FRANCESCO D'URSO

Ambiente, ecosistema e biodiversità. Alcune riflessioni a partire da un progetto di revisione costituzionale[*]

La recente approvazione da parte dell'Assemblea del Senato della Repubblica di un disegno di revisione costituzionale finalizzato all'introduzione della tutela ambientale in Costituzione rappresenta l'occasione per una breve disamina sul tema dei diritti fondamentali e sui concetti di ambiente, ecosistema e biodiversità, ovvero sulle implicazioni che un loro esplicito richiamo determina nell'assetto complessivo dell'ordinamento giuridico, di fronte soprattutto all'emersione di nuovi orizzonti filosofico-teoretici.

Parole chiave: ambiente, ecosistema, biodiversità, Costituzione, diritti fondamentali

The essay deals with the analysis of the relationship between environmental protection and fundamental rights within the framework of a constitutional state of law, the legal dimension of some of its concepts, including ecosystem and biodiversity, and the impact that ecocentric and biocentric theories have on the legal culture.

Keywords: Environment, Ecosystem, Biodiversity, Constitution, Fundamental Rights

1. *Premessa*

La recente approvazione (9 giugno 2021), a larghissima maggioranza (224 favorevoli, 23 astenuti, nessun contrario), da parte

[*] *Articolo presentato nel mese di settembre 2021.*

dell'Assemblea del Senato della Repubblica di un disegno di legge di revisione costituzionale in materia di tutela ambientale ha riacceso, in dottrina, un antico dibattito circa l'opportunità, la misura e i limiti di un intervento legislativo la cui finalità è largamente condivisa, ma la cui portata investe potenzialmente una serie di equilibri e dinamiche all'interno dell'ordinamento giuridico a seconda dei principi introdotti e degli articoli coinvolti[1].

Il progetto di riforma prevede due aggiunte: all'art. 9 della seguente formula: «[la Repubblica] tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali»; all'art. 41 al secondo comma, del divieto di «arrecare danno alla salute, all'ambiente [...]», mentre alla fine del terzo comma della parola «ambientali» dopo «sociali».

In primo luogo, oggetto di discussione è la necessità di una riscrittura della carta costituzionale a fronte di un consolidato, ampio e sistematico contributo della giurisprudenza della Corte costituzionale la quale, nel corso degli anni, ha rimodellato, non senza difficoltà, il tema della tutela ambientale consentendo, peraltro, al legislatore ordinario di adottare, a più riprese, provvedimenti normativi in materia di ampio respiro. In seconda istanza, un tema delicato concerne le possibili modalità di revisione e la congerie di diritti e doveri che, direttamente o indirettamente, sarebbero interessati ed eventualmente ridefiniti. In ultimo, in conseguenza di ciò, affiora una problematica di natura più generale circa l'impatto che una riforma di questo tipo potrebbe avere sull'intero impianto costituzionale, sui fondamenti giuridici e valoriali su cui questo poggia nonché sulla dimensione della rinnovata *Weltanschauung* di cui può farsi implicitamente corifea.

[1] In sostanza il presente progetto segue una serie di tentativi e di proposte già avanzate in merito che, con sensibilità e toni differenti, avevano tentato di affrontare il problema. In particolare, alcuni di essi seguivano un approccio molto diverso da quello approvato dal Senato, considerando la tutela ambientale non come un valore costituzionalmente riconosciuto ma piuttosto come un diritto fondamentale della persona. Per un'analisi più approfondita cfr. G. Santini, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in «Forum di Quaderni Costituzionali», 2, 2021, pp. 461 e 466-467.

2. *L'evoluzione della tutela ambientale nella giurisprudenza costituzionale*

Come è noto, nella Costituzione italiana un esplicito riferimento all'ambiente non esisteva fino alla riforma del Titolo V del 2001, che alla lettera s) dell'articolo 117, nella ripartizione di competenze tra Stato e Regioni, menzionava, come materia di legislazione esclusiva statale, la «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali». Tra i diritti fondamentali della Carta, l'unica scarna indicazione è quella contemplata all'articolo 9, ovvero la tutela del paesaggio, a cui è associata quella del «patrimonio storico e artistico della Nazione».

Se, infatti, il costituente, attraverso il richiamo al 'paesaggio' recepiva in sostanza lo spirito della normativa del 1939 sulla «Protezione delle bellezze naturali»[2], la giurisprudenza costituzionale, nel corso dei successivi decenni ha gradualmente favorito un aggiornamento del tema determinando un significativo mutamento di prospettiva: da una dimensione estetica, culturale e identitaria si è passati, grazie ad essa, ad una visione etica e securitaria in cui al binomio paesaggio/beni culturali è stato affiancato – se non del tutto anteposto ad esso – quello di ambiente/salute[3]. Un mutamento che la riformulazione dell'art. 117 ha in qualche modo già parzial-

[2] Legge n. 1497/1939. In verità le prime forme di tutela dell'ambiente nella legislazione italiana appaiono già all'inizio del secolo XX ed hanno come caratteristica comune, compresa la legge del '39, la protezione delle "bellezze naturali" e, contestualmente, quella "degli immobili di interesse storico". Perciò, gli interventi normativi volti a limitare il diritto di proprietà e, connessi ad esso, il diritto di edificare o di svolgere determinate attività, riguardano esclusivamente le bellezze individuate dal legislatore nel corso degli anni, come ad esempio i parchi nazionali (Parco nazionale d'Abruzzo nel 1923, Parco nazionale del Circeo nel 1934, Parco nazionale dello Stelvio nel 1935). Pertanto, già a partire dalla legge n. 778/1922, nell'ordinamento italiano vengono introdotte delle forme di tutela che soltanto indirettamente preservano l'ambiente naturale in quanto tale, ovvero solamente nelle circostanze in cui venga riconosciuto ad esso un particolare valore estetico. Per un'interessante e puntuale ricostruzione cfr. S. Zanini, *La tutela dell'ecosistema, tra scienza e diritto*, in «Rivista AIC», 3/2019, p. 455.

[3] M. Cecchetti, *Art. 9*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione, I, Articoli 1-54*, Utet, Padova 2006, p. 218; S. Nespor, B. Caravita di Toritto, *Diritto Costituzionale dell'ambiente*, in S. Nespor, A.L. de Cesaris, (a cura di), *Codice dell'Ambiente*, Giuffrè, Milano 2009, p. 105.

mente recepito e che la proposta in esame in Parlamento sembra voler ulteriormente ricalcare[4].

Ripercorrendo brevemente le principali tappe che hanno caratterizzato tale itinerario, appare corretto osservare che l'effettiva affermazione della tutela ambientale nell'ordinamento giuridico nazionale più che sulla 'lettera' della Costituzione si è fondata sull'emersione del suo 'spirito', ovvero mediante il ripetuto e puntuale intervento della Corte costituzionale. La Consulta, in generale, muovendo soprattutto da un'interpretazione estensiva degli artt. 9 e 32, è riuscita ad integrare la mera protezione del paesaggio in una più robusta ed ampia forma di difesa del territorio e delle risorse naturali[5]. L'azione del giudice costituzionale, inoltre, si è svolta in un preciso arco storico-temporale in cui anche in ambito internazionale la riflessione sulle tematiche ambientali e la necessità di un intervento a livello globale hanno progressivamente assunto un ruolo centrale nel dibattito politico e culturale nonché nell'attività dei legislatori nazionali[6].

In tal senso, è d'uopo osservare che la giurisprudenza della Corte, fino all'inizio degli anni Settanta del secolo scorso aveva essenzialmente ancorato la tutela ambientale ad una interpretazione estensiva della più generica tutela del paesaggio contemplata nella Carta del 1948[7]; tuttavia, sulla scorta dei principi espressi nelle dichiarazioni in seno alle Nazioni Unite[8] e nei primi programmi di

[4] S. Zanini, *La tutela dell'ecosistema*, cit., p. 452.

[5] R. Montaldo, *Il valore costituzionale dell'ambiente, tra doveri di solidarietà e prospettive di riforma*, in «Forum di Quaderni Costituzionali», 2, 2021, pp. 442-443.

[6] A riguardo, bisogna riconoscere che, oramai, tutte le Costituzioni europee, sorte o modificate dopo l'entrata in vigore di quella italiana, contemplano al loro interno, secondo soluzioni e scelte molto differenti tra loro, un esplicito riferimento alla tutela ambientale. Sul punto cfr. I.A. Nicotra, *L'ingresso dell'ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*, in *federalismi.it*, *paper*, 30 giugno 2021, p. 3.

[7] Se si considera la giurisprudenza prodotta nei primi anni di attività della Consulta, emblematica in materia è la sentenza n. 6546 del 1959: in essa la Corte, rimanendo ancorata ad una impostazione meramente estetica del paesaggio, sosteneva che la sua tutela doveva intendersi "nella più ampia protezione delle bellezze naturali". Sul punto cfr. P. Carpineto, *La tutela dell'ambiente nella Costituzione italiana*, in «Anales de la Facultad de Derecho», 33, 2016, p. 110.

[8] Tra i principali documenti prodotti in seno alle attività delle Nazioni Unite non possiamo non ricordare la Dichiarazione di Stoccolma, ovvero l'atto conclusivo

azione per la tutela ambientale delle Comunità Europee[9], a partire dagli anni Ottanta ha incominciato a considerare territorio e ambiente come beni meritevoli di tutela indipendentemente dal paesaggio; o meglio identificando quest'ultimo con il concetto di habitat e, dunque, affrancandolo dalla sua mera valutazione estetica al fine di incardinarlo nel più vasto e impegnativo quadro della sicurezza ambientale, che investe tanto la dimensione antropica quanto quella naturale[10]. Infine, la giurisprudenza successiva alla riforma del 2001 ha ribadito definitivamente il valore costituzionale della tutela ambientale, sottolineando in particolare la trasversalità della materia e la sua primarietà[11].

Accanto alle sentenze del giudice costituzionale e, in larga misura, sulla base di esse, anche la legislazione ordinaria in materia è significativamente progredita[12]: un processo contrassegnato da successivi e ampi provvedimenti culminato con l'adozione del c. d. Testo unico ambientale (Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152) e successive modifiche.

della prima Conferenza Mondiale sull'Ambiente del 1972, ma soprattutto *Il nostro futuro comune* (*Our Common Future*) del 1987, noto anche come "Rapporto Brundtland", pubblicato della Commissione Mondiale su Ambiente e Sviluppo (W.C.E.D.), insediatasi nel 1983 su mandato dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Sul tema cfr. M. Cecchetti, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Giuffrè, Milano 2000, pp. 9 ss.

[9] In ambito europeo, il riferimento alla tutela all'ambiente appare per la prima volta nell'Atto Unico Europeo del 1986, con il quale è stato inserito nel trattato istitutivo della CEE il titolo VII in materia di ambiente. Sul punto cfr. G. Santini, *Costituzione e ambiente*, cit., p. 464 e ss.

[10] Per una ricostruzione nel dettaglio cfr. P. Carpineto, *La tutela dell'ambiente nella Costituzione italiana*, pp. 111-113; B. Caravita, A. Morrone, *Ambiente e Costituzione*, in B. Caravita, L. Casetti, A. Morrone (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna 2016, pp. 32 ss.; M. Cecchetti, *Art. 9*, cit., pp. 235 ss.; C. Della Giustina, *Il diritto all'ambiente nella Costituzione Italiana*, in «Ambiente Diritto», 2020, 1, p. 194; A. Crosetti, *Le tutele differenziate*, in A. Crosetti, R. Ferrara, F. Fracchia, N. Olivetti Rason (a cura di), *Introduzione al diritto ambientale*, Laterza, Bari-Roma 2018, p. 272).

[11] A riguardo, cfr. R. Montaldo, *Il valore costituzionale dell'ambiente*, cit., p. 443.

[12] In generale, se in una prima fase l'esercizio della tutela dell'ambiente viene principalmente attribuita agli enti locali (con il d.p.r. 616/1977 vengono in sostanza trasferite alle Regioni le funzioni amministrative in materia di protezione della natura nonché delle riserve e dei parchi di competenza non statale), in un momento successivo vi è un ritorno della centralità dello Stato, soprattutto con la legge n. 349 del 1986 che istituisce il Ministero dell'Ambiente e la legge quadro sulle aree protette n. 394 del 1991. Per una più completa analisi ancora cfr. S. Zanini, *La tutela dell'ecosistema*, cit., p. 456.

Nel complesso, dunque, sono essenzialmente tre i principali esiti a cui il percorso giurisprudenziale è giunto nel corso del tempo: il riconoscimento della rilevanza costituzionale della tutela ambientale di matrice paesaggistica ed ecologica (ex art. 9 e 32); la configurazione del concetto di 'ambiente' come bene fondamentale, costituzionalmente protetto in quanto tale e a prescindere da situazioni giuridiche soggettive; la ripartizione di competenze a vari livelli e in differenti settori e discipline dell'esercizio della suddetta tutela[13].

Nonostante questo progressivo dilatarsi della nozione di paesaggio e della sua sostanziale trasformazione semantica, occorre rammentare che la scelta del costituente di includere la sua tutela nei principi fondamentali ha sicuramente rappresentato un presupposto indispensabile onde consentire alla Corte costituzionale di costruire e articolare la sua ricca giurisprudenza e di adattare la Costituzione ad una sensibilità nuova e stringente esplicitando quei principi sulla cui base sono state modellate quelle forme e quegli strumenti di garanzia e salvaguardia che il legislatore ha conseguentemente introdotto nell'ordinamento giuridico vigente[14]. Ma, soprattutto, ha fatto scaturire, sin dal principio, un'implicita limitazione dell'iniziativa economica e, di conseguenza, della portata medesima dell'articolo 41[15]. Del resto, proprio a cavallo del nuovo millennio, una delle principali preoccupazioni in ambito normativo e giurisprudenziale è stata quella di coniugare interessi economici e interessi ecologici, ovvero di delineare i confini tra lo sfruttamento delle risorse naturali e la difesa del territorio e dell'ambiente,

[13] G. Santini, *Costituzione e ambiente*, cit., pp. 463-464.

[14] B. Caravita di Toritto, *Costituzione, principi costituzionali e tecniche di normazione per la tutela dell'ambiente*, S. Grassi, M. Cecchetti, A. Androni (a cura di), *Ambiente e Diritto*, I, Leo Olschki, Firenze 1999, pp. 179-180; S. Grassi, *Ambiente e Costituzione*, in «Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente», 3, 2017, p. 11. Sulla relazione tra tutela del paesaggio e difesa del territorio nella giurisprudenza costituzionale cfr. S. Bartole, R. Bin, *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova 2008, pp. 73-74. Sull'importanza di proiezione nel futuro della Costituzione cfr. M. Dogliani, C. Giorgi, *Costituzione italiana: articolo 3*, Carocci, Roma 2017, p. XIII.

[15] Cfr. B. Caravita, A. Morrone, *Ambiente e Costituzione*, cit, p. 20.

di individuare gli eventuali ambiti di incompatibilità tra due beni giuridicamente protetti a livello costituzionale in quanto entrambi finalizzati all'utilità e alla sicurezza sociale[16]. Letta in questa ottica, la proposta di revisione costituzionale in esame del Parlamento, nel coinvolgere l'art. 41, affronta senz'altro un punto dirimente, ma tocca anche, come vedremo, un nervo scoperto nell'intricato dedalo di pesi e contrappesi in cui si struttura un ordinamento giuridico democratico.

3. *Auspicabilità e rischi di una modifica della Costituzione*

Rispetto all'ipotesi di un intervento di revisione costituzionale, due sono essenzialmente le questioni sul tavolo: una prima è di metodo, una seconda è di contenuto. Entrambe, tuttavia, sono diametralmente attraversate dall'esigenza di bilanciamento tra l'effettiva auspicabilità di una riforma e i possibili rischi da essa derivanti.

Quanto alla prima questione, si contrappongono in dottrina due posizioni: da una parte si sottolinea la pericolosità di una riscrittura dell'art. 9 perché potenzialmente in conflitto con i contenuti dalla celebre sentenza n. 1146/1998 con cui la Corte costituzionale aveva sancito che i principi supremi della Costituzione non possono essere «sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale» né «da leggi di revisione costituzionale» né «da altre leggi costituzionali»; ma soprattutto perché costituirebbe, su un piano formale, un precedente molto rischioso, capace di aprire ipoteticamente la strada a interventi indiscriminati e nefasti su un terreno delicatissimo[17]; dall'altro, viceversa, si sostiene il fatto che, malgra-

[16] Tra le pronunce della Corte più rilevanti possiamo menzionare le sentenze n. 196/1998, n. 190/2001 e n. 116/2006. Per una più esaustiva ricostruzione cfr. G. Lemme, *Articolo 41 Cost. e sviluppo sostenibile: contrasto o concordanza? Note minime sulla modernità del concetto di utilità sociale*, in «Gazzetta Ambiente», 4, 2007, p. 89).

[17] A ciò si aggiunga, come sottolinea Tommaso Frosini, il ricorrere dei lemmi 'ambiente' e 'biodiversità' – declinata quest'ultima al plurale e «la cui tutela per via legislativa», ex art. 117, «è affidata in via esclusiva allo Stato» – in due punti distinti e distanti

do il progetto in esame – così come, del resto, tutti gli altri precedentemente elaborati – predisponga tecnicamente una modifica dei principi fondamentali dell'ordinamento, essendo l'articolo 9 parte integrante di essi, ciò sia del tutto conforme ai criteri individuati sempre dalla giurisprudenza costituzionale circa i limiti del procedimento ex art. 138, perché non tutti i contenuti dei primi dodici articoli presenterebbero tale carattere. Inoltre, seguendo tale ragionamento, pur considerando 'supremo' il valore della tutela del paesaggio, i tentativi di riformulazione proposti non tendono certamente ad eliminare o ad alterare la sostanza del dettato costituzionale, quanto piuttosto ad accrescere la capacità e il significato giuridico della tutela medesima[18].

Quanto alla seconda, il tema appare in dottrina parimenti divisivo e i pareri dei costituzionalisti si mostrano nel complesso assai articolati. Lungi, infatti, dal fronteggiarsi in una manichea dualità tra i sostenitori dell'intervento e i difensori dello *status quo*, dalla lettura degli studiosi emerge una serie di problematiche, difficoltà e incognite che è interessante approfondire.

In primo luogo, parte di essi non considera necessario un intervento del revisore costituzionale, dal momento che – come ampiamente ricostruito – la preziosa e costante opera ermeneutica della giurisprudenza costituzionale ha garantito, su un piano valoriale e normativo, una soddisfacente definizione della tutela ambientale ancorandola ad una lettura orientata della Costituzione stessa[19]; d'altro canto, però, si osserva come tale apprezzabile lavoro – ovvero la creazione di un diritto costituzionale dell'ambiente di formazione

del testo costituzionale, determinando oltremodo il rischio «di confusione e conflittualità» (cfr. T.E. Frosini, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *federalismi.it*, *paper*, 23 Giugno 2021, p. 3).

[18] G. Santini, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in «Forum di Quaderni Costituzionali», 2, 2021, pp. 461-462. Il problema – come rammenta sempre Santini – «del resto, era già stato sollevato in occasione di un tentativo di revisione dello stesso art. 9, avviato nella XIV Legislatura» (cfr. *ivi*, p. 462).

[19] In dottrina, occorre rammentare che la deduzione, dalla definizione stessa di paesaggio, di un concetto di ambiente come «forma del territorio» è stata teorizzata e sostenuta, diversi decenni or sono, da Alberto Predieri (cfr. A. Predieri, *Paesaggio* (*ad vocem*), in Enciclopedia del Diritto, XXXI, Milano, 1981, p. 506).

giurisprudenziale – oltre ai citati pregi, presenta tutti i difetti e i limiti del diritto casistico; e nello specifico la difficoltà di collocare il riconoscimento della tutela ambientale in una precisa, definita e stabile relazione con gli altri beni costituzionalmente garantiti[20].

In questo senso, però, vanno posti sul medesimo piano gli effetti negativi di una revisione che non raggiunga gli obiettivi che dovrebbe strutturalmente prefiggersi. Da un lato, infatti, una riforma che si limitasse a positivizzare principi e regole già consolidatisi in sede giurisprudenziale senza presentare alcun elemento innovativo, risulterebbe superflua, ridondante e, cosa più grave, inadatta a prefigurare un'adeguata prospettiva futura[21]. Dall'altro, viceversa, una riscrittura del testo, laddove introducesse nozioni nuove e concetti estranei alla dialettica costituzionale, rischierebbe di rompere l'esile equilibrio che faticosamente garantisce la coesistenza tra la pluralità dei diritti, dei doveri e delle guarentigie che gli ordinamenti costituzionali contemporanei, nella loro complessità, sono chiamati a fissare e preservare. E il tema della tutela ambientale, per l'impatto che esercita su una svariata e molteplice congerie di materie e campi, nonché per la natura intrinsecamente polisemica della nozione di 'ambiente', si presta facilmente a generare modifiche consistenti: non soltanto colpendo al cuore un sistema giuridico nei suoi principi e nelle sue norme, ma anche e soprattutto trasformando il modo di intendere il diritto stesso, a seconda del peculiare rapporto tra l'uomo e la natura che viene presupposto a suo fondamento[22].

[20] In verità, occorre ammettere che la definizione stessa di tutela ambientale ha subito, nella pur preziosissima opera del giudice della legge, non poche oscillazioni che hanno determinato una certo grado di incertezza e contraddittorietà, come icasticamente rilevato da Giampiero di Plinio passando in rassegna le eterogenee formulazioni adottate di volta in volta dalla Corte (cfr. G. di Plinio, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in *federalismi.it*, *paper*, 1 luglio 2021, pp. 3-4). Sulla questione pure cfr. G. Santini, *Costituzione e ambiente*, cit., p. 463. Sull'auspicabilità di un intervento ancora cfr. R. Montaldo, *Il valore costituzionale dell'ambiente*, cit., p. 452.

[21] Sul punto cfr. G. Santini, *Costituzione e ambiente*, cit., p. 463; F. De Leonardis, *L'ambiente tra i principi fondamentali della Costituzione*, in *federalismi.it*, 3, 2004, p. 5.

[22] M. Cecchetti, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Giuffrè, Milano 2000, pp. 1 e 4; F. De Leonardis, *L'ambiente tra i principi fondamentali della Costituzione*, cit., p. 2.

La principale insidia concerne, pertanto, l'eterogeneità delle visioni che, nell'ambito del confronto politico-parlamentare, conducono all'elaborazione di progetti di modifiche che includono nel loro alveo concetti e figure che rispondono non soltanto ad esigenze differenti, ma soprattutto ad approcci diametralmente opposti e a prospettive tra le più disparate. A riguardo, tutti i tentativi di revisione del testo costituzionale in materia presentavano questa caratteristica e quello approvato in giugno dal Senato non fa affatto eccezione. Per tale motivo, appare assai velleitario qualsiasi disegno che si ponga come scopo quello di riassumere in sé tutte le istanze che, con differente sensibilità, affiorano dagli studi che si occupano di problematiche ecologiche nonché dalla crescente emersione di istanze sociali e di movimenti culturali che promuovono con estremo vigore un cambio di passo nell'ambito delle scelte politiche e, di conseguenza, del riconoscimento giuridico di nuove tutele[23]. Tutele che non sempre, però, possono essere oggetto di un'efficace e plausibile traduzione nell'ambito del diritto, data la difficoltà di individuare per ciascuna una possibile qualificazione normativa e di attribuire ad esse un compiuto e condiviso valore prescrittivo[24].

A fronte di tale ostacoli, parte della dottrina si mostra prudenzialmente favorevole ad un intervento di revisione minimo che riguardi esclusivamente il dettato dell'art. 9 – non investendo altri articoli e, dunque, non intaccando gli equilibri esistenti tra altri diritti o posizioni costituzionalmente garantite – e che si limiti semplicemente ad accostare la tutela dell'ambiente a quella del paesaggio, senza ulteriori riferimenti che introducano nuove situazioni soggettive o nuovi beni giuridici da proteggere, ma che sia, di contro, accompagnato da una legge costituzionale, sul modello della *Charte de l'Environnement* in Francia, in cui vengano esplicitati principi e modalità d'intervento onde realizzarla concretamente[25].

[23] B. Caravita di Toritto, *Costituzione*, cit., pp. 343-345.

[24] M. Cecchetti, *La disciplina giuridica della tutela ambientale come "Diritto dell'ambiente"*, in *federalismi.it*, 25, 2006, p. 6; G. Morbidelli, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Tomo II, Giuffré, Milano 1996, pp. 1121 ss.

Tale combinato provvedimento avrebbe, secondo i suoi assertori, un duplice vantaggio: uniformare la normativa italiana a quella degli ordinamenti costituzionali di tanti paesi che hanno, nel corso degli ultimi decenni, posto un forte accento sulle tematiche ecologiche e dato maggiore centralità alla salvaguardia ambientale[26]; armonizzare la normativa esistente tanto ai principi affermatisi a un livello sovranazionale quanto alla vasta produzione legislativa e giurisprudenziale italiana[27].

4. *Uomo e natura, diritto e diritti: verso nuovi scenari*

Prescindendo dall'opportunità di un riconoscimento della tutela dell'ambiente a livello costituzionale mediante una modifica della Carta, al di là dalle posizioni di principio e dall'esame di specifici progetti, ci sono due problematiche ineludibili che investono in linea generale l'intera questione e che risaltano puntualmente al cospetto di qualsiasi tentativo di tradurre i diritti umani di terza generazione in diritti fondamentali[28].

La prima problematica riguarda il concetto in sé di diritto riconosciuto e, conseguentemente, la protezione che si intende fornirgli come parte integrante di un sistema di valori storicamente consolidatisi e giuridicamente positivizzatisi. E, in questo senso, il ricorso a categorie e lemmi che da un punto di vista semantico non appaiono definiti pacificamente né identificabili agevolmente

[25] M. Cecchetti, *Art. 9*, cit.,, pp. 240-241; Id., *La disciplina giuridica della tutela ambientale come "Diritto dell'ambiente"*, cit., pp. 189 ss.; S. Grassi, *Ambiente e Costituzione*, cit., p. 30; R. Montaldo, *Il valore costituzionale dell'ambiente*, cit., p. 454. Per un approfondimento del modello della *Charte de l'Environnement* cfr. M. Zinzi, *La Charte de l'Environnement francese tra principi e valori costituzionali*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2011.

[26] D. Porena, *'Ambiente': complessità di una nozione giuridica*, in «Ambiente Diritto», 3, 2020, p. 400.

[27] M. Cecchetti La disciplina giuridica della tutela ambientale come "Diritto dell'ambiente", cit., pp. 189 ss.; S. Grassi, Ambiente e Costituzione, cit., p. 30.

[28] N. Bobbio, *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino 1990, p. 263. Sulla distinzione tra diritti umani e diritti fondamentali, tra le possibili letture cfr. P. Giordano, *Un lessico giuridico. Testi e argomenti*, Editoriale scientifica, Napoli 2013, p. 60.

costituisce un pericoloso limite. Ma, in particolare, appare decisamente azzardato introdurre ad un livello così elevato, nelle carte costituzionali, dei termini che rimandano ad approcci teoretici del tutto alieni alla visione del mondo e alla cultura giuridica su cui un certo *ordo iuris* incontestabilmente si fonda. In particolare, calandoci ancora una volta *in medias res*, la giustapposizione di 'ambiente', 'ecosistema' e 'biodiversità' nella formulazione dell'art. 9 non può che essere foriera di una serie di asperità.

Oltre alle criticità opportunamente individuate in dottrina[29], ciò che preme osservare, in questa sede, è il fatto che ambiente, ecosistema e biodiversità costituiscono il fondamento di tre distinte impostazioni del rapporto tra uomo e natura; e, conseguentemente, della tipologia di tutela e diritti che l'ordinamento dovrebbe in sé contemplare. Nonostante la riformulazione complessiva dell'art. 9 presenti degli elementi che indiscutibilmente riaffermano un'impostazione tanto antropocentrica (il riferimento alle generazioni future[30]) quanto soggettivistica (la previsione della tutela degli animali[31]) del diritto, la sua vaghezza terminologica può favorire e innescare pericolose torsioni teoretiche.

Il ricorso alla nozione di 'ambiente', sebbene sia vaga, gene-

[29] In primo luogo, l'articolazione dei termini ambiente, ecosistema e biodiversità, in assenza di una loro precisa definizione, da un lato presuppone la volontà del revisore costituzionale di distinguere tre concetti differenti che fanno capo a tre diverse forme di tutela da riconoscere e garantire (cfr. A.L. de Cesaris, *Ambiente e Costituzione*, in *federalismi.it*, *paper*, 30 giugno 2021, p. 1); dall'altro rimanda indirettamente alla giurisprudenza costituzionale il compito di qualificare giuridicamente i tre lemmi: in questo modo si riproduce la stessa dinamica che, con la riscrittura dell'art. 9, si voleva in qualche modo oltrepassare, con l'aggravante di esporre il giudice delle leggi ad una ancor più difficile e complessa opera ermeneutica, data l'ulteriore indeterminatezza semantica che la sua nuova formulazione presenta (cfr. T.E. Frosini, *La Costituzione in senso ambientale*, cit., p. 2). Ambiente, ecosistema e biodiversità – come scrive Francesca Rescigno – "contengono ognuno un "mondo" di difficile definizione ed individuazione e forse potrebbero essere considerati come una specie di matrioska per cui menzionarli tutti appare paradossalmente riduttivo piuttosto che esplicativo" (cfr. F. Rescigno, *Quale riforma per l'articolo 9*, in *federalismi.it*, *paper*, 23 giugno 2021, p. 4).

[30] Sul tema del rapporto intergenerazionale cfr. F. Ciaramelli, F.G. Menga (a cura), *Responsabilità verso le generazioni future. Una sfida al diritto, all'etica e alla politica*, Editoriale Scientifica, Napoli 2017; T. Greco, *Da dove vengono i diritti delle generazioni future?*, in «Etica & Politica / Ethics & Politics», XX, 2018, 1, pp. 249-264; F.G. Menga, *L'emergenza futuro. I destini del pianeta e le responsabilità del presente*, Donzelli editore, Roma 2021.

[31] Come ancora osserva Rescigno, la costituzionalizzazione della dignità animale ribadirebbe, ridefinendolo, "il concetto di soggettività sotteso all'intero impianto co-

rica e soggetta a molteplici interpretazioni, preserva l'idea di una centralità dell'uomo, sia da un punto di vista filosofico sia da un punto di vista giuridico, perché connessa, anche etimologicamente, ad un'idea di spazio circostante. Viceversa, l'introduzione di termini come 'ecosistema' e 'biodiversità', oltre a generare le medesime incertezze su un piano concettuale e ad incarnare analoghe contraddittorietà in ambito giuridico, può altresì rappresentare l'incontrollato e ingovernabile viatico per l'affermazione di una *Weltanschauung* secondo la quale l'essere umano va collocato all'interno di perimetro in cui deve essere considerato come un semplice vivente tra essere viventi, come un mero essere senziente tra altri esseri senzienti e non-senzienti. Ecosistema e biodiversità, infatti, sono lemmi che dischiudono le porte, tanto nell'alveo della riflessione filosofica quanto nel quadro di una teoresi del diritto, rispettivamente a due differenti visioni del mondo: quella ecocentrica e quella biocentrica. La prima, in sostanziale contrasto con qualsiasi prospettiva individualistica, fondando sulla difesa degli ecosistemi e delle singole specie in essi ricomprese un'idea archetipica di sostenibilità, è orientata a qualificare l'uomo, in ambito giuridico, solamente come una parte di un sistema più ampio[32]; in altre parole, identificando l'ecosistema come una sorta di soggetto giuridico autonomo e indipendente rispetto alle singole parti, riconosce primariamente ad esso un diritto generale alla tutela[33]. La seconda, invece, attribuendo a tutti gli esseri viventi una rilevanza morale in una chiave, però, eminentemente anti-soggettivistica, coglie nella tutela della biodiversità un principio di equiparazione tra l'uomo e gli altri *bioi* presenti sulla Terra[34]. Ecocentrismo e biocentrismo, in sostanza, si presenterebbero come due sistemi di pensiero che,

stituzionale: un concetto non più assunto aproditticamente quale esclusiva prerogativa umana, bensì accolto nella propria intrinseca complessità in quanto articolato su livelli di sensibilità differenziati" (cfr. F. Rescigno, *Quale riforma per l'articolo 9*, cit., p. 3).

[32] M. Andreozzi, *Biocentrismo ed ecocentrismo a confronto: verso una teoria non-antropocentrica del valore intrinseco*, LED, Milano 2017, p. 23.

[33] D. Porena, *'Ambiente'*, cit. p. 400.

[34] M. Andreozzi, *Biocentrismo ed ecocentrismo a confronto*, cit., p. 24.

in ultima analisi, si declinano in due forme di olismo: il primo di stampo metafisico perché conferisce solo ad enti sovra-individuali – gli ecosistemi – un valore morale intrinseco; il secondo, invece, di natura metodologica, in quanto assegna anche ai singoli una dimensione etica, ma nel contempo antepone oggettivamente la difesa dell'universalità dei viventi alla protezione di ogni individuo particolare[35]. Nondimeno, in entrambi i casi, si prospetterebbe una forma di tutela giuridica che avrebbe come oggetto in sé la natura – nelle loro rispettive connotazioni – prescindendo degli interessi degli esseri umani, sia considerati singolarmente sia identificati come un'unica e univoca specie.

Malgrado la connessione tra questi approcci così estremi e lo sviluppo della scienza giuridica contemporanea appaia ardua – e poco concreta la possibilità di un'evoluzione dei sistemi giuridici integralmente orientata verso le finalità indicate da tali indirizzi – nel dibattito contemporaneo il richiamo a posizioni similari e la preconizzazione di soluzioni sostanzialmente affini riecheggiano anche tra gli studiosi del diritto[36]. Del resto, di fronte all'ambiguità della nozione di diritto all'ambiente e di tutela ambientale, non sono poche le voci di coloro che suppongono, accantonata l'ipotesi dell'identificazione in materia di un diritto soggettivo *tout court*, un cambiamento di paradigma in senso ecocentrico o biocentrico, valutando ovvero la possibilità che il soggetto della tutela dell'ambiente possa essere la natura stessa[37]. Fermo restando che una tale lettura si pone in assoluto contrasto con qualsiasi consolidato modello giu-

[35] *Ivi*, p. 25.

[36] Del resto, come segnala Silvia Zanini, anche la Corte costituzionale, nella sentenza n. 12 del 23 gennaio 2009 "ha avallato una sorta di "bicefalismo" delle questioni ambientali, argomentando che il termine "ambiente" riguarderebbe "l'habitat degli esseri umani", mentre il termine "ecosistema" la "conservazione della natura come valore in sé" (cfr. S. Zanini, *La tutela dell'ecosistema*, cit., p. 454).

[37] S. Bagni, *Back to the future: building harmony with nature in the European Union by learning from our ancestors*, in S. Baldin, S. De Vido, (a cura), *Environmental Sustainability in the European Union: Socio-Legal Perspectives*, Edizioni Università di Trieste, Trieste 2020, pp. 77-100; S. Baldin, *Biodiversity as a common good: insights into the Natura 2000 network and traces of a nature-based approach in the European Union*, in S. Baldin, S. De Vido (a cura), op. cit., pp. 59-76; D. Porena, 'Ambiente', cit. pp. 387-403.

ridico, con i suoi fondamenti filosofici e con i suoi principali assunti teoretici, la messa in discussione della centralità dell'essere umano – non solo come artefice ma anche come destinatario dei diritti, delle tutele e delle protezioni che il diritto, pur nel suo continuo evolversi, riconosce – non può che imbattersi in limiti invalicabili di ordine ontologico ed epistemologico[38]. Tuttavia, il solo affacciarsi sulla scena di interpretazioni di tale tenore dimostra plasticamente l'estrema cautela con cui occorre approcciare alla questione ambientale, palesando inesorabilmente quanto sia inclinato il crinale per una ridefinizione degli equilibri nella tavole dei principi e dei diritti negli ordinamenti giuridici attuali, rivelando innegabilmente quanto sia perigliosa l'oscillazione tra la condivisibile attenzione alla difesa della natura e lo scivolamento verso posizioni alquanto eccentriche, radicalmente e forzatamente ideologizzate.

La seconda problematica, in effetti, riguarda proprio il rapporto che va ad instaurarsi tra la tutela ambientale e l'insieme dei diritti fondamentali garantiti all'interno di un determinato ordinamento costituzionale. In tale ottica, il rischio ricorrente è quello di determinare uno squilibrio tra principi, regole e diritti, ovvero che i nuovi innesti, lessicali e sostanziali, possano determinare la compressione di determinate protezioni a vantaggio di altre in maniera indiretta o arbitraria. Rispetto al tema in oggetto, un passaggio che può inevitabilmente generare uno sbilanciamento concerne senza dubbio la ridefinizione della difficile coesistenza di interessi economici e istanze ecologiche. E, non a caso, anche il progetto in esame in Parlamento si occupa di ridefinire, con la modifica dell'art. 41, gli obiettivi e i limiti dell'iniziativa economica privata nonché l'individuazione di peculiari forme di danno all'ambiente e alla salute.

[38] Sull'impossibilità del superamento di un'impostazione antropocentrica del diritto costituzionale, tra le voci cfr. R. Montaldo, *Il valore costituzionale dell'ambiente*, cit, pp. 446-447; M. Cecchetti, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, cit., p. 53; B. Caravita di Toritto, *Diritto all'ambiente e diritto allo sviluppo*, cit., pp. 352-353; F. Fracchia, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in G. Rossi, (a cura), *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli, Torino 2017, p. 187.

Proprio la modifica del comma secondo dell'art. 41, così formulata, sembra clamorosamente ridimensionare la portata stessa della dignità umana che, lungi dal costituire una categoria generale in cui ricomprendere una vasta e variegata congerie di istanze e tutele, rimane sospesa, incastonata in una catalogazione più ampia che la priva del suo fondamentale ruolo e valore, ossia della sua intrinseca capacità di calamitare attorno a sé tutta una vasta gamma di protezioni e garanzie[39]. Inoltre, l'espressa previsione di finalità ambientali, accanto a quelle sociali, si inserisce in quel sottile, e spesso fragile, equilibrio tra interesse privato e interesse collettivo; un equilibrio che non si esaurisce nelle sole disposizioni dell'articolo 41, ma piuttosto si completa grazie alla nozione stessa di proprietà, attraverso il vincolo della funzione sociale contemplato dall'articolo 42 e le analoghe limitazioni previste negli artt. 43-46. L'asimmetria, che un siffatto intervento crea, rischia di determinare non soltanto un dichiarato restringimento di un diritto di libertà, ma anche lo svilimento dei diritti sociali dialetticamente connessi ad esso.

L'affermazione, nella giurisprudenza della Corte, della primarietà della tutela ambientale non implica *tout court* l'acquisizione di un primato indiscusso tra i valori costituzionalmente garantiti; in altre parole, tanto il legislatore ordinario quanto la pubblica amministrazione nell'esercizio della sua funzione sono senz'altro chiamati a perseguire tale obiettivo, ma sempre in un'ottica di bilanciamento tra tutte le finalità che l'ordinamento costituzionale riconosce e difende[40]. Pertanto, anche nelle eventuali riformulazioni del dettato costituzionale, diventa ineludibile trattare la materia novellata in modo da preservare un'adeguata proporzione tra i diritti fondamentali ed evitare la costruzione di una rigida gerarchia tra i valori che presupponga a priori il prevalere di un principio o di una tutela rispetto a tutti gli altri. In ossequio, infine, alla matrice

[39] G. Santini, *Costituzione e ambiente*, cit., 480.

[40] Su questa linea si pone, ad esempio, la sentenza n. 196/2004 della Corte costituzionale; sul punto cfr. R. Montaldo, Il valore costituzionale dell'ambiente, cit., p. 445. [1] In merito cfr. L. Cassetti, Salute e ambiente come limiti "prioritari" alla libertà di iniziativa economica?, in federalismi.it, paper, 23 giugno 2021, p. 5.

antropocentrica dei sistemi costituzionali contemporanei, sarebbe auspicabile la condivisione dell'idea che la dignità della persona si incarni nella pluralità di diritti, doveri e garanzie che, a seconda delle circostanze, delle fattispecie e delle contingenze storiche, devono trovare una loro peculiare ponderazione nell'iniziativa del legislatore, nell'azione di governo e nell'operato dei giudici[41].

[41] In merito cfr. L. Cassetti, *Salute e ambiente come limiti "prioritari" alla libertà di iniziativa economica?*, in *federalismi.it*, *paper*, 23 giugno 2021, p. 5.