

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il bene ambiente come nuovo versante della solidarietà, in controtendenza con l'individualismo totalizzante. – 3. Il riferimento alle future generazioni fra antropocentrismo ed ecocentrismo. – 4. «Anche» nell'interesse delle future generazioni. – 5. Ecologia *versus* economia? – 6. Fini sociali & ambientali. – 7. «La Repubblica tutela il paesaggio ... l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi». – 8. Considerazioni d'insieme.

1. Premessa

La riforma costituzionale in tema di ambiente, operata con la modifica degli articoli 9 e 41 Cost., è stata valutata dalla dottrina in modo piuttosto discordante. Secondo alcune autorevoli interpretazioni la Repubblica si fonderebbe ora sull'ambiente¹; si sarebbe stabilita una «primazia ecologica» e operata «una vera e propria rivoluzione destinata a modificare la Costituzione economica del nostro Paese», segnando il passaggio dal *Welfare State* all'*Environmental State*, con la rinascita dell'attività di indirizzo dell'economia da parte dei poteri pubblici². Secondo altre, invece, sarebbe auspicabile «una ulteriore revisione costituzionale che dia concretezza al futuro delle persone che vivono in una comunità di destino»³. Secondo altre ancora, all'opposto, si sarebbe dinanzi ad «una riforma inutile, anzi dannosa», emblema di normazione iconica, che nondimeno è in grado di alterare e stravolgere l'equilibrio dei principi costituzionali⁴.

Senza dubbio la riforma incide su questi ultimi⁵. Fra l'altro, anziché presentarsi come un corpo normativo a sé stante, come la Carta francese dell'ambiente⁶, le nuove disposizioni costituzionali si immettono fra le preesistenti ed entrano «fra le righe» del testo preesistente, richiedendo a maggior ragione un'interpretazione sistematica. Nessun diritto, infatti - come affermato dieci anni fa dalla Corte costituzionale nella storica sentenza sull'Ilva - può divenire «tiranno nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona»⁷.

Neppure il «diritto all'ambiente», pertanto, ammesso che se ne possa parlare in termini di situazione giuridica soggettiva⁸, può entrare nell'ordinamento come un tiranno. Con ciò non si vuole negare il problema ambientale e i gravi rischi per la vita e la salute dei viventi⁹, quanto piuttosto evidenziare un altro tipo di pericolo: quello della legittimazione di qualsiasi atto, purché posto in essere in nome dell'ambiente.

¹ A. Morrone, *Fondata sull'ambiente*, in *Le istituzioni del federalismo*, 4/2022, 783 ss. e 793.

² F. De Leonardis, *La riforma "bilancio" dell'art. 9 Cost. e la riforma "programma" dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in *Aperta Contrada*, 28/2/2022; cfr. anche 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, 63.

³ G. Demuro, *I diritti della Natura*, Editoriale, in *Federalismi*, 23 febbraio 2022, X.

⁴ Severini e P. Carpentieri, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, in *giustiziasieme.it*, 22 settembre 2021; critiche anche da T.E. Frosini, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *Federalismi*, 23 giugno 2021 e da R. Montaldo, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in *Federalismi*, 13/2022, 210.

⁵ L. Cassetti, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di "nuovi" equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente?*, in *Federalismi. Scritti in onore di Paola Bilancia*, 2 febbraio 2022, 191.

⁶ La *Charte de l'environnement* del 2004 è infatti esterna al corpo della Costituzione francese del 1958 ed è stata approvata a seguito della l. cost. 1° marzo 2005, che ha introdotto nel primo comma del Preambolo della Costituzione del 1958 un riferimento ai diritti e ai doveri definiti nella Carta. Cfr. A.O. Cozzi, *La modifica degli artt. 9 e 41 Cost. in tema di ambiente: spunti dal dibattito francese sulla Carta dell'ambiente del 2004 tra diritti e principi*, in *DPCE*, 4/2021.

⁷ C. cost., sent. n. 85/2013, a proposito del caso Ilva, dove sono venuti in rilievo il diritto alla salute, la protezione dell'ambiente, la libertà d'impresa e la tutela del lavoro.

⁸ Ne dubita M. Cecchetti, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, 1, 2022, 137, il quale ha ribadito che la riforma ha immesso nella Costituzione valori costituzionali e principi fondamentali a carattere oggettivo, affidati alla cura di apposite politiche, e non già nuovi diritti soggettivi «all'ambiente», «alla biodiversità» o «all'equilibrio ecologico degli ecosistemi».

⁹ A. Morrone, *Fondata sull'ambiente*, cit., 786, afferma che l'obiettivo del patto costituzionale, a seguito della riforma, è innanzitutto quello di liberare i viventi dal rischio di una loro estinzione.

Occorre quindi considerare il significato letterale delle *nuove parole* introdotte dal legislatore costituzionale «secondo la connessione di esse» e, al contempo, esaminare la reciprocità ermeneutica fra l'unità del tutto e i singoli elementi, che non possono comprendersi se non nel nesso e nella correlazione, secondo il c.d. il canone interpretativo della totalità e della coerenza¹⁰. Del resto fra i principi più significativi elaborati nell'ambito del "diritto ambientale" vi è quello di *integrazione*, nella consapevolezza che l'ambiente non è tanto un settore specifico, ma un modo di essere di tutti gli altri settori¹¹, come conferma l'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali UE, per la quale «un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere *integrati* nelle politiche dell'Unione». Ne è un esempio eloquente la reciprocità fra ambiente ed energia che si rispecchia, fra l'altro, nella nuova denominazione del "Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica" del governo Meloni¹².

Occorre poi domandarsi se e in che modo la riforma sia in grado di determinare un impatto sullo stesso costituzionalismo.

2. *Il bene ambiente come nuovo versante della solidarietà, in controtendenza con l'individualismo totalizzante*

Proprio a quest'ultimo riguardo, tra le tendenze del costituzionalismo odierno, si è notata «l'inclinazione a elevare ogni aspettativa o bisogno sociale a diritto fondamentale», e «la diffusione di un individualismo totalizzante, che rischia di postergare, sempre e comunque, interessi pubblici o valori collettivi che pure rappresentano, non diversamente dai diritti individuali, un collante imprescindibile per Costituzioni che ambiscono a governare comunità complesse»¹³. Rispetto a questa analisi - del tutto condivisibile - credo che l'inclusione fra i *Principi fondamentali* dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, come valori da tutelare «anche nell'interesse delle future generazioni» (art. 9 Cost.)¹⁴, possa rappresentare una novità in controtendenza con l'«individualismo totalizzante», in quanto la tutela costituzionale di questi nuovi beni è certamente annoverabile fra quegli «interessi pubblici o valori collettivi» che possono fungere da «collante» per governare comunità complesse. L'approvazione corale della riforma da parte delle forze politiche parlamentari ne è una riprova. La formulazione prescelta introduce *nuovi versanti della solidarietà* e, pertanto, nuove responsabilità politiche e sociali, se si aderisce all'idea che la tutela dell'ambiente sia un compito di tutti, istituzioni pubbliche e società civile¹⁵.

Notevole, allora, è la consonanza con la prospettiva con cui, già nel 1990, Beniamino Caravita considerava la tematica ambientale. Egli sosteneva infatti la «centralità e primarietà dell'uomo, visto in un intreccio di diritti e di doveri, individuali e collettivi, in cui i principi di solidarietà (...) devono trovare nuovo spazio di fronte ai motivi dell'individualismo: se si vuole, quasi una sorta di "fondamentalismo"

¹⁰ Come affermava il "padre" dell'ermeneutica in Italia, E. Betti, *Teoria generale dell'interpretazione*, I, Milano, 1955, 307 ss.

¹¹ S. Grassi, M. Cecchetti, *Profili costituzionali della regolazione ambientale nel diritto comunitario e nazionale*, in AA.VV., *Manuale delle leggi ambientali*, Giuffrè, Milano, 2002, 37; S. Grassi, *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, Milano, 2012, 80; M. Cecchetti, *La dimensione europea delle politiche ambientali: un "acquis" solo apparentemente scontato*, in *Federalismi*, 2012, 5; G. Rossi, *L'evoluzione del diritto dell'ambiente*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2, 2015, 7.

¹² Si consolida così la "novità" della concentrazione presso un unico plesso organizzativo di governo di tre fondamentali linee di azione - tutela della natura, territorio e mare, transizione ecologica, interdipendenza tra sfida climatica e quella energetica - a testimonianza dell'inevitabile e tardivo riconoscimento della connessione intima tra ambiente, energia e sviluppo (Cosi' R. Gingolani, audizione del 16/3/2021 dinanzi alle Commissioni congiunte Ambiente e Industria/Attività produttive dei due rami del Parlamento). Sul punto G.D. Comporti, *Energia, ambiente e sviluppo sostenibile*, in *Federalismi*, 5 giugno 2023, 168.

¹³ C. Caruso, *Su alcune tendenze del costituzionalismo odierno*, in *Rivista AIC, La Lettera*, 4/2023.

¹⁴ Cfr. il primo periodo del terzo comma introdotto dalla l. cost. 11 febbraio 2022, n. 1, ai sensi del quale La Repubblica «tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni».

¹⁵ G. Morbidelli, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Tomo II, Giuffrè, Milano, 1996, 1166.

antropologico (dell'uomo di oggi, ma anche in nome dell'uomo di domani, delle future generazioni) da opporre ad un – inaccettabile, almeno nelle sue componenti estremistiche – “fondamentalismo” ecologico»¹⁶.

Si tratta di parole attuali non solo rispetto al significato “anti-individualista” che la tutela di beni comuni ambientali, sancita ora nel contesto dei *Principi fondamentali*, comporta, ma anche per due ulteriori motivi:

- per la consapevolezza delle derive “estremistiche” cui conduce il “fondamentalismo” ecologico;
- per il riferimento alle “future generazioni”, da intendersi quale manifestazione di solidarietà di carattere intergenerazionale e quale orientamento antropologico.

3. Il riferimento alle future generazioni fra antropocentrismo ed ecocentrismo

In riferimento a questo secondo tema, la dizione prescelta dal legislatore di riforma - «anche nell'interesse delle future generazioni» - merita attenzione in una prospettiva che è, insieme, giuridica ed etica.

Per un verso, infatti, il riferimento esprime una forma di solidarietà, come già indicato da Hans Jonas¹⁷, che allarga le frontiere della cura alle generazioni future e alla natura¹⁸. Occorre valutare le previsioni possibili e aprire la via ad un nuovo dovere: il dovere di sapere, che è un sapere predittivo che deve generare “paura”; ma una paura razionale e altruistica di fronte al pericolo che potrebbe darsi nel futuro e che potrebbe riguardare non noi, ma altri senza volto e senza nome, come le generazioni future¹⁹.

Per altro verso, innegabilmente, il riferimento alle generazioni future indica un orientamento *antropologico*. D'altra parte, se davvero si vuole intendere la tutela ambientale in termini di responsabilità politica, economica e sociale, non potrebbe essere diversamente. Quale altro essere vivente, infatti, se non l'uomo, è capace di consapevolezza rispetto agli effetti che il proprio comportamento produrrà su chi verrà dopo, e sullo stesso pianeta? Chi, se non l'uomo, è in grado di assumere doveri anche con riguardo a se stesso e di prospettare soluzioni?²⁰

Ben diverso è il rapporto fra uomo e natura secondo il “fondamentalismo ecologico” criticato da Beniamino Caravita²¹. Le prospettive ecologiste, infatti, pur nella loro varietà, sono accomunate dall'auspicio per il superamento dell'antropocentrismo in favore dell'egualitarismo biocentrico: l'uomo dovrebbe eclissarsi dal centro e divenire una particella dell'universo, lasciando finalmente spazio alle altre specie. Anzi, come sostenuto dalla *deep ecology*, la prosperità degli esseri non umani richiederebbe una riduzione degli esseri umani presenti sul pianeta²², secondo evidenti influssi malthusiani e darwinisti. Nota è poi la posizione di Peter Singer, per il quale «ci sarà sicuramente qualche animale non-umano la cui vita,

¹⁶ B. Caravita di Toritto, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 1990, 23.

¹⁷ H. Jonas, *Il principio responsabilità* (1979), tr. it. di P.P. Portinaro, Einaudi, Torino, 1993.

¹⁸ Cfr. sul tema M. Gensabella Furnari, *Lineamenti di una bioetica della cura*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2023, 134.

¹⁹ H. Jonas, *op. cit.*, 284. Cfr. anche, in prospettiva economica, A. SEN, *Sviluppo sostenibile e responsabilità*, Bologna, 2010. In ambito costituzionale, cfr. R. Bifulco, *Futuro e Costituzione. Premesse per uno studio sulla responsabilità verso le generazioni future*, in *Studi in onore di G. Ferrara*, I, Torino, 2005, 287; A. D'Aloia, *Generazioni future* (Diritto costituzionale), in *Enc. dir.*, Aggiornamenti, Milano, 2016, 331; A. Spadaro, *L'amore per i lontani: universalità e intergenerazionalità dei diritti fondamentali fra ragionevolezza e globalizzazione*, in *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, a cura di R. Bifulco, A. D'Aloia, Napoli, 2008, 71. Di recente D. Porena, «Anche nell'interesse delle generazioni future». *Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione*, in *Federalismi*, 1° giugno 2022.

²⁰ Sui c.d. “diritti della natura”, M. Cecchetti, *La disciplina giuridica della tutela ambientale come “diritto dell'ambiente”*, in *Federalismi*, 2006, 57, nota come si tratti pur sempre di un punto di vista umano sulla natura e quindi non si esca dalla necessità di fare i conti con la centralità dell'uomo.

²¹ Sul tema già J. Luther, *Antropocentrismo ed ecocentrismo nel diritto dell'ambiente in Germania e in Italia*, in *Pol. dir.*, 4, 1989, 673.

²² Fra gli otto punti in cui fu articolato, nel 1984, il manifesto della Deep Ecology di A. Naess e di G. Sessions si legge: *The flourishing of human life and cultures is compatible with a substantial decrease of the human population. The flourishing of non-human life requires such a decrease.*

da ogni punto di vista, ha più valore della vita di alcuni umani»²³. Non mancano, com'è noto, tesi che argomentano l'esistenza di «diritti» degli esseri non umani. Tesi che, per inciso, la riforma costituzionale non ha accolto, dal momento che il riferimento testuale è alla «tutela» degli animali. Come si è detto, «si può benissimo riconoscere “valore in sé” alla natura non umana senza arrivare al punto di attribuirle “diritti”»²⁴.

Quanto alla prospettiva antropologica, occorre intendersi. Altro è infatti l'antropocentrismo possessivo, di stampo tecnocratico e prometeico, per cui l'uomo, con la sua scienza, è il *dominus* assoluto della natura, che ritiene di poter plasmare a piacimento, confidando ottimisticamente nel potere della tecnica²⁵, altro è l'antropocentrismo responsabile o personalista, secondo cui l'uomo, posto in posizione di preminenza su tutti gli altri esseri, non vi si relaziona in posizione di dominio, da padrone, ma come *amministratore responsabile*²⁶, secondo quell'adagio popolare per cui “la terra non l'abbiamo avuta in eredità dai nostri padri, ma in prestito dai nostri figli”. In questo caso, allora, l'uomo va riguardato non già come il pericolo, come l'essere inquinante, ma come la principale risorsa naturale, perché è l'unico vivente che può far ricorso all'intelligenza e al senso di solidarietà per la ricerca di soluzioni rispetto ai problemi, ed è l'unico che può assumere, come già visto, una responsabilità ambientale.

Del resto, è lo stesso ordinamento costituzionale ad essere *antropocentrico, in quanto fondato sul principio personalista*, oltre che su quello democratico e sociale. Sotto questo profilo può dirsi che il riferimento alle generazioni future consolida l'impronta personalista e solidale della Costituzione italiana.

4. «Anche» nell'interesse delle future generazioni

Che significato dare, allora, all'avverbio “anche” («[La Repubblica] tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, *anche* nell'interesse delle future generazioni»)?

Al riguardo si è detto che il legislatore di revisione, lungi dal compiere una scelta drastica a favore di una «impostazione marcatamente antropocentrica», avrebbe operato in modo da mantenere aperta la possibilità di politiche ispirate da concezioni ecocentriche²⁷.

Si tratta di un'interpretazione non convincente.

Per quanto appena detto, l'egualitarismo ecocentrico appare difficilmente conciliabile con il personalismo costituzionale e in particolare con il principio di dignità umana, che implica che è l'uomo ad essere *sempre* fine e mai mezzo²⁸; e questo vale anche ove la strumentalizzazione dell'uomo avvenga, in

²³ P. Singer, *Liberazione animale* (1975), tr. it. di E. Ferreri, a cura di P. Cavalieri, Milano, 2003, 20. Note sono altresì le sue affermazioni in merito ai feti, ai neonati e ai disabili, i quali sono non-persone che a determinate condizioni sarebbe anche legittimo sopprimere, essendo meno coscienti e razionali di certi animali non umani.

²⁴ Così il parere del Comitato nazionale per la Bioetica (CNB), *Bioetica e ambiente*, 21 settembre 1995, 29.

²⁵ Tale visione, come osserva J. Ballestreros, *Ecologismo personalista. Cuidar la naturaleza, cuidar el hombre*, Madrid, 1995, affonda le proprie radici addirittura agli inizi della modernità, quando i padri del razionalismo e dell'empirismo, Descartes e Bacon, sostengono che la conoscenza serve soprattutto per dominare la natura: *scientia propter potentiam*. La stessa divisione cartesiana fra *res cogitans* e *res extensa*, si osserva, ha favorito l'idea del dominio della mente sulla materia intesa come oggetto, inducendo una visione prometeica del rapporto uomo-natura. Omogenei a questa visione sono pure il mito illuministico del progresso, la tecnocrazia ottimistica di Saint-Simon e il positivismo scientifico di Comte. Anche D. Guastini, *Per una “filosofia ecologica”*, in *Dizionario del pensiero ecologico. Da Pitagora ai no-global*, a cura di R. Della Seta, D. Guastini, Carocci, Roma, 2007, 395 ss., argomenta come il punto di origine teorico che ha causato l'odierna crisi ambientale sia da ricercare nella cultura illuminista, nella presunta neutralità etica affermata dal positivismo, nell'affrancamento dalle “cose naturali”, e nella prassi scientifica, tecnologica e industriale che ne è derivata.

²⁶ È la prospettiva della dottrina sociale cristiana (*Gaudium et Spes* (1965) n. 34; *Centesimus Annus* (1991) n. 37; *Evangelium Vitae* (1995) n. 42; *Compendio della dottrina sociale della Chiesa* (2004) n. 452-462; *Laudato si'* (2015), par. 116; da ultimo, sia pure con accenti diversi, *Laudate Deum* (2023), par. 26-27).

²⁷ M. Cecchetti, *Virtù e limiti*, cit., 144.

²⁸ Nella sterminata giurisprudenza costituzionale che si è riferita al concetto di dignità umana, cfr. in particolare le sentenze nn. 293/200 e 141/2019.

ipotesi, in nome dell'“ambiente”²⁹. Nessuna politica, per il solo fatto di proclamarsi “ambientale”, può avere come effetto la degradazione dell'uomo o l'attentato alla sua vita e al suo benessere. Posizioni apertamente anti-umaniste, come quella per cui certi animali non umani avrebbero maggiore dignità di certi animali umani o come quella di chi afferma che lo sviluppo degli esseri non umani postula la riduzione degli esseri umani appaiono incompatibili con la Costituzione, nonché con il quadro costituzionale comune europeo³⁰.

Non si può quindi essere in parte personalisti e in parte anche ecocentristi, perché le due posizioni si ispirano a principi divergenti: nell'una il perno è l'uomo con i relativi diritti inviolabili, come singolo e nelle formazioni sociali; nell'altra, l'uomo non è che un animale fra gli altri, una delle tante particelle dell'universo, la più inquinante, quella colpevole. Quale sia poi la ricaduta concreta dell'uno e dell'altro approccio, lo si comprende bene dinanzi a casi come quello della morte di Andrea Papi, il ragazzo trentino sbranato dall'orsa JJ4 lo scorso aprile 2023, se si considerano gli argomenti su cui si basano le posizioni che si sono confrontate nell'accesa discussione che ne è derivata.

L'egualitarismo biocentrico, inoltre, è in contraddizione con quell'alto grado di responsabilità nei confronti della natura che è richiesto all'uomo, e che non è esigibile dagli altri esseri viventi o senzienti. Questa constatazione suppone «una riscoperta della distinzione ontologica dei gradi dell'essere»³¹. E, d'altra parte, difendere la prospettiva della “responsabilità ambientale” - piuttosto che quella del “diritto all'ambiente”³² - significa difendere una prospettiva personalista e relazionale, dove i diritti e i doveri si integrano reciprocamente.

Sembra opportuno precisare, comunque, che l'approccio eco-centrico o biocentrico che qui si sta criticando non va confuso con l'approccio c.d. *One Health*, che segnala, piuttosto, l'importanza della prevenzione in ambito sanitario, ambientale e climatico, nella consapevolezza dell'intreccio e della reciprocità fra questi aspetti³³. Altro è infatti riconoscere che l'uomo è *parte* della natura, altro è *uguagliare* l'uomo agli altri esseri della natura o perfino ritenerlo inferiore ad altri esseri o incapace di azioni conformi all'ordine della natura³⁴.

L'avverbio “anche”, in coerenza con il quadro costituzionale, sembra piuttosto utile a evidenziare, a parere di chi scrive, che *l'ambiente è un patrimonio*. E ciò secondo due profili.

Innanzitutto, la circostanza che l'art. 9 Cost., nel comma precedente, tuteli «il paesaggio e il *patrimonio* storico e artistico della Nazione» non è ininfluente rispetto all'interpretazione del nuovo terzo comma, il quale, del pari, affida alla Repubblica la tutela di beni comuni destinati a durare nel tempo, come una ricchezza comune e un'eredità da trasmettere³⁵. In questo senso la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi «*anche* nell'interesse delle future generazioni» significa che va esclusa una concezione consumistica della natura, a vantaggio esclusivo delle generazioni presenti.

²⁹ Sull'anti-umanesimo presente in talune raffigurazioni della natura cfr. CNB, *Bioetica e ambiente*, cit., 38.

³⁰ La relativa Carta dei diritti fondamentali, se all'art. 37, come già visto, tutela l'ambiente (ed è significativo che ciò si affermi nel Capo IV, sulla Solidarietà), nel primo articolo recepisce il principio cardine, etico e costituzionale, per cui «la dignità umana è inviolabile. Essa deve essere rispettata e tutelata».

³¹ *Ibidem*.

³² M. Cecchetti, *op. ult. cit.*

³³ Il termine *One Health* ha ottenuto un riconoscimento globale all'inizio del millennio, anche a motivo dell'istituzione di un ufficio dedicato al tema all'interno dei US Centers for Disease Control and Prevention. Cfr. ora WHO, *Tripartite and UNEP support OHHLEP's definition of “One Health”*, 1 December 2021. Sulle origini dell'approccio *One Health*, R.M. Atlas, *One Health: its origins and future*, in *One Health: The Human- Animal-Environment Interfaces in Emerging Infectious Diseases*, a cura di JS Mackenzie, M. Jeggo, P. Daszak, J. Richt, 2012, Berlin, Springer, 1–13. cfr. Più di recente, M.H. Murray, J. Buckley, K.A. Byers et al., *One Health for All*, in *Annual Rev. Ecol. Evol. Syst.*, 2022, n. 53, 403-426.

³⁴ Cfr. CNB, *Bioetica e ambiente*, cit., 30.

³⁵ La traduzione inglese di patrimonio con *heritage*, che pure indica l'eredità in senso valoriale, evidenzia questa accezione.

In secondo luogo, l'avverbio "anche" è idoneo a sottolineare che, proprio perché la natura non è un'utilità ma è un patrimonio, si è dinanzi ad *un bene in sé*, a prescindere dal vantaggio immediato e concreto che gli uomini di ogni generazione ne potrebbero ricavare³⁶. La preminenza dell'uomo rispetto agli altri esseri viventi, il riconoscimento delle conquiste della scienza e della tecnologia e lo stesso principio personalista, se escludono quegli approcci che Beniamino Caravita ha definito di «fondamentalismo ecologico», possono escludere, del pari, approcci opposti, di tipo tecnocratico e utilitarista, secondo i quali le scelte etiche e politiche dovrebbero basarsi sul calcolo finanziario costi/benefici, in termini di convenienza e di profitto³⁷. L'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi vanno dunque tutelati pure se, apparentemente, questa tutela non "serve", ossia non genera interesse, utilità o vantaggio economico. Si tratta insomma di riproporre «il senso di stupore davanti all'interdipendenza di tutti gli esseri e fenomeni naturali, la prelazione del bene sull'utile»³⁸.

La constatazione non è priva di rilievo rispetto al costituzionalismo. Mostra infatti come alcuni beni comuni - il paesaggio, il patrimonio storico-artistico, l'ambiente, la biodiversità, gli ecosistemi - siano sottratti alla negoziazione e siano indisponibili³⁹. Si rafforza così la convinzione che, fra i beni costituzionali, ve ne sono molti non negoziabili e monetizzabili, perché non tutto ha un prezzo e può essere acquistato, per quanto vi sia l'accordo⁴⁰.

5. *Ecologia versus economia?*

Si approda così alla questione, cruciale, dei rapporti fra attività economica e ambiente, e quindi alle modifiche operate all'art. 41 Cost., che tutela la libertà di iniziativa economica, anche se non in modo assoluto. Il secondo comma nel suo testo originale già prevedeva, com'è noto, che quest'ultima non potesse svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La riforma ha anteposto a questi valori anche il danno alla salute e all'ambiente. E laddove, al terzo comma, già si prevedeva che la legge potesse determinare i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata «a fini sociali», la riforma ha aggiunto «e ambientali».

Di questo binomio - *ecologia ed economia* - potrebbe darsi una lettura "antagonista", ecologia *versus* economia e ritenere che fra le ragioni dell'impresa e quelle dell'ambiente vi sia un'opposizione irriducibile. L'interesse economico sarebbe nemico dell'ambiente e le ragioni di quest'ultimo sarebbero un fastidioso intralcio al profitto. La responsabilità ambientale sarebbe così un fattore anti-economico, che ostacola la libertà di iniziativa, la crescita, lo sviluppo. Si tratta di un approccio solo apparentemente caricaturale, perché di fatto trova riscontro nei comportamenti politici adottati in svariati luoghi dell'italica penisola, dove gli investimenti nella cura del territorio vengono ritenuti, da molti amministratori locali, sprecati, rinviabili e comunque non prioritari per lo sviluppo economico.

³⁶ Cfr. ad es. la Carta della Natura delle Nazioni Unite (1982), che afferma: «Ogni forma di vita è unica e merita di essere rispettata quale che sia la sua utilità per gli esseri umani».

³⁷ Interessante è l'approccio utilitarista di P. Singer, *Etica pratica*, Liguori, Napoli 1991; J. Harris, *The Value of Life*, Routledge, London, 1985.

³⁸ D. Guastini, *Per una "filosofia ecologica"*, cit., 418.

³⁹ Cfr. CNB, *Bioetica e ambiente*, cit., 37.

⁴⁰ Proprio in questo risiede il limite della c.d. "tassazione ambientale" (tributi in rapporto alle emissioni inquinanti) e del "mercato dei diritti di inquinamento" (su cui E. Raffiotta, *Gli strumenti economici per la tutela dell'ambiente*, in *Diritto dell'ambiente*, a cura di B. Caravita, L. Cassetti, A. Morrone, Il Mulino, Bologna, 2016, 360), come pure della tesi di P.W. Taylor (*Respect for nature. A theory of environmental ethics*, Princeton University Press, Princeton, 1986) della c.d. "giustizia restitutiva", che propone di compensare l'alterazione di ambienti naturali per sfruttamenti eccessivi con la ricostruzione in altre sedi di ambienti analoghi. Il rischio è infatti quello di legittimare l'inquinamento, purché se ne paghi il relativo prezzo.

Ma il punto è proprio questo. Mentre può essere talvolta vero che, nel breve e medio termine, sia redditizio puntare all'immediato profitto incuranti dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi - come pure della sicurezza, della libertà e della dignità umana - nel lungo periodo, invece, un tale tipo di politica e di economia influisce negativamente sulla stessa ricchezza e sullo stesso sviluppo socio-economico. L'esempio più lampante, riferito alla peculiarità del nostro Paese⁴¹, è quello dell'economia del turismo. Non senza riferimenti a recenti eventi disastrosi, è evidente che l'incuria del territorio (con conseguenze quali allagamenti, frane e smottamenti), la negligenza (o, peggio, il dolo per fini di lucro) nella sicurezza delle infrastrutture, l'inquinamento di ogni tipo, incluso quello acustico, siano tutti fattori idonei a disincentivare, a lungo andare, l'afflusso turistico, con conseguenti perdite di *chances* economiche.

La vera sfida - che è innanzitutto una sfida di carattere culturale - è allora quella della sinergia fra l'attività d'impresa e la tutela dell'ambiente, nella consapevolezza che gli interessi, alla lunga, sono tra loro convergenti⁴². Del resto l'economia e l'ecologia hanno la stessa radice etimologica, quella di *oikia*, casa (economia=amministrazione della casa; ecologia=discorso sull'ambiente di vita o *habitat*)⁴³. Altrettanto suggestiva è l'endiadi coniata da Carlo Linnè, "economia della natura", con la quale egli alludeva alla "meravigliosa macchina dell'universo", tutta disposta secondo un chiaro disegno, per assolvere a una precisa funzione e conseguire un evidente obiettivo⁴⁴. La sfida della convergenza fra questi due ambiti, tuttavia, proprio perché di lungo periodo, richiede l'intervento pubblico a tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, e include certamente la protezione del clima attraverso azioni globali⁴⁵.

Al riguardo sembrano tuttavia importanti due considerazioni, per evitare di cadere in quel "fondamentalismo ecologico" cui alludeva Beniamino Caravita.

La prima, solo apparentemente ovvia, è che il diritto d'iniziativa economica resta esercizio di un diritto costituzionalmente garantito anche se non persegue fini di utilità sociale⁴⁶, e anche se non finalizzato allo sviluppo della libertà, della sicurezza e della dignità umana⁴⁷, nonché - va aggiunto ora - della salute e dell'ambiente. Lo stesso vale con riguardo al nuovo terzo comma e ai fini sociali e ambientali: nessuna disposizione dell'art. 41 Cost. può significare una negazione della libertà sancita nel primo, anche se, certamente, il legislatore è chiamato a programmare e a controllare per fini sociali e ambientali⁴⁸, e il privato è tenuto al rispetto di quei punti di riferimento legislativi - non incondizionati, sindacabili dal giudice delle leggi - nell'organizzazione della propria attività⁴⁹. È interessante ricordare, poi, quanto notava Vittorio Bachelet, e cioè che la Costituzione non usa il termine "pianificazione" e pertanto gli strumenti che il legislatore è legittimato a usare, lungi dall'essere di pianificazione totalitaria⁵⁰, potranno essere di programmazione indicativa o per incentivo⁵¹.

⁴¹ Su cui pesa, fra l'altro, la fragilità sismica, idro-geologica e climatica (*WHO-UNCCC Climate change and health country profile: Italy, 2018*).

⁴² Sottolinea l'importanza del "bilanciamento" fra economia e ambiente P. Logroscino, *Economia e ambiente nel "tempo della Costituzione"*, in *Federalismi*, 22 novembre 2022, 93. Cfr. inoltre C. Feliziani, *Industria e ambiente. Il principio di integrazione dalla rivoluzione industriale all'economia circolare*, in *Dir. amm.*, 2020, 843.

⁴³ Economia (*οίκου + νόμος*, lett. governo della casa). Ecologia (da *οίκου + λόγος*, lett. discorso razionale sulla casa come luogo e ambiente del vivere).

⁴⁴ C. Linnè, *Oeconomia naturae*, (1749) in *Amoenitates academicae*, II, 1762.

⁴⁵ A.O. Cozzi, *op. cit.*, 3400; R. Bifulco, *ambiente e cambiamento climatico nella costituzione italiana*, in *Rivista Aic*, 2, 2023.

⁴⁶ Sul dibattito relativo in Assemblea costituente e sulla posizione di L. Einaudi, che accusò di pericolosa genericità la clausola dell'"utilità sociale", cfr. A.C. 13 maggio 1947, antim.

⁴⁷ A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali*, Parte speciale, Cedam, Padova, 1992, 487; M. Mazziotti, *Il diritto al lavoro*, Giuffrè, Milano, 1956, 183; G. Minervini, *Contro la «funzionalizzazione» dell'impresa privata*, in *Riv. dir. civ.*, 1958, 618; F. Santoro-Passarelli, *Proprietà privata e Costituzione*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1972, 960; G. Morbidelli, *Iniziativa economica privata*, in *Enc. giur.*, XVII, Treccani, Roma, 1989, 3.

⁴⁸ Secondo P. Logroscino, *op. cit.*, 97, l'art. 41, comma 3, non prescriverebbe al legislatore un dovere di intervento ma una facoltà.

⁴⁹ A Pace, *op. cit.*, 488; A. Barbera, *Leggi di piano e sistema delle fonti*, Giuffrè, Milano, 1968, 5; L. Paladin, *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1995, 678.

⁵⁰ Difende la compatibilità fra pianificazione e democrazia A. Predieri, *Pianificazione e Costituzione*, Edizioni di Comunità, Milano, 1963, 52 e 427.

⁵¹ Così V. Bachelet, *Legge, attività amministrativa e programmazione economica*, in *Giur. cost.*, 1961, 918, il quale sottolinea come la Costituzione in modo consapevole non abbia utilizzato il termine pianificazione, preferendo quello di programmazione.

Il legislatore, però, non è tenuto solo a spingere gentilmente - o anche con fortemente, con incentivi considerevoli, come del resto sta facendo da vari anni⁵² - le iniziative dell'imprenditore in settori che promuovano la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi. Infatti, ai sensi dell'art. 41, terzo comma, è necessario indirizzare e coordinare a fini sia ambientali, sia sociali. Anche l'economia verde è un *business* che persegue logiche di profitto e di *self interest*, e non assicura, di per sé, che la relativa attività economica determini sviluppo sociale. La stessa *blue economy* - considerato l'approdo più evoluto dopo la *brown* e la *green economy* - volta alla produzione e a modelli di consumo orientati alla tutela dell'ambiente ("produci per migliorare l'ambiente")⁵³ - è pur sempre una *economy*. Invece è alla *policy* che spetta tenere insieme le finalità ambientali con gli altri principi, diritti, doveri e finalità costituzionali.

Diversamente potrebbero tornare a costituirsi aree di "immunità" economica, come accadeva negli ordinamenti ottocenteschi, dove la proprietà era inviolabile e sacra, intoccabile⁵⁴. Il rischio, oggi, parafrasando quanto osservava Predieri, è che sia l'impresa *green* o *blue* a diventare *inviolabile, sacra ed intoccabile*, nonché legittimata a diventare essa stessa centro di indirizzo, travalicando il confine dell'area che le è assegnata⁵⁵.

6. Fini sociali & ambientali, insieme

La nuova disposizione costituzionale, mentre ben può legittimare forme e strumenti di "regolazione pubblica" per la protezione dell'ambiente⁵⁶, non può tuttavia trascurare di valutare gli effetti sociali delle stesse politiche, secondo un'opzione «pro clima» che, in nome dell'emergenza planetaria - o in nome della sicurezza pubblica⁵⁷ - è abilitata a dominare su tutto, in base all'assunto per cui la destabilizzazione climatica determinerebbe la fine di tutti gli altri diritti e interessi da ponderare⁵⁸. Lo stesso, e a maggior ragione, potrebbe dirsi, del resto, di altri beni e valori, come «la pace e la giustizia fra le Nazioni», mancando i quali si rischiano conseguenze gravissime in termini di sicurezza planetaria e di ordine pubblico, come appare chiaro in questi giorni, dinanzi alla crisi israelo-palestinese. Significativa, ancora una volta, è l'affermazione per cui nessun valore o diritto può divenire «tiranno nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona». Nessuna programmazione verde dell'economia può insomma disinteressarsi degli effetti sociali delle relative politiche nel breve, nel medio e nel lungo periodo⁵⁹.

Di conseguenza l'idea di una «primazia ecologica»⁶⁰, così come quella di una «gerarchia» fra la salute, l'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, non sembrano chiavi interpretative

⁵² I finanziamenti globali per il clima sono quasi raddoppiati nell'ultimo decennio, con una media annua di 480 miliardi di dollari (cfr. Climate Policy Initiative, *Global Landscape of Climate Finance: A Decade of Data*, 27/10/2022 [https://www.climatepolicyinitiative.org/publication/global-landscape-of-climate-finance-a-decade-of-data/#:~:text=3%3A%20Finance%20towards%20renewable%20energy,fuels%20\(IEA%2C%202021\)](https://www.climatepolicyinitiative.org/publication/global-landscape-of-climate-finance-a-decade-of-data/#:~:text=3%3A%20Finance%20towards%20renewable%20energy,fuels%20(IEA%2C%202021),)), ultimo accesso 15/09/2023.

⁵³ Così F. De Leonardis, *La riforma bilancio*, cit., 12, che distingue i tre commi dell'art. 41 Cost. in base ai modelli economici di riferimento, cosicché il primo si riferirebbe alla *brown* o *red economy* (economia dell'usa e getta) il secondo all'economia *green* (produci senza inquinare), mentre il terzo prenderebbe a modello la *blue economy* (produci per migliorare l'ambiente).

⁵⁴ Così A. Predieri, *op. cit.*, 17 ss.

⁵⁵ *Ivi*, 241.

⁵⁶ L. Casseti, *Riformare l'art. 41*, cit., 200.

⁵⁷ Per R. Bifulco, *Ambiente e cambiamento climatico*, cit., 143, «il clima diventa parte del diritto della sicurezza pubblica» e, con richiami ad Hobbes, la tutela dell'ambiente è «il bene principale che il Sovrano deve garantirci».

⁵⁸ Sull'opzione «pro clima», che si riscontra nei contenziosi dei Paesi ad alto reddito, M. Carducci, *L'approccio One Health nel contenzioso climatico: un'analisi comparata*, in *Corti supreme e salute*, 3/2022, 747.

⁵⁹ In questo senso M. Cecchetti, *La riforma degli articoli 9 e 41 Cost.*, in *Quad. cost.*, 2022, 353, afferma che «i fini ambientali non possono costituire un obiettivo autonomo, ma debbono essere realizzati congiuntamente ai fini sociali».

⁶⁰ Cui si riferisce F. De Leonardis, *op. ult. cit.*, 14.

accogliabili⁶¹, dovendosi piuttosto preferire la ricerca di un ragionevole punto di equilibrio tra diverse finalità, per una composizione bilanciata di tutti i diritti e di tutti i beni tutelati.

Il terzo comma dell'art. 41, nell'indicare il perseguimento di fini sia sociali, sia ambientali, rappresenta peraltro una bussola importante, che va al di là dei confini nazionali, esprimendo un criterio di sviluppo equilibrato, attento ad una pluralità di fattori.

Al riguardo si registra un ampio consenso - almeno sul piano teorico - sulla comune responsabilità nei confronti dell'equilibrio climatico, anche nell'interesse delle generazioni future, "dei nipoti"⁶². Minore appare invece la sensibilità per la situazione sociale delle popolazioni che vivono in altre parti del globo (si potrebbe dire per i "fratelli" o per i "cugini"?), in particolare per le loro prospettive di sviluppo e di fabbisogno energetico. E tuttavia, se oggi la Costituzione ingloba espressamente il principio di solidarietà verso le generazioni future, tale solidarietà non può che estendersi anche alle generazioni presenti che vivono in altre parti del globo. Occorre dunque pensare globalmente *sia* le politiche ambientali, *sia* lo sviluppo sociale⁶³.

In proposito sembra poi opportuno non tralasciare alcuni dati di contesto, a partire da quello per cui l'UE è responsabile delle emissioni mondiali per circa il 7-8% del totale. I suoi sforzi per la riduzione delle emissioni e i suoi investimenti colossali non hanno effetto se non si agisce simultaneamente a livello globale: l'anidride carbonica si immagazzina infatti nell'atmosfera e si distribuisce ugualmente attorno alla Terra. Purtroppo le emissioni, a livello mondiale, continuano inarrestabili, e il 2022 ha fatto segnare il picco mondiale dei consumi di carbone⁶⁴. Inoltre non va dimenticato che la pur notevole e apprezzabile riduzione delle emissioni nel continente europeo è avvenuta, in parte, a motivo della delocalizzazione dell'industria in Paesi dove le norme ambientali mancano, dove si utilizzano fonti fossili inquinanti, e soprattutto condizioni di lavoro incuranti dei diritti dei lavoratori. Le emissioni ridotte da una parte del mondo recuperano così da un'altra. Peraltro le aree esterne all'OCSE rappresentano circa i 4/5 dell'umanità e, in molte di queste, il carbone continua ad essere la principale fonte di energia a basso costo⁶⁵.

Un'attenzione specifica merita la Cina, le cui emissioni valgono oltre il 33% del totale (e che da sola supera l'insieme di Stati Uniti, Unione europea, India e Russia)⁶⁶. Paradossalmente, proprio dalla Cina dipende invece l'approvvigionamento europeo e persino mondiale degli elementi costitutivi dei metalli e dei materiali necessari - delle "terre rare" - per le tecnologie verdi e digitali⁶⁷; materiali limitati, "non rinnovabili", e con un costo anche energetico d'estrazione⁶⁸. La dipendenza energetica dalla Cina, peraltro, non è priva di incognite sul piano geopolitico, e non sembra da trascurare che diversi sono i principi ispiratori di quell'ordinamento giuridico, quanto ai diritti e alle libertà.

⁶¹ Afferma L. Cassetti, *Riformare l'art. 41*, cit., 199 che la "gerarchia" non sembra praticabile.

⁶² Cfr. ad es. la Risoluzione A/76/L.75 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 28 luglio 2022, che riconosce il diritto umano universale a vivere in un ambiente sano e sicuro per affrontare le minacce rappresentate dal cambiamento climatico. Rileva, poi, il tema dell'efficacia extraterritoriale del diritto all'equilibrio climatico, rispetto a cui rileva la nota sent. del Tribunale costituzionale federale tedesco del 24 marzo 2021. Sul punto R. Bifulco, *Ambiente e cambiamento climatico*, cit., 142.

⁶³ Sul problema dell'aumento globale della povertà, sulla globalizzazione e sul ruolo dello Stato in economia, cfr. A. Poggi, *Oltre la globalizzazione. Il bisogno di uguaglianza*, Mucchi, Modena, 2020.

⁶⁴ Sta facendo discutere, guardando all'Europa, la decisione della Germania di ricorrere a centrali a carbone in disuso tra le più inquinanti d'Europa per le loro enormi emissioni di CO₂, per assicurare l'approvvigionamento energetico del Paese, messo in crisi dalla guerra russo-ucraina.

⁶⁵ Per queste osservazioni C. Testa, *L'Europa Non è la ZTL del Mondo*, in *Astrolabio*, 27/02/2023, <https://astrolabio.amicidellaterra.it/node/2891>.

⁶⁶ Cfr. United Nations Environment Program, *The Emissions Gap Report 2022*, <https://www.unep.org/resources/emissions-gap-report-2022>.

⁶⁷ G. Pitron, *La guerra dei metalli rari*, Luiss Press, 2019; World Bank, *The Growing Role of Minerals and Metals for a Low Carbon Future*, 2017, secondo cui la domanda globale di "minerali strategici" quali il litio, la grafite e il nichel aumenterà rispettivamente del 965%, 383% e 108% entro il 2050.

⁶⁸ Sulla questione G. Brussato, *Energia verde? Prepariamoci a scavare. I costi ambientali e sociali delle energie rinnovabili*, Montaonda ed., San Godenzo, 2021.

In questo quadro spicca poi la gigantesca disuguaglianza nei livelli di benessere economico e di consumo energetico. In termini di *gigajoule pro capite*, nel 2022, si passa dai 235 del Nord America ai 14 dell’Africa⁶⁹. Quasi un miliardo di persone è privo di elettricità. Esiste pertanto un enorme fabbisogno inappagato di energia, indispensabile per lo sviluppo, e non si può certamente sperare nella perdurante povertà di larga parte del mondo⁷⁰. Anche per questo è cruciale l’investimento in tecnologie *low carbon* accessibili e a basso costo, secondo il criterio di neutralità tecnologica.

Non possono essere ignorate, fra l’altro, le condizioni in cui vengono effettuate, fuori dalla vista del mondo occidentale, l’estrazione e la lavorazione di tali minerali e materiali per la mobilità elettrica e per la produzione di elettricità attraverso l’eolico e il fotovoltaico. Iconica è l’immagine del bambino africano sporco e vestito di stracci, intento ad estrarre con le mani il litio da una fossa, mentre un biondo bambino dell’emisfero nord, seduto in una lucente auto elettrica con la sua mamma, lo ringrazia.

Ma la questione sociale in relazione alla transizione energetica non investe solo le popolazioni dei Paesi meno sviluppati. I finanziamenti globali per il clima, con un trend di 480 miliardi di dollari l’anno, hanno un loro costo anche nell’area Ocse e in particolare nella UE. Di questo è consapevole la stessa Commissione europea, la quale, nell’*European Green Deal* (COM 2019 640 final) - che persegue l’ambiziosissimo obiettivo della neutralità climatica entro il 2050, nonché la riduzione entro il 2030 delle emissioni nette di gas ad effetto serra nell’UE di almeno il 55% rispetto al 1990⁷¹ - include anche quello di una “società giusta e sostenibile”, dichiarando di volersi assumere i “costi sociali” di tale transizione (*no person and no place left behind*). Ma appare ormai chiaro che gli investimenti per le rinnovabili, i *bonus* e i contributi hanno anche effetti inflattivi e regressivi e determinano un cospicuo ricorso all’indebitamento pubblico, che non è nell’interesse delle future generazioni⁷², mentre già pesa sugli strati più deboli della generazione presente.

Deve quindi essere attentamente soppesato, in relazione ai risultati effettivamente conseguibili, il costo sociale di alcune strategie ecologiche (fra le più discusse: il “pacchetto Fit for 55” del *Green Deal* europeo, che prevede il blocco di nuove auto a benzina o diesel entro il 2035 e il passaggio ai veicoli a zero emissioni, con tutto ciò che questa rapida transizione può significare per la filiera industriale del settore automobilistico tradizionale e per l’occupazione). Si tratta di valutazioni doverose, specie dal punto di vista di un ordinamento che richiede al legislatore di perseguire «fini sociali e ambientali», di tutelare il lavoro e di promuovere le condizioni che rendano effettivo questo diritto.

L’integrazione fra diritti e beni, e le soluzioni ponderate vanno ricercate anche rispetto ad un’altra questione, quella della tutela del paesaggio in relazione agli impianti di energia rinnovabile.

7. «La Repubblica tutela il paesaggio...l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi»

Al riguardo, infatti, si è venuta a determinare una crescente polarità fra gli interessi paesaggistici e quelli, funzionali alla decarbonizzazione, delle tecnologie energetiche che implicano, in particolare,

⁶⁹ Energy Institute, *Statistical Review of World Energy*, 2023.

⁷⁰ Sul punto M. Carducci, *op. cit.*, 749, mette in evidenza come l’opzione «pro natura» nel contenzioso climatico del Sud del mondo - che si distingue da quella «pro clima» - torna a collocare al centro delle discussioni giudiziali la dimensione sociale, al fine di rimarcare che nessuna *One Health* sarà mai effettiva se non si sradicano le condizioni di ingiustizia strutturale sui soggetti coinvolti. Risalta, in questo caso, «l’invocazione di un diritto alla transizione energetica “giusta”, che pretenda come prioritaria e non bilanciabile, invece della decarbonizzazione cara all’opzione “pro clima”, la riparazione delle ingiustizie strutturali dei territori».

⁷¹ Cfr. il c.d. pacchetto Fit for 55%.

⁷² Com’è noto la l. cost. 1/2012, riformando gli artt. 81 e 97 Cost., ha inteso razionalizzare le procedure di finanza pubblica anche in una prospettiva di tutela e di responsabilità nei confronti delle generazioni future. Cfr. A. SCIORTINO, *Sostenibilità del debito pubblico e proposta di riforma del Patto di stabilità e crescita*, in *associazioneidecostituzionalisti.it, La Lettera*, 7/2023.

installazioni di pale eoliche e pannelli solari, specie ove si consideri che queste sono avvenute in molti casi in assenza di una pianificazione integrata del territorio⁷³, su vaste aree del Bel Paese⁷⁴. In questo caso, fra l'altro, le proteste delle comunità locali non possono liquidarsi come una forma di particolarismo, né annoverarsi nella categoria di coloro che gridano *not in my back yard*, perché il paesaggio non è un cortile privato, ma un bene pubblico, oggetto di specifica tutela costituzionale. Peraltro è lo stesso T.U sull'ambiente, d. lgs. n. 152 del 2006, ad esigere il coinvolgimento delle regioni e di tutti gli enti locali interessati dagli impatti degli interventi proposti⁷⁵, mentre la Corte costituzionale, anche in materia di "energia", ha costantemente additato, in presenza di interessi ed esigenze di diversa matrice, il principio di leale collaborazione⁷⁶.

Oltre al problema estetico rileva poi un altro tema, che è quello dell'occupazione estensiva di suolo - in particolare ad opera degli impianti fotovoltaici a terra - che trasforma talvolta pregevoli territori agricoli in zone industriali, contraddicendo fra l'altro un altro degli obiettivi del *Green Deal*, quello della protezione del suolo per evitarne il consumo, favorire la biodiversità e contrastare gli effetti di eventi climatici avversi. Quali sono le conseguenze sociali, a lungo termine, di una tale dismissione, se si considera, fra l'altro, l'importanza dell'economia agricola per un approvvigionamento alimentare salubre, di qualità e accessibile a tutti?⁷⁷

In proposito non va dimenticata la norma costituzionale - ancora oggi preziosa - volta a «conseguire il razionale sfruttamento del suolo e a stabilire equi rapporti sociali» attraverso l'azione legislativa (art. 44 Cost.)⁷⁸ e neppure l'esplicito impegno della Repubblica a tutela del paesaggio, di cui all'art. 9 Cost., che esige garanzie concrete e scelte politiche e amministrative idonee ad individuare, regione per regione, soluzioni attentamente meditate che tengano conto di tutti i beni e gli interessi coinvolti. Come affermato dalla Corte costituzionale, la tutela deve essere sempre «sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro»⁷⁹. Peraltro il recente rapporto dell'ISPRA su "Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici"⁸⁰ considera che, «data la vasta disponibilità di superfici a minore impatto ambientale, si potrebbe formulare un mix di localizzazioni che non solo risponde alle esigenze energetiche, ma minimizza anche il consumo di suolo»⁸¹.

In ogni caso la riforma che ha introdotto la tutela dell'ambiente in Costituzione non può avere l'effetto di ridurre la tutela del paesaggio⁸². Al contrario, la riforma ha in un certo senso riconsegnato al

⁷³ A. Predieri, *op. cit.*, 33, definisce la pianificazione come un complesso organico, coerente, finalizzato, di decisioni fondamentali prese *ex ante* dai pubblici poteri, che coordinano *ex ante* le decisioni sugli investimenti, sulla produzione, sugli obiettivi sociali e afferma che la pianificazione economica è a sua volta parte di un piano di azione e di obiettivi politici. In tema di individuazione delle aree per le rinnovabili, invece, le prime linee guida nazionali, emanate soltanto nel 2010 dal MISE, a distanza di sette anni dal d. lgs. 387/2003, si sono limitate a porre direttamente in capo alle regioni la facoltà di procedere alla indicazione di aree e siti non idonei all'installazione di specifiche tipologie di impianti.

⁷⁴ Sul tema cfr. P. Carpentieri, *Relazioni e conflitti tra ambiente e paesaggio*, in *Federalismi*, 5 giugno 2023; M. Santini, *Ambiente e paesaggio tra conflitti valoriali ed istituzionali*, in *Urbanistica e Appalti*, n. 3 del 2020, 302 ss. Sul contenzioso Cons. St., sez. VI, 9 giugno 2020, n. 3696; Id., sez. IV, 12 aprile 2021, n. 2983; Id., sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8167.

⁷⁵ Cfr. da ultimo Tar Campania, sez. VII, 23 ottobre 2023, n. 05768.

⁷⁶ C. cost., sent. n. 50 e 219/2005; 88/2009; 278/2010; 33/2011; 240/2020.

⁷⁷ Interessante la petizione dei giovani agricoltori <https://giovanimpresa.coldiretti.it/notizie/eventi/pub/clima-al-via-petizione-contro-pannelli-mangia-suolo/>, che propongono che le regioni e gli enti locali effettuino la programmazione individuando il luogo idoneo all'installazione del fotovoltaico nelle aree da bonificare, nei terreni abbandonati, nelle zone industriali obsolete e nei tetti delle strutture produttive anche agricole, anziché utilizzare terreni fertili utili all'agricoltura, che già producono valore economico, sociale ed ambientale.

⁷⁸ Cfr. A. Simoncini, *Il terreno agricolo: profili costituzionali*, in I Georgofili, *La terra coltivata: strumento di produzione per le imprese agricole*, Quaderni, IV, 2012, 104, per il quale «impedire il consumo di superfici coltivabili è un dovere e un interesse pubblico, cioè della collettività»; R. Briganti, *La funzione sociale della terra nell'art. 44 della Costituzione, una nuova lettura. Il fenomeno del Land grabbing vs diritti fondamentali*, in *Dirittifondamentali*, 2, 2019, 36 ss.

⁷⁹ Sent. nn. 264/2012 e 85/2013.

⁸⁰ Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (SNPA), ottobre 2023.

⁸¹ Il primato nell'occupazione di suolo con fotovoltaico è detenuto dalla Puglia (un terzo della superficie del territorio nazionale).

⁸² Di questo avviso anche A. Morrone, *Fondata sull'ambiente*, cit., 790, che richiama il concetto di "equilibrio ecologico" coniato da B. Caravita nel menzionato *Diritto dell'ambiente* del 1990.

paesaggio la sua autonomia concettuale⁸³. Infatti l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi sono ora espressamente tutelati nel nuovo terzo comma, e non devono più ricavarsi in via interpretativa dal "paesaggio", tutelato al secondo comma⁸⁴. A quest'ultimo, per così dire, la riforma ha restituito il suo significato letterale, per quanto non univoco.

Il termine, infatti, se indubbiamente ricomprende le bellezze naturali e panoramiche⁸⁵, secondo molti Autori include anche quelle opere dell'uomo di valore storico ed estetico, che contribuiscono a configurare il territorio non solo rurale, ma anche urbano⁸⁶. Il paesaggio è allora - si è detto - «forma e messaggio della cultura... terreno di rapporto fra gli individui, contesto che cementa il gruppo»⁸⁷, «forma del Paese plasmata dall'azione della comunità»⁸⁸. Di grande attualità, a mio avviso, risulta in particolare l'affermazione per cui la tutela del paesaggio avrà «lo scopo di assicurare una ordinata mutazione dell'ambiente modellato nei secoli, perché non venga distrutto. Deve essere perciò razionalmente curato e sviluppato per consentirne la trasmissione alle future generazioni (...). Ne deriva la necessità di un'azione che con scelte e determinazioni puntuali, assunte da pubblici poteri ai quali è deferita la tutela - e sottratte ai poteri (privati o pubblici) proprietari dei beni -, coordini la trasformazione e la conservazione»⁸⁹.

Ma a chi spetta, ora, coordinare la trasformazione e la conservazione del paesaggio? ⁹⁰

Le norme europee - da ultimo il Regolamento 2022/2577 che istituisce il quadro per accelerare la diffusione delle energie rinnovabili⁹¹ - mentre da un lato spingono per la diffusione delle rinnovabili in sostituzione delle importazioni di gas naturale dalla Russia, semplificando e velocizzando le procedure autorizzative, obbligano dall'altro, ancora una volta, gli Stati membri ad individuare le aree idonee per l'ubicazione degli impianti. Tale obbligo di pianificazione vede l'Italia in ritardo (al momento in cui si scrive circola la bozza del decreto sulle aree idonee ad ospitare gli impianti di energia rinnovabile a cui dovranno attenersi le singole regioni), nonché soggetta ad una procedura d'infrazione per la mancata individuazione delle aree marine⁹².

⁸³ Sulla diversa origine dei concetti di paesaggio e ambiente P. Carpentieri, *Relazioni e conflitti tra ambiente e paesaggio*, cit., 82 ss.

⁸⁴ Per A. Morrone, *op. cit.*, 790, «è probabile che la tutela del paesaggio riceverà una riduzione semantica e oggettiva; riemergerà il "valore estetico-culturale" come profilo caratterizzante della relativa nozione, molto valorizzato nella giurisprudenza, con riduzione dell'inclusione in esso anche dei profili ambientali».

⁸⁵ Cfr. A.M. Sandulli, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. giur. dell'edilizia*, 1967, 72.

⁸⁶ F. Merusi, *Articolo 9*, in *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Bologna, 1978, 434; M.S. Giannini, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 15; E. Casetta, *La tutela del paesaggio nei rapporti tra Stato, Regioni ed autonomie locali*, in *Le Regioni*, 1984, 1183 e ss.; M. Immordino, *Paesaggio (tutela del)* in *Dig. Pubbl.*, Torino, 1999, X, 575; Id., *Legislazione dei beni paesaggistici*, in *Manuale di governo del territorio*, a cura di A. Police, M.R. Spasiano, Torino, 2016, 209; S. Amoroso, *Introduzione al diritto del paesaggio*, Roma-Bari, 2010; G. Severini, "Paesaggio": *storia italiana, ed europea, di una veduta giuridica*, in *Aedon*, 2019.

⁸⁷ Così A. Predieri, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, II, Vallecchi editore, Firenze, 1969, 387.

⁸⁸ *Ivi*, 393.

⁸⁹ *Ivi*, 394.

⁹⁰ Secondo la definizione dell'art. 131 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, d.lgs. n. 42/2004, per "paesaggio" «si intende il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni». Cfr. anche C. cost. n. 164/2021.

⁹¹ Viene in rilievo la Direttiva 2018/2001/UE, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (c.d. RED II), recepita con il Decreto legislativo n. 199/2021, che ha fatto propri i principi e criteri direttivi impartiti dall'art. 5 della l. n. 53/2021, in particolare quello secondo cui dovrà essere prevista una disciplina per la individuazione delle aree idonee e non idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili, nel rispetto delle esigenze di tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, delle aree agricole e forestali, privilegiando l'utilizzo di superfici di strutture edificate e aree non utilizzabili per altri scopi. Nel maggio 2022 è poi intervenuta la Proposta di Direttiva che modifica la 2018/2001, in cui si richiede agli Stati membri di individuare le zone terrestri e marine necessarie per l'installazione degli impianti da fonti rinnovabili che servono ad apportare i rispettivi contributi nazionali all'obiettivo di energia rinnovabile per il 2030, e di elaborare uno o più piani (da sottoporre a valutazione ambientale strategica) che designino "zone di riferimento per le energie rinnovabili" per uno o più tipi di fonti sia a terra che in mare, in cui la diffusione delle energie rinnovabili non dovrebbe avere impatti ambientali significativi, dando priorità alle superfici artificiali ed edificate come i tetti, le infrastrutture di trasporto, i parcheggi, i siti di smaltimento dei rifiuti, i siti industriali, le miniere, i corpi idrici artificiali ed escludendo parchi e riserve naturali, rotte migratorie etc.

⁹² (INFR(2021)2223) rispetto alla direttiva (UE) 2014/89, per la mancata pianificazione delle zone marine idonee alla realizzazione di impianti eolici offshore, che andava effettuata entro il 31 marzo 2021.

Da parte sua la giurisprudenza costituzionale, se da un lato, quando ne ha avuto l'occasione, ha dichiarato incostituzionali tutte le leggi regionali che, in assenza della menzionata pianificazione integrata, hanno tentato di porre limiti al dilagare per il loro territorio di impianti energetici di impatto paesaggistico⁹³, dall'altro, ha continuato a sostenere che l'ambiente è un "valore" costituzionalmente protetto, una "non materia" «che investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze» che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale⁹⁴.

La ricerca della soluzione ottimale nel caso concreto, comunque, non può perdere di vista nessuno dei beni oggetto di tutela costituzionale.

8. Considerazioni d'insieme

L'introduzione in Costituzione del riferimento all'ambiente, alla biodiversità, agli ecosistemi e alla tutela degli animali, come pure della norma che indica di perseguire fini ambientali, oltre che sociali, nell'attività legislativa di indirizzo e coordinamento dell'attività economica, introduce nuovi versanti di solidarietà politica, economica e sociale e rappresenta una novità in controtendenza con l'«individualismo totalizzante» che caratterizza la nostra epoca, venendo in rilievo beni pubblici e interessi comuni a più generazioni, che possono fungere da collante sociale⁹⁵.

Sottolineare come da tutto questo derivino nuovi doveri, più che nuovi diritti, e rimarcare la responsabilità nei confronti della natura, significa anche ribadire la centralità dell'uomo e della sua responsabilità rispetto alla questione ambientale, in coerenza con il personalismo costituzionale. Tale centralità è riconducibile a quello che Beniamino Caravita chiamava "fondamentalismo" antropologico, in opposizione a quello "ecologico", il quale, in ultima analisi, si basa sull'assunto per cui fra l'uomo e gli altri viventi non vi sia alcuna differenza ontologica⁹⁶.

Ciò non toglie che i beni ambientali, come del resto il paesaggio e il patrimonio storico e artistico, vadano tutelati "anche" per sé stessi (non solo nell'interesse delle generazioni presenti e di quelle future), ossia pure quando la relativa tutela non genera alcuna utilità o vantaggio immediato per l'uomo, poiché si tratta appunto di un patrimonio da contemplare, da tutelare, da trasmettere⁹⁷.

Quanto ai rapporti fra ambiente ed economia, se da un lato ancora persiste un approccio antinomico e oppositivo, dall'altro è innegabile la convergenza che si genera soprattutto nel lungo periodo, posto che la cura del territorio genera sviluppo socio-economico e che l'industria verde e l'economia circolare determinano ricadute positive sull'occupazione. Tali processi, tuttavia, richiedono di essere guidati dalla politica e non dagli interessi industriali: anche le imprese *green o blue*, come tutte le imprese *for profit*, aspirano a quest'ultimo, e tendono anche a influenzare il potere politico⁹⁸.

Un orientamento importante, al riguardo, proviene dal "nuovo" terzo comma dell'art. 41 Cost., che richiede alla politica di indirizzare l'attività economica a fini sia sociali, sia ambientali. Questa previsione costituzionale, esclude, fra l'altro, che i fini ambientali diventino per il legislatore assoluti e che si possa legittimare una gerarchia fra salute, ambiente, sicurezza, libertà e dignità umana ovvero una sorta di

⁹³ Come osserva P. Carpentieri, *Relazioni e conflitti*, cit., 114, citando Corte cost., sent. n. 258/2020 e nn. 121, 216 e 221/2022.

⁹⁴ C. cost., sent. nn. 407 e 144/2022, n. 158/2021, nn. 88 e 63/2020.

⁹⁵ *supra*, par. 2.

⁹⁶ *supra*, par. 3.

⁹⁷ *supra*, par. 4.

⁹⁸ *supra*, par. 5.

“primazia ecologica”. I fini sociali e ambientali, ai sensi del nuovo testo costituzionale, vanno perseguiti congiuntamente, e resta quindi doveroso, per la politica, ricercare soluzioni che, mentre tutelano l’ambiente e gli ecosistemi, siano idonee a prevenire conflitti sociali e crisi occupazionali.

In maniera integrata va pure conseguita la valorizzazione dei beni culturali e ambientali, come richiede lo stesso art. 117, terzo comma, Cost., che affida tale ambito alla competenza legislativa concorrente di Stato e regioni⁹⁹. Di conseguenza è da considerare radicalmente anti-costituzionale - a prescindere dalla responsabilità penale - il comportamento di quegli attivisti che, al fine di richiamare l’attenzione sul problema del cambiamento climatico, compiono atti vandalici danneggiando monumenti, opere d’arte e il patrimonio storico-artistico¹⁰⁰.

La Corte costituzionale, più di dieci anni or sono, affermò che «la tutela del bene culturale è nel testo costituzionale contemplata insieme a quella del paesaggio e dell’ambiente come espressione di principio fondamentale unitario dell’ambito territoriale in cui si svolge la vita dell’uomo (...) e tali forme di tutela costituiscono una endiadi unitaria»¹⁰¹. Si tratta di affermazioni significative rispetto al “fondamentalismo” antropologico e all’“equilibrio ambientale” cui si riferiva Beniamino Caravita. Lungi da superficiali integrazionismi¹⁰², l’affermazione può essere funzionale per la ricerca di un punto di equilibrio fra una molteplicità di interessi costituzionali, alla luce dei criteri di proporzionalità e ragionevolezza, in modo da non sacrificare il nucleo essenziale di nessun bene. E se ora l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, come pure gli animali, sono espressamente e autonomamente tutelati al terzo comma dell’art. 9 Cost., può restituirsi al secondo comma e alla tutela paesaggistica una autonoma consistenza concettuale e giuridica, facilitando così la valorizzazione di tutte le parole costituzionali e delle relative tutele.

⁹⁹ La considerazione unitaria dei beni culturali e ambientali deve molto alla Commissione presieduta dall’on. Francesco Franceschini e alla relazione conclusiva, che nella dichiarazione XXXIX considerò in modo unitario tali beni, quali «zone corografiche costituenti paesaggi, naturali o trasformati dall’opera dell’uomo, e le zone delimitabili costituenti strutture insediative, urbane e non urbane, che, presentando particolare pregio per i loro valori di civiltà, devono essere conservate al godimento della collettività» (Relazione della commissione d’indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966). Ancor prima, la “legge Croce” 11 giugno 1922, n. 778 era intitolata «per la tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico». Come osservato, infatti, c’è «una stretta commistione, sul territorio, tra monumenti culturali e naturali, tra cose di interesse storico e artistico e architettonico e cose di interesse paesaggistico» (P. Carpentieri, *Relazioni e conflitti*, cit., 92).

¹⁰⁰ Sulla questione R. Filippini, *Vandalii. Senza Scuse*, in *Astrolabio*, 18 aprile 2023 <https://astrolabio.amicidellaterra.it/node/2948>

¹⁰¹ Sent. 26 novembre 2002, n. 478.

¹⁰² Da cui mette in guardia P. Carpentieri, *Relazioni e conflitti*, cit., 103.