tecniche decisorie da parte dei giudici, in specie ad opera della Corte costituzionale, determinandosi di conseguenza nuovi equilibri (o, meglio, squilibri) istituzionali, discendenti dalla confusione che se ne ha tra attività di garanzia ed attività di direzione politica, con conseguente, grave pregiudizio per l'idea di Costituzione, quale mirabilmente scolpita nell'art. 16 della Dichiarazione dei diritti del 1789. L'autore, seguendo questa linea argomentativa, giunge, infine, a chiedersi se, perdurando (o, peggio, ulteriormente aggravandosi) questo stato di cose, possano immaginarsi diritti costituzionali senza... Costituzione.

«l'utilità sociale». Se l'art. 41 Cost. si limitasse ai primi due commi si potrebbe parlare di Costituzione liberal-democratica.

Il terzo comma dell'art. 41 Cost., originariamente prevedeva: «La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali». Appare evidente come si tratti di una disposizione che fa riferimento alla visione marxista che caratterizzava sia comunisti che socialisti. Anche i socialisti, in effetti, all'epoca dell'Assemblea costituente avevano una cultura marxista e si ispiravano al modello sovietico dei Paesi dell'Europa dell'Est, dove esisteva una economia centralizzata e pianificata dallo Stato attraverso piani pluriennali e dove la proprietà collettiva dei mezzi di produzione era prevalente. La svolta autonomista dei socialisti italiani era lontana: si sarebbe affermata solo negli anni settanta del ventesimo secolo. Se l'art. 41 Cost. avesse contenuto solo questa disposizione, avremmo parlato di una Costituzione comunista. Il risultato complessivo, frutto di una stratificazione delle citate tre disposizioni, rappresenta una sintesi mirabile delle tre principali culture politiche che animavano i lavori dell'Assemblea costituente. L'esito fu quello di aver realizzato una disposizione del tutto originale, una sintesi superiore delle diverse concezioni, attraverso una compenetrazione dialettica delle opposte posizioni. Si tratta di un testo che ricomprendeva ciascuno dei modi di intendere l'iniziativa economica privata ma li elevava infinitamente. Ciascuna delle posizioni in campo si arricchiva e migliorava grazie al contributo delle altre.

Il carattere estremamente elastico, o aperto, delle disposizioni costituzionali in commento, fu quindi frutto, nella sua fase genetica, del patto costituzionale stipulato in Assemblea costituente tra democratico-cristiani, marxisti e liberali. Ne è sortito un articolo assoggettabile a diversi itinerari ermeneutici e compatibile con diversi indirizzi politici di maggioranza. Carattere che ha favorito la perdurante attualità e vitalità del testo costituzionale, nonostante le epocali trasformazioni sociali, politiche ed economiche verificatesi nei settantacinque anni di storia repubblicana.

Il processo di integrazione europea, che ha condotto alla formazione di un diritto costituzionale comune europeo, ha poi determinato l'esigenza di interpretare l'articolo 41 della Costituzione anche alla luce dei principi comunitari di libertà di concorrenza, di libertà di circolazione delle merci e dei lavoratori, di libertà di stabilimento, di divieto di aiuti di Stato. L'ultimo comma dell'art. 41 Cost., quindi, ha assunto nel tempo sempre minor rilievo rispetto ai primi due commi, anche in virtù del processo di integrazione europea, oltre che per la crisi dei partiti politici di ispirazione marxista che si sono completamente trasformati dal punto di vista ideologico o sono stati sciolti⁴⁴.

In virtù della legge costituzionale n. 1/2022, l'art. 41 Cost. – già frutto, come si è detto, di un accentuato pluralismo culturale e politico – si arricchisce della cultura e degli ideali ambientalisti. Le esigenze di tutela dell'ambiente e della salute assumono ora, anche nel testo della Costituzione, oltre che nell'interpretazione giurisprudenziale, un rilievo primario, accanto a sicurezza, libertà e dignità della persona. L'affidamento alla legge del compito di determinare programmi e controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata

⁴⁴ Sul tema cfr. G. Amato, *Il mercato nella Costituzione*, in *Quaderni Costituzionali*, 1992; M. Antonioli, *Mercato e regolazione*, Milano, 2001; G. Bucci, *Le trasformazioni dello Stato e dell'UE nella crisi della globalizzazione*, Napoli, 2022; G. Di Gaspare, *Costituzionalizzazione simbolica e deconstituzionalizzazione di fatto dell'art. 41 della Costituzione*, in *Amministrazione in cammino*, 3 maggio 2011; A. Pace, *La Corte disconosce il valore costituzionale della libertà di concorrenza?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1999; C. Pinelli, *La dicotomia fra democrazia e mercato e i costi dell'incertezza*, in L. Ornaghi (a cura di), *La nuova età delle costituzioni. Da una concezione nazionale della democrazia a una prospettiva europea e internazionale*, Bologna, 2000.

possa essere indirizzata e coordinata a fini ambientali, oltre che sociali, potrebbe determinare una rivitalizzazione del terzo comma dell'articolo⁴⁵.

La tutela dell'ambiente, della biodiversità e dell'ecosistema, così come la tutela della salute, rappresentano, infatti, obiettivi e valori moderni che sono ampiamente condivisi dalle forze politiche nazionali. Inoltre, si tratta di valori e finalità che trovano ampio consenso anche a livello europeo. Sicché il processo di integrazione europea potrebbe spingere in favore di una loro implementazione e attuazione, fino a considerare legittimo, anzi opportuno, che i legislatori degli Stati membri si impegnino nella programmazione e nel controllo dell'economia per realizzare obiettivi di sostenibilità e sviluppo ambientali⁴⁶.

Sviluppo economico e ambiente non sono necessariamente in contrasto. Anzi, possono e devono essere compatibili. Di più, la tutela e la valorizzazione dell'ambiente possono rappresentare una molla importante di sviluppo economico. Così come lo sviluppo economico, a sua volta, può favorire la tutela e la valorizzazione dell'ambiente.

Il mercato, lasciato a se stesso, porterebbe inevitabilmente a comprimere e a ledere i beni ambientali in favore del profitto ma se opportunamente regolato e indirizzato potrebbe dispiegare una funzione virtuosa anche nella direzione indicata.

Abstract. Il contributo analizza, in una prospettiva diacronica il rilievo assunto dall'ambiente nella Costituzione italiana anche nel quadro del processo di integrazione europea, per giungere ad analizzare i contenuti della legge costituzionale n. 1/2022, con la quale si revisionano gli artt. 9 e 41 Cost., al fine di valutarne la portata innovativa, nonché le possibili linee di implementazione.

Abstract. The contribution analyses, in a diachronic perspective, the importance assumed by the environment in the Italian Constitution also in the framework of the European integration process, to analyze the contents of constitutional law no. 1/2022, with which articles 9 and 41 of the Constitution are revised, in order to evaluate their innovative scope, as well as the possible lines of implementation.

⁴⁵ Sul tema cfr., *ex plurimis*, M. Benvenuti, *La revisione dell'articolo 41, commi 2 e 3, della Costituzione, i suoi destinatari e i suoi interpreti*, in *Rivista AIC*, 2, 2023; R. Bifulco, *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 1, 2022; L. Cassetti, *Salute e ambiente come limiti "prioritari" alla libertà di iniziativa economica?*, in *Federalismi.it*, 23 giugno 2021; M. Cavino, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione nel quadro dei principi supremi*, in *PasSaggi costituzionali*, 1 2022; M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi congiurati, qualche virtuosità (anche innovativa e molte lacune)*, in *Forumcostituzionale.it*, 3, 2021; Id., *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, 1, 2022; 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 *Cameraamministrativa.it*, 28 febbraio 2022; Y. Guerra, R. Mazza, *La proposta di modifica degli articoli 9 e 41 Cost.: una prima lettura*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 4, 2021; L. Imarisio e G. Sobrino (a cura di), *La riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione e le sue implicazioni: un primo confronto*, Torino, 2022; E. Jona, *La libertà di iniziativa economica e la protezione dell'ambiente e della salute*, in *Federalismi.it*, 2, 2023; P. Logroscino, *Economia e ambiente nel "tempo della Costituzione"*, in *Federalismi.it*, 29, 2022; F.M. Maffezzoni, *Riflessioni sui "nuovi" limiti ed orientamenti dell'iniziativa economica privata (intorno al "nuovo" art. 41 Cost.)*, in *Federalismi.it*, 5, 2023; F. Sanchini, *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente tra dimensione intergenerazionale e mutamenti della costituzione economica*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2022.

⁴⁶ Sul tema cfr. M. Iannella, *L'European Green Deal e la tutela costituzionale dell'ambiente*, in *federalismi.it*, n. 14/2022; P. Logroscino, *Note in tema di concorrenza e 'giustizia economica' nel processo di integrazione europea*, in F. Gabriele e M.A. Cabiddu (a cura di), *Governance dell'economia e integrazione europea, Processi di decisione politica e sovranità economica*, Milano, 2008; D. Porena, *Giustizia climatica e responsabilità intergenerazionale*, in *Rivista AIC*, 3, 2023.

Parole chiave. Stato costituzionale – revisione costituzionale – principi fondamentali – tutela dell’ambiente – libertà economiche.

Key words. Constitutional State – constitutional revision – fundamental principles – environmental protection – economic freedoms.