

LA TUTELA DELL'AMBIENTE COME LIMITE DELLE ATTIVITÀ ECONOMICHE.

RIFLESSIONI SPARSE A MARGINE DELLA SENTENZA N. 105 DEL 2024*

di Franco Sicuro**

«Si rende indispensabile creare un sistema normativo che includa limiti inviolabili e assicuri la protezione degli ecosistemi, prima che le nuove forme di potere derivate dal paradigma tecnico-economico finiscano per distruggere non solo la politica ma anche la libertà e la giustizia» (Papa Francesco, *Laudato Si'*, Lettera Enciclica sulla cura della casa comune, 2015, 50)

192

Sommario. 1. Il nuovo «Principio fondamentale» di tutela dell'ambiente e la sentenza sul caso Priolo. – 2. Le motivazioni della dichiarazione d'incostituzionalità. – 3. Il «mutamento» nella «formulazione dei parametri costituzionali». – 4. Il mandato di tutela dell'ambiente come limite alla discrezionalità legislativa. – 4.1. (*Segue*) La preservazione «di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale». – 5. Verso un sostanziale superamento della tecnica del bilanciamento equiponderale? – 6. Il mandato di tutela dell'ambiente «nel prisma degli obblighi europei e internazionali». – 6.1. (*Segue*) La pressoché coeva sentenza della Corte di Giustizia europea sul caso Ilva. – 6.1.1. (*Segue*) L'adeguamento dell'ordinamento interno alla sentenza della CGUE sul caso Ilva. – 6.2. La Corte Edu e la sentenza *KlimaSeniorinnen*. – 7. Il ruolo delle giurisdizioni nel contrasto al cambiamento climatico e ai disastri ambientali. – 8. La complicata trasformazione della «costituzione materiale» in attuazione dei rinnovati articoli 9 e 41 Cost.

1. Il nuovo «Principio fondamentale» di tutela dell'ambiente e la sentenza sul caso Priolo. Il nuovo «Principio fondamentale» di tutela dell'ambiente (art. 9 Cost.) sembra aver (ri)orientato in senso intergenerazionale e «sostenibile»¹ il progetto di trasformazione

* *Sottoposto a referaggio.* Il presente contributo è il frutto della rielaborazione del testo della relazione presentata in occasione del Convegno «Fondata sull'ambiente: il bilanciamento dopo la revisione costituzionale», svoltosi a Bologna lo scorso 12 febbraio, nell'ambito del PRIN PNRR 2022 «Founded on the environment: a new constitutional pact and its implementation».

** Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale e pubblico – Università di Bari Aldo Moro.

¹ Sulla dimensione costituzionale della «sostenibilità» si veda D. Porena, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2017.

economico-sociale² su cui si fonda la Costituzione repubblicana (art. 3, comma 2 Cost.)³. Posto al vertice della normatività costituzionale, il nuovo articolo 9 Cost. funge, infatti, da criterio interpretativo della stessa «costituzione economica»⁴, giacché è proprio attraverso i limiti socio-ambientali (art. 41, comma 2, Cost.)⁵ e la possibile programmazione «a fini sociali e ambientali» (art. 41, comma 3, Cost.)⁶ che il «nuovo dovere costituzionale»⁷ di tutela dell'ambiente pare poter correggere – o, comunque, limitare – il processo di riduzione della biodiversità e degli ecosistemi ad insieme di risorse nella piena disponibilità degli operatori economici pubblici e privati⁸. E tanto, pur nella consapevolezza del perdurante operare del forse meno evidente, ma altrettanto rilevante, processo di «riduzione del costituzionalismo

² Sul legame tra gli artt. 3, co. 2, e 41, co. 2, Cost. cfr., per tutti, A. Predieri, *Pianificazione e Costituzione*, Milano, 1963, 194 ss. Sottolinea tale legame, con particolare riferimento alle clausole generali dell'«utilità sociale» e dei «fini sociali», anche U. Pototschnig, *I pubblici servizi*, Padova, 1964, 74-75.

³ Ragionando sugli effetti ordinamentali della revisione costituzionale del 2022, A. Gusmai, *Il «governo del territorio». Premesse costituzionali allo studio dell'urbanistica*, Bari, 2024, 345, ha evidenziato che tale modifica «parrebbe aver esplicitato la dimensione socio-ambientale inscritta nei processi di pianificazione urbanistica ed economica, istituzionalizzando quella corrispondenza assiologica tra gli artt. 9, 32, 41 e 117 Cost. in grado di sorreggere e legittimare un innovativo modello economico-pianificatorio «circolare», le cui politiche sono (o, almeno per ora, parrebbe più corretto dire «dovrebbero essere») orientate a garantire – in misura prevalente – la qualità della vita dei cittadini-lavoratori, senza compromettere gli equilibri ecosistemici». Le possibili conseguenze socio-ordinamentali della revisione costituzionale del 2022 sono al centro del lavoro di L. Ronchetti, *Ecocostituzionalismo. La sovranità popolare di fronte alla crisi ecologica*, Napoli, 2024, con particolare riguardo al rapporto tra diritti ecologici e libertà economiche.

⁴ Sui «tre» significati che può assumere il concetto di «costituzione economica» si veda S. Cassese, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Laterza, Roma-Bari, 2012, 3-5. In particolare, per «costituzione economica» potrebbe intendersi: I) una «formula riassuntiva delle norme della Costituzione in senso formale sui rapporti economici», oltre che delle leggi ordinarie di rilevanza costituzionale; II) «un insieme di istituti che, pur facendo parte del diritto, non appartengono necessariamente alla Costituzione scritta», comprensivo dell'«analisi dei mutamenti dell'opinione pubblica»; III) un concetto comprensivo degli «aspetti amministrativi» (p. 4). Come ha sottolineato L. D'Andrea, *I principi costituzionali in materia economica*, in *ConsultaOnline*, 2015, 2, «è [...] precisamente dai principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale che è dato configurare il “nucleo duro” del modello di disciplina dei rapporti economici delineato nella Carta del 1948». Sul punto, A. Pizzorusso, *Su alcuni problemi in materia di fonti del diritto pubblico dell'economia*, in AA.VV., *Stato ed economia. Scritti in onore di Donatello Serrani*, Milano, 1983, 6, ha individuato nella costituzione economica il «complesso di principi costituzionali che si occupano dei rapporti economici e dai quali si desume quale modello di società sia stato prefigurato dai costituenti».

⁵ Il nuovo art. 41, co. 2, Cost. sancirebbe, infatti, una «“gerarchia interna” tra l'intrapresa economica privata e la salute e l'ambiente, valori-limite che si aggiungono a quelli preesistenti relativi alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana». Così, A. Morrone, *L'«ambiente» nella Costituzione. Premesse di un nuovo «contratto sociale»*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente. Atti del Convegno 28 gennaio 2022*, Napoli, 2022, 109.

⁶ Modifica che, con parole forse eccessivamente ottimiste, ha lasciato presagire la configurabilità di «una vera e propria rivoluzione destinata a modificare la Costituzione economica del nostro Paese», una «vera e propria “riforma programma” di carattere storico». Così, 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 AA.VV., *La riforma costituzionale*, op. cit., rispettivamente 62 e 67. Sul punto, C. Buzzacchi, *Attività economiche e ambiente nel prisma (o mantra?) della «sostenibilità»*, in *Rivista AIC*, 4, 2023, 208 ha sottolineato che «la “qualità” della sostenibilità accolta in Costituzione è costituita proprio dalla [...] modifica dell'art. 41», dacché la «sostenibilità rimanda infatti ad una prospettiva di persistenza e di durata, che coinvolge il piano del tempo e costringe a proiettare l'impegno di istituzioni e società nei confronti di un “futuro”, del quale ciascuna generazione deve assumersi la responsabilità».

⁷ R. Bifulco, *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in AA.VV., op. ult. cit., 88-89.

⁸ Come ha messo in evidenza S. Kohei, *Il capitale nell'Antropocene*, Torino, 2024, 20, «oggetto dello sfruttamento capitalista non è solo la forza lavoro delle periferie, ma la Terra nel suo insieme. Che si tratti di materie prime, energie o alimenti, tutto viene sottratto al Sud globale attraverso uno scambio ineguale. Il capitalismo, che utilizza l'essere umano come strumento di accumulo di capitale, individua nella natura semplicemente un altro oggetto da depredare. [...] Se un sistema sociale così impostato insiste nel perseguire a tutti i costi una crescita economica illimitata, la conseguenza logica sarà lo sprofondare in una crisi ambientale».

ambientale alla costituzionalizzazione della “protezione” e “riparazione” dell’ambiente, piuttosto che alla “subordinazione” costituzionale delle fonti giuridiche alle leggi della natura»⁹.

Attraverso la revisione degli articoli 9 e 41 Cost. il legislatore costituzionale sembra pertanto aver arricchito i «sistemi di valori» sanciti dalla Carta repubblicana¹⁰, riallineando l’ordinamento interno agli ambiziosi obiettivi della «*just transition*»¹¹ incorporati nel *Green Deal* europeo¹². Dopo essere stato a lungo considerato la causa principale dell’«uccisione»¹³ dell’art.

⁹ «Subordinazione» che darebbe forma ad una vera e propria «costante» dell’«epistemologia giuridica in materia», denunciata, ancora di recente, da M. Carducci, *Costituzionalismo ambientale e leggi della natura*, in *Federalismi.it*, n. 12, 2025, 24. Il che, peraltro, parrebbe costituire il riflesso giuridico-costituzionale «della biologica propensione antropogenica all’insaziabile sperpero delle risorse» (p. 31). In questa prospettiva, la stessa Carta repubblicana del 1948 parla di «utilità sociale» (art. 41 Cost.) «invece che “naturale” – dell’attività economica»; e parla altresì di «sfruttamento razionale» del suolo (art. 44 Cost.) «invece che» di «“rispetto naturale” – del suolo. Per le Costituzioni», insomma, «sembra che lo stato di salute del pianeta non peggiori mai. Nessuna Costituzione fissa un principio o un criterio di scarsità quale parametro della razionalità economica verso la natura e la sostenibilità secondo natura» (33).

¹⁰ Sistemi di valori che, a loro volta, «consentono di interpretare diversamente i principi fondamentali che le costituzioni riconoscono». Così, G. Gozzi, *Storia e prospettive del costituzionalismo*, in G. Bongiovanni (a cura di), *La filosofia del diritto costituzionale e i problemi del liberalismo contemporaneo*, Bologna, 1999, 25.

¹¹ Regolamento (UE) 2021/1056 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021, mediante il quale si è istituito il *Fondo per una transizione giusta* (c.d. *Just Transition Fund*).

¹² Piano lanciato dalla *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni. Il Green Deal europeo*, Bruxelles, 11 dicembre 2019, all’interno della quale è esplicitata la volontà della Commissione di delineare «un chiaro programma per conseguire la neutralità climatica entro il 2050».

¹³ Di vera e propria «uccisione» dell’art. 41 Cost. parla F. Merusi, *Democrazia e autorità indipendenti*, Bologna, 2000, il quale sottolineava come, aderendo al Trattato di Roma sull’istituzione della CEE, il Governo italiano «aveva introdotto nel sistema [...] una bomba ad orologeria che una volta scoppiata lo avrebbe radicalmente distrutto e conseguentemente costretto a rigenerarsi in maniera diametralmente opposta: il mercato comune era fondato sugli istituti del mercato e della concorrenza e la progressiva trasformazione della Comunità in una federazione di Stati avrebbe introdotto anche nello Stato federato italiano il mercato e la concorrenza al posto dell’interavvicinamento nell’economia». In effetti, come ha rimarcato E. De Marco, «*Costituzione economica*» e *integrazione sovranazionale*, in *Federalismi.it*, 5, 2019, 99, «l’ordinamento comunitario è basato sulla priorità del rapporto diritto-economia. Una priorità che proprio in tale settore vede il maggiore potenziamento della sovranità statale». Tuttavia, sul punto, G. Pitruzzella, *La costituzione economica europea: un mercato regolato e corretto, nulla a che vedere con il fondamentalismo di mercato*, in *Federalismi.it*, 16, 2018, 6-7, invita a non cedere alla tentazione di scorgere nell’ordinamento europeo un «fondamentalismo di mercato, che avrebbe affidato alle sole e incontrastate dinamiche economiche la scelta della soluzione più efficiente». Fin dalle origini, infatti, «in Europa il mercato è sottoposto a un robusto intervento pubblico che serve proprio ad evitare l’abuso del potere di mercato da parte delle imprese a detrimento dei consumatori», la tutela della concorrenza costituendo «uno dei capisaldi del diritto europeo». Per di più, «il mercato interno è limitato e condizionato dalla tutela dei diritti fondamentali», tanto per effetto delle sentenze della CGUE, quanto per le disposizioni dei trattati (art. 114, § 3 TFUE, coordinato con le clausole generali di cui agli artt. 8-13 TFUE) «che comprendono obiettivi generali», tra cui rientra la tutela dell’ambiente, «nonché con l’obbligazione generale di conformità alla Carta dei diritti fondamentali contenuta nell’art. 51 della stessa Carta».

41 Cost.¹⁴, l'ordinamento eurounitario e l'idea di «una nuova Europa»¹⁵ organizzata intorno ad una sorta di «primazia ecologica»¹⁶ orientata dal principio «One Health»¹⁷ è, infatti, assunta a vettore principale di un più complessivo, comunque complicato, processo di trasformazione degli assetti economico-normativi degli Stati-membri, diretto a contrastare il cambiamento climatico antropogenico¹⁸ e i crescenti disastri ambientali che esso frequentemente causa. Il che, peraltro, sul piano giuridico-istituzionale, sembrava non poter prescindere da «una trasformazione» dell'organizzazione dei poteri, e «soprattutto di quello amministrativo, dacché è proprio dall'amministrazione che viene in larga misura a dipendere il raggiungimento degli obiettivi europei e nazionali legati alla transizione ecologica, a partire da quelli sottesi all'attuazione del PNRR»¹⁹.

L'entrata in vigore del nuovo «Principio fondamentale» non può, peraltro, che riverberarsi sulla reinterpretazione, in senso costituzionalmente orientato, delle previsioni normative attualmente vigenti, il nuovo «peso»²⁰ assunto dall'ambiente e dalla salute quali limiti

¹⁴ Come ha puntualizzato F. Gabriele, *Premessa introduttiva*, in Id. (a cura di), *Il governo dell'economia tra "crisi dello Stato" e "crisi del mercato". Seminari del Dottorato di ricerca in Diritto pubblico dell'economia*, Bari, 2005, XI, allorché lo Stato italiano, inizialmente interventista in ambito politico-economico, si è embricato al ««regno» di un «mercato libero e aperto alla concorrenza»» di matrice eurounitaria, «le stesse disposizioni costituzionali sono state, soprattutto da un certo momento in poi e, comunque, via via sempre di più e più diffusamente, oggetto, in un certo senso, di una sorta di rilettura, o di reinterpretazione, che [...] non solo ne hanno ridimensionato la propensione a legittimare un intervento pubblico piuttosto esteso e, magari, incisivo, ma vi hanno addirittura scoperto (non senza riferimenti al principio di sussidiarietà orizzontale) inaspettati e, forse, insospettabili, quantomeno potenziali elementi a favore della presenza di un «favor» per il mercato e le sue regole».

¹⁵ Sul punto, cfr., *amplius*, D. Bevilacqua, E. Chiti, *Green Deal. Come costruire una nuova Europa*, Bologna, 2024. In effetti, pur «con tutti i caveat» che è possibile dispiegare, l'approvazione del *Green Deal* europeo è sembrata elevare l'ambiente da «elemento dello sviluppo (sostenibile)» a «elemento da giustapporre a quello sociale e a quello economico. Esso sta diventando, sempre più, un limite esterno rispetto al fattore economico, un limite che condiziona le attività economiche e lo sviluppo economico». A rilevarlo è R. Bifulco, *Nascita di un principio? La tormentata formazione del Do Not Significant Harm*, in A. Antonucci, S. Cavaliere, A. Davola, G. Luchena (a cura di), *Sostenibilità – Finanza Mercati Ambiente. Spunti di riflessione*, Atti del Convegno, Bari, 16-17 maggio 2024, Cacucci, Bari, 2025, 225.

¹⁶ Ragiona intorno all'innovativa «primazia ecologica» che si farebbe spazio nella produzione normativa europea, E. Chiti, In motu. *L'Unione Europea e la trasformazione della costruzione giuridica della sostenibilità*, in AA.VV., *La riforma costituzionale*, cit., 183-209, il quale, tuttavia, in virtù del sotteso contrasto tra la suddetta primazia ecologica e la concorrenza di mercato su cui si fondano i Trattati UE, ha sottolineato la necessità di una revisione dei medesimi, proprio alla luce del nuovo obiettivo incluso nello *European Green Deal*. Si veda, dunque, Id., *Oltre la disciplina dei mercati: la sostenibilità degli ecosistemi e la sua rilevanza nel Green Deal europeo*, in *Riv. reg. mercati*, 2, 2022, 473.

¹⁷ Com'è noto, il principio *One Health* intende promuovere un approccio unitario e integrato nelle strategie di tutela della salute umana, animale ed ambientale, nella consapevolezza dei limiti concettuali e operativi di tecniche di protezione per «campi separati» tra loro non comunicanti. L'approccio *One Health* è stato incorporato nel d.l. n. 36/2022, convertito nella l. n. 79/2022, mediante la quale, in attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, è stato istituito il Sistema Nazionale di Prevenzione della Salute dai rischi ambientali e climatici (SNPS), la cui azione è espressamente orientata al modello «*One Health – Planetary Health*» (art. 27, co. 2).

¹⁸ Come ha evidenziato M. Carducci, *Natura, cambiamento climatico, democrazia locale*, in *Dir. Cost.*, 3, 2020, 72-73, «l'uso umano della natura, ben precedente e indipendente dal cambiamento climatico antropogenico, si trova ora funzionalmente condizionato e aggravato da esso (si pensi, per tutti, al fenomeno della desertificazione), nonostante le declaratorie di «compatibilità ambientale» delle decisioni legali».

¹⁹ A. Moliterni, *Transizione ecologica, ordine economico e sistema amministrativo*, in *Rivista di Diritti Comparati*, n. 2/2022, 430. Sul punto, un'attenta e ampia analisi del rapporto che intercorre tra organizzazione dei processi decisionali, evidenze scientifiche e tutela degli equilibri ecologici è proposta da M. Monteduro, *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, in *Rivista AIC*, 2, 2018.

²⁰ Come ha rilevato, tra i tanti, A. Mitrotti, *Territorio, interessi in contesa e modifiche agli articoli 9 e 41 Cost. Prime riflessioni sul «permitting» ambientale*, in *Soc. e dir.*, 2022, 106, con la l. cost. n. 1/2022 si sarebbe addivenuti all'«esplicitazione superprimaria del peso e della relativa portata dell'ambiente rispetto al bilanciamento con tutti

all'attività economica rafforzando il dovere delle imprese di sopportare l'onere finanziario – si pensi agli «investimenti straordinari da parte dell'impresa interessata» di cui parlava la sentenza n. 85 del 2013 – finalizzato a rimuovere le cause dell'inquinamento ambientale e dei pericoli conseguenti per la salute delle popolazioni» (Corte cost., sentenza n. 85/2013, cons. in dir. n. 10.2; *contra*, invece, Corte cost., sentenza n. 127/1990). Così come, d'altro canto, il nuovo «Principio fondamentale» rafforzerebbe il dovere degli organi di indirizzo politico di informare la cittadinanza sui concreti pericoli ambientali; informazione la cui inadeguatezza è stata recentemente stigmatizzata nella sentenza della Corte Edu sulla c.d. terra dei fuochi²¹, in cui i giudici di Strasburgo hanno rimarcato il ruolo fondamentale della comunicazione trasparente al fine di coinvolgere direttamente la collettività nelle attività di controllo delle politiche di governo dell'ambiente²².

Dovrà l'esperienza dire se, effettivamente, si sostanzierà la volontà politica di dare attuazione ad un innovativo modello di «Stato ecologico»²³, espressione della possibile rifondazione del Patto costituzionale «sull'ambiente», ossia «sull'obiettivo della rimozione delle condizioni materiali che possono portare all'estinzione di ogni forma di vita»²⁴. Per ora, ad ormai tre anni di distanza dall'entrata in vigore della legge cost. n. 1/2022, le previsioni di medio periodo non parrebbero poter essere ottimistiche, sol che si osservi la sostanziale neutralizzazione legislativa della gerarchia normativa (e non meramente valoriale)²⁵ che discende dal nuovo «Principio fondamentale» di tutela dell'ambiente²⁶.

E tanto, sia con riferimento alla conservazione della biodiversità, avendo il legislatore ordinario, soltanto qualche mese dopo l'entrata in vigore della legge cost. n. 1/2022, financo ampliato i – già piuttosto ampi – confini dell'attività venatoria²⁷; quanto per quel che concerne

gli altri interessi, principi o diritti, «interferenti» sul piano di un potenziale confronto antitetico in sede di esercizio della discrezionalità del legislatore ordinario.

²¹ La Corte di Strasburgo ha condannato lo Stato italiano per non aver «risposto alla gravità della situazione» con «la diligenza e la rapidità richieste, nonostante fosse a conoscenza del problema da molti anni». In quella porzione, densamente popolata, di territorio campano si sono infatti registrati risalenti e perduranti episodi di interrimento e incenerimento di rifiuti che hanno provocato un aumento dei tassi di morbidità (soprattutto cancro) e d'inquinamento delle falde acquifere. La Corte EDU ha perciò concesso allo Stato italiano due anni di tempo per «sviluppare una strategia globale per affrontare la situazione, istituire un meccanismo di monitoraggio indipendente e una piattaforma di informazione pubblica».

²² Si può leggere, infatti, nella pronuncia dei Giudici di Strasburgo che «*Having regard to the principle of subsidiarity, the State authorities should establish a mechanism at the domestic level for monitoring the implementation and impact of the measures introduced under any comprehensive strategy on the Terra dei Fuochi problem and for assessing compliance with the time-frames set out therein (...). The authorities must ensure that adequate safeguards are put in place so as to guarantee the independence of the mechanism, including measures to ensure that its composition includes individuals – such as representatives of civil society and relevant associations – who are free of any institutional affiliation with the State authorities. With a view to increasing transparency, the mechanism should make its findings publicly available*» (143-144).

²³ Per rievocare il titolo dell'interessante lavoro di F. De Leonardis, *Lo Stato ecologico. Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato*, Torino, 2023.

²⁴ Così, A. Morrone, *Fondata sull'ambiente. Editoriale*, in *Istituzioni del federalismo*, 4, 2022, 786.

²⁵ Sottolinea la doverosità di rileggere attraverso le lenti della gerarchia normativa, e non meramente valoriale, l'impianto costituzionale revisionato nel 2022, A. Gusmai, *Valori "tiranni", bilanciamenti instabili e tutela ambientale dopo la sentenza Priolo*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2, 2024. E tanto, al fine precipuo di sottrarre la tutela dell'ambiente alla logica compromissoria del bilanciamento tra valori, tendenzialmente funzionale a garantire la predominanza sostanziale delle prevalenti ragioni del mercato.

²⁶ Di «silenzio imbarazzante che ha fatto seguito all'approvazione della riforma [...] su quale è l'ambiente che vogliamo, su quali sono i valori ambientali da affermare e difendere» e su «quale sia la definizione, anche in prospettiva dinamica dell'ambiente», parla S. Grassi, *La cultura dell'ambiente nell'evoluzione costituzionale*, in *Rivista AIC*, 3, 2023, 220-221.

²⁷ Già nel 2022, infatti, tramite emendamento alla legge di bilancio per il 2023, la maggioranza ha modificato sensibilmente l'art. 19 della legge-quadro n. 157/1992, regionalizzando ulteriormente la materia venatoria e consentendone il suo esercizio anche nelle urbane, nelle aree protette (*sic!*) e nei giorni di c.d. silenzio venatorio.

i limiti ambientali all'attività economica, nel d.l. n. 2/2023 (recante *Misure urgenti per impianti di interesse strategico nazionale*) e nel relativo d.d.l. di conversione non comprendendo alcun riferimento – neppure formale – ai rinnovati articoli 9 e 41 Cost.²⁸. Ciò che, peraltro, parrebbe riprovare tutte le difficoltà connesse alla possibile funzionalizzazione dell'attività economica «alla cura di interessi ambientali»²⁹ e, a monte, la problematica sostituzione del principio dello «sviluppo sostenibile» con quello del *Do Not Significant Harm*, ossia del divieto di arrecare un danno significativo agli obiettivi ambientali³⁰ che «silenziosamente»³¹, ma con innegabile «vis espansiva»³², va diffondendosi nella normativa europea e nazionale, soprattutto a seguito dell'adozione del PNRR. Principio, questo, dall'«indubbia 'assonanza'» con «il danno di cui si ragiona all'interno dell'art. 41, c. 2, Cost.»³³ e che, se ulteriormente implementato nel settore degli investimenti, è parso poter financo sottrarre gli interventi a tutela dell'ambiente-clima alla logica compromissoria del bilanciamento³⁴.

È proprio l'entrata in vigore del d.l. n. 2/2023 (c.d. *decreto Priolo*) ad aver dato sostanza al caso³⁵ deciso dalla Consulta con la sentenza n. 105/2024, primo pronunciamento organico

L'ammissibilità di tale emendamento alla legge di bilancio solleva più di qualche perplessità. Perplessità che aumentano considerevolmente sol che si pensi alla circostanza che la legge di bilancio è atto del tutto estraneo alla legge cui l'art. 9 Cost. affida il compito di definire per legge «i modi e le forme» di tutela degli animali.

²⁸ Come ha fatto prontamente notare 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, 82, le previsioni contenute nel decreto-legge in questione «destano una viva sorpresa – al di là degli automatismi che introducono, sui quali la Corte costituzionale sarà presumibilmente chiamata a pronunciarsi – perché muovono da un clamoroso disconoscimento dell'avvenuta approvazione della l. cost. n. 1/2022. Infatti, nella relazione premessa al disegno di legge di conversione del predetto d.l. n. 2/2023 si richiamano doviziosamente le sentenze n. 85/2013 e n. 58/2018, senza null'altro aggiungere. L'effetto che ne deriva – nell'erronea assunzione come punto di partenza di una cornice giuridica priva di riferimenti all'ambiente e alla salute, ai sensi e per gli effetti degli artt. 9, co. 3, e 41, c. 2 e 3, Cost. novellati – è che l'asserito “intervento di ‘sistema’ [...] si presenta *in nuce* come costituzionalmente disallineato».

²⁹ Corte cost., sent. n. 267/2016, cons. in dir. n. 4.1. Funzionalizzazione da realizzarsi, precisa la Corte, attraverso una «specifica normativa statale».

³⁰ Su tali questioni, qui soltanto lambite, si veda diffusamente R. Bifulco, *Nascita di un principio?*, cit., 224-227.

³¹ A sottolineare la diffusione «silenziosa» del principio DNSH è F. De Leonardis, *La rivoluzione silenziosa del principio Do no significant harm (DNSH)*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2, 2024, 125, secondo il quale sembra nondimeno indubbio «che il DNSH segni un'ulteriore tappa verso l'innalzamento della tutela ambientale perché, in ogni caso, esprime il passaggio dall'indeterminatezza e la genericità dei principi della prima generazione, sempre validi e assolutamente fondamentali, a quelli più concreti e specifici della seconda generazione» (124).

³² In tal senso, L. Cassetti, *L'imperativo “Non arrecare un danno significativo” all'ambiente nell'implementazione del Green Deal europeo*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2, 2024, 20, la quale sottolinea che il principio DNSH «è stato poi richiamato all'interno di molte altre *policies* e dunque opera ormai ben oltre il perimetro delle regole sulla finanza sostenibile e dei cospicui finanziamenti collegati al Piano *Next Generation EU*». E tanto, dal momento che «la forza normativa di un regolamento che impone una valutazione complessa di questo tipo, con il chiaro obiettivo di portare alla luce il reale impatto delle attività economiche su quei singoli capitoli/obiettivi dell'odierna strategia di protezione ambientale elaborata dall'Unione europea mediante il *Green Deal*, merita di essere presa sul serio e quindi» appare «ragionevole interpretare il vincolo derivante dall'imperativo “non nuocere in modo significativo” non come un mero passaggio burocratico, ma come un *test* da sviluppare e applicare *magis ut valeat*» (21).

³³ R. Bifulco, *Nascita di un principio?*, cit., 238, secondo il quale tale «analogia potrebbe essere sviluppata in futuro dalla giurisprudenza nazionale, dando così addirittura rilievo costituzionale al principio», benché, una volta sciolte le numerose questioni che esso solleva, «la direzione» sembri «essere quella di un autonomo principio del diritto ambientale».

³⁴ In questa prospettiva, cfr. R. Rota, *Riflessioni sul principio do not significant harm per le valutazioni di ecosostenibilità: prolegomeni per un nuovo diritto climatico-ambientale*, in *Astrid Rassegna*, 10, 2021, 21. Sul principio DNSH si veda, poi, A. Bartolini, *Green Deal europeo e il c.d. principio DNSH*, in *Federalismi.it*, 15, 2024, 51 ss.

³⁵ Per un'ampia analisi delle complesse vicende processuali che hanno originato la *quaestio legitimatis*, si veda il punto 1.1 del *Ritenuto in fatto* della sentenza n. 105/2024.

del Giudice delle leggi sui rinnovati articoli 9 e 41 della Carta repubblicana. Il suddetto d.l. ha infatti introdotto l'art. 104-*bis*, co. 1-*bis*.1, delle *Norme di attuazione del codice di procedura penale*: disposizione dalla «logica [...] invero, non proprio cristallina»³⁶ che, in relazione a stabilimenti di interesse strategico nazionale³⁷, ha autorizzato il Governo ad adottare, con decreto interministeriale³⁸, «misure» di bilanciamento interinale «tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva», a «salvaguardia dell'occupazione», e quelle a «tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute e dell'ambiente e degli altri eventuali beni giuridici lesi dagli illeciti commessi». Misure che, una volta adottate, risulterebbero vincolanti per l'autorità giurisdizionale, tenuta ad applicarle anche nel caso in cui, a suo giudizio, si rivelino insufficienti a tutelare in concreto³⁹ la vita, la salute umana e l'ambiente (*ex* artt. 2, 9, 32 e 41, co. 2, Cost.)⁴⁰.

Ciò che, secondo il Gip di Siracusa che aveva disposto il sequestro dell'impianto di depurazione di Priolo Gargallo, avrebbe tuttavia dato forma ad una vera e propria delega «in bianco» a favore del Governo, dalla durata illimitata, priva di prescrizioni puntuali atte a garantire l'attuazione dei principi (sovra)nazionali di tutela dell'ambiente⁴¹ e non assistita da un sistema adeguato di controlli e monitoraggio, in violazione delle condizioni fissate dall'art.

³⁶ Corte cost., sent. n. 105/2024, cons. in dir. n. 4.3.

³⁷ Il polo petrolchimico siracusano è stato riconosciuto quale sito di rilevanza strategica nazionale con d.P.C.m. 3 febbraio 2023 e, conseguentemente, con decreto interministeriale del 12 settembre 2023 sono state definite le suddette «misure» di bilanciamento «tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva e di salvaguardia dell'occupazione, e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute, dell'ambiente» (art. 1, co. 1) e le «misure di coordinamento in relazione agli interventi necessari per dare soluzione alle questioni ambientali inerenti gli impianti di depurazione consortile gestiti dalla [...] I.A.S. S.p.A. [...] sito in Priolo Gargallo e dalla Società Priolo Servizi S.C.p.A. sito in Melilli» (art. 1, co. 2).

³⁸ Da qui, un complicato intreccio tra atto legislativo e atto politico-amministrativo (il decreto interministeriale), formalmente escluso dal sindacato della Corte *ex* art. 134 Cost. Per tal motivo, al fine di superare le eccezioni di inammissibilità presentate dalle società e dal Governo resistenti, il Giudice delle leggi, preso atto del «carattere, per così dire, ibrido della disposizione censurata», ha precisato che essa «è strettamente connessa alla specifica vicenda giudiziaria che interessa il depuratore di Priolo Gargallo, ma la cui portata precetti va trascende tale vicenda, assumendo così carattere generale, potenzialmente applicabile a una pluralità indeterminata di casi analoghi» (cons. in dir. n. 3).

³⁹ Come ha sottolineato lo stesso Giudice delle leggi (cons. in dir. n. 4.2), nel quinto periodo del comma 1-*bis*.1 in questione «il linguaggio della legge diviene perentorio: il Giudice “autorizza la prosecuzione dell'attività”, senza poter più svolgere un autonomo bilanciamento tra gli interessi in gioco, evidentemente alle condizioni stabilite dal provvedimento governativo che stabilisce le “misure” di bilanciamento in questione. E senza potere, nemmeno, disporre l'interruzione dell'attività nel caso in cui apprezzi un “concreto pericolo” per la salute o l'incolumità pubblica, ovvero la salute o la sicurezza dei lavoratori, dal momento che il precedente quarto periodo deroga soltanto al primo, al secondo e al terzo periodo, ma non – appunto – al quinto, ora all'esame. In questa fase, l'apprezzamento della sussistenza o meno di tale concreto pericolo spetta dunque al solo Governo, nell'ambito della procedura avviata con la dichiarazione di interesse strategico nazionale dello stabilimento».

⁴⁰ Il Gip di Siracusa censura, infatti, il quinto periodo dell'art. 104-*bis*, co. 1-*bis*.1, norme att. c.p.p., per come introdotto dall'art. 6, d.l. n. 2/2023, nella parte in cui esso dispone che «Il Giudice autorizza la prosecuzione dell'attività se, nell'ambito della procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale, sono state adottate misure con le quali si è ritenuto realizzabile il bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva e di salvaguardia dell'occupazione e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute e dell'ambiente e degli altri eventuali beni giuridici lesi dagli illeciti commessi. In ogni caso i provvedimenti emessi dal Giudice ai sensi dei periodi precedenti, anche se negativi, sono trasmessi, entro il termine di quarantotto ore, alla Presidenza del Consiglio dei ministri, al Ministero delle imprese e del *made in Italy* e al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica».

⁴¹ E segnatamente, si può leggere nell'ordinanza di rimessione, dei principi «di prevenzione, precauzione, correzione alla fonte, informazione e partecipazione, che caratterizzano l'intero sistema normativo ambientale».

1 del D.L. n. 207 del 2012 (c.d. decreto Ilva)⁴².

2. Le motivazioni della dichiarazione d'incostituzionalità. Nel definire la questione sottoposta al suo giudizio, la Consulta non ha tuttavia sindacato la correttezza del bilanciamento operato con decreto interministeriale dal Governo, non censurando neppure «la possibilità che, in linea di principio, il legislatore disciplini dettagliatamente i poteri del Giudice nel caso in cui sia stato disposto il sequestro di uno stabilimento industriale dichiarato di interesse strategico nazionale, ovvero di impianti o infrastrutture necessari ad assicurarne la continuità produttiva» (cons. in dir. n. 5.1.1). Anche per non eccedere dai limiti del *petitum*, il Giudice delle leggi ha infatti appuntato i suoi rilievi critici esclusivamente sulla «sostenibilità costituzionale» (cons. in dir. n. 5.3.2) della disciplina generale attraverso la quale il Governo ha poi definito, in concreto, le misure di bilanciamento tra i numerosi interessi in conflitto e, pertanto, sull'osservanza delle regole che disciplinano il riconoscimento di uno stabilimento come polo industriale d'interesse strategico nazionale e sulla doverosa previsione di un termine massimo di durata delle misure derogatorie introdotte⁴³.

Così ristretto il perimetro del suo giudizio, la Consulta ha ritenuto superabili i rilievi critici formulati dal Gip rimettente attraverso un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, che, tuttavia, non operava alcun rinvio all'AIA riesaminata («punto di equilibrio» rinvenuto nella sentenza n. 85/2013⁴⁴), fondando l'intero impianto normativo su misure procedurali meno garantiste rispetto a quelle stabilite con la sentenza n. 85/2013⁴⁵. È in questa prospettiva, dunque, che deve essere indagato il complicato tentativo, svolto dal Giudice delle leggi, di fornire un'interpretazione adeguatrice della disposizione normativa censurata, con riferimento alla quale la Consulta ha ribadito che «nessuna misura» governativa può «legittimamente autorizzare un'azienda a continuare a svolgere stabilmente la propria

⁴² Tali condizioni, in presenza delle quali la Consulta (sentenza n. 85/2013) ha ritenuto compatibile la prosecuzione dell'attività di stabilimenti di interesse strategico nazionale pur in presenza di provvedimenti di sequestro dell'autorità giudiziaria, sarebbero: I) l'osservanza di puntuali prescrizioni fissate dall'autorità amministrativa all'esito di un *iter* procedimentale improntato ai canoni della pubblicità e della trasparenza, finalizzato ad individuare i limiti entro i quali può esplicarsi il c.d. rischio d'impresa; II) l'effettività delle attività di controllo e monitoraggio sulla prosecuzione della produzione; III) la durata limitata nel tempo della prosecuzione della suddetta attività.

⁴³ In effetti, come ha prontamente rilevato A. Gusmai, *Valori "tiranni", bilanciamenti instabili*, cit., 387, già «in queste considerazioni preliminari, che inevitabilmente poi condizionano l'intero andamento della pronuncia, la Consulta sembra abdicare alla propria funzione di garante dell'equilibrio tra principi costituzionali, subendo passivamente le decisioni dell'Esecutivo. Con ciò, per giunta, pregiudicando la stessa coerenza logico-sistematica della *ratio decidendi*. Quando, infatti, poco oltre, si premura di attribuire alla tutela ambientale la valenza di un principio architettonico di sistema, a tratti quasi «rifondativo» del Patto repubblicano, le sue considerazioni appaiono del tutto disconnesse dall'intero contesto argomentativo proiettato alla decisione. Pronuncia «additiva» che, è appena il caso di rammentarlo, si chiude con la (esclusiva) dichiarazione di incostituzionalità del quinto periodo del comma 1-bis, d.lgs. n. 271/1989, nella parte in cui non prevede che le misure indicate possano essere applicate solo per un periodo di tempo non superiore a trentasei mesi».

⁴⁴ Com'è noto, in tale pronuncia la Corte ha evidenziato che tale punto di equilibrio «deve presumersi ragionevole, avuto riguardo alle garanzie predisposte dall'ordinamento quanto all'intervento di organi tecnici e del personale competente; all'individuazione delle migliori tecnologie disponibili; alla partecipazione di enti e soggetti diversi nel procedimento preparatorio e alla pubblicità dell'iter formativo, che mette cittadini e comunità nelle condizioni di far valere, con mezzi comunicativi, politici ed anche giudiziari, nelle ipotesi di illegittimità, i loro punti di vista» (cons. in dir. n. 10.3). Il che aveva pertanto indotto il Giudice delle leggi ad escludere la possibilità di «una sorta di «riesame del riesame» circa il merito dell'AIA, sul presupposto [...] che le prescrizioni dettate dall'autorità competente siano insufficienti e sicuramente inefficaci nel futuro».

⁴⁵ Il punto è particolarmente evidenziato da G. Vivoli, *L'eterna provvisorietà di misure straordinarie è (ed era) incostituzionale: la doppia chiave di lettura della sentenza n. 105/2024 sul c.d. "decreto Priolo" alla luce della riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *AmbienteDiritto.it*, 4, 2024, spec. 17-18, cui si rinvia per i necessari approfondimenti normativi e fattuali.

attività in contrasto» con il divieto di recare danno alla salute o all'ambiente. Le misure che consentono la prosecuzione di un'attività di interesse strategico nazionale devono, infatti, rivelarsi «funzionali all'obiettivo di ricondurre gradualmente l'attività stessa, nel minor tempo possibile, entro i limiti di sostenibilità fissati in via generale dalla legge in vista – appunto – di una tutela effettiva della salute e dell'ambiente»⁴⁶.

Il che, specifica ancora il Giudice delle leggi, non farebbe che rafforzare l'esito interpretativo cui esso stesso sarebbe pervenuto in occasione della sentenza n. 58/2018, allorché, *re melius perpensa* rispetto alla precedente pronuncia n. 85/2013, la Consulta aveva precisato che «rimuovere prontamente i fattori di pericolo per la salute, l'incolumità e la vita dei lavoratori costituisce [...] condizione minima e indispensabile perché l'attività produttiva si svolga in armonia con i principi costituzionali, sempre attenti anzitutto alle esigenze basilari della persona» (Corte cost., sentenza n. 58/2018, cons. in dir. 3.3.). «Esigenze basilari della persona (delle persone oggi esistenti, e di quelle che saranno)» – aggiunge la Corte costituzionale, dacché chiamata a giudicare attraverso il parametro del nuovo art. 41, comma 2, Cost. – «tra cui si annovera, ora, esplicitamente, anche la tutela dell'ambiente» (Corte cost., sentenza n. 105/2024, cons. in dir. n. 5.4.1).

L'art. 104-bis, comma 1-bis.1, quinto periodo, delle *Norme di attuazione del codice di procedura penale* è, pertanto, costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede un termine massimo di 36 mesi per l'operatività delle misure derogatorie introdotte dal Governo. La mancata fissazione di tale termine massimo di durata finisce, infatti, «per configurare un sistema di tutela dell'ambiente parallelo a quello ordinario, e affidato a una disposizione dai contorni del tutto generici [...] inidonei ad assicurare che, a regime, l'esercizio dell'attività di tali stabilimenti e impianti si svolga senza recare pregiudizio alla salute e all'ambiente» (cons. in dir. n. 5.4.2). Entro il suddetto termine di 36 mesi, dunque, le misure di bilanciamento interinale devono «in ogni caso assicurare il completo superamento delle criticità riscontrate in sede di sequestro e il ripristino degli ordinari meccanismi autorizzativi previsti dalla legislazione vigente, in conformità alle indicazioni discendenti dal diritto dell'Unione europea» (cons. in dir. n. 6).

3. II «mutamento» nella «formulazione dei parametri costituzionali». Un po' come accaduto con le precedenti pronunce sul caso Ilva (n. 85/2013 e n. 58/2018), anche la sentenza n. 105/2024 non appare, tuttavia, risolutiva delle numerose questioni riguardanti la gestione sostenibile di un polo industriale di interesse strategico nazionale altamente inquinante. Per la motivazione (invero, alquanto formalistica) della mancata contestazione della legittimità di una misura legislativa che limiti temporaneamente i poteri del Giudice qualora sia stato disposto il sequestro dello stabilimento, la Consulta ha infatti escluso dal suo esame la valutazione in concreto della ragionevolezza delle misure di bilanciamento adottate dal Governo con decreto interministeriale⁴⁷.

⁴⁶ Illegittime appaiono, infatti, previsioni normative atte «a consentire indefinitamente la prosecuzione» di attività produttive altamente inquinanti «attraverso un semplice abbassamento del livello di tutela di tali beni» (cons. in dir. n. 5.4.1).

⁴⁷ Decreto la cui adozione è stata possibile stante il carattere relativo della riserva di legge contenuta nell'art. 41, comma 2, Cost., carattere relativo particolarmente evidenziato da M. Ramajoli, *Attività economiche, poteri pubblici e tutela dell'ambiente nel nuovo art. 41 della Costituzione*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, op. cit., 171, la quale sottolinea come sia «impossibile e improponibile che la legge disciplini integralmente ogni singolo aspetto di una materia, come quella economica, contraddistinta da profili di specifico tecnicismo, di notevole complessità e in costante evoluzione». Sul punto, la stessa Corte costituzionale ha avuto modo di precisare che «le possibili limitazioni di tale libertà devono, innanzi tutto, avere una base legale, stante “la regola della riserva di legge nel campo delle private libertà nella materia economica, comprensive della libertà di iniziativa” (sentenza n. 40 del 1964)» (cons. in dir. n. 7.1).

Con ciò, di fatto, confermando quell'«atteggiamento particolarmente deferente verso il Legislatore nelle questioni ambientali e climatiche»⁴⁸ che le autorità giurisdizionali italiane, costituzionali e comuni, hanno palesato in misura decisamente maggiore⁴⁹ rispetto alle giurisdizioni di coeve realtà costituzionali europee, sol che si pensi alle – comunque prudenti – argomentazioni del Tribunale costituzionale tedesco nel caso *Neubauer*⁵⁰ e a quelle del supremo consesso amministrativo francese nel caso *Affaire du Siècle*⁵¹, cui si può aggiungere la condanna dello Stato olandese per opera della Corte di primo grado nel caso *Shell*⁵².

Pronunciamenti, questi, che s'incuneano tutti – più o meno coerentemente – nell'alveo delle argomentazioni con cui, nel 2019, il Tribunale distrettuale dell'AIA ha risolto il caso *Urgenda*, accertando la responsabilità dei Paesi Bassi per l'insufficienza delle misure messe in atto per ridurre le emissioni climalteranti, con contestuale condanna dello Stato a ridurre le suddette del 25% negli anni a venire⁵³.

In questo scenario, chi, per primo, ha commentato la sentenza sul caso Priolo ha coerentemente messo in evidenza che le argomentazioni sul significato complessivo della revisione costituzionale, al pari dell'«esteso richiamo al principio della partecipazione effettiva dei cittadini al processo decisionale in materia ambientale sancito dalle norme europee e dalla Convenzione di Aarhus», non hanno alla fine inciso sul «sorprendentemente ridotto» dispositivo della sentenza⁵⁴. Il che ha di fatto portato il Gip di Siracusa a disapplicare il

⁴⁸ G. Giorgini Pignatiello, *L'approccio "pilatesco" del Giudice delle leggi alla revisione costituzionale dell'ambiente. Prime riflessioni (critiche) a margine della sent. n. 105 del 2024*, in *DPCE Online – Osservatorio sul Costituzionalismo Ambientale*, 25 giugno 2024, 5.

⁴⁹ E tanto, fors'anche per la formulazione dello stesso art. 101, co. 2 Cost. e del mancato, esplicito riferimento alla sottoposizione del Giudice al «diritto» (*in primis*, costituzionale), prima ancora che alla «sola» «legge». Basta, infatti, comparare l'art. 101, co. 2 Cost. con l'art. 20, co. 3 della Legge fondamentale tedesca per avvedersi della maggiore rilevanza attribuita dal Costituente tedesco all'irriducibilità del fenomeno giuridico alla sola «legge». Ed invero, dopo aver specificato che «la legislazione è vincolata all'ordinamento costituzionale», l'art. 20, co. 3, *Grundgesetz* impone al Giudice di motivare le sue decisioni non già in base alla «legge», come fa l'art. 101, co. 2, Cost., ma in virtù del «diritto» (primariamente costituzionale).

⁵⁰ *Neubauer et al. c. Germania*, sentenza del 24 marzo 2021. Com'è noto, al centro del pronunciamento del Tribunale costituzionale tedesco v'era la legge sul clima (*Klimaschutzgesetz*) del 2019, mediante la quale si vincolava il Governo a ridurre la produzione di gas ad effetto serra del 55% rispetto ai livelli registrati nel 1990. I giudici di Karlsruhe hanno dichiarato il parziale contrasto con l'art. 20a *GrundGesetz* della ridetta legge sul clima per violazione del principio di proporzionalità intergenerazionale, giacché «i diritti fondamentali obbligano il legislatore a gestire le riduzioni delle emissioni di CO₂, costituzionalmente previste dall'art. 20a GG, in modo lungimirante fino al raggiungimento della neutralità climatica, così che le relative perdite di libertà continuino ad essere ragionevoli, nonostante la crescente necessità di azione per il clima, e gli oneri di riduzione non siano distribuiti in modo ineguale nel tempo e tra le generazioni a discapito del futuro» (§ 192).

⁵¹ Tribunale amministrativo di Parigi, *Association Oxfam France, Association Notre Affaire À Tous, Fondation pour la Nature et l'Homme, Association Greenpeace France*, ricorsi n. 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1, sentenza del 14 ottobre 2021. All'interno di un ordinamento che sancisce espressamente il danno ecologico (art. 1246 codice civile, a norma del quale «Toute personne responsable d'un préjudice écologique est tenue de la réparer») e che ha introdotto un'apposita *Charte de l'environnement* in Costituzione e un *Code de l'énergie*, il Tribunale amministrativo ha pertanto riconosciuto la responsabilità dello Stato francese per danno ecologico causato dal mancato raggiungimento degli obiettivi posti a contrasto del cambiamento climatico, dichiarando fondata la domanda di risarcimento del danno formulata in forma specifica dalle associazioni ricorrenti. Per il danno cagionato agli interessi collettivi tutelati dalle associazioni ricorrenti il Tribunale ha, infine, condannato lo Stato al risarcimento simbolico di 1 euro a favore delle suddette associazioni.

⁵² Corte olandese di primo grado, sentenza del 26 maggio 2021, con cui la *Shell* è stata condannata a ridurre le emissioni globali di carbonio in misura del 45%.

⁵³ Il caso *Urgenda* rappresenta un vero e proprio *leading case* in tema di contenzioso climatico, il contenuto del ricorso introduttivo avendo rappresentato un vero e proprio modello per adire le giurisdizioni negli altri Paesi europei.

⁵⁴ In tal senso, R. Bin, *Il "caso Priolo": scelta politica vs. bilanciamento in concreto (in margine alla sent. 105/2024)*, in *ConsultaOnline*, 12 settembre 2024, 1058, il quale, in breve, ritiene che «rispetto alla questione sollevata, [...] poca

decreto interministeriale, negando la prosecuzione dell'attività dell'impianto di depurazione sequestrato «nonostante le misure adottate nell'ambito della procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale»⁵⁵.

La rigida ripartizione di competenze tratteggiata nel decreto Priolo ha tuttavia indotto il Governo, prontamente notiziato dall'autorità giurisdizionale, ad azionare il «freno d'emergenza»⁵⁶ previsto per il caso in cui il Giudice abbia comunque negato l'autorizzazione a proseguire l'attività (art. 104-*bis*, comma 1-*bis*.2), facendo ricorso (*ex art.* 322-*bis* c.p.p.) al Tribunale ordinario di Roma che, a sua volta, ha sollevato una questione di costituzionalità per motivi inerenti alla giurisdizione. Questione recentemente risolta dalla Consulta con la sentenza n. 38/2025, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma del decreto Priolo che stabiliva la competenza del Tribunale di Roma per gli appelli contro i provvedimenti del Giudice che abbiano negato l'autorizzazione a proseguire l'attività di stabilimenti o impianti sequestrati di interesse strategico nazionale⁵⁷.

Almeno per il momento, dunque, nell'interpretare sistematicamente i nuovi articoli 9 e 41 Cost. la Consulta non è parsa voler andare oltre la formulazione di un monito⁵⁸, rivolto primariamente al Governo-legislatore, affinché dia concreta e coerente attuazione al «Principio fondamentale» di tutela dell'ambiente anche nell'interesse delle future generazioni (art. 9, co. 3, Cost.). La revisione costituzionale del 2022 ha determinato infatti – specifica ancora il Giudice delle leggi – un vero e proprio «mutamento [...] nella stessa formulazione dei parametri costituzionali sulla base dei quali deve essere condotto lo scrutinio» di costituzionalità, il cui significato è ben rappresentato dal riferimento esplicito ad un «mandato di tutela dell'ambiente, inteso come bene unitario, comprensivo delle sue specifiche declinazioni rappresentate dalla tutela della biodiversità e degli ecosistemi, ma riconosciuto in via autonoma rispetto al paesaggio e alla salute umana, per quanto ad essi naturalmente connesso» (cons. in dir. n. 5.1.2).

4. Il mandato di tutela dell'ambiente come limite alla discrezionalità legislativa. Nel far propria un'espressione («mandato di tutela ambientale previsto dalla Legge fondamentale») più volte adoperata dal Tribunale costituzionale tedesco nella succitata sentenza sul caso *Neubauer*⁵⁹, il mutamento dei parametri costituzionali e la nuova normatività

attinenza» avrebbero «le considerazioni della Corte in merito ai principi costituzionali sulla tutela della salute, dell'ambiente e dei diritti delle generazioni future: non perché non siano rilevanti nel bilanciamento necessario tra queste esigenze e le esigenze della produzione, ma perché il ragionamento della Corte esula dal tracciato del bilanciamento» (1060).

⁵⁵ Misura prevista dall'art. 6 del d.l. n. 2/2023, che ha introdotto il comma 1-*bis*.2 all'art. 104-*bis* norme att. c.p.p. L'art. 7 del suddetto decreto-legge prevede, infine, la non punibilità per chi abbia agito «al fine di dare esecuzione ad un provvedimento che autorizza la prosecuzione di uno stabilimento industriale o parte di esso dichiarato d'interesse strategico nazionale», agendo in conformità alle «prescrizioni dettate dal provvedimento dirette a tutelare i beni giuridici protetti dalle norme incriminatrici».

⁵⁶ Come lo definisce la Consulta nel n. 4.3 del cons. in dir.

⁵⁷ Per un più ampio esame delle ragioni che hanno condotto la Consulta alla dichiarazione d'incostituzionalità si veda il cons. in dir. n. 4 della ridetta sentenza n. 38 del 2025.

⁵⁸ In effetti, come ha fatto notare G. Vivoli, *L'eterna provvisorietà di misure straordinarie*, cit., 4, la sentenza sul caso Priolo sembra «prestarsi a due diverse chiavi di lettura. Un'analisi pragmatica della *ratio decidendi* indica la presenza di elementi sufficienti per ritenere che l'esito del giudizio sarebbe stato lo stesso anche in assenza delle modifiche costituzionali. Tuttavia, passando alla seconda prospettiva, questa lettura chiusa e «cinica» può essere affiancata da un'altra, più aperta, feconda e ricca di implicazioni giuridiche: la Corte cogliendo l'occasione offerta dal caso, sembra aver guardato oltre, lanciando un «monito» al mondo del diritto».

⁵⁹ Come si può, infatti, leggere nella suddetta pronuncia (consultata nella sua versione inglese), il Tribunale costituzionale tedesco fa discendere il suddetto mandato di tutela dell'ambiente («*the Basic Law's environmental protection mandate*», § 136) direttamente dall'art. 20a GG, al contempo individuato come fonte di un altrettanto

(anche) biocentrica che la revisione degli articoli 9 e 41 Cost. avrebbe introdotto nella realtà ordinamentale⁶⁰, sono compendiate dalla Consulta nell'idea di «mandato di tutela dell'ambiente», che le pubbliche autorità sarebbero vincolate ad attuare «in vista» della sua «efficace difesa». Una sorta di mandato costituzionale, dunque, in forza del quale «da limite puramente negativo, che non può essere oltrepassato dal legislatore, la costituzione tende a trasformarsi in obiettivo da realizzare, nell'ambito di una funzionalizzazione di tutta l'attività legislativa all'attuazione costituzionale, in conformità al “mandato”»⁶¹.

Mandato che, in quanto diretto ad indirizzare la progettualità politica, appare fisiologicamente proiettato in una dimensione intertemporale, capace, a sua volta, di dare concreto significato all'interesse delle future generazioni⁶² (art. 9, co. 3, Cost.) quale parametro normativo cui improntare la programmazione economica a fini sociali e ambientali (art. 41, comma 3, Cost.). Le generazioni non ancora viventi costituiscono, infatti, «il futuro che già occupa il presente, in un ambiente che non può non essere costituito dall'interazione, la più armonica possibile [...], fra plurime e diversificate forme di vita, dai batteri alle piante agli animali (anch'essi tutelati dall'art. 9 Cost.) all'uomo, sino a ricomprendere le sue produzioni culturali (come di fatto sono tanto i piccoli borghi quanto le città metropolitane)»⁶³ ed economico-lavorative⁶⁴.

Proprio dalla prospettiva intertemporale, il mandato di tutela dell'ambiente sembra peraltro valorizzare il riferimento alla «Nazione» contenuto negli articoli 9 e 67 Cost., costituendo essa, allo stesso tempo, il fine dell'attività interpretativa degli eletti (art. 67 Cost.) e l'ente

rilevante «*climate action mandate*» che «*obliges the state to involve the supranational level in seeking to resolve the climate problem*», dacché «*embedded within an international framework, national climate action measures are capable of having the impact required by Art. 20a GG. Even if such measures would be incapable of resolving the climate problem on their own, they must be taken in order to fulfil the climate action mandate under constitutional law*» (§ 199). La parola mandato (ambientale e climatico) è pronunciata nella ridetta pronuncia dei Giudici di Karlsruhe ben 17 volte. La sentenza del Tribunale costituzionale è consultabile attraverso il seguente link: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2021/03/rs20210324_1bvr265618en.htm.

⁶⁰ È questa la conclusione cui giunge A. Gusmai, *Il «governo del territorio»*, cit., 190, secondo cui la revisione costituzionale del 2022 sembra «aver determinato un parziale avvicinamento della nostra cultura costituzionale a prospettive biocentriche – o, che dir si voglia, ecocentriche o cosmocentriche – tipiche di altri ordinamenti».

⁶¹ N. Zanon, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, 1991, 197.

⁶² Sul tema, assai complesso, delle generazioni future si vedano G. Pontara, *Etica e generazioni future. Un'introduzione critica ai problemi filosofici*, Roma-Bari, 1995, il quale sottolinea la rilevanza di almeno quattro «norme di morale intergenerazionale: I) «non fare scelte che abbiano effetti irreversibili, o comunque la cui reversibilità è molto difficile ed estremamente costosa»; II) «massimizzare il tenore di vita sostenibile»; III) «salvaguardare la biodiversità»; IV) «salvaguardare il patrimonio artistico, scientifico, culturale» (p. 160); R. Bifulco, *Diritto e generazioni future*, Milano, 2008; R. Bifulco, A. D'Aloia, *Le generazioni future come nuovo paradigma del diritto costituzionale*, in Id. (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008; A. D'Aloia, *Generazioni future (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, IX, Milano, 2016.

⁶³ A. Gusmai, *Il «governo del territorio»*, cit., 198.

⁶⁴ Il mandato costituzionale di tutela dell'ambiente pare, pertanto, condensare le chiare «indicazioni del legislatore costituzionale» sul dovere «di preservare le condizioni perché» le «persone non ancora venute ad esistenza [...] possano godere di un patrimonio ambientale il più possibile integro, e le cui varie matrici restino caratterizzate dalla ricchezza e diversità che lo connotano». È proprio «nell'interesse [...] dei singoli e della collettività nel momento presente, nonché di chi ancora non è nato» che, infatti, la «tutela dell'ambiente assume ora a limite esplicito alla stessa libertà di iniziativa economica, il cui svolgimento non può “recare danno” – oltre che alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, come recitava il testo previgente dell'art. 41, secondo comma, Cost. – alla salute e all'ambiente». La Consulta non manca, peraltro, di richiamare numerose sentenze in cui l'interesse delle generazioni future ha orientato i propri pronunciamenti. In particolare, oggetto di espresso richiamo sono le sentenze n. 46/2021, punto 8 del cons. in dir.; n. 237/2020, punto 5 del cons. in dir.; n. 93/2017, punto 8.1. del cons. in dir.; n. 22/2016, punto 6 del cons. in dir.; n. 67/2013, punto 4 del cons. in dir.; n. 142/2010, punto 2.2.2. del cons. in dir.; n. 29/2010, punto 2.1. del cons. in dir.; n. 246/2009, punto 9 del cons. in dir.; n. 419/1996, punto 3 del cons. in dir.

meta-giuridico nel cui interesse deve essere tutelato il patrimonio storico, artistico e culturale del Paese, oggi formalmente completato dal riferimento all'ambiente nella sua triplice componente biodiversità-ecosistemi-animale (art. 9 Cost.). Eventuali mandati di partito indirizzati in senso contrario al significato costituzionale assunto dal nuovo articolo 9 Cost. dovranno, pertanto, essere neutralizzati non già in nome dell'astratta e sempre presunta libertà del mandato parlamentare (art. 67 Cost.), ma in quanto contrari alla superiore normatività del Principio fondamentale di cui all'art. 9 Cost., attraverso il quale si è garantita – anche formalmente – la sostenibilità del progetto di trasformazione economico-sociale (art. 3, comma 2, Cost.) che il Governo-legislatore, rappresentante della «Nazione», è chiamato ad attuare per via legislativa (artt. 9 e 67 Cost.).

Pur nella risalente difficoltà di individuare concretamente il perimetro entro il quale può esplicarsi la discrezionalità legislativa⁶⁵ e l'eventuale sanzione connessa al suo omesso o cattivo esercizio⁶⁶, il nuovo «Principio fondamentale» di tutela dell'ambiente sarebbe dunque la fonte da cui sgorga il dovere (il «mandato») intertemporale di conservazione degli equilibri ecologici, in linea non soltanto con il suddetto «mandato di tutela ambientale» e «climatico» esplicitato dal Tribunale costituzionale tedesco, in un ordinamento giuridico-costituzionale in cui, tuttavia, l'art. 20, co. 3 *Grundgesetz* esplicita che «la legislazione è vincolata all'ordinamento costituzionale»; ma anche con l'idea di «mandato ecologico»⁶⁷ diffusasi nel *nuevo constitucionalismo* latino-americano, lì dove, però, la *Naturaleza* è essa stessa riconosciuta come titolare di diritti. Dovere socio-ambientale che limita la discrezionalità del Governo-legislatore nelle materie che intersecano le problematiche climatico-ambientali, implicando, al contempo, la garanzia di una forma di controllo effettivo sull'Esecutivo affinché non legittimi, sotto l'egida formale dell'«eccezionalità» (*ex* art. 77 Cost.), provvedimenti normativi incompatibili con il gerarchicamente superiore «Principio fondamentale» di cui all'art. 9 Cost., «rispetto al quale non sono possibili cedimenti o passi indietro»⁶⁸.

Sullo sfondo di tali riflessioni si pone, dunque, una questione risalente, eppure costantemente dibattuta in dottrina, talora anche con toni piuttosto accesi: quella dei limiti della discrezionalità legislativa e del ruolo del Parlamento-legislatore (oggi, sempre più, del Governo-legislatore) quale soggetto attuatore della Costituzione, «libero creatore del diritto e non organo che lo applica, vincolato dalla costituzione, mentre in teoria lo è, sia pure in misura relativamente limitata»⁶⁹. Ossia, al rapporto che intercorre tra Corte costituzionale e (Governo-)Parlamento⁷⁰, la giurisdizione costituzionale essendo stata concepita da Hans

⁶⁵ È H. Kelsen, *La giustizia costituzionale*, Milano, 1981, 174, a far notare che, «mentre il legislatore è vincolato dalla costituzione solo per ciò che riguarda il procedimento ed in modo del tutto eccezionale per quanto attiene al contenuto delle leggi da emanare, e solo mediante principi o direttive generali, i poteri del legislatore negativo, dell'organo di giustizia costituzionale, sono invece completamente stabiliti dalla costituzione. E proprio per ciò questa funzione somiglia a quella di un qualunque altro tribunale; essa è principalmente applicazione e solo in misura esigua creazione del diritto, e quindi è veramente giurisdizionale».

⁶⁶ Non a caso, V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Milano, 1984, 374, ha sottolineato che «anche nell'ipotesi di funzione legislativa specializzata, costituzionalmente vincolata a determinati fini, quella doverosità che, per generale consenso, caratterizza la discrezionalità amministrativa», potrebbe configurarsi soltanto «per modo di dire» con riferimento all'attività legislativa.

⁶⁷ In particolare, cfr. A. Gudynas, *El mandato ecológico*, Quito, 2009.

⁶⁸ R. Bifulco, *Ambiente e cambiamento climatico nella Costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, 3, 2023, 136.

⁶⁹ Così, H. Kelsen, *La giustizia costituzionale*, cit., 171, secondo il quale, dunque, «non è [...] possibile contare sullo stesso parlamento per realizzare la sua subordinazione alla costituzione. Il compito di annullare i suoi atti incostituzionali va affidato ad un organo diverso, indipendente da esso e da qualunque altra autorità statale, cioè ad una giurisdizione o tribunale costituzionale» (171-172).

⁷⁰ Sul rapporto, sempre più conflittuale, tra Corte costituzionale e Parlamento, si vedano le riflessioni critiche di R. Romboli, *Corte costituzionale e legislatore: il bilanciamento tra la garanzia dei diritti ed il rispetto del principio di separazione dei poteri*, in *ConsultaOnline*, III, 2023, 812 ss., il quale sottolinea conclusivamente che «nella relazione

Kelsen non già al fine di superare, ma per realizzare pienamente il «principio della separazione dei poteri», impedendo «la concentrazione di un potere eccessivo nelle mani di un solo organo – concentrazione che sarebbe dannosa per la democrazia» e garantendo «altresì la regolarità del funzionamento dei diversi organi»⁷¹.

E così, nell'alveo di «una linea di intervento istituzionale ispirata alla finalità di mantenere vivo un processo di integrazione unitaria dell'ordinamento giuridico»⁷², con la sentenza sul caso Priolo il Giudice delle leggi è sembrato voler rivolgere al Governo-legislatore e a sé medesimo, nella sua variabile composizione nel tempo, un vero e proprio «monito» che «può costituire il precedente specifico per superare l'ostacolo della discrezionalità legislativa nel momento in cui la questione sia di nuovo affrontata dalla Corte»⁷³.

In altre parole, fors'anche per non alimentare polemiche⁷⁴ con il Governo-legislatore, la Corte costituzionale ha nuovamente arrestato il suo giudizio al «confine» della sfera di competenza del Parlamento, in linea con l'interpretazione più rigida del pur contestato, perché ambiguo⁷⁵ e contraddittorio⁷⁶, se non proprio incostituzionale⁷⁷ o radicalmente privo di efficacia

tra due legislatori, quello rappresentativo e quello non, quello «preferito» e quello «secondario» ma pur sempre competente, potrebbe al limite apparire addirittura fuori luogo chiamare in causa il principio di separazione dei poteri, sembrando doversi fare riferimento ai differenti principi applicati per delineare i rapporti tra soggetti appartenenti allo stesso potere» (p. 831). In generale, un'interpretazione particolarmente rigorosa dell'«ordine» delle funzioni legislative e giurisdizionali è proposta, da ultimo, da M. Luciani, *Ogni cosa al suo posto. Restaurare l'ordine costituzionale dei poteri*, Milano, 2023 *passim*. Critico sul ruolo assunto dalle giurisdizioni nella contemporaneità costituzionale è anche S. Cassese, *Il governo dei giudici*, Roma-Bari, 2022. Di contrario avviso è, invece, G. Silvestri, *Legge (controllo di costituzionalità)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, IX,, Torino, 1994, 32, il quale ha sottolineato che talune pronunce eccessivamente «interventiste» da parte della Consulta invertebbero una «*felix culpa*», dacché dirette comunemente a consentire un'opera «di “bonifica” costituzionale della legislazione». Ancora, A. Spadaro, *Involuzione – o evoluzione? – del rapporto fra Corte costituzionale e legislatore (notazioni ricostruttive)*, in *Rivista AIC*, 2, 2023, 114-115, ha evidenziato che «se è vero che la Costituzione in senso liberaldemocratico è sempre un «processo storico» e non un mero «atto» puntuale nel tempo, non deve stupire né preoccupare troppo la mutazione, nel corso dei decenni, del rapporto fra Corte e Parlamento, a vantaggio della prima. Questo incremento (ora reale, ora apparente) dei poteri della Corte paradossalmente può invece essere considerato – n.b. con tutte le riserve e le limitazioni» poi specificate nel lavoro – «come una risposta forse discutibile, ma in fondo fisiologica, del sistema giuridico-costituzionale italiano ad alcune sue carenze strutturali. Infatti, il [...] fenomeno tendenzialmente globale della giurisdizionalizzazione dello Stato costituzionale, in Italia addirittura diventa “epifenomeno”, a causa delle tradizionali e storiche *defaillances*, quando non vere e proprie latitanze, del potere legislativo».

⁷¹ H. Kelsen, *La giustizia costituzionale*, cit., 173-174. Sicché, concludeva Kelsen, «il problema di sapere se l'organo chiamato ad annullare le leggi incostituzionali possa essere un tribunale è [...] privo d'importanza». Cionondimeno, «la sua indipendenza tanto rispetto al parlamento quanto rispetto al governo è un postulato evidente. Sono infatti proprio il parlamento e il governo gli organi che, in quanto partecipano al procedimento legislativo, devono essere controllati dall'organo di giustizia costituzionale» (174).

⁷² In tal senso, su un piano più generale ma, come tale, capace di inglobare le argomentazioni contenute nella sentenza sul caso Priolo, G. Silvestri, *La Corte costituzionale prosegue la ricerca dell'unità in base ai principi*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Lettere AIC 2021-2024*, Napoli, 2024, 445.

⁷³ M. Ruotolo, *La discrezionalità legislativa quale limite al sindacato della Corte costituzionale*, in Id. (a cura di), *Discrezionalità legislativa e sindacato della Corte costituzionale*, Napoli, 2025, 25.

⁷⁴ In tal senso, benché in prospettiva diversa da quella qui adottata, si veda C. Ruga Riva, *Il conflitto tra ambiente e attività produttiva strategica: ogni cosa al suo posto? La Corte costituzionale sul c.d. decreto Priolo*, in *Sistema Penale*, 15 ottobre 2024.

⁷⁵ «Ambiguo e infelice» lo definisce A. Spadaro, *Involuzione – o evoluzione?*, cit., 133.

⁷⁶ Così, C. Mortati, *Le leggi provvedimento*, Milano, 1968, 224.

⁷⁷ Come argomentava G. Guarino, *Abrogazione e disapplicazione delle illegittime (art. 136 e VII d.t. Cost.)*, in *Jus*, 1951, 381, nt. 3. Sottolineava, ancora, la sostanziale coincidenza tra l'art. 28, l. n. 87/1953 con l'art. 134 Cost., A. Pizzorusso, *Il controllo sull'uso della discrezionalità del legislatore*, in AA. VV., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, Milano, 1988, 71 ss.

normativa⁷⁸, art. 28, l. n. 87/1953⁷⁹. Articolo che, tuttavia, parrebbe escludere il sindacato della Corte «sulla scelta dei fini che il Parlamento, nei limiti – anche positivi però – costituzionalmente stabiliti, può operare, ma non già sul modo in cui, in relazione agli altri fini presenti in Costituzione, il Parlamento li realizza». In altri termini, l'art. 28 «certamente» esclude «ogni sindacato sul merito della legge, ma non per questo» il «sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento, se è vero che il vizio funzionale relativo al c.d. eccesso di potere è un vizio di legittimità, storicamente e dogmaticamente contrapposto ai vizi di merito»⁸⁰.

Da questa prospettiva, quel che appare evidente rileggendo in controluce le argomentazioni contenute nella sentenza Priolo è, allora, il rischio che il sindacato di costituzionalità delle leggi sia «oltre modo condizionato da una iper-valutazione del “contesto” in cui la soluzione normativa è stata elaborata (rispondere a una situazione di crisi, a un'emergenza, riattivare percorsi di crescita economica sostenibile, etc.)»⁸¹. Con ciò, di fatto, consolidando quello schema interpretativo in forza del quale l'operatore del diritto (in tal caso, il Giudice delle leggi) «incorpora il valore “tiranno”, lo rimodella attraverso l'argomentazione giuridica (che ne dissimula l'aggressività) e, attraverso la motivazione della sentenza, trasforma la decisione in una sorta di adattatore giuridico permanente degli interessi dominanti (ancora una volta, casi Ilva e Priolo, *doce!*)»⁸².

Epperò, allo stesso tempo, proprio l'utilizzo del lessema «mandato» parrebbe potersi interpretare «in un senso assai propositivo», come se il Giudice delle leggi avesse in tal modo inteso «quantomeno» porre «le fondamenta di quello che ben potremmo definire un bilanciamento «in potenza» di natura *definitoria/categoriale*, avvertendo che nelle prossime ponderazioni tra diritti e principi costituzionali gli interessi ambientali ben potrebbero avere la meglio su quelli economici»⁸³. E tanto, soprattutto se – coerentemente con la logica

⁷⁸ A detta di G. Zagrebelsky, V. Marcenò, *Giustizia costituzionale, I. Storia, principi, interpretazioni*, Bologna, 2018, 237, l'art. 28, l. n. 87/1953 «non dice nulla di normativamente efficace, esprimendo semmai solo un'esigenza o una preoccupazione».

⁷⁹ A norma del quale, com'è noto, «Il controllo di legittimità della Corte costituzionale su una legge o un atto avente forza di legge esclude ogni valutazione di natura politica e ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento».

⁸⁰ Peraltro, preso atto «che è la Corte costituzionale a «decidere», di volta in volta, se e quando esiste una *discrezionalità* del legislatore», A. Spadaro, *Involuzione – o evoluzione?*, cit., 133-134, ritiene che «una volta *constatato* che la Corte non è più vincolata al limite dell'“uso del potere discrezionale del Parlamento” – dandosi vita ad una sorta di abrogazione tacita della seconda parte dell'art. 28, l. n. 87/1953 – è inevitabile che si attenui fortemente, in alcuni casi fin quasi a svanire, anche il tradizionale e rigido schema binario merito/legittimità. Si noti che proprio il venir meno del limite della c.d. discrezionalità legislativa – che in pratica riassume, assorbendoli, anche gli altri vizi strutturali di natura “sostanziale” [...] – consente quindi alla Corte di intervenire, al solito quando lo ritiene “opportuno”, anche in questi campi, dove può “decidere” con una pronuncia che entra nel merito della q.l.c. (accoglimento o rigetto) o “decidere di non decidere”, esprimendosi invece con una decisione processuale di inammissibilità, paradossalmente motivata con il formale rispetto della c.d. discrezionalità legislativa».

⁸¹ Così ancora, condivisibilmente, M. Ruotolo, *La discrezionalità legislativa*, cit., 27, dal quale sono tratte alcune delle citazioni testé riportate in relazione alla discrezionalità legislativa quale possibile limite del sindacato di costituzionalità delle leggi.

⁸² A. Gusmai, *Valori “tiranni”, bilanciamenti instabili*, cit., 402-403.

⁸³ A. Gusmai, op. ult. cit., 392, il quale, tuttavia, conclude sul punto: «Niente di più illusorio, verrebbe da dire, in un momento storico in cui gli stessi Stati europei sembrano ormai orientare le proprie economie verso una riconversione delle attività produttive di “mali” (più che di beni) tra i più devastanti per gli esseri viventi e i loro ecosistemi: la produzione di armamenti per fronteggiare supposte “guerre giuste”. Situazioni oltremodo tragiche, in cui proprio “la teoria dei valori festeggia i suoi autentici trionfi”. Tali ultime parole sono di Carl Schmitt, tratte da C. Schmitt, *La tirannia dei valori*, Milano, 2008, 64, il quale – com'è noto – ha evidenziato che, per «struttura tetico-ponente» ogni valore ambisce alla «tirannia». Il che, sul piano normativo, si traduce in un

intertemporale che alimenta l'idea di mandato – il Governo-legislatore non inizi a dare concreta attuazione al possibile coordinamento a fini sociali e ambientali con cui s'intende allineare la costituzione economica alla superiore normatività del Principio fondamentale di tutela dell'ambiente anche nell'interesse delle future generazioni (artt. 9 e 41, co. 3, Cost.), all'interno di un contesto climatico-ambientale non più – propriamente parlando – «emergenziale»⁸⁴ e in cui il processo di transizione ecologica non può essere lasciato alla sola (presunta) funzione ordinante del mercato⁸⁵.

4.1. (Segue) La preservazione «di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale». La sentenza sul caso Priolo non si limita, dunque, a rivolgere un monito al Governo-legislatore, ma esplicita – sia pure *in nuce* – il contenuto stesso del mandato di tutela dell'ambiente. Esso, infatti, è diretto a vincolare gli organi decisionali, a tutti i livelli di governo, a garantire la «conservazione», «razionale gestione» e «miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), all'«esistenza» e alla «preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale», in quanto «valori che in sostanza la Costituzione prevede e garantisce»⁸⁶.

Al fine di garantire l'effettiva tutela dei delicatissimi equilibri ecologici che caratterizzano gli ecosistemi e le plurime forme di vita (la biodiversità) che essi ospitano, legislatori e giudici appaiono pertanto chiamati a valorizzare, ciascuno nella propria sfera di competenza, il riferimento alla «scienza» contenuto nel comma 2 dell'art. 9 Cost.⁸⁷. Non già, tuttavia, al fine di appiattire *sic et simpliciter* il dato politico-normativo a (talora presupposte e, comunque, sempre passibili di utilizzo «interessato» da parte della maggioranza) evidenze tecnico-scientifiche, «come se la natura non esistesse di per sé e indipendentemente da qualsivoglia scienziato del diritto e non»⁸⁸. E ciò dal momento che «la natura [...] esiste» e «funziona non certo in virtù di ciò che dice e regola il diritto (con i suoi giuristi), bensì in forza di proprie leggi fisiche, che tutti – diritto e giuristi inclusi – non dovrebbero violare»⁸⁹.

relativismo costantemente esposto ad una tensione assolutizzante, in grado di sfociare in «un fanatismo della giustizia» (pp. 56-61).

⁸⁴ In effetti, come ha sottolineato R. Bifulco, Rule of law *ed emergenza climatica*, in *Federalismi.it – Editoriale*, 12 febbraio 2025, viii, «anche nel caso del cambiamento climatico il richiamo all'emergenza, per come è insita nel diritto costituzionale, è fuori fuoco perché non c'è nessun ordine da restaurare, anzi il pericolo è lo *status quo*, è da lì che viene la crisi».

⁸⁵ Per una più ampia analisi, si veda S. Kohei, *Il capitale*, cit., spec. 60-61, ma *passim*.

⁸⁶ Corte cost., sent. n. 105/2024, cons. in dir. n. 5.1.2.

⁸⁷ In effetti, com'è stato fatto notare in dottrina, a certe condizioni, le evidenze scientifiche possono costituire criterio utile per decretare la validità o meno di una legge. In tal senso, cfr. C. Casonato, *La scienza come parametro interposto di costituzionalità*, in *Rivista AIC*, 2, 2016. Il rapporto tra scienza e politica nelle questioni ambientali è, poi, al centro delle riflessioni di M. Cecchetti, *Diritto ambientale e conoscenze scientifiche tra valutazione del rischio e principio di precauzione*, in *Federalismi.it*, 24, 2022, 20 ss. Sul più generale rapporto tra la scienza e il diritto la letteratura è praticamente sconfinata. Tra i molti che si sono occupati del tema si veda, almeno, L. Chieffi, *Ricerca scientifica e tutela della persona. Bioetica e garanzie costituzionali*, Napoli, 1993.

⁸⁸ M. Carducci, *Costituzionalismo ambientale*, cit., 26, il quale stigmatizza, conseguentemente, la confusione che si genera tra «i fatti naturali» e «i fatti scientifici», tale da indurre a «discutere del ruolo della natura per il diritto, attraverso il filtro della relazione giuridica tra poteri costituzionali e saperi scientifici (talvolta nell'assimilazione della scienza – che è osservazione della natura – alla tecnica – che è manipolazione della natura). Ecco allora che la questione del costituzionalismo ambientale viene tradotta in discussione sull'autonomia della politica, dell'interpretazione giuridica, delle stesse fonti del diritto e degli stessi operatori della scienza giuridica rispetto alla scienza “non giuridica” (*rectius*, agli scienziati “non giuridici”), come se la natura non esistesse di per sé indipendentemente da qualsivoglia scienziato del diritto e non».

⁸⁹ M. Carducci, op. ult. cit., 27.

Quel che si vuol dire è che il richiamo delle acquisizioni scientifiche⁹⁰, indispensabili per conoscere le regole di funzionamento della «natura» e, conseguentemente, riorientare in senso ecologico le politiche statali, deve assurgere a modalità consolidata di azione del Governo-legislatore, a partire dal momento genetico dell'*iter legis*, magari aperto all'intervento trasparente dell'associazionismo scientifico, di collettività locali e di esperti nelle materie di volta in volta all'esame delle Camere. E tanto, al fine precipuo di incorporare – dopo pubblica e trasparente discussione, con annesso onere motivazionale – il dato scientifico in quello politico-normativo, scongiurando che siano i soli giudici, «a valle», a dover (re)inserire nel discorso costituzionale la necessaria legittimazione tecnico-scientifica del dato politico-normativo⁹¹. In effetti, come è stato autorevolmente evidenziato ancora di recente, «il compito della politica che diverrà dominante nei prossimi anni» è proprio quello di «stabilire e via via aggiornare le regole che tutti noi dovremo osservare per fronteggiare al meglio il cambiamento climatico». Regole assai «spesso sgradite, limitative di cose che oggi facciamo liberamente, ovvero riduttive di benefici di cui oggi godiamo», ma il cui «rispetto» sarà «essenziale, a garanzia del nostro stesso futuro»: «rispetto» che, proprio per tal motivo, «potrà essere conseguito, dalle democrazie, solo se i loro cittadini ne saranno stati convinti, e quindi saranno stati partecipi delle politiche da cui esse saranno scaturite»⁹².

Da una prospettiva di necessaria integrazione delle evidenze scientifiche nel dato politico-normativo, l'attuale «emergenza climatica e ambientale nel territorio dell'Unione»⁹³, conseguenza della «minaccia esistenziale posta dai cambiamenti climatici»⁹⁴, sembrerebbe peraltro poter ridefinire il limite – altrettanto espresso – della «sicurezza»⁹⁵ dell'attività economica (art. 41, co. 2, Cost.), soprattutto se essa fosse intesa come garanzia della salubrità dell'ambiente-ecosistema in cui vive «la generalità dei consociati»⁹⁶. Le regole europee e nazionali a contrasto del cambiamento climatico⁹⁷ e dei disastri ambientali parrebbero, infatti, poter rimodulare dall'interno il concetto stesso di «sicurezza pubblica», di cui «il clima diventa

⁹⁰ Un po' come accaduto con le vaccinazioni, la «discrezionalità politica» in materia ambientale deve, pertanto, essere «fondata necessariamente su evidenze scientifiche», i rappresentanti della «Nazione» (art. 67 Cost.) essendo chiamati a «prevedere l'elaborazione di indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite, tramite istituzioni e organismi di norma nazionali o sovranazionali a ciò deputati dato l'essenziale rilievo che a questi fini rivestono gli organi tecnico-scientifici», o dovendo, comunque, «costituire il risultato di una siffatta verifica». Così, con riferimento al doveroso fondamento scientifico delle politiche sulle vaccinazioni, Corte cost., sentt. nn. 14 e 15 del 2023.

⁹¹ Nella contemporaneità, il compito più difficile del costituzionalismo sembra essere proprio questo: incorporare nella democrazia, senza annullarla o umiliarla, la dimensione scientifica delle decisioni politiche.

⁹² G. Amato, *Senza i partiti. Costituzione e partecipazione, oggi*, in G. Amato, A. Barbera, E. Cheli, A. Manzella, *Non solo sulla Carta. Quattro lezioni necessarie sulla Costituzione*, il Mulino, Bologna, 2025, 46, il quale così conclude: «In questa partita saranno in gioco, insieme, la sopravvivenza delle democrazie e quella del genere umano; e la partecipazione sarà in essa una carta essenziale».

⁹³ Emergenza climatico-ambientale dichiarata dal Parlamento europeo con la *Risoluzione* n. 2019/2930(RSP) del 28 novembre 2019.

⁹⁴ Regolamento (UE) 2021/1119.

⁹⁵ Così, M. Luciani, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, 1983, 195. Da ultimo, in questa prospettiva sembra inserirsi anche C. De Fiores, *Le insidie di una revisione pleonastica. Brevi note su ambiente e Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, Parte II, 3, 2021, 153.

⁹⁶ In effetti, come ha fatto notare A. Baldassarre, *Iniziativa economica*, in *Enc. dir.*, Milano, 1971, 602, «la disposizione che la libertà d'iniziativa economica non possa svolgersi in modo da pregiudicare la sicurezza è espressiva di due diverse norme nella misura in cui sia posta in relazione rispetto alla generalità dei consociati od agli specifici rapporti mediante cui si realizza la organizzazione interna della produzione».

⁹⁷ Per un'ampia disamina delle questioni giuridico-costituzionali dischiuse dal cambiamento climatico si veda M. Carducci, *Cambiamento climatico (diritto costituzionale)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, *Aggiornamento*, Torino 2021, 52 ss.

parte» seppure *sui generis*⁹⁸, non escludendo che, in un futuro che sembra già abitare il presente giuridico-costituzionale, la vita in condizioni climatico-ambientali stabili e sicure possa assurgere al rango di diritto fondamentale dell'individuo. E ciò appare tanto più vero se solo si rammenti che il principio di precauzione (art. 191, § 2 TFUE) «consente» alle pubbliche istituzioni di «adottare misure protettive senza dover attendere che siano esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità» dei rischi per la salute umana; rischi sulla cui «esistenza» o «portata» sussistano ancora «incertezze scientifiche»⁹⁹.

5. Verso un sostanziale superamento della tecnica del bilanciamento equiponderale?

Come pure si anticipava, l'evocativa idea del mandato di tutela dell'ambiente non sembra, però, aver inciso concretamente sul dispositivo della sentenza n. 105/2024, non a caso apparsa «schizofrenica»¹⁰⁰ o «affetta da disturbo bipolare»¹⁰¹. Pur non contrapponendo – come nella sentenza n. 85/2013 – la tutela dell'ambiente (artt. 9 e 32 Cost.) alla salvaguardia dei livelli occupazionali e della salute (artt. 4 e 32 Cost.), la Consulta è sembrata, infatti, voler garantire le sole condizioni generali (osservanza del procedimento di riesame dell'AIA e natura interinale delle misure adottate dal Governo) entro cui l'Esecutivo potrà bilanciare in concreto la tutela dell'ambiente con le esigenze della continuità produttiva¹⁰². E tanto, nonostante la presenza in Costituzione di «espresse gerarchie normative», assenti invece al tempo delle precedenti pronunce sul caso Ilva del 2013 e del 2018, «imposte dal combinato disposto dei nuovi artt. 9 e 41 Cost., da intendersi quale vero e proprio *katechon* costituzionale a usbergo di provvedimenti normativi insensibili alle problematiche in senso lato ambientali»¹⁰³.

Anche a seguito della revisione costituzionale del 2022, dunque, l'impressione è che il Giudice delle leggi non intenda dismettere il ricorso alla tecnica interpretativa della «costituzione» come «un tutto»¹⁰⁴, ossia come un insieme «di principi [...] in stretto collegamento tra loro», i quali, «bilanciandosi vicendevolmente», fanno sì che «la valutazione di conformità alla Costituzione» debba essere «operata con riferimento al sistema, e non a singole norme, isolatamente considerate» (Corte cost., sentenza n. 1/2013)¹⁰⁵.

⁹⁸ È questa la conclusione cui giunge R. Bifulco, *Ambiente e cambiamento climatico*, cit., 144, secondo il quale «la peculiarità del diritto al clima (inteso non in senso soggettivo ma come nuovo ed emergente settore dell'ordinamento giuridico) rispetto al tradizionale diritto della sicurezza pubblica, tuttavia, sta nel fatto che il rapporto causale e temporale tra l'emissione di gas ad effetto serra, la loro concentrazione nell'atmosfera e gli eventi dannosi se non catastrofici, è dilatato nel tempo, sicché non è possibile ragionare di un pericolo concreto da allontanare tramite concrete misure di polizia».

⁹⁹ Cfr. Tribunale dell'Unione Europea, causa T-333/10, *Animal Trading Company*, § 79 e 80.

¹⁰⁰ G. Vivoli, *L'eterna provvisorietà di misure straordinarie*, cit., 20.

¹⁰¹ A. Gusmai, *Valori "tiranni", bilanciamenti instabili*, cit., 379.

¹⁰² Su un piano più generale, S. Grassi, *La cultura dell'ambiente*, cit., 229, ha sottolineato che «occorre prendere atto che la risoluzione concreta del conflitto» tra tutela dell'ambiente e salvaguardia dell'occupazione lavorativa e della libertà d'impresa «è frutto di una negoziazione, che ha bisogno di procedure *ad hoc*, che ha bisogno di dialogo molto più ampio, nel quale, da un lato l'Amministrazione abbia una maggiore capacità di incidere sulla base di istruttorie tecniche e scientifiche accreditate e, dall'altro, di una tecnica di formazione delle decisioni molto più trasparente e molto più partecipata (e come tale sindacabile senza l'ampliamento dei margini di valutazione del merito delle soluzioni accolte)».

¹⁰³ A. Gusmai, *Valori "tiranni", bilanciamenti instabili*, cit., 385.

¹⁰⁴ S'intende qui richiamare l'impostazione di G. Zagrebelsky, V. Marcenò, *Giustizia costituzionale. I. Storia, principi, interpretazione*, il Mulino, Bologna, 2012, 114-119, i quali, a loro volta, si rifanno all'«interpretazione di tutta la costituzione» particolarmente approfondita da R. Smend, *Costituzione e diritto costituzionale*, Milano, 1988, 211 ss.

¹⁰⁵ Tecnica interpretativa nelle cui trame – è stato autorevolmente notato – sembra potersi scorgere «all'opera una mascherata funzione costituente, sia pure non libera», ma orientata dalla «combinazione [...] dei diversi dati normativi che l'interprete non inventa, ma trova nella Costituzione». L'interpretazione della Costituzione «come un tutto» sarebbe, dunque, «la massima espressione dell'interpretazione creativa, presentata come

L'idea di mandato di tutela non avrebbe, dunque, sottratto l'ambiente alla logica compromissoria del bilanciamento¹⁰⁶, sostanzialmente comprovata dal richiamo all'«utilità sociale» (art. 41, co. 2 Cost.)¹⁰⁷ che la Corte ha operato costantemente sino alla pronuncia sul caso Priolo¹⁰⁸. Poiché connessa al processo di definizione «dei fini politici della collettività» e alla «coscienza collettiva»¹⁰⁹, l'utilità sociale appare infatti perfettamente funzionale all'impianto valoriale sotteso alle operazioni di bilanciamento equiponderale¹¹⁰. Ed invero, con la sentenza n. 113/2022 la Consulta ha ribadito (lo aveva già sottolineato nella sentenza n. 200/2012) che l'iniziativa economica privata «è oggetto di una libertà garantita» anche a livello europeo¹¹¹, «nella cui protezione si esprime, quale principio generale di ispirazione liberista, la tutela costituzionale dell'attività di impresa, pur nel rispetto dell'«utilità sociale» con cui non può essere in contrasto (secondo comma dell'art. 41)». Ciò all'esito di un bilanciamento che non può non «rispondere [...] ai principi di ragionevolezza e proporzionalità (art. 3, primo comma, Cost.)», tenuto conto del «“contesto sociale ed economico di riferimento”», delle «“esigenze generali del mercato in cui si realizza la libertà di impresa”» e delle «“legittime aspettative degli operatori”» (sentenza n. 218 del 2021)¹¹². Il

l'interpretazione vincolata a un'esigente e stringente totalità». In tal senso, ancora, G. Zagrebelsky, V. Marcenò, op. ult. cit., 118-119.

¹⁰⁶ Sulla centralità della tecnica del bilanciamento nell'interpretazione costituzionale, imprescindibile è la lettura, per tutti, di G. Zagrebelsky, *Il diritto mite. Legge diritti giustizia*, Torino, 1992, e di R. Bin, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento di interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1992.

¹⁰⁷ È proprio attraverso tale concetto che è possibile, per il legislatore e per il Giudice, adattare il «sistema giuridico ai mutevoli fatti economico-sociali». Così, L. D'Andrea, *I principi costituzionali in materia economica*, cit., 16.

¹⁰⁸ Ragionando intorno al rapporto tra il disegno di società tracciato dalla Costituzione e «la valorizzazione della pluralità dei punti di vista individuali, esplicitamente formalizzata nel riferimento allo sviluppo della persona umana», M. Luciani, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *Rivista AIC*, 2011, 63, ha sottolineato che è possibile definire l'«utilità sociale [...] solo attraverso il confronto dialettico fra tali punti di vista, incommensurabili sino a che restano nella sfera delle determinazioni individuali, ma raffrontabili e bilanciabili nel momento in cui – fatalmente – entrano nell'arena dei rapporti interpersonali e sociali. Il che – evidentemente – implica il corollario che la Costituzione (come, del resto, si evince pienamente dal terzo comma dello stesso art. 41 e dall'art. 43) consegna nelle mani delle istituzioni rappresentative gli strumenti di una politica economica a largo spettro, che comprende tutte le alternative disponibili per il raggiungimento dei fini di progresso sociale, connessi al valore della persona umana. Alternative tra le quali potrebbero eccezionalmente stare anche quelle più liberiste, ma solo a condizione di non urtare con singoli precetti costituzionali specifici e solo per settori e congiunture determinate e in ragione di esigenze concretamente apprezzate in sede di adozione di singole decisioni politico-economiche, non in ragione di una loro applicabilità generale o pretesa superiorità a priori».

¹⁰⁹ In tal senso, A. Baldassarre, *Iniziativa economica*, cit., 604, il quale fa notare che, proprio per tal motivo, l'«utilità sociale» costituisce il «parametro “mobile”» attraverso il quale le giurisdizioni si fanno «interpreti della “coscienza sociale”» al fine di realizzare «la giustizia della situazione concreta», applicando «il diritto [...] alle circostanze concretamente esistenti» (606). A dire il vero, però, lo stesso A. ha premura di precisare che tale adeguamento deve avvenire «entro determinati limiti», con ciò evidentemente rimandando alla legge implicitamente richiamata nell'art. 41, co. 2 Cost.

¹¹⁰ Tecnica di bilanciamento che, secondo G. Marchetti, *Il “principio fondamentale ambientalista” nella prospettiva multilivello e il suo impatto sull'assetto costituzionale*, Torino 2024, 140, sarebbe divenuta più complessa, «non solo perché» legislatore e Corte costituzionale devono tener conto degli interessi delle generazioni future, «ma anche perché dovrebbe basarsi, di volta in volta, su puntuali valutazioni degli elementi fattuali o studi scientifici che provino che vi è un rischio di danno concreto per l'ambiente».

¹¹¹ «In simmetria con il parametro interno» – è specificato nel cons. in dir. n. 7.1 – «la libertà di impresa – da leggere oggi anche alla luce dei Trattati e, in generale, del diritto dell'Unione europea (sentenza n. 218 del 2021) – è riconosciuta, altresì, dall'art. 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007 (CDFUE)».

¹¹² In breve, l'apposizione di «limiti di ordine generale» all'«esercizio» della libertà di iniziativa economica è pertanto possibile se essi «“corrisponda[no] all'utilità sociale”» (ancora, sentenza n. 218 del 2021), benché, «per

fine di evitare «irragionevoli compressioni della libertà di impresa e del diritto di proprietà» ha informato di sé anche la successiva sentenza n. 101/2023, in cui il Giudice delle leggi ha sottolineato il carattere «costante» della sua «giurisprudenza», soprattutto per quel che attiene alla ricerca di «un “giusto equilibrio” tra le esigenze dell’interesse generale della comunità e l’ingerenza nel diritto individuale al godimento dei beni (da ultimo, sentenza n. 213 del 2021)» (cons. in dir. 5.2.3)¹¹³.

Nondimeno, quasi a lasciar – almeno inizialmente – presagire la sottrazione del «bene» ambiente alla logica del bilanciamento, la giurisprudenza amministrativa ha sottolineato che, «nell’accostare dialetticamente la tutela dell’ambiente con il valore dell’iniziativa economica privata (art. 41 Cost.)», la legge cost. n. 1/2022 avrebbe marcato «il superamento del bilanciamento tra valori contrapposti all’insegna di una nuova assiologia compositiva» (Consiglio di Stato, sez. II, sentenza n. 8167/2024)¹¹⁴. Epperò, nella più recente sentenza n. 2255/2024, dopo aver ribadito che «le politiche di sostenibilità ambientale [...] hanno ricevuto una specifica base costituzionale con la legge di riforma 11 febbraio 2022 n. 1», la Sezione II del Consiglio di Stato ha affermato che la «nuova assiologia compositiva» dischiusa dall’art. 41 Cost. impone che «lo sviluppo economico» debba («deve») «integrarsi con la necessità di preservare» l’ambiente. L’intervento pubblico «si giustifica», pertanto, «non solo in termini negativi (affinché si produca senza inquinare: art. 41, comma secondo), ma anche proattivi, nella direzione della conformazione ecologica della politica industriale (art. 41, comma terzo)».

A guardar bene, il riferimento alla «nuova assiologia compositiva» non vuole significare fuoriuscire dall’ottica dei valori, pur formalmente reinterpretati in vista della valutazione primaria delle esigenze di tutela dell’ambiente. Intrecciando la giurisprudenza amministrativa con quella costituzionale appare, allora, evidente che l’innovativo riferimento al mandato costituzionale possa aver consolidato il peso dell’ambiente come «bene unitario», senza tuttavia sottrarlo al bilanciamento con le libertà economiche, con le quali esso dovrebbe non soltanto coesistere, ma integrarsi in un equilibrio mobile comunque formalmente orientato alla salvaguardia delle condizioni climatico-ambientali che consentono la prosecuzione della

un verso, l’individuazione dell’utilità sociale non deve essere arbitraria e, per un altro, gli interventi del legislatore non possono perseguirla con misure palesemente incongrue (*ex plurimis*, sentenze n. 85 del 2020, n. 151 e n. 47 del 2018, n. 16 del 2017, n. 203 del 2016, n. 56 del 2015, n. 247 e n. 152 del 2010 e n. 167 del 2009)» (cons. in dir. n. 7.1). «Questi principi», sottolinea ancora il Giudice delle leggi, «devono essere rispettati anche nella disciplina legislativa di un’attività economica privata integrata in un pubblico servizio. Essa, infatti, è pur sempre espressione della libertà di iniziativa economica, garantita dall’art. 41 Cost. Peraltro, anche in tale evenienza, gli interventi del legislatore, pur potendo incidere sull’organizzazione dell’impresa privata, non possono perseguire l’utilità sociale con prescrizioni eccessive, tali da “condizionare le scelte imprenditoriali in grado così elevato da indurre sostanzialmente la funzionalizzazione dell’attività economica [...], sacrificandone le opzioni di fondo o restringendone in rigidi confini lo spazio e l’oggetto delle stesse scelte organizzative (sentenza n. 548 del 1990) o in maniera arbitraria e con misure palesemente incongrue (sentenza n. 56 del 2015)» (cons. in dir. n. 7.1).

¹¹³ In quell’occasione, il Giudice delle leggi ha ritenuto «il congelamento degli utili per il tempo di durata della misura commissariale e sino al successivo momento della definizione del giudizio amministrativo [...] sufficiente garanzia per l’interesse pubblico, in quanto assicura sia l’esatto adempimento sia la realizzabilità delle misure dei sequestri e delle confische, anche solo della prevenzione, laddove ne ricorressero i relativi presupposti». Procedere all’«acquisizione pubblica delle “utilità” prodotte con il compendio aziendale e sotto “controllo pubblico”, senza alcun compenso – cui si pervenirebbe sulla base dell’interpretazione prospettata dal rimettente – darebbe luogo a misura che, aggiungendosi agli effetti restrittivi dell’interdittiva, andrebbe a comprimere in termini sproporzionati il diritto di proprietà e la libertà di iniziativa economica» (cons. in dir. 5.2.3).

¹¹⁴ I giudici di Palazzo Spada proseguivano, poi, evidenziando che, mentre «il principio di proporzionalità rappresenta il criterio alla stregua del quale mediare e comporre il potenziale conflitto tra i due valori costituzionali all’interno di un quadro argomentativo razionale, il principio di integrazione costituisce la direttiva di metodo».

vita (anche) umana sulla Terra. Il che, tuttavia, appare, per più aspetti, poter incrinare la stessa doverosità dischiusa dall'idea di mandato, soprattutto se discendente dalla superiore normatività di un «Principio fondamentale» della Carta repubblicana.

Com'è stato recentemente sottolineato in dottrina, se si volesse sottrarre il «bene» ambiente alla logica compromissoria del bilanciamento – radicata com'è nelle «logiche mercatorie»¹¹⁵ – si dovrebbe attribuire coerente e conseguente significato alla gerarchia normativa (e non valoriale) discendente dal «Principio fondamentale» sancito dall'articolo 9 della Carta repubblicana. Ossia, superare un approccio valoriale che «sembra avere il precipuo fine di trasformare i giudizi di bilanciamento in una sofisticata operazione di sostanziale mascheramento di gerarchie valoriali»¹¹⁶, attribuendo piena valenza normativa alla gerarchia sancita dalla legalità costituzionale¹¹⁷; legalità che, «con tutta evidenza», è «retta da una stretta gerarchia di principi supremi non bilanciabili, il cui compito resta quello di riorientare le sempre possibili volontà difformi dei legislatori entro l'alveo della costituzionalità». Principi supremi tra cui «un posto preminente» spetta, oggi, al «principio ambientalista», assunto – «anche sul piano formale *ex* artt. 9 e 41 Cost.» – a «fondamento di tutti i diritti e di tutte le libertà – a cominciare da quelle economiche – riconosciute dalla Costituzione repubblicana»¹¹⁸.

6. Il mandato di tutela dell'ambiente «nel prisma degli obblighi europei e internazionali». In linea con gli articoli 2, 3, 9, 11 e 117, co. 1 Cost., il riferimento all'«ambiente» nell'art. 41 Cost. consente di «aprire» la «costituzione economica» all'ordinamento eurounitario. In effetti, almeno dagli anni '90 del secolo scorso, sono stati

¹¹⁵ Il punto è sottolineato da A. Gusmai, *Valori "tiranni", bilanciamenti instabili*, cit., 401, il quale, rileggendo le pagine schmittiane sul *La tirannia dei valori*, evidenzia la genesi economica del concetto di valore, cui peraltro esso sarebbe costantemente ricondotto – le parole sono di Carl Schmitt – tanto «dal capitalismo», quanto «in termini polemici, ma non meno efficaci – dal socialismo anticapitalista». Il che genererebbe un «confronto/scontro che ancora oggi sembra innervare la dialettica dei "punti di vista" prospettati da neoliberisti e ambientalisti, parti impegnate a difendere beni-valori di per sé inconciliabili, come sinora hanno dimostrato le concrete (e fallimentari) realizzazioni politiche delle dottrine dello sviluppo economico "sostenibile"» (p. 401). In breve, «con queste caustiche riflessioni, Carl Schmitt sembra aver dunque dimostrato la generale inconsistenza delle operazioni di bilanciamento tra valori. Non foss'altro dacché esse generano gerarchie valoriali che nulla hanno a che fare con la dimensione giuridico-normativa» (402).

¹¹⁶ A. Gusmai, op. ult. cit., 388, secondo il quale «sono le influenze dei rapporti di forza che si impongono attraverso i valori a stabilire quali di essi debba prevalere. Si badi, prevalenza che nei casi in cui a collidere sono beni e interessi aventi una forte rilevanza economico-politico-sociale (su tutti, ambiente/salute *vs* economia/lavoro), può imporsi non soltanto per il caso concreto (che riguarda situazioni giuridiche), ma tiranneggiare per un orizzonte temporale di medio-lungo corso (in linea con la natura aggressiva dei valori)».

¹¹⁷ Certo, l'interpretazione esclusivamente normativa del significato del nuovo «Principio fondamentale» di tutela dell'ambiente potrebbe apparire *magis ut valeat* soprattutto rispetto all'art. 1 Cost. e al fondamento della Repubblica «sul lavoro». Ciò, però, soltanto ad uno sguardo superficiale, dacché un lavoro non salubre non potrebbe assurgere a fondamento di una Carta diretta a favorire la piena realizzazione della persona umana (art. 2 Cost.).

¹¹⁸ A. Gusmai, *Valori "tiranni", bilanciamenti instabili*, cit., 405.

proprio i principi¹¹⁹ e le pronunce giurisdizionali europee¹²⁰ e internazionali¹²¹ ad aver implementato¹²² la normativa italiana a tutela dell'ambiente, della fauna selvatica e, più in generale, della «natura»¹²³, spesso a seguito dell'apertura di procedure d'infrazione o di condanne inflitte all'Italia per il ritardo o l'inadeguatezza delle misure adottate a tutela della biodiversità e degli ecosistemi¹²⁴.

Allo stesso modo, è sempre dall'ordinamento europeo che, in forza della competenza concorrente dell'Unione in materia ambientale (art. 4, co. 2, TFUE), discende l'attuale obbligo degli Stati membri di dare attuazione alle innovative e vincolanti previsioni della *Nature Restoration Law*¹²⁵ e di tutte quelle «strategie» (come la *Strategia Europea per la Biodiversità – 2030*) che, pur non pienamente vincolanti, pongono gli Stati di fronte al dovere di adottare politiche integrate e olistiche di «governo dell'ambiente»¹²⁶, incentrate sul (criticato) lessema dello «sviluppo sostenibile»¹²⁷ (artt. 11 TFUE e 37 Carta di Nizza) e sull'integrazione tra «salute» ed «economia» rilanciata dal Piano nazionale per la Transizione Ecologica (PTE)¹²⁸. È sempre dal livello europeo che derivano, infine, gli obblighi degli Stati membri di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050 (Regolamento UE 2021/1119), attraverso la riduzione – entro il 2030 – delle emissioni di gas a effetto serra del 50-55% rispetto ai livelli del 1990 (*Comunicazione Pronti per il 55%*) e la tassazione dell'impronta di carbonio dei beni importati (*Carbon Border Adjustment Mechanism* – Regolamento UE 2023/956 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 maggio 2023).

Ecco, allora, spiegato il motivo per cui, nella sentenza sul caso Priolo, la Consulta ha

¹¹⁹ ...dello «sviluppo sostenibile», del «chi inquina paga», di «precauzione», di «non regressione», di «correzione alla fonte» e, soprattutto, del «*Do Not Significant Harm*», vero e proprio architrave del *Next Generation EU* e del PNRR nazionale, proteso com'è a scongiurare danni gravi a delicati equilibri ambientali (artt. 17 e 25 Reg. UE 2020/852, c.d. regolamento tassonomia), in cui la revisione degli artt. 9 e 41 Cost.

¹²⁰ Il punto è particolarmente evidenziato da F. De Leonardis, *Le trasformazioni della legalità nel diritto ambientale*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2021, 131, il quale ha sottolineato che, prima di essere inserita nei Trattati, la tutela dell'ambiente era emersa nella giurisprudenza della CGUE.

¹²¹ Per una ricostruzione delle principali tappe evolutive della normativa internazionale ed europea in materia di diritto dell'ambiente, si veda la ricostruzione di G. Vivoli, *Lineamenti di diritto dell'ambiente*, Torino, 2025, 33-160.

¹²² Sul punto, in chiave critica, cfr. M. Pennasilico, *Ambiente e iniziativa economica: quale “bilanciamento”?*, in *AmbienteDiritto.it*, 4, 2023, 3.

¹²³ Si vedano le Direttive Uccelli (Dir. 79/409/CEE, poi sostituita dalla vigente Dir. 2009/147/CE) e Habitat (Dir. 92/43/CEE).

¹²⁴ Sul punto, per un doveroso approfondimento delle problematiche qui soltanto lambite, cfr. D. Amirante, *La Direttiva Habitat e la “rete Natura 2000”: verso un modello europeo di conservazione integrata*, in Id. (a cura di), *La conservazione della natura in Europa. La Direttiva Habitat ed il processo di costruzione della rete “Natura 2000”*, FrancoAngeli, Milano, 2003, 33-40.

¹²⁵ Regolamento (UE) 2024/1991 del Parlamento europeo e del Consiglio sul ripristino della natura del 24 giugno 2024. In particolare, l'art. 14 del suddetto Regolamento stabilisce l'obbligo di ciascuno Stato membro di predisporre «un piano nazionale di ripristino» e di effettuare «il monitoraggio e le ricerche preliminari» che si rivelino opportune al fine di «individuare le misure di ripristino necessarie per conseguire gli obiettivi di ripristino e adempiere gli obblighi di cui agli articoli da 4 a 13 e contribuire agli obiettivi dell'Unione di cui all'articolo 1, tenendo conto delle evidenze scientifiche più recenti».

¹²⁶ In argomento, cfr. M. Prieur, *La tutela comunitaria degli habitat naturali*, in D. Amirante (a cura di), *La conservazione della natura in Europa*, cit., 28.

¹²⁷ Sul principio dello «sviluppo sostenibile» si veda, tra gli altri, F. Fracchia, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010.

¹²⁸ Come si può leggere nel *Piano nazionale per la Transizione Ecologica* (PTE), approvato con delibera 8 marzo 2022 dal Comitato Interministeriale per la Transizione Ecologica (CITE), dovere delle pubbliche istituzioni è quello di sviluppare un approccio sistemico, «caratterizzato da una visione olistica e integrata, che include la conservazione della biodiversità e la preservazione dei servizi ecosistemici, integrando la salute e l'economia e perseguendo la qualità della vita e l'equità sociale».

punteggiato il mandato di tutela dell'ambiente mediante il riferimento al «prisma degli obblighi europei e internazionali in materia» (cons. in dir. n. 5.1.2), la cui vincolatività è stata poi ampiamente ribadita nella successiva pronuncia n. 192/2024¹²⁹. In quest'ottica, il rilievo attribuito ai «patrimoni genetici terrestri e marini» e a «tutte le specie vegetali e animali che in esso vivono allo stato naturale» (cons. in dir. n. 5.1.2) fa sì che l'«ambiente», oggetto e fine del «mandato» derivante dai rinnovati artt. 9 e 41 Cost., riveli pienamente la sua natura di «patrimonio comune» irriducibile alla sola dimensione nazionale dacché inestricabilmente connesso alla tutela di equilibri ecologici che non conoscono i rigidi confini amministrativi che delimitano il territorio di uno Stato.

La figura del «prisma» sembra, dunque, rimarcare il perpetuo divenire delle forme di tutela dell'ambiente nell'ottica «multilivello»¹³⁰ in cui esso è inserito in forza delle previsioni costituzionali di cui agli artt. 9, 10, 11 e 117, co. 1, Cost., le quali appaiono pertanto poter costantemente ridefinire il contenuto del mandato «inter-costituzionale»¹³¹ di tutela dell'ambiente. Ed è proprio questo quel che parrebbe essere accaduto a seguito della pronuncia della Grande Sezione della Corte di Giustizia Europea del 25 giugno 2024, inerente ad una delle tante vicende processuali che involgono lo stabilimento siderurgico tarantino dell'ex Ilva. Pronuncia, peraltro, pressoché coeva alla sentenza n. 105/2024 della Corte costituzionale sul caso Priolo.

6.1. (Segue) La pressoché coeva sentenza della Corte di Giustizia europea sul caso Ilva.

È noto che, anche a seguito di alcuni rilievi formulati nel corso delle audizioni parlamentari, con la revisione dell'art. 41 Cost. il legislatore costituzionale del 2022 abbia implicitamente inteso scongiurare l'esito interpretativo cui era giunto il Giudice delle leggi nella sentenza n. 85/2013 sul caso Ilva. In quell'occasione, infatti, senza alcun riferimento all'art. 41, co. 2, Cost., la Corte costituzionale era sembrata inopinatamente contrapporre la tutela del lavoro a quella della salubrità dell'ambiente, con ciò tuttavia legittimando, di fatto, la «tirannia» del valore della prosecuzione di un'attività produttiva altamente inquinante sulla salvaguardia della salubrità dell'ambiente circostante¹³².

Pur a seguito delle (parzialmente) differenti argomentazioni contenute nella sentenza n. 58 del 2018, tanto l'inadeguatezza del piano di risanamento del polo siderurgico tarantino (intanto prorogato sino al 2023), quanto il mancato rispetto delle condizioni fissate per il

¹²⁹ Ridefinendo il perimetro di attuazione del regionalismo differenziato (art. 116, co. 3, Cost.), per come delineato dalla l. n. 86/2024, la Consulta ha infatti evidenziato che la «tutela dell'ambiente» costituisce «una materia in cui predominano le regolamentazioni dell'Unione europea e le previsioni dei trattati internazionali, dalle quali scaturiscono obblighi per lo Stato membro che, in linea di principio, mal si prestano ad adempimenti frammentati sul territorio, anche perché le politiche e gli interventi legislativi in questa materia hanno normalmente effetti *spill-over* sui territori contigui, rendendo, in linea di massima, inadeguata la ripartizione su base territoriale delle relative funzioni. La pervasività della disciplina eurounitaria nella suddetta materia trova il suo fondamento», prosegue il Giudice delle leggi, «nell'art. 11 TFUE, secondo cui le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile. Inoltre, l'ambiente è attribuito alla competenza concorrente dell'Unione (art. 4, co. 2, TFUE), e pertanto lo Stato può intervenire solamente fino a quando l'Unione non abbia esercitato la sua competenza normativa. Competenza che, in questo ambito, è stata esercitata in modo assai ampio» (cons. in dir. 4.4).

¹³⁰ Sulla tutela multilivello dell'ambiente, si veda, *amplius*, F. Gabriele, A.M. Nico (a cura di), *La tutela multilivello dell'ambiente*, Cacucci, Bari, 2005.

¹³¹ Tecnica interpretativa, questa, al centro delle riflessioni di A. Gusmai, *Il valore normativo dell'attività interpretativo-applicativa del giudice nello Stato (inter)costituzionale di diritto*, in *Rivista AIC*, 3, 2014, 15 ss.

¹³² Sottolinea la sostanziale lesione dei diritti pur formalmente dichiarati inviolabili, S. Cavaliere, *Il caso Ilva, l'interesse economico nazionale e la sua compatibilità con la dignità dei lavoratori e dei cittadini nella sentenza n. 58/2018 della Corte costituzionale*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna OnLine*, 1, 2019, 72.

rilascio e il riesame dell'autorizzazione integrata ambientale, hanno condotto la Corte di Strasburgo (sentenza *Cordella e altri v. Italia* del 24 gennaio 2019) a condannare l'Italia per violazione dell'art. 8 CEDU (diritto al rispetto della vita privata e familiare), data la mancanza di un «giusto equilibrio» tra «l'interesse dei ricorrenti a non subire gravi danni all'ambiente che possano compromettere il loro benessere e la loro vita privata e [...] l'interesse della società nel suo insieme». Ad essere censurata dai giudici di Strasburgo è stata proprio l'astrattezza del procedimento amministrativo di Autorizzazione Integrata Ambientale (c.d. AIA) per come disciplinato dal diritto nazionale, ritenuto inadeguato a garantire la tutela effettiva, radicata su rigorosi parametri scientifici, di beni come la qualità della vita e la salute dei cittadini ricorrenti, di fatto sacrificati al cospetto di piani di risanamento mai effettivamente attuati.

La prolungata inadeguatezza delle misure di risanamento ha pertanto aggravato la questione ambientale della città di Taranto¹³³, spingendo una parte della cittadinanza ad intentare una *class action* nei confronti (tra gli altri) della Regione Puglia e dell'Ilva S.p.A. È proprio per risolvere tale ultima controversia che, adita in via pregiudiziale (ai sensi dell'art. 267 TFUE) dal Tribunale di Milano, con la sentenza del 25 giugno 2024, la Grande Sezione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha censurato le misure adottate a livello nazionale, poiché in contrasto con le previsioni contenute nella Direttiva 2010/75/UE, con l'articolo 191 TFUE e con gli artt. 35 (sulla salute umana) e 37 (tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente) della Carta di Nizza¹³⁴.

In particolare, la Grande Sezione della CGUE ha rimarcato che la suddetta Direttiva deve essere interpretata nel senso di: *I)* obbligare gli Stati membri ad incorporare, quale «atto interno ai procedimenti di rilascio e riesame di un'autorizzazione all'esercizio» di attività produttiva inquinante, valutazioni tanto sull'ambiente quanto sulla salute umana (il riferimento è alla Valutazione del Danno Sanitario, che il diritto interno realizza *a posteriori*, soltanto eventualmente collegandolo al riesame dell'autorizzazione integrata ambientale¹³⁵); *II)* procedere ad un riesame dell'AIA in tempi brevi, allorché le autorità sanitarie richiedano di intervenire per l'inaccettabilità del rischio sanitario cagionato dalle emissioni inquinanti; *III)* valutare, ai fini del rilascio o del riesame della suddetta autorizzazione, non già le sole «sostanze inquinanti prevedibili tenuto conto della natura e della tipologia dell'attività industriale», ma tutte quelle sostanze «oggetto di emissioni scientificamente riconosciute come nocive che possono essere emesse dall'installazione interessata, comprese quelle generate da tale attività che non siano state valutate nel procedimento di autorizzazione

¹³³ Non a caso, il «*Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*» del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite, ha inserito la città di Taranto tra le «zone di sacrificio», ossia tra quelle porzioni di territorio in cui si registrano livelli estremi di inquinamento e di contaminazione da sostanze tossiche, con gravi ripercussioni soprattutto su quelle fasce della popolazione più emarginate e maggiormente esposte ai fattori inquinanti.

¹³⁴ L'art. 191 TFUE fissa gli obiettivi che l'Unione europea si prefigge di raggiungere in materia ambientale (tutela e miglioramento della qualità ambientale; salvaguardia della salute umana; utilizzo razionale delle risorse ambientali e promozione della tutela dell'ambiente a livello regionale e mondiale, con particolare riferimento al contrasto ai cambiamenti climatici); elenca i principi che orientano le politiche ambientali a livello unionale e tratteggia il dovere di cooperazione interna ed esterna come chiave interpretativa delle misure a tutela dell'ambiente, radicate in rigorosi parametri scientifici.

¹³⁵ In tal modo, la CGUE accoglie i rilievi critici del Giudice del rinvio (il Tribunale di Milano), il quale aveva stigmatizzato la mancata valutazione del danno sanitario all'interno del procedimento di rilascio o riesame dell'autorizzazione integrata ambientale e, ad ulteriore comprova della limitatezza della procedura in questione, il mancato obbligo di rivedere in tempi brevi e previamente definiti la suddetta valutazione allorché essa dia risultati in termini di inaccettabilità del rischio sanitario per la collettività interessata dalle emissioni inquinanti. Sicché, la normativa nazionale contrasterebbe con la Direttiva 2010/75/UE interpretata alla luce del principio di precauzione.

iniziale di tale installazione»; IV) scongiurare «ripetute proroghe», pur in presenza di «pericoli gravi e rilevanti per l'integrità dell'ambiente e della salute umana», del «termine concesso al gestore di un'installazione per conformarsi alle misure di protezione dell'ambiente e della salute umana previste dall'autorizzazione all'esercizio di tale installazione». Qualora «l'attività dell'installazione interessata presenti tali pericoli, l'articolo 8, paragrafo 2, secondo comma» della Direttiva 2010/75 «esige», infatti, «in ogni caso, che l'esercizio di tale installazione sia sospeso».

Le argomentazioni della Corte di Giustizia europea sembrano, pertanto, perfettamente in linea con il significato complessivo assunto dalla revisione costituzionale degli articoli 9 e 41 Cost., soprattutto nella parte in cui s'invoca l'espressa inclusione della valutazione del danno sanitario (VDS) all'interno del procedimento per il rilascio dell'AIA, al di là di astratte contrapposizioni – quasi si trattasse di interessi differenziati – tra l'«ambiente» e la «salute» inclusi nell'art. 41, commi 2 e 3 Cost. Il che, tuttavia, è esattamente quel che la Consulta ha affermato nella sentenza sul caso Priolo, allorché ha ribadito il riconoscimento «in via autonoma» dell'ambiente «rispetto al paesaggio e alla salute umana, per quanto ad essi naturalmente connesso» (cons. in dir. n. 5.1.2)¹³⁶.

Il legame tra la pronuncia costituzionale sul caso Priolo e la sentenza della CGUE sul caso Ilva sembra disvelarsi anche per un altro, rilevante profilo. Proprio il richiamo alla «necessaria pubblicità e partecipazione dei cittadini in genere, e comunque di tutti i soggetti interessati al procedimento destinato a sfociare nell'AIA, unitamente alla necessità di accurate analisi della situazione fattuale sulle quali deve essere basata ogni decisione autorizzativa di attività», consente infatti alla Consulta di censurare la previsione legislativa impugnata dacché, a differenza di quanto disposto dall'art. 1 del *decreto Ilva* (d.l. n. 207/2021), questa non condiziona espressamente la prosecuzione dell'attività produttiva al rispetto delle prescrizioni dell'AIA riesaminata. In tal modo, però, il Giudice delle leggi sembra nuovamente innalzare a parametro di costituzionalità dell'operato del Governo uno schema interpretativo di cui, invero, la Corte di Giustizia Europea ha sottolineato l'inadeguatezza in vista della tutela effettiva della salubrità dell'ambiente¹³⁷ e «della qualità della vita e, in particolare, della qualità della vita dei cittadini-lavoratori»¹³⁸. E tanto, a ben vedere, al fine precipuo di evitare un prevedibile acuirsi dello scontro politico con il legislatore su materie inestricabilmente connesse alla salvaguardia del diritto al lavoro e della libertà d'impresa¹³⁹.

¹³⁶ Per tutti, cfr. S. Grassi, *La cultura dell'ambiente*, cit., 231, secondo cui «nel precisare che le modalità di svolgimento dell'iniziativa economica privata non debbono arrecare danni "all'ambiente" e [...] alla "salute", la nuova norma costituzionale conferma la distinzione tra ambiente e salute e può rafforzare quindi la linea giurisprudenziale che, da un lato, ritiene incompressibili (anche a fronte di rilevanti costi) le esigenze di tutela della salute, e, dall'altro, riconosce una più ampia discrezionalità del legislatore nel bilanciare la tutela delle risorse ambientali con le esigenze delle iniziative economiche e la sostenibilità dei loro costi».

¹³⁷ E tanto, proprio per la conformazione procedurale del procedimento di rilascio dell'AIA, inadatta – lo si è testé evidenziato – a garantire la valutazione di un «danno» comprensivo dei rischi per la salute e per l'ambiente, oltre che il dovere di riesaminare «in tempi brevi» un'AIA allorché si appalesi l'«inaccettabilità del rischio sanitario per una popolazione significativa interessata da emissioni inquinanti». Così, CGUE, causa C-626/22, sentenza 25 giugno 2024, § 104.

¹³⁸ A. Gusmai, *La tutela costituzionale dell'ambiente tra valori (meta-positivi), interessi (mercificatori) e (assenza di) principi fondamentali*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna OnLine*, 1, 2015, 150, il quale sottolinea che gli artt. 41, co. 3, e 47, co. 2, Cost. conterrebbero «precetti costituzionali [...] evidentemente incompatibili con gli attuali processi economico-finanziari di mercificazione globale dell'esistenza, processi a valle sostenuti dagli attori del mercato ed a monte promossi quali "religiosamente" dalle forze politiche dominanti di stampo neoliberalista ormai imperanti nel mondo occidentale».

¹³⁹ Ritene, invece, incompressibile (*ex art. 41, co. 1 Cost.*) l'«interesse dell'imprenditore alla produzione», M. Ramajoli, *Attività economiche, poteri pubblici e tutela dell'ambiente nel nuovo art. 41 della Costituzione*, in AA.VV., *La riforma costituzionale*, cit., 171.

6.1.1. (Segue) L'adeguamento dell'ordinamento interno alla sentenza della CGUE sul caso Ilva. In un contesto socio-ordinamentale in cui appare tuttora difettare un'adeguata discussione pubblica sui tempi e sulle forme di attuazione della revisione costituzionale del 2022 e in cui ancora assente è l'«affermazione del principio di integrazione degli interessi ambientali in tutte le azioni pubbliche»¹⁴⁰, il legislatore ordinario ha dato seguito normativo ai rilievi critici formulati dalla Corte di Giustizia nella pronuncia sul caso Ilva.

In particolare, con la l. n. 31/2025, di conversione – con modifiche – del d.l. n. 5/2025, è stata revisionata: *I)* la disciplina e la procedura per l'aggiornamento, ogni sette anni, dei criteri metodologici relativi al rilascio del «Rapporto di valutazione del danno sanitario» (VDS), stabilendo che tale rapporto debba fornire elementi di valutazione di carattere sanitario rilevanti anche ai fini del riesame dell'AIA; *II)* la procedura di riesame dell'AIA per gli impianti di interesse strategico nazionale, prevedendo che il gestore fornisca non solo tutte le informazioni necessarie ai fini del riesame dell'AIA, ma anche il rapporto di valutazione del danno sanitario relativo all'impianto produttivo cui si riferisce l'istanza di riesame; *III)* la disciplina in forza della quale, nelle more dell'aggiornamento dei criteri necessari per la redazione del rapporto di VDS, i gestori degli stabilimenti strategici predispongano lo studio di «valutazione di impatto sanitario» (VIS); *IV)* la procedura per la predisposizione della VIS nell'ambito del procedimento di riesame dell'AIA, cui si aggiunge la contestuale introduzione di una disciplina transitoria relativa ai procedimenti di riesame dell'AIA per gli impianti strategici di interesse nazionale.

6.2. La Corte Edu e la sentenza KlimaSeniorinnen. Tra le previsioni normative che verrebbero a dare contenuto al suddetto «prisma» degli obblighi europei e internazionali in materia ambientale, nella sentenza che ha definito il caso Priolo il Giudice delle leggi ha fatto espresso riferimento (cons. in dir. n. 5.3.2) all'art. 8 CEDU e alla pronuncia della Grande Camera della Corte Edu sul caso *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and others v Switzerland* (causa n. 53600/20), di poco precedente alla pubblicazione della sentenza n. 105/2024.

La ridetta pronuncia dei giudici di Strasburgo appare, invero, alquanto rilevante ai fini dell'analisi sin qui condotta. Pur non contenendo un espresso riferimento al «clima», il nuovo articolo 9 Cost. non può, infatti, che inglobare la salvaguardia delle condizioni climatiche all'interno delle politiche di tutela dell'ambiente, tra ambiente e clima sussistendo «una relazione di strettissima interdipendenza», giacché «il clima, un certo clima, è determinante per il venire in essere di un certo ambiente, meglio di un certo ecosistema»¹⁴¹. Sicché, in questa prospettiva, «l'inserimento del riferimento agli ecosistemi all'interno dell'art. 9, co. 3, Cost., permette di affermare [...] che la loro tutela implica la lotta al cambiamento climatico e quindi la tutela del clima»¹⁴².

¹⁴⁰ Come ha rimarcato S. Grassi, *La cultura dell'ambiente*, cit., 240, «i principi introdotti nel correttivo al d.lgs. n. 152 del 2006 sono formulati in modo generico e non strutturato adeguatamente, con lacune particolarmente rilevanti», tra cui, oltre a quella appena menzionata nel testo, si annovera l'assenza «di criteri e linee guida per effettuare il bilanciamento tra gli interessi ambientali ed i valori connessi con la tutela dell'ambiente rispetto agli altri interessi pubblici e valori costituzionali confliggenti».

¹⁴¹ R. Bifulco, *Ambiente e cambiamento climatico*, cit., 138-139.

¹⁴² R. Bifulco, op. ult. cit., 139, secondo cui «c'è infatti un rapporto di strumentalità e finalizzazione tra ecosistemi e clima: la tutela degli ecosistemi, nelle condizioni attuali, non può non presupporre la tutela del clima e quindi la lotta al cambiamento climatico». Sicché, «se le cose stanno in questi termini, allora la tutela del clima, e in particolare l'azione per arrestare il riscaldamento climatico, rappresenta una precondizione della tutela dell'ambiente e delle sue parti costitutive (biodiversità, ecosistemi ecc.)».

Pur continuando a non dare concreta applicazione all'art. 2 CEDU¹⁴³, la sentenza che ha definito il caso *KlimaSeniorinnen* rappresenta «sicuramente un punto di svolta nell'evoluzione diacronica del contenzioso climatico europeo (e non solo)»¹⁴⁴. Ciò, soprattutto, per il riconoscimento dell'obbligo positivo degli Stati di proteggere la vita privata e familiare (art. 8 Cedu) dagli effetti del cambiamento climatico, secondo uno schema – quello degli obblighi positivi – che rimonta proprio alla materia ambientale e alla necessità di prevenire effetti dannosi a causa dalle attività inquinanti (Corte Edu, 19 febbraio 1998, *Guerra e altri c. Italia*, § 58)¹⁴⁵.

È vero, la CEDU non contiene alcun espresso riferimento all'ambiente¹⁴⁶, così come la giurisprudenza della Corte di Strasburgo appare imperniata su un approccio casistico, connesso alla tutela non già di un diritto «generale» alla tutela dell'ambiente ma alla salvaguardia, in via sussidiaria rispetto agli Stati, di quei diritti riconosciuti dalla Convenzione il cui godimento sia minacciato dal cambiamento climatico e dai disastri ambientali. Epperò, in un contesto internazionale in cui si moltiplicano fonti normative volte a contrastare – spesso su base volontaria¹⁴⁷ – il cambiamento climatico e i suoi effetti socio-ambientali, i giudici di Strasburgo sottolineano il «ridotto» («*reduced*») margine di apprezzamento degli Stati in relazione al raggiungimento della neutralità climatica nei «prossimi tre decenni», a fronte dell'«ampia» («*wide*») discrezionalità sulle politiche da adottare per raggiungere tale obiettivo. La vigenza di un'obbligazione positiva in capo agli Stati restringe, inevitabilmente, la discrezionalità politica del legislatore, il quale è libero di definire il «come» ma non il «se» di un'azione positiva a tutela dell'ambiente e del clima. Lì dove tale obbligazione, di natura pubblicistica, dovesse rimanere inadempita, toccherebbe pertanto al potere giurisdizionale intervenire a tutela di diritti convenzionali compromessi dall'inerzia o dall'inadeguatezza delle politiche statali. Se è vero, dunque, che «l'intervento del Giudice» non può «rimpiazzare o sostituire l'azione che compete al potere legislativo e al potere esecutivo», «in ogni caso, la democrazia non può essere ridotta alla volontà della maggioranza dell'elettorato e dei rappresentanti eletti, in spregio del principio del *rule of law*» (§ 412). Sicché, in posizione complementare rispetto al processo democratico-rappresentativo, gli organi giurisdizionali nazionali e sovranazionali hanno il compito – prosegue la Corte di Strasburgo – di assicurare il necessario «*legal requirements*». E tanto, dal momento che, quando la discrezionalità politica incide sull'effettivo godimento dei diritti convenzionali, non si porrebbe più «soltanto una

¹⁴³ che sancisce, come noto, il diritto alla vita «di ogni persona», garantendolo mediante la legge («è protetto mediante la legge»).

¹⁴⁴ Così la definisce, assieme alle «sentenze “sorelle” (ma non “gemelle”) del 9 aprile 2024» – quelle sui casi *Carême* (Corte EDU, 9 aprile 2024, *Carême c. Francia*) e *Duarte Agostinho* (Corte EDI, 9 aprile 2024, *Duarte Agostinho e al. c. Portogallo e altri 32*), F. Gallarati, *L'obbligazione climatica davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo: la sentenza KlimaSeniorinnen e le sue ricadute comparate*, in *DPCE Online*, 2, 2024, 1457-1458, dacché essa segnerebbe «uno spartiacque tra il “prima” e il “dopo”, ovvero tra le decisioni pronunciate fino ad allora dalle corti nazionali, sulla base di un'interpretazione autonoma e, in un certo senso, predittiva delle disposizioni della CEDU, e le decisioni che saranno pronunciate in futuro dalle stesse corti nazionali, le quali dovranno necessariamente tenere conto di quanto stabilito dalla Corte di Strasburgo».

¹⁴⁵ L'art. 8 CEDU comprende, infatti, «il diritto degli individui di godere di una protezione effettiva da parte delle autorità statali contro i gravi effetti sulla loro vita, salute, benessere e qualità di vita derivanti dagli effetti nocivi e dai rischi causati dal cambiamento climatico» (§ 544).

¹⁴⁶ Il punto è messo in evidenza da F. Gallarati, *Il costituzionalismo climatico dopo KlimaSeniorinnen*, in *DPCE Online – Osservatorio sul Costituzionalismo Ambientale*, 6 giugno 2024, 2.

¹⁴⁷ Appare proprio questo il più grande limite degli Accordi di Parigi sul clima del 2015, trattato internazionale stipulato tra gli Stati membri dell'UNFCCC (la Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici). Accordi da cui gli Stati Uniti, principale potenza mondiale e soggetto istituzionale tra i primi inquinatori del Pianeta, si sono già sfilati durante la prima Presidenza Trump e si apprestano ora, nuovamente, a fuoriuscire dopo esserne rientrati nel 2021.

questione di politica, ma anche una questione di diritto che incide sull'interpretazione e sull'applicazione della Convenzione» (§ 450).

Pur non imponendo alla Confederazione elvetica misure concrete da adottare e non fissando specifici obiettivi da raggiungere¹⁴⁸, nel timore che ciò violi la sfera di attribuzione degli organi di decisione politica (§ 653 e § 657), la Corte EDU ritiene, pertanto, doveroso assegnare alla tutela dei diritti minacciati dal cambiamento climatico un peso considerevole («*considerable weight*») nella ponderazione di ogni altro interesse concorrente (§ 542)¹⁴⁹. Ed è proprio in questa prospettiva che i giudici di Strasburgo sottolineano, a più riprese, il contributo decisivo degli organi giurisdizionali nazionali nell'evoluzione del contenzioso climatico (e ambientale) e il doveroso riconoscimento di un diritto di «accesso alla giustizia in questo campo» (§ 657). Da questa prospettiva, evidente appare la diversa interpretazione della discrezionalità legislativa fornita dalla Corte EDU rispetto a quanto argomentato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 105/2024, probabilmente anche a causa della «lontananza» dei giudici di Strasburgo dalle dinamiche politiche che, invece, attraverso il richiamo ai valori, finiscono per incidere sull'argomentazione del Giudice delle leggi italiano.

7. Il ruolo delle giurisdizioni nel contrasto al cambiamento climatico e ai disastri ambientali. Le argomentazioni della Corte EDU nel caso *KlimaSeniorinnen* non possono che riverberarsi sull'interpretazione della normativa nazionale a tutela dell'ambiente e del clima e sulla morfologia dei contenziosi instaurati dinanzi alle giurisdizioni comuni, amministrative e costituzionale. E tanto, in virtù dell'art. 117, co. 1, Cost. e dell'operatività della CEDU – per come interpretata dalla Corte di Strasburgo – quale parametro interposto¹⁵⁰ di costituzionalità delle leggi (Corte cost., sentenza n. 79/2022). Da questa prospettiva, oltre al disallineamento rispetto alle motivazioni contenute nella sentenza Priolo, evidente appare invero il contrasto tra i risultati cui è pervenuta la Corte Edu nel caso *KlimaSeniorinnen* e la conclusione del primo grado di giudizio della prima causa climatica intentata contro lo Stato italiano (il c.d. *Giudizio universale*)¹⁵¹.

Dopo quasi tre anni di contenzioso, il Tribunale ordinario di Roma ha infatti dichiarato inammissibile la domanda dei ricorrenti per difetto assoluto di giurisdizione, dacché il ricorso introduttivo appariva diretto «ad ottenere dal Giudice una pronuncia di condanna dello Stato legislatore e del governo ad un *facere* in una materia tradizionalmente riservata alla “politica”». Ossia, «diretta in concreto a chiedere, quale *petitum* sostanziale, al Giudice un sindacato sulle modalità di esercizio delle potestà statali previste dalla Costituzione», in violazione – a detta del Tribunale romano – del «principio cardine [...] della separazione dei poteri»¹⁵².

¹⁴⁸ In argomento, cfr. G. Grasso, *Cambiamento climatico, separazione dei poteri, processo decisionale democratico: l'Assemblea federale svizzera “stoppa” la Corte europea dei diritti dell'uomo*, in DPCE Online, 2 luglio 2024, 1-5.

¹⁴⁹ Come è stato prontamente sottolineato da R. Bifulco, *Emergenza e considerable weight: il cambiamento climatico nella sentenza KlimaSeniorinnen*, 20 giugno 2024, in www.lecostituzionaliste.it, «certo, peso considerevole non è peso preponderante, ma la statuizione non può rimanere inosservata», lasciando presagire «la creazione di una piramide o gerarchia di interessi, che sarà difficile scalfire in futuro, per cui la lotta e la tutela contro il cambiamento climatico devono prevalere nel bilanciamento di interessi o comunque potranno arretrare solo di fronte a esigenze particolarmente motivate».

¹⁵⁰ Secondo l'impostazione esplicitata dalla Consulta nelle sentenze «gemelle» nn. 348 e 349 del 2007, su cui cfr., almeno, M. Cartabia, *Le sentenze «gemelle»; diritti fondamentali, fonti, giudici*, in *Giur. cost.*, 2007, 3564 ss.

¹⁵¹ Per un'analisi critica del contenuto della sentenza emessa dal Tribunale ordinario di Roma si veda A. Molfetta, *La sentenza Giudizio Universale in Italia: un'occasione mancata di “fare giustizia” climatica*, in *Osservatorio AIC*, 5, 2024, 186 ss.

¹⁵² Come noto, con la domanda introduttiva gli attori intendevano far valere la responsabilità extracontrattuale dello Stato italiano per inadempimento dell'obbligo di protezione derivante (tra gli altri) proprio dagli artt. 2 e 8 CEDU.

La decisione d'inammissibilità del ricorso introduttivo, «che appariva già ingiustificata allora, [...] è divenuta assolutamente insostenibile»¹⁵³ a seguito della sentenza della Corte EDU sul caso *KlimaSeniorinnen*. Dall'art. 8 CEDU discenderebbe, infatti, il diritto individuale «a un'effettiva protezione da parte delle autorità statali dai gravi effetti negativi del cambiamento climatico sulla [...] vita, salute, benessere e qualità di vita» dei cittadini europei, cui corrisponderebbe, simmetricamente, l'obbligo positivo degli Stati di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050. Di fronte a questioni climatico-ambientali particolarmente complesse, l'autorità giurisdizionale non potrebbe, dunque, come ha fatto il Tribunale di Roma, invocare l'assenza di competenze e «informazioni necessarie per l'accertamento della correttezza delle complesse decisioni prese dal Parlamento e dal Governo». In quanto *peritus peritorum*, l'autorità giurisdizionale ha infatti la possibilità – che in tal caso sembrerebbe assumere i connotati del dovere – di ricorrere all'ausilio di esperti per risolvere il caso al suo esame, non potendo *non liquet* allorché in discussione siano diritti fondamentali riconosciuti dalla Convenzione Edu e tutelati, peraltro, dallo stesso art. 9 Cost., alla cui superiore normatività è chiamata ad allinearsi il Governo-legislatore.

In generale, tanto la sentenza costituzionale sul caso Priolo, quanto la pronuncia che ha definito il primo grado di giudizio nella causa *Giudizio universale*, appaiono riprovare la ritrosia degli operatori del diritto italiani ad allargare le maglie del sindacato giurisdizionale delle leggi e dei provvedimenti normativi che impattano sulla tutela degli equilibri climatico-ambientali. Prudenza, questa, che finisce per impedire lo stesso esame nel merito di una questione (com'era quella oggetto del *Giudizio universale*) ormai da anni incardinata dinanzi al Tribunale di Roma. In questo scenario, le maggiori criticità derivanti dalla sentenza sul caso Priolo sembrano, allora, condensarsi non solo nel rinvio al contestato procedimento di rilascio dell'AIA, ma, e in misura fors'anche maggiore, nell'esclusione del sindacato giurisdizionale sulle generiche misure di bilanciamento di volta in volta adottate dal Governo. Profilo, questo, che, in sostanza, pertiene non soltanto alla fisionomia del giudizio di ragionevolezza¹⁵⁴ operato dal Giudice delle leggi, ma alla stessa «funzione politico-costituzionale del Giudice comune»¹⁵⁵, all'interno di un contesto normativo sovranazionale in cui, proprio con riguardo alle questioni climatico-ambientali, sempre più evidente appare l'utilizzo del ricorso alle giurisdizioni, soprattutto ordinarie, «come una forma particolare di partecipazione politica, una modalità specifica d'azione fra le tante possibili per conservare e modificare la struttura dei valori in un momento dato»¹⁵⁶.

8. La complicata trasformazione della «costituzione materiale» in attuazione dei rinnovati articoli 9 e 41 Cost. La breve digressione sulle pronunce della Corte di Giustizia europea e della Corte di Strasburgo intende, sostanzialmente, riprovare la dimensione sovranazionale delle problematiche (climatico-) ambientali e l'impossibilità di interpretare il diritto costituzionale dell'ambiente da una prospettiva soltanto nazionale. Ciò non solo «in entrata», ma anche «in uscita», il nuovo principio fondamentale di tutela dell'ambiente potendosi declinare alla stregua di un vero e proprio principio supremo dello Stato, azionabile come «controlimite»¹⁵⁷ rispetto a normative o pronunce europee eventualmente in grado di compromettere la tutela dell'ambiente come «bene unitario» (con le parole della sentenza n.

¹⁵³ Così, ancora, F. Gallarati, *L'obbligazione climatica davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., 1478.

¹⁵⁴ In argomento, si veda, almeno, A. Morrone, *Il custode della ragionevolezza*, Milano, 2001.

¹⁵⁵ Funzione particolarmente approfondita da A. Gusmai, *Giurisdizione, interpretazione e co-produzione normativa*, Bari, 2015.

¹⁵⁶ Così, P. Pederzoli, *Magistratura*, in N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino (a cura di), *Dizionario di Politica*, 2004, 545. Di «funzione quasi legislativa del Giudice» ha parlato M. Cappelletti, *Giudici legislatori?*, Milano, 1984.

¹⁵⁷ È questa la conclusione cui sembra giungere A. Morrone, *L'«ambiente» nella Costituzione*, cit., 102-103.

105/2024).

In ogni caso, quel che appare evidente è che tanto le argomentazioni dei giudici sovranazionali, quanto la sentenza sul caso Priolo, s'inseriscono in un «contesto»¹⁵⁸ politico-economico-sociale in cui la revisione della «costituzione in senso formale» non sembra aver ancora modificato *radicitus* la «costituzione economica»¹⁵⁹, quale «parte della costituzione materiale in senso mortatiano»¹⁶⁰. Questa, infatti, pare tuttora ancorata alla prevalenza di interessi «dominanti» (per utilizzare la terminologia del Mortati) che appaiono indirizzare l'«opinione pubblica»¹⁶¹ e, conseguentemente, le politiche economiche (sovra)nazionali alla sostanziale prevalenza degli interessi dell'universo multiforme della produzione economica»¹⁶². Basti pensare non solo al *favor* mostrato dal legislatore nazionale (di cui è espressione proprio il d.l. n. 2/2023) ed europeo verso il settore del fossile¹⁶³, in qualche modo rivelatore della complicata applicazione del principio del *Do Not Significant Harm* in assenza di concrete norme attuative; ma anche al sostanziale impoverimento contenutistico del *Green Deal* a seguito delle elezioni europee del 2024¹⁶⁴.

Nella «realtà sociale»¹⁶⁵ contemporanea, l'ambiente sembra pertanto ben lontano dal costituire un «valore assoluto» (Corte cost., sentenza n. 127/1990)¹⁶⁶ o un «diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività» (Corte cost., sentenza n. 210/1987), come pure la Consulta – e, prima ancora, il Giudice della nomofilachia – ebbero ad affermare sul finire degli anni '80 dello scorso secolo¹⁶⁷. Anni in cui la

¹⁵⁸ Secondo C. Lavagna, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1982, 18, «fra il sistema delle fonti (detto anche diritto teorico) e il diritto (o diritto vivente: su cui vedi C. Cost., n. 70 del 1982) v'è una coincidenza soltanto parziale, in quanto il diritto, pur basandosi sulle prescrizioni offerte dalle fonti, attinge ad elementi in parte estranei, costituiti dai c.d. contesti sociali; cioè da concetti presupposti ed ai quali le fonti rinviano usando termini il cui significato è determinabile in base a nozioni di comune esperienza, ovvero scientifiche, tecniche, morali e persino politiche (v. in proposito C. cost., nn. 90 del 1966, 49 e 141 del 1980): concetti che possono oltretutto mutare nel tempo (per es. quello di buon costume)».

¹⁵⁹ Nozione, quest'ultima, la cui autonomia concettuale è contestata da M. Luciani, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, 1983, 130 ss., dacché, se così fosse, e se dunque si potesse tenere distinta la «costituzione economica» e la «costituzione» propriamente «politica», ad essere compromessa sarebbe la stessa unitarietà della Carta fondamentale.

¹⁶⁰ Su tali complessissimi aspetti, qui soltanto lambiti, cfr. P. Piluso, «Costituzione economica» e teoria della costituzione materiale, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna on-line*, 2, 2023, 376.

¹⁶¹ cui «mutamenti» non possono che incidere sull'analisi della «costituzione economica», nell'alveo del «secondo significato» che l'espressione «costituzione economica» è parsa poter assumere nell'analisi di S. Cassese, *Introduzione*, cit., 4.

¹⁶² C. Buzzacchi, *Attività economiche*, cit., 208.

¹⁶³ *Favor* di cui si ha ampia testimonianza nel Report del Fondo Monetario Internazionale (FMI) *Fossil fuel subsidies data*, pubblicato il 24 agosto 2023, in cui si dà conto dell'aumento degli aiuti che Cina, USA, Russia, UE e India elargiscono al settore dei combustibili fossili sino a sfiorare la cifra del 7% del Pil globale. E tanto, pur formalmente perseguendo l'intento della neutralizzazione climatica e delle emissioni zero nel prossimo futuro.

¹⁶⁴ Guardando al livello nazionale, L. Cassetti, *L'imperativo "Non arrecare un danno significativo" all'ambiente*, cit., 29, ha infatti sottolineato come non sembrano tuttora allineate alla superiore legalità costituzionale (artt. 9 e 41 Cost.), per come interpretata alla luce del principio DNSH, «gli interventi normativi» che avrebbero dovuto dare coerente attuazione allo stesso PNRR, data la «pressoché totale assenza di regole stringenti, limiti e vincoli di carattere generale alle attività economiche (es. obblighi di riduzione dei consumi energetici ovvero restrizioni immediate sui carburanti fossili), vincoli che invece altri paesi a noi vicini hanno ritenuto di inserire già nei rispettivi piani nazionali attuativi del dispositivo di ripresa e resilienza».

¹⁶⁵ Realtà sociale che, secondo P. Barile, *La Costituzione come norma giuridica. Profilo sistematico*, Firenze, 1951, sarebbe «quel che decide della vita del diritto».

¹⁶⁶ A dire il vero, già nella sentenza n. 617/1987 la Corte costituzionale ha declinato l'ambiente come un «bene primario» e «valore assoluto»; espressione recentemente richiamata nella sentenza n. 24/2022.

¹⁶⁷ Con la sentenza n. 5172/1979, le Sezioni Unite civili della Suprema Corte di Cassazione hanno infatti individuato nell'ambiente salubre un diritto fondamentale della persona umana.

consapevolezza delle problematiche ambientali ha alimentato un ampio processo di sensibilizzazione pubblica culminato, a livello nazionale, nell'approvazione della legge-quadro sulle aree naturali protette (l. n. 394/1991) e di quella sulla tutela della biodiversità (l. n. 157/1992), dopoché la Comunità europea aveva adottato le *Direttive Habitat* e *Ucelli*. Nella contemporaneità costituzionale, invece, la stessa giuspubblicistica continua a negare la configurabilità di un diritto individuale all'ambiente salubre, financo a seguito della revisione costituzionale del 2022¹⁶⁸. E tanto, per una molteplicità di motivazioni, invero non del tutto risolutive sul piano giuridico-costituzionale: assunta a «Principio fondamentale» dell'ordinamento costituzionale, espressione di una normatività inderogabile da parte del Governo-legislatore, la salubrità dell'ambiente (nella sua triplice componente biodiversità-ecosistemi-animali) parrebbe, in effetti, dar contenuto ad un diritto individuale e un interesse pubblico dalla titolarità diffusa, a prescindere dal contenuto concreto che poi, di volta in volta, il Legislatore, prima, e l'Amministrazione e la Giurisdizione, poi, assegneranno a tale diritto. Diritto alla salubrità dell'ambiente cui, peraltro, la stessa Costituzione formale attribuisce una funzione di limite espresso all'iniziativa economica privata (art. 41, co. 2, Cost.)¹⁶⁹, a sua volta – già nella formulazione originaria *ante* riforma 2022 – non declinabile in termini di diritto fondamentale dell'individuo-imprenditore¹⁷⁰.

In definitiva, la tutela adeguata ed effettiva degli equilibri ecologici non può considerarsi una questione meramente politica, competenza esclusiva delle sole maggioranze parlamentari di turno, discrezionalmente libere di definire il contenuto del concetto stesso di ambiente al

¹⁶⁸ In tal senso, cfr., per tutti, M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 3, 2021, 287, a detta del quale «i connotati tipici dell'ambiente sotto il profilo della multidimensionalità, della complessità e della mutevolezza nel tempo, che lo rendono un "oggetto" intrinsecamente oggettivo di una predeterminazione in astratto che possa essere assunta, nella sua interezza, come riferimento oggettivo di interessi individuali o collettivi giuridicamente tutelabili nelle forme delle posizioni giuridiche soggettive, ne fanno necessariamente l'oggetto di politiche pubbliche, ossia di strategie e azioni di tutela – genericamente intese – affidate alle istituzioni titolari del potere legislativo e del potere amministrativo. In altri termini, la tutela dell'ambiente non si realizza tanto per il tramite dello strumento dei diritti (o delle altre situazioni giuridiche soggettive), come invece accade in altri settori dell'ordinamento, bensì soprattutto per il tramite delle politiche legislative e delle azioni amministrative». Il che, tuttavia, appare provare troppo: tutti i diritti, soprattutto quelli (ormai, di fatto, la generalità) intersecati dalle nuove tecnologie, appaiono mutare nel tempo per effetto delle innovazioni tecnologiche, sicché – soprattutto a seguito della revisione costituzionale del 2022 – continuare ad escludere la tutela dell'ambiente dal novero dei diritti fondamentali dell'individuo appare operazione fuorviante sul piano costituzionale, oltre che funzionale al perpetuarsi della prevalenza tirannica degli interessi economici.

¹⁶⁹ Per quanto, pur condividendone la tensione teorica, poco realistico sembra sostenere che, «a differenza che in passato, non è più il diritto ("incomprimibile") all'ambiente a costituire un limite alla libertà d'iniziativa economica, ma è quest'ultima a configurarsi come eccezione alle esigenze prioritarie di protezione dell'ambiente (in senso stretto)». Così, M. Pennasilico, *Ambiente e iniziativa economica*, cit., 22-23. In senso contrario, cfr. le riflessioni di G. Di Plinio, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, 16, 2021, 6, il quale, su un piano più generale, ritiene la revisione costituzionale del 2022 «inutile, forse dannosa, al limite stupida». Critici verso la riforma di un Principio fondamentale della Carta repubblicana sono anche T.E. Frosini, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *Federalismi.it – paper*, 23 giugno 2021, 3 e A.L. De Cesaris, *Ambiente e Costituzione*, in *Federalismi.it – paper*, 30 giugno 2021.

¹⁷⁰ Sul punto, A. Baldassarre, *Iniziativa economica*, cit., 598-599, ha infatti sottolineato che «comunque sia motivata e determinata, la concezione secondo cui la libertà d'iniziativa economica privata configuri un diritto della personalità è indubbiamente contraddetta alla sua radice dalla disciplina stessa cui la Costituzione assoggetta l'esercizio di tale diritto. Perché infatti tale costruzione sia riconosciuta come corrispondente alle norme costituzionali, occorrerebbe innanzi tutto che la regolamentazione predisposta dall'art. 41 risponda quanto meno al fine di proteggere il nucleo assiologico di ogni diritto "inviolabile": intento che sarebbe, invece, contraddetto dalla previsione stessa del limite della «dignità» fissato nell'art. 41, co. 2, Cost. Ritiene, invece, l'iniziativa economica privata «diritto fondamentale "pieno"», L. Casseti, *La riforma dell'art. 41 della Costituzione: modello economico e tutela dell'ambiente*, in AA.VV., *La riforma costituzionale*, cit., 152.

fine, tendenzialmente costante, di garantire e ampliare libertà economiche il cui irresponsabile esercizio cagiona danni (art. 41, co. 2, Cost.) irreparabili all'ambiente. Tutto ciò appare, invero, difficilmente compatibile con i principi di uno Stato costituzionale di diritto, fondato sulla rigidità del dettato costituzionale e sulla prevalenza gerarchica dei suoi principi, soprattutto se fondamentali, svolgenti «una funzione frenante» rispetto alle applicazioni più stringenti del «principio democratico maggioritario»¹⁷¹.

Di fronte a decisioni politiche che incrinano o complicano l'attuazione del nuovo «Principio fondamentale» di tutela dell'ambiente (art. 9 Cost.) ferma, allora, deve rimanere la possibilità per le giurisdizioni di ristabilire la primazia del diritto costituzionale, delle sue regole e dei suoi principi (soprattutto se fondamentali). Senza sostituirsi al Governo-legislatore, ma neppure restando subordinate a qualsiasi manifestazione di volontà assumente i crismi della legge o di un atto normativo secondario, come sono i decreti interministeriali cui il d.l. n. 2/2023 rinvia la definizione delle concrete misure di bilanciamento tra la tutela dell'ambiente e la prosecuzione di un'attività produttiva di interesse strategico nazionale e, pur tuttavia, altamente inquinante.

Abstract. Il contributo intende approfondire alcune questioni sollevate dalla pronuncia costituzionale che ha definito il caso Priolo (sentenza n. 105 del 2024), con particolare riguardo al ruolo delle giurisdizioni nell'attuazione del nuovo Principio fondamentale di tutela dell'ambiente e alla possibile ridefinizione in senso sostenibile e intergenerazionale del progetto di trasformazione economico-sociale sancito nell'art. 3, comma 2, Cost. E tanto, all'interno di un contesto normativo euronazionale in cui si moltiplicano pronunce giurisdizionali che invalidano politiche legislative disallineate rispetto ai principi di tutela dell'ambiente, ormai incorporati nella più gran parte delle Costituzioni nazionali.

Abstract. The paper aims to explore several issues raised by the Constitutional Court's ruling in the *Priolo* case (Judgment No. 105 of 2024), with particular attention to the role of the judiciary in implementing the new *Fundamental Principle* concerning environmental protection, as well as to the potential redefinition – along sustainable and intergenerational lines – of the socio-economic transformation project enshrined in Article 3(2) of the Italian Constitution. This analysis is situated within a Euro-national legal framework increasingly characterized by judicial decisions annulling legislative policies that fail to align with environmental protection principles, which have by now been incorporated into the vast majority of national constitutions.

Parole chiave. Tutela dell'ambiente – articolo 41 Cost. – giurisdizioni e legislatore – mandato di tutela dell'ambiente – teoria del bilanciamento.

Key words. Environmental protection – Article 41 of the Constituion – Judiciary and legislature – Environmental protection mandate – Balancing theory.

¹⁷¹ V. Crisafulli, *Giustizia costituzionale e potere legislativo*, in Id., *Stato Popolo Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, 229.