

## **La salvaguardia dell'ambiente, dal punto di vista della teoria della Costituzione\***

di

Antonio Ruggeri\*\*

**Sommario:** 1. L'ambiente quale materia - "non materia", il ruolo di cruciale rilievo giocato dagli scienziati al fine della sua salvaguardia, la crisi in cui versano le idee tradizionali di sovranità e d'indirizzo politico, specie nella "logica" ristretta all'interno delle mura della cittadella statale cui si è ispirata la loro teorizzazione, bisognosa di corposa revisione teorica. – 2. Il significato complessivo della revisione dell'art. 9 (e dell'art. 41) della nostra Carta costituzionale, nel suo fare "sistema" con gli artt. 10 e 11 (e, dunque, con i principi fondamentali che segnano l'apertura dell'ordine interno a quello internazionale e sovranazionale), per un verso, e, soprattutto (e per un altro verso), con gli artt. 2 e 3, espressivi della *coppia assiologica fondamentale* dell'ordinamento, risultante dai valori di libertà ed eguaglianza. – 3. L'ambiente quale principio e diritto fondamentale a un tempo e il trattamento privilegiato che è da ritenere essere riservato alla disciplina che ne fa oggetto di protezione, apprezzabile sul duplice fronte delle dinamiche della normazione nel tempo, laddove è da presumere la invalidità degli atti che determinino un regresso nella sua salvaguardia, e delle operazioni di bilanciamento in sede processuale, in via di principio portate a risolversi a suo beneficio, fatti salvi taluni casi eccezionali la cui esistenza nondimeno necessita di accurata argomentazione a suo sostegno.

**1. L'ambiente quale materia- "non materia", il ruolo di cruciale rilievo giocato dagli scienziati al fine della sua salvaguardia, la crisi in cui versano le idee tradizionali di sovranità e d'indirizzo politico, specie nella "logica" ristretta all'interno delle mura della cittadella statale cui si è ispirata la loro teorizzazione, bisognosa di corposa revisione teorica**

Lo studio dei rapporti tra Costituzione e ambiente evoca in campo alcune micidiali questioni di ordine teorico-generale e di ordine istituzionale.

---

\* Testo rielaborato e corredato di essenziali riferimenti di lett. di un intervento alle XV Giornate italo-spagnolo-brasiliane su *Ambiente e sostenibilità*, Savelletri di Fasano (BR) 27-28 settembre 2024, alla cui data lo scritto è aggiornato. Nella stesura finale dello stesso ho tenuto presenti anche i contributi la cui esposizione ha fatto seguito alla mia.

\*\*Professore emerito di Diritto costituzionale – Università di Messina.

Si tratta, in primo luogo, di chiedersi se la Costituzione abbia ancora un futuro (ma già, per alcuni aspetti, un presente...) in relazione a temi e problemi che, di tutta evidenza, non possono ormai più essere affrontati nel chiuso delle mura domestiche, richiedendo piuttosto di essere ambientati al piano delle relazioni interordinamentali, evocando in campo poteri e responsabilità di alcune organizzazioni sovranazionali (tra le quali, l'Unione europea) e dell'intera Comunità internazionale. Il vero è che sempre più di frequente, con riguardo alle più varie questioni di rilievo costituzionale, ci si avvede della improponibilità dell'antico modo di intendere e far valere la Costituzione nell'esperienza, assumendosi della stessa un'idea mitica o ideale quale fonte onnipotente e pienamente autosufficiente, perfetta cioè in sé e per sé e, perciò, idonea a dare in sovrana solitudine la regola buona in relazione ai più diffusi bisogni di individui e gruppi sociali così come al funzionamento dei meccanismi istituzionali<sup>1</sup>.

Il punto è, però, che ad una parte che si fa col tempo sempre più consistente di tali bisogni non è possibile far fronte con le sole forze disponibili in ambito interno e, per ciò pure, con le sole forze della Costituzione e, discendendo, degli atti forgiati nello stesso ambito. È pure vero che le stesse organizzazioni sovranazionali e la Comunità internazionale esibiscono, a loro volta, vistose carenze e non sono in grado di farsi carico da sole di alcuni dei più pressanti e largamente avvertiti bisogni. Ci sono, insomma, materie (o, diciamo meglio, interessi<sup>2</sup>) non regolabili a modo esclusivamente da parte di un solo ordinamento, quale che sia. L'ambiente,

---

<sup>1</sup> Sui vari modi d'intendere la Costituzione una sintesi può, volendo, vedersi nel mio *Una Costituzione ed un diritto costituzionale per l'Europa unita*, in P. COSTANZO - L. MEZZETTI - A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*<sup>6</sup>, Giappichelli, Torino 2022, cap. I; sulla scienza del diritto costituzionale, v., ora, A. MORELLI, *La Costituzione e la sua scienza: oggetto, metodi, prospettive*, in A. MORELLI - A. RUGGERI, *La Costituzione, le sue trasformazioni, la sua scienza (profili metodico-teorici)*, in corso di stampa per i tipi della Editoriale Scientifica di Napoli.

<sup>2</sup> Discorrere delle "materie" quali oggetti di discipline normative non è, infatti, appropriato, dal momento che le stesse sono, per dir così, dei "contenitori": è sempre (e solo) ciò che è in essi contenuto – gli interessi, appunto – a porsi ad oggetto di regolazione. È poi chiaro che la natura degli interessi varia in ragione delle materie cui fanno capo, la qual cosa rileva al fine della peculiare connotazione di ciascuna disciplina positiva. Ad ogni buon conto, è da tener ferma la distinzione tra contenenti e contenuti, senza dunque confondere i primi con i secondi, e viceversa.

con il grumo complesso di interessi che ad esso fanno capo, rappresenta emblematicamente questa realtà, imponente per dimensioni ed internamente assai articolata e composita<sup>3</sup>. L'ambiente, d'altronde, non conosce confini né territoriali né materiali: i guasti allo stesso recati, specie quelli di maggior significato, possono infatti distendersi per ogni dove in modo incontrollabile; ed è proprio per ciò che si richiede un'azione concertata in ambito internazionale e sovranazionale al fine di tentare di arginarne gli effetti<sup>4</sup>.

L'ambiente, per vero, più che una materia è una... *non materia*, per riprendere qui ed adattare alle peculiari esigenze dello studio che ora si avvia, un'etichetta coniata da un'accreditata dottrina in relazione ad alcune vicende di diritto regionale animatamente discusse<sup>5</sup>. Si tratta, piuttosto dell'oggetto, internamente articolato e composito, di una competenza "trasversale", come si è soliti chiamarla, idonea a distendersi sopra ogni altro ambito materiale ed a lasciare il segno della propria presenza e del centrale rilievo assegnato ai beni della vita o interessi che ad esso fanno capo<sup>6</sup>. Non è un caso, d'altronde, che la politica ambientale richieda di essere integrata in ogni altra attività politica, quale che sia il campo materiale in cui si radichi e svolga e l'ordinamento di riferimento. La qual cosa è, poi, di cruciale rilievo ad un duplice piano, per un verso dando ulteriore conferma della centralità di ruolo giocato dagli esperti e dagli scienziati in buona sostanza nella messa a punto di ogni specie di politica, bisognosa comunque di dimostrarsi compatibile con la salvaguardia dell'ambiente e, anzi, viepiù idonea a promuoverne l'affermazione; per un altro verso, è di palmare evidenza che alla salvaguardia

---

<sup>3</sup> In generale, sul ruolo che l'Unione europea può (e deve) giocare nella produzione di beni pubblici globali v., da ultimo, F. BASSANINI, *I beni pubblici globali, tra nazionalismo/protezionismo e rilancio della cooperazione internazionale. Alcune riflessioni sul ruolo dell'Europa*, in *Astrid* ([www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)), 12/2024, 2 settembre 2024.

<sup>4</sup> Si rammenti la vicenda avutasi in occasione della fuga di materiale radioattivo dalla centrale nucleare di Chernobyl, portato dai venti e dalle correnti marine a migliaia di chilometri di distanza (anche da noi, dunque).le cui conseguenze ancora oggi, a quasi quarant'anni da quel disastro, si fanno pesantemente sentire.

<sup>5</sup> Il riferimento – com'è chiaro – è al noto studio di A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. cost.*, 1/2003, 15 ss., spec. 21 ss.

<sup>6</sup> Ha opportunamente fermato l'attenzione sul punto anche P. CARETTI, nella relazione conclusiva dei nostri lavori.

stessa sono chiamati a concorrere, con varietà di apporti e di ruoli, tutti i soggetti (individui e non, enti pubblici e non, territoriali e non) sollecitati ad orientare le loro esperienze quotidiane di vita a fini ambientali. Ed è, dunque, di non secondario rilievo la circostanza per cui la messa in atto dell'attività trasversale in parola non spetti al solo Stato né, perciò, si presenti idonea a spiegare effetti unicamente nell'ordine interno, richiedendo piuttosto – come si viene dicendo – interventi plurimi, organicamente strutturati, e bisognosi di svolgersi in più ordinamenti e, all'interno di uno stesso ordinamento, a più livelli istituzionali. Interventi che, peraltro, si combinano variamente tra di loro componendo un inestricabile intreccio di discipline positive che senza sosta si rinnova nella sua stessa struttura costitutiva.

Se ci si pensa, si ha qui conferma del fatto che ad essere coinvolta e messa in crisi è l'idea stessa di sovranità di un ente (e, segnatamente, dello Stato) e di indirizzo politico, quale la più saliente espressione ed immediata proiezione di quella, che poi hanno la loro più immediata e rilevante testimonianza nella "crisi della legge" che, pur radicandosi in fatti assai risalenti, appare essere viepiù ingravescente, sì da risultare con ogni probabilità ormai irreversibile<sup>7</sup>.

Ancora una volta, ci si avvede che la sovranità non può ormai più essere intesa nell'accezione tradizionale che la vuole equivalente a pienezza di potere, di un potere che è dunque illimitato o, meglio, autolimitato, per i soli casi ed alle condizioni dallo stesso stabilite<sup>8</sup>. Al di là, poi, delle diverse indicazioni che possono risultare dal dettato della stessa Carta costituzionale, che pure parrebbe evocare lo scenario dell'autolimitazione in parola, il vero è che il presente contesto delle relazioni interordinamentali disvela con lampante chiarezza la pietosa finzione racchiusa in siffatta raffigurazione teorica. E a darne sicura conferma è la circostanza per cui il contesto stesso è profondamente segnato da plurime ed

---

<sup>7</sup> Cfr., in tema, ora, A. ARCURI, *La forma delle fonti. La problematica del potere normativo nello Stato membro dell'Unione europea*, Bologna University Press, Bologna 2024.

<sup>8</sup> Una serrata critica di siffatto modo d'intendere la sovranità, accompagnata dall'ambientazione di quest'ultima al piano assiologico-sostanziale, per effetto cioè della sua oggettivizzazione quale sovranità dei valori, è in G. SILVESTRI, *Lo Stato senza principe. La sovranità dei valori nelle democrazie pluraliste*, Giappichelli, Torino 2005.

ingravescenti emergenze, la più rilevante e temibile delle quali è oggi quella bellica, a far fronte alle quali risulta, di tutta evidenza, inadeguato il ruolo giocato dai singoli Stati, specie – per ciò che qui maggiormente importa – da alcuni di essi che sulla scena internazionale non giocano un ruolo di prima grandezza.

Emblematico di questo stato di cose è lo scarto vistoso che si ha tra la più raffinata teorizzazione dell'indirizzo politico e le più rilevanti tendenze dell'esperienza.

Per la prima, l'indirizzo consterebbe di più fasi: la posizione dei fini generali dell'azione dell'ente che ne è titolare (in ispecie, lo Stato o, da noi, la Regione), la predisposizione dei mezzi necessari per il conseguimento dei fini stessi, infine la loro effettiva, seppur parziale, realizzazione<sup>9</sup>. Come si sa, la fase maggiormente qualificante ed espressiva è la prima: per la tesi ora succintamente richiamata, l'ente suddetto sarebbe abilitato a definire in modo pieno i fini della propria azione, pur se limitatamente agli ambiti materiali di propria spettanza.

Questa rappresentazione teorica non sembra tuttavia né in tutto conforme a modello né – per ciò che più ancora importa – avvalorata dall'esperienza. Non al primo, dal momento che non v'è ente, compreso lo Stato tradizionalmente qualificato come "sovrano", che non vada soggetto a limiti, giustificati a tacer d'altro dal fatto che è obbligato ad intrattenere rapporti con altri enti dotati essi pure di capacità di direzione politica. L'esclusività nella posizione dei fini è, dunque, messa in crisi dalla sussistenza dei rapporti in parola, con i condizionamenti che ne discendono per gli enti che li intrattengono. D'altro canto, la stessa Carta costituzionale (e faccio ora riferimento specificamente a quella italiana), ancora prima che nelle norme di organizzazione, nel suo primo enunciato afferma che la sovranità si esercita "nelle forme e nei limiti della Costituzione". E,

---

<sup>9</sup> La teorizzazione ora evocata è emblematicamente rappresentata nella nota voce *Indirizzo politico*, scritta per l'*Enc. dir.*, XXI (1971), 134 ss., da T. MARTINES, sul cui pensiero v. le Giornate di studio su *Indirizzo politico e Costituzione a quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines* svoltesi a Messina il 4 e 5 ottobre 1996, i cui Atti, a cura di M. Ainis - A. Ruggeri - G. Silvestri - L. Ventura, sono stati editi dalla Giuffrè di Milano nel 1998; v., inoltre, utilmente, A. MORRONE, *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, in *Quad. cost.*, 1/2018, 7 ss., spec. 19 ss., con richiamo altresì delle note ricostruzioni teoriche di C. Mortati e V. Crisafulli.

poiché – come si dirà meglio a momenti – tutti gli enti in campo versano in una condizione comunque meritevole di protezione, se ne ha che nessuno di essi può rivendicare per sé il titolo di poter determinare in modo esclusivo gli obiettivi da perseguire.

Ancora maggiore rilievo, dal punto di vista adottato nello studio che si va ora facendo, dev'essere poi assegnata all'esperienza. Quest'ultima, infatti, esibisce un intreccio complesso di rapporti, in seno ai quali più enti potrebbero astrattamente farsi vanto di essere "sovrani" e, però, a conti fatti, nessuno lo è veramente.

Se, poi, si fa specifico riferimento al tema oggetto del nostro incontro (o ad altri a questo simili), l'ampiezza del campo materiale su cui lo stesso si distende, dai confini in buona sostanza non predeterminati né predeterminabili, e la varietà e complessità degli interessi meritevoli di tutela che ad esso fanno capo portano naturalmente all'esito di non poter considerare nessun ente davvero *pleno iure* sovrano. Se ne ha, peraltro, lampante conferma sul versante della definizione dei fini della direzione politica. La risposta alla domanda a chi, a conti fatti, spetti farvi luogo appare essere terribilmente complessa e, con ogni probabilità, la conclusione maggiormente attendibile è che nessuno o, all'opposto, molti attori istituzionali, dislocati in più ordinamenti ed a più livelli per uno stesso ordinamento, sono chiamati a variamente concorrere alla definizione in parola. Il vero è, poi, che i fini sono di continuo fatti oggetto di riconsiderazione e di incessanti, anche non secondari adattamenti, a motivo dei frequenti e rilevanti mutamenti di contesto, specie per il sopravvenire di gravi emergenze non circoscritte ad un solo territorio bensì estese a volte all'intero pianeta, com'è stato di recente in occasione della pandemia sanitaria da covid-19. Emergenze che, poi, ulteriormente concorrono, per la loro parte, a rendere viepiù fitte le relazioni intercorrenti tra gli enti e viepiù intensi i vincoli dalle stesse discendenti per ciascuno degli enti stessi e per tutti assieme.

Ancora una volta, emblematica è la vicenda dell'ambiente.

In realtà, discorrere di un'emergenza ambientale o climatica *et similia* è improprio, sol che si ammetta – come devesi – che le emergenze presentano carattere

temporalmente circoscritto e che, pertanto, dopo un lasso di tempo che a volte può durare anche anni, si ha il ripristino dell'ordine naturale delle cose<sup>10</sup>. Quella ambientale è, di contro, un'"emergenza" di cui non si vede la fine; e, invero, il rischio è che si sia ormai superato il punto di non ritorno e che, perciò, si possa tutt'al più tentare di contenerne gli effetti devastanti<sup>11</sup>. Come mi riprometto di argomentare meglio in uno studio specificamente dedicato al tema che confido di poter ultimare quanto prima, quella ambientale appare, dunque, essere una *transizione*, non un'*emergenza*, da un certo assetto ad un altro, con effetti idonei a spiegarsi a raggiera a tutto campo, finendo con il coinvolgere in buona sostanza ogni aspetto della vita di relazione<sup>12</sup>; e transizione è altresì la c.d. emergenza migratoria, specie nella peculiare espressione quale migrazione climatica, in essa rispecchiandosi il carattere ormai endemico che è proprio della vicenda ambientale, di cui quella costituisce proiezione immediata e diretta<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Si pensi, ad es., da noi all'emergenza terroristica o a quella dei rapimenti di persone che venivano poi detenute dalla malavita in stato di prigionia in posti inaccessibili, in attesa del pagamento del riscatto da parte dei familiari.

<sup>11</sup> Si è fatto notare da molti [ancora da ultimo, in occasione delle nostre Giornate, da M. CARDUCCI, *La sintassi della «sostenibilità» tra analisi «economica» ed «ecologica» del diritto (Per una rilettura della giurisprudenza costituzionale italiana sul danno ingiusto, nel quadro del green deal europeo e alla luce della giurisprudenza "climatica" CEDU)* che la situazione ambientale complessiva non potrà anche nel prossimo futuro che peggiorare.

<sup>12</sup> Sulla transizione ecologica, utili indicazioni possono aversi, oltre che dallo scritto sopra cit. di M. CARDUCCI, da A. MOLITERNI, *Transizione ecologica, ordine economico e sistema amministrativo*, in *Riv. dir. comp.* ([www.diritticomparati.it](http://www.diritticomparati.it)), 2/2022, 28 luglio 2022, 395 ss., e F. DE LEONARDIS, *Lo Stato ecologico. Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato*, Giappichelli, Torino 2023; altri riferimenti in AA.VV., *Democrazia, diritti umani e sviluppo sostenibile. Quali sfide in Italia e Brasile?*, a cura di M. Immordino, N. Gullo e C. Celone, Editoriale Scientifica, Napoli 2024, spec. 517 ss., e ora, in M. CECCHETTI, *Emergenze e tutela dell'ambiente: dalla "straordinarietà" delle situazioni di fatto alla "ordinarietà" di un diritto radicalmente nuovo*, in *Federalismi* ([www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)), 17/2024, 24 luglio 2024, 64 ss., nonché nei contributi ai nostri lavori, tra i quali quello dello stesso C., dal titolo *La tutela ecologica nell'ordinamento italiano: tra politiche pubbliche e situazioni giuridiche soggettive, ovvero tra legislazione, amministrazione e giurisdizione*, e quello di I. HERNÁNDEZ SAN JUAN, *De ambición climática europea a transición ecológica vacilante*.

<sup>13</sup> In tema, spunti ricostruttivi di particolare interesse possono vedersi nel contributo alle nostre Giornate di P. COSTANZO, *Aspetti e problemi giuridici delle migrazioni climatiche*, in *paper*. Nella dottrina anteriore, v., almeno, gli scritti che sono in *Biolaw Journal* ([www.teseo.unitn.it](http://www.teseo.unitn.it)), 4/2023, 20 dicembre 2023, ed *ivi*, part., V. MARZOCCO, *Le migrazioni ambientali. Considerazioni critiche su una definizione giuridica ambigua*, 137 ss.

Quel che è certo, tornando all'inizio della succinta riflessione ora fatta, è che solo grazie allo sforzo poderoso, congiuntamente prodotto a plurimi livelli ordinamentale ed istituzionali, interni ed esterni, si può sperare di riuscire a centrare l'obiettivo del contenimento degli effetti discendenti dalla crisi ambientale. Non è un caso, d'altronde, che la legge costituzionale del 2022 che ha da noi aggiornato il principio fondamentale di cui all'art. 9, unitamente al disposto di cui all'art. 41, impegni la "Repubblica" nella sua interezza, quale risultante cioè dagli enti territoriali menzionati nell'art. 114 (Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato), a farsi carico della cura dell'ambiente, in ragione dei peculiari bisogni che si manifestano a ciascun livello territoriale e, ovviamente, del riparto delle competenze stabilito tra gli enti stessi<sup>14</sup>. Ma, poi, il vero è che la tutela dell'ambiente non può adeguatamente aversi – come si diceva – nel chiuso delle mura del singolo ordinamento, proprio perché le più salienti espressioni della crisi ambientale non conoscono confini, distendendosi a conti fatti per l'intero pianeta.

**2. Il significato complessivo della revisione dell'art. 9 (e dell'art. 41) della nostra Carta costituzionale, nel suo fare "sistema" con gli artt. 10 e 11 (e, dunque, con i principi fondamentali che segnano l'apertura dell'ordine interno a quello internazionale e sovranazionale), per un verso, e, soprattutto (e per un altro verso), con gli artt. 2 e 3, espressivi della coppia assiologica fondamentale dell'ordinamento, risultante dai valori di libertà ed eguaglianza**

Forse, nessun tema o, meglio, insieme di temi, più e meglio di quello da noi oggi discusso, obbliga a guardare in faccia la realtà nella sua obiettiva consistenza e crudezza; e, perciò, a prendere atto del fatto che l'idea curtense di Costituzione, quale fonte apicale di un ordinamento considerata come perfetta in sé e per sé ed

---

<sup>14</sup> Con specifico riguardo alle esperienze di delega alle Regioni per la salvaguardia dell'ambiente, riferimenti possono ora aversi da G. COLOCRESE, *Il ruolo della delega di funzioni amministrative in materia ambientale: tra indicazioni della Corte costituzionale e ultime tendenze normative (nota a Corte cost. 4 gennaio 2024, n. 2)*, in *Consulta OnLine* ([www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)), 3/2024, 11 settembre 2024, 1032 ss.



autosufficiente, appartiene ormai alla storia della teoria costituzionale. È bene tuttavia precisare in modo chiaro e fermo che ciò non equivale a negare la funzione ordinante della Costituzione stessa, a svilirne cioè il ruolo, assumendo che ormai, con il sostanziale declino della sovranità dello Stato, sia del tutto venuta meno anche la sovranità della Costituzione.

In realtà, le categorie portanti della teoria costituzionale richiedono, ormai da tempo, di essere complessivamente ripensate: vale per quelle di sovranità o di indirizzo politico e vale, perciò, anche per quella di Costituzione, anche in ragione del mutuo, circolare rimando che le stesse si fanno. Quest'ultima, nondimeno, mantiene un suo senso complessivo, solo che è profondamente diverso da quello ancora fino a non molto tempo addietro ad essa comunemente attribuito. Ecco perché si diceva che ragionare attorno al grumo di questioni che fa capo all'ambiente equivale, in buona sostanza, a ridiscutere dell'idea di Costituzione. Quest'ultima, al pari dello Stato quale attore istituzionale, ha pur sempre un ruolo da giocare sulla scena; ed è bene che ciò sia tenuto presente, specie in una stagione, qual è da noi quella odierna, in cui si attende alla messa a punto di incisive riforme istituzionali da cui possono discendere rilevanti effetti anche (e soprattutto) nei riguardi della parte sostantiva della Carta e, più ancora, dei principi fondamentali dell'ordinamento.

Questi ultimi – tengo qui a fare richiamo di un pensiero altrove esposto<sup>15</sup> – non sono esclusi, in forza di un assiomatico preorientamento, dal raggio di azione delle revisioni costituzionali. Ne va – com'è chiaro – preservata l'identità e l'attitudine alla trasmissione integra nel tempo, a pena dell'avvento di un fatto di discontinuità costituzionale; possono, tuttavia, essere modificati ma solo *in melius*, a finalità cioè espansiva del loro formidabile potenziale assiologico<sup>16</sup>. In una congiuntura siffatta,

---

<sup>15</sup> ... nel mio *I principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale tra interpretazioni storicamente orientate e revisioni a finalità espansiva*, in *Consulta OnLine* ([www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)), 2/2022, 12 maggio 2022, 473 ss.

<sup>16</sup> Che le revisioni costituzionali in genere risultino vietate unicamente se aventi finalità di restaurazione del vecchio ordine costituzionale è stato rilevato con fini argomenti da G. SILVESTRI, *Spunti di riflessione sulla tipologia e i limiti della revisione costituzionale*, in *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffa*, II, Giuffrè, Milano 1987, 1183 ss., spec. 1206.

viene, per vero, a determinarsi l'esito singolare per cui gli atti di revisione costituzionale sono astrattamente assoggettabili a sindacato di costituzionalità alla luce dello stesso parametro dagli stessi innovato, per quanto nei fatti il giudice delle leggi si trattenga dal far luogo alla loro caducazione, preferendo piuttosto battere la via della loro sostanziale riscrittura per via interpretativa<sup>17</sup>. Va, poi, avvertito che alcune novità, pure non riguardanti in modo esplicito i principi di

---

<sup>17</sup> Emblematica la vicenda da noi avutasi a seguito del rifacimento del Titolo V della Parte II, in tema di autonomie territoriali in genere e regionali in specie, in buona sostanza riscritto da cima a fondo dalla giurisprudenza costituzionale. Le modifiche tacite della Carta – come sono usualmente chiamate –, nondimeno, non hanno lasciato indenne alcun angolo, seppur remoto, dell'impianto costituzionale [in tema, *ex plurimis* e di recente, AA.VV., *Mutamenti costituzionali*, a cura di A. Mangia - R. Bin, in *Dir. cost.*, 1/2020; M. CALAMO SPECCHIA, *La Costituzione tra potere costituente e mutamenti costituzionali*, in *Riv. AIC* ([www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it)), 1/2020, 17 febbraio 2020, 266 ss.; Y.M. CITINO, *Dietro al testo della Costituzione. Contributo a uno studio dei materiali fattuali costituzionali nella forma di governo*, Editoriale Scientifica, Napoli 2021 e, della stessa, *I materiali fattuali costituzionali nella forma di governo italiana tra vecchie e nuove tendenze*, in *Riv. Gruppo di Pisa* ([www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it)), 2/2021, 21 maggio 2021, 40 ss.; A. MANGIA, *Mutamento costituzionale e dogmatica giuridica*, in *Lo Stato*, 19/2022, 61 ss.; V. BALDINI, *Dinamiche della trasformazione costituzionale*, Cacucci, Bari 2023; E. OLIVITO, *La retorica delle modifiche tacite e il diritto costituzionale esistenziale. Un'ipotesi di studio preliminare*, in *Costituzionalismo* ([www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it)), 2/2023, 19 ottobre 2023, 26 ss.; M.P. IADICICCO, *Modifiche tacite della Costituzione e rigidità costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli 2023, nonché i contributi. al conv. AIC su *Le dinamiche della forma di governo nell'Italia repubblicana*, Brescia 27-28 ottobre 2023, in *Riv. AIC* ([www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it)). Infine, per ciò che attiene alla dimensione sovranazionale, F. SAVASTANO, *Trasformazioni costituzionali nell'allargamento dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino 2023.]. La qual cosa induce ad una cruda, disincantata riflessione in merito alla effettiva forza normativa di cui la Costituzione dispone. È pur vero che la legge fondamentale della Repubblica, più ancora delle leggi comuni, a motivo del carattere duttile ed aperto della trama linguistica che la connota, è attraversata da un "moto" incessante, per riprendere una fortunata espressione di M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle Costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Riv. AIC* ([www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it)), 1/2013, 1° marzo 2013, o – come pure si è detto da una sensibile dottrina [A. SPADARO, *Dalla Costituzione come "atto" (puntuale nel tempo) alla Costituzione come "processo" (storico). Ovvero della continua evoluzione del parametro costituzionale attraverso i giudizi di costituzionalità*, in AA.VV., *Il parametro nel giudizio di costituzionalità*, a cura di G. Pitruzzella, F. Teresi e G. Verde, Giappichelli, Torino 2000, 1 ss., e, dello stesso, *L'evoluzione della forma di governo italiana: dal parlamentarismo rigido e razionalizzato al parlamentarismo flessibile, con supplenza presidenziale*, in *Forum di Quad. cost.* ([www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)), 9/2018, 17 settembre 2018] – è soggetta a continua "evoluzione". Altro, però, è lo sviluppo nella continuità evolutiva ed altra cosa una *interpretatio abrogans* che, a conti fatti, comporta trasformazioni di struttura dell'impianto costituzionale. Di tutto ciò, nondimeno, non può qui dirsi oltre il mero cenno appena fatto.

base dell'ordinamento, potrebbero ugualmente produrre negativi effetti a loro carico, con riflessi – com'è chiaro – non soltanto per gli equilibri caratterizzanti la forma di governo ma, più ancora, per quelli che vengono a formazione al piano dei rapporti tra comunità governata ed apparato governante, per la forma di Stato insomma.

Ora, restando al tema da noi oggi preso in esame, l'art. 9 della nostra legge fondamentale è stato – come si sa – aggiornato facendosi riferimento altresì alla salvaguardia dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi<sup>18</sup>. Una previsione, questa, che è stata molto discussa, in specie da alcuni studiosi aspramente criticata, rilevandosi ora inutili ridondanze, le biodiversità e gli ecosistemi potendosi riportare all'amplessima area semantica dell'ambiente, ed ora gravi carenze, giudicandosi opportune talune pur essenziali specificazioni sia sostantive che procedurali di cui qui non si ha traccia<sup>19</sup>.

Personalmente, apprezzo però il fatto in sé, la consapevolezza cioè che quella ambientale sia (e debba essere) una "materia" – se vogliamo seguitare a chiamarla così, solo per comodità espositiva – di cruciale rilievo costituzionale, rientrante cioè nel "nucleo duro" della Costituzione, sì da meritare che se ne faccia finalmente parola in modo esplicito in uno dei principi fondamentali dell'ordinamento (e non soltanto in altri disposti della Carta nei quali se ne aveva già esplicita traccia), recependo una indicazione da tempo data dalla giurisprudenza che ha qualificato l'ambiente quale valore fondamentale primario. Possiamo, poi, chiederci se siffatta "razionalizzazione" sia stata fatta in modo appropriato o se, all'inverso, avrebbe

---

<sup>18</sup> Sul significato e le complessive valenze della revisione in parola la lett. è ormai assai copiosa: riferimenti ed indicazioni, da ultimo, in M. CECCHETTI, *La tutela ecologica nell'ordinamento italiano: tra politiche pubbliche e situazioni giuridiche soggettive, ovvero tra legislazione, amministrazione e giurisdizione*, cit., spec. alla parte II.

<sup>19</sup> V., part., i rilievi di M. CECCHETTI, in più scritti, tra i quali *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute* ([www.cortisupremealute.it](http://www.cortisupremealute.it)), 1/2022, e *Emergenze e tutela dell'ambiente: dalla "straordinarietà" delle situazioni di fatto alla "ordinarietà" di un diritto radicalmente nuovo*, cit. Altre indicazioni possono aversi dagli atti del Seminario AIC su *La cultura dell'ambiente nell'evoluzione costituzionale*, svoltosi alla LUISS di Roma il 12 maggio 2023, in *Riv. AIC* ([www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it)), nonché dai contributi alle nostre Giornate, tra i quali quello di A. MORELLI - G. MOSCHELLA, *La complessità dei beni ambientali e i relativi mezzi di tutela: stato dell'arte e prospettive dopo la riforma costituzionale*.

potuto (e dovuto) dirsi diversamente. Non spetta a me prendere qui partito sulla questione, pure – com'è evidente – di centrale rilievo. E, poiché tutti i principi fondamentali fanno – come suol dirsi – “sistema”, dando voce in modo unitario ai valori fondamentali dell'ordinamento, se ne ha che il nuovo disposto dell'art. 9 va rivisto nel suo fare tutt'uno con quelli di cui agli artt. 10 e 11, che segnano in modo marcato l'apertura dell'ordine interno alla Comunità internazionale e ad organizzazioni sovranazionali, quale l'Unione europea, e, ancora più a fondo, con quelli di cui agli artt. 2 e 3, espressivi della *coppia assiologica fondamentale* – come a me piace chiamarla – di libertà ed eguaglianza, dalla cui sintesi unitariamente significativa emerge in tutto il suo spessore e – direi – in tutta la sua cristallina lucentezza il valore, altrove definito come “supercostituzionale”, della dignità della persona umana<sup>20</sup>.

V'è, insomma, una consecuzione sistematica non casuale dei principi fondamentali, dapprima enunciandosi i fini maggiormente meritevoli di protezione – la libertà, l'eguaglianza, la dignità appunto – e quindi individuandosi i mezzi idonei allo scopo: l'apertura al diritto internazionale e sovranazionale, in vista dell'ottimale (alle condizioni oggettive di contesto) salvaguardia dell'ambiente, senza la quale i fini-valori suddetti sarebbero condannati a restare del tutto privi di senso e l'affermazione della loro integrità come obiettivo primario della Costituzione (e, perciò, dell'azione dei pubblici poteri) a suonare quale un'autentica mistificazione, una vera e propria beffa.

### **3. L'ambiente quale principio e diritto fondamentale a un tempo e il trattamento privilegiato che è da ritenere essere riservato alla disciplina che ne fa oggetto di**

---

<sup>20</sup> La qualifica in parola è in A. RUGGERI - A. SPADARO, *Dignità dell'uomo e giurisprudenza costituzionale (prime notazioni)*, in AA.VV., *Libertà e giurisprudenza costituzionale*, a cura di V. Angiolini, Giappichelli, Torino 1992, 221 ss., nonché in *Pol. dir.*, 1991, 343 ss. Delle mutue implicazioni tra libertà ed eguaglianza ha trattato G. SILVESTRI, *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Laterza, Roma - Bari 2009. Sul carattere strumentale della salvaguardia dell'ambiente nei riguardi del valore della dignità dell'uomo ha opportunamente insistito, in apertura dei nostri lavori, P. LOGROSCINO.

**protezione, apprezzabile sul duplice fronte delle dinamiche della normazione nel tempo, laddove è da presumere la invalidità degli atti che determinino un regresso nella sua salvaguardia, e delle operazioni di bilanciamento in sede processuale, in via di principio portate a risolversi a suo beneficio, fatti salvi taluni casi eccezionali la cui esistenza nondimeno necessita di accurata argomentazione a suo sostegno**

Le notazioni da ultimo svolte consentono di vedere nella giusta luce tre questioni cui è da assegnare cruciale rilievo per ciò che attiene ai rapporti tra l'ambiente e i restanti valori fondamentali dell'ordinamento, con riflessi immediati tanto sul versante delle vicende della normazione quanto su quello delle garanzie processuali.

La prima riguarda il senso stesso dell'inclusione dell'ambiente tra i principi fondamentali dell'ordinamento che, a dire di alcuni studiosi<sup>21</sup>, sarebbe cosa diversa dal riconoscere in esso l'oggetto di un vero e proprio diritto fondamentale di cui sarebbero titolari i singoli così come l'intera comunità. In realtà, le due qualifiche non si pongono, a mio modo di vedere, in termini reciprocamente alternativi. E, d'altronde, se è vero che la salvaguardia dell'ambiente è valore primario dell'ordinamento, se ne ha che su tutti i componenti il corpo sociale grava il dovere – espressione, a un tempo, di mutua solidarietà dei consociati e di fedeltà resa alla Repubblica – di preservarlo integro e, anzi, di attivarsi per migliorarne, nei limiti del possibile, la condizione<sup>22</sup>. Il dovere si fa poi, allo stesso tempo, anche un diritto di tutti alla salvaguardia in parola<sup>23</sup>, secondo quanto è, a tacer d'altro, testimoniato

---

<sup>21</sup> Per tutti, M. CECCHETTI, in più scritti, tra i quali *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit., spec. al § 2.3, e, dello stesso, *Emergenze e tutela dell'ambiente*, cit., 71, nonché, ora, *La tutela ecologica nell'ordinamento italiano: tra politiche pubbliche e situazioni giuridiche soggettive, ovvero tra legislazione, amministrazione e giurisdizione*, cit.

<sup>22</sup> Un opportuno richiamo al dovere di "solidarietà ambientale" si è avuto nel corso delle nostre Giornate nella relazione, sopra cit., di A. MORELLI - G. MOSCHELLA. V., inoltre, di recente, F. FRACCHIA, *Transizioni: il punto di vista del diritto amministrativo*, Editoriale Scientifica, Napoli 2024, che vede nel diritto dell'ambiente un caso emblematico di "emersione del diritto delle relazioni intergenerazionali intrise di solidarietà" (49 ss.).

<sup>23</sup> Netta e chiara, al riguardo, l'indicazione ripetutamente data dalla giurisprudenza costituzionale che – come si sa – ha qualificato la tutela dell'ambiente quale "diritto fondamentale

per *tabulas* dal riferimento fattovi in alcune Carte dei diritti, tra le quali quella dell'Unione europea (art. 37)<sup>24</sup>, ma non si trascuri, per un verso, il rilievo in tal senso datovi dalla CEDU<sup>25</sup> e, per un altro verso, i numerosi richiami fattivi nelle Costituzioni di molti Paesi<sup>26</sup>: ad es., l'art. 45 della Costituzione spagnola riconosce il diritto di tutti a godere di un ambiente idoneo allo sviluppo della persona così come su tutti grava il dovere di preservarlo<sup>27</sup>.

Di qui, poi, la conferma di quanto sia problematico tenere fino in fondo reciprocamente distinti i diritti e doveri costituzionali, tanto più ove si ammetta che nella struttura dei primi si rinvenga una componente deontica<sup>28</sup>: una questione,

---

della persona ed interesse fondamentale della collettività" [v., ora, Corte cost. n. 105 del 2024, e, su di essa, la nota di R. BIN, *Il "caso Priolo": scelta politica vs. bilanciamento in concreto (in margine alla sent. 105/2024)*, in *Consulta OnLine* ([www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)), 3/2024, 12 settembre 2024, 1058 ss. Vi si è richiamato, nel corso delle nostre Giornate, anche R. ROMBOLI dando inizio ai lavori della sessione da lui presieduta]. Sugli strumenti processuali di tutela dell'ambiente rimando ai contributi alla seconda sessione delle nostre Giornate.

<sup>24</sup> ... sul quale ha ora fermato l'attenzione M. CECCHETTI, nello scritto da ultimo cit., spec. al § I.4, facendo altresì richiamo alla recente pronuncia della Corte di giustizia del 25 giugno 2024, in causa C-626/22, sulla vessata questione dell'Ilyva di Taranto.

<sup>25</sup> Molto importante è, al riguardo, la sentenza dell'aprile scorso della Corte di Strasburgo in *Verein Klimasenioren Schweiz y otros c. Svizzera*, su cui ha fermato l'attenzione in occasione delle nostre Giornate J.M. LÓPEZ ULLA, *La obligación estatal de proteger a la población frente al cambio climático como manifestación del derecho a la protección de la salud*. Riferimenti alla giurisprudenza della Corte EDU anche in M. CECCHETTI, *op. ult. cit.*, § I.5, e nei contributi alle nostre Giornate di E. ARANDA ÁLVAREZ, *El derecho al medio ambiente en España. Apuntes para un debate*, § 5, e A. ELVIRA PERALES, *Medioambiente y TEDH*.

<sup>26</sup> Nella sua relazione conclusiva dei nostri lavori P. CARETTI ha rammentato che le Costituzioni di circa 150 dei 193 Stati appartenenti all'ONU contengono riferimenti alla salvaguardia dell'ambiente. In tema, v., inoltre, M. OROFINO, *La tutela dell'ambiente nella costruzione della società digitale europea*, in *Astrid* ([www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)), 4/2024, 25 marzo 2024, spec. al § 2, a cui opinione la diversità di formulazione non dovrebbe tradursi in una sostanziale diversità degli effetti, secondo quanto è peraltro avvalorato dal *global constitutionalism* ambientale in via di crescente affermazione in Europa. Sul costituzionalismo ambientale, v., part., D. AMIRANTE, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, Il Mulino, Bologna 2022.

<sup>27</sup> Utili indicazioni al riguardo nel contributo alle nostre Giornate di E. ARANDA ÁLVAREZ, sopra cit. Con riguardo al Brasile, v. il chiaro quadro di sintesi che è nel *paper* predisposto per le nostre Giornate da L. TUPIASSU, *Il trattamento costituzionale della protezione ambientale in Brasile*.

<sup>28</sup> ... non foss'altro che per il fatto che, non esercitando i diritti, finiremmo con il dare alimento a pratiche imitative degeneri che finirebbero con il portare allo sfilacciamento del tessuto sociale, con grave pregiudizio per la integra trasmissione nel tempo della società e dell'ordinamento.

questa, che richiederebbe ben altro svolgimento argomentativo rispetto al cenno ora fattovi, cui nondimeno non è, di tutta evidenza, consentito qui di far luogo.

La seconda questione si lega strettamente alla precedente, da cui linearmente discende. Ed è che, se è vero che la salvaguardia dell'ambiente è condizione della salvaguardia dei valori di libertà ed eguaglianza e, in genere, dell'intero sistema dei valori fondamentali dell'ordinamento e, più ancora, se è vero che senza di quella l'intera vita sul pianeta non avrebbe futuro, se ne ha che le discipline positive adottate per il conseguimento del fine versano in una condizione peculiare nel loro porsi in rapporto con altre discipline; ed è di particolare interesse rappresentare, sia pure con la massima rapidità, i tratti salienti di siffatto rapporto.

In primo luogo, va avvertito che non può comunque farsi a meno di norme specificamente volte a preservare l'integrità dell'ambiente, per quanto l'obiettivo possa per vero essere perseguito in plurime forme e con parimenti plurima varietà di effetti. Secondo modello, dunque, qui pure come altrove, la normazione dovrebbe precedere e fondare l'amministrazione e la giurisdizione; e qui pure, tuttavia, si tocca con mano come, malgrado gli innegabili passi in avanti fatti sul piano della regolazione positiva (in ambito internazionale e sovranazionale come pure in ambito interno), il ruolo di maggior spessore sia stato (e seguiti ad essere) esercitato dai giudici. La qual cosa – com'è chiaro – ha risvolti istituzionali ed ordinamentali di non poco momento, sui quali nondimeno non è in questa sede possibile intrattenersi<sup>29</sup>. Questo è, insomma, un caso emblematico, verrebbe di dire:

---

<sup>29</sup> Ha, ancora una volta, riproposto nel corso dei nostri lavori la vessata questione dell'alternativa tra diritto politico e diritto giurisprudenziale R. ROMBOLI; e la stessa è stata quindi ripresa in chiusura delle nostre Giornate anche da P. CARETTI. Per ciò che qui se ne può dire (e senza ora tornare a ripetere concetti altrove espressi), a me pare che si tratti di uno pseudoproblema, ove si convenga a riguardo della necessaria complementarità, nella tipicità dei ruoli delle attività espressive delle pubbliche funzioni, il provvedere non potendo fare a meno del previo disporre, così come questo ha nondimeno bisogno di quello e tutti assieme delle garanzie apprestate dai giudici in ordine al mantenimento dei ruoli stessi. Che, poi, di fatto si diano vistose torsioni di queste ultimi è, ovviamente, cosa diversa la cui adeguata illustrazione richiederebbe uno spazio assai più esteso di quello di cui qui si dispone.



di scuola, in cui le omissioni legislative, specie quelle c.d. assolute (connotate da totale mancanza di disciplina), non sono in alcun modo tollerabili<sup>30</sup>.

Non riprendo ora la vessata questione, su cui mi sono altrove intrattenuto, relativa a come sanzionare adeguatamente le omissioni in parola<sup>31</sup>. Quand'anche però dovesse ammettersi che non si danno efficaci strumenti di "persuasione" – se così vogliamo chiamarli – di cui si dispone nei riguardi di un legislatore che resti totalmente inerte, ciò nulla toglie al carattere obbligatorio del *facere* qui indicato. D'altronde, come si sa, non sono rari i casi in cui i pubblici poteri in genere devono attivarsi per la cura di interessi di rilievo costituzionale, senza che però si abbia positivo riscontro dell'adempimento di siffatto obbligo. Un obbligo che, dunque, linearmente discende dal dovere di fedeltà alla Repubblica, in una delle sue più salienti espressioni<sup>32</sup>.

Efficacemente sanzionabile – perlomeno, in alcuni casi – è invece il parziale adempimento da parte del legislatore. E, inverosimilmente, il fatto stesso che si dia una disciplina legislativa che pure esibisca al proprio interno gravi e vistose carenze

---

<sup>30</sup> Può, poi, farsi questione se sia foriera di guasti maggiori la mancanza in parola ovvero la esistenza di norme che recano gravi *vulnera* all'ambiente (e, generalizzando, a qualsivoglia bene-valore costituzionalmente protetto). Con ogni probabilità, una risposta unica, valevole per ogni caso, non può darsi. Talvolta, infatti, l'inerzia legislativa è meno pregiudizievole di una normativa che, in modo dissennato, punti diritto al cuore di un valore fondamentale dell'ordinamento. Talaltra, di contro, la esistenza di una disciplina ancorché malfatta dà pur sempre un appiglio ai garanti nell'opera di ricostruzione semantica degli enunciati di cui la stessa si compone ovvero in sede di rifacimento del testo per mano della Consulta (ma v., sul punto, gli svolgimenti che subito seguono nel testo).

<sup>31</sup> In tema, v., variamente, A. GIUBILEI, *Discrezionalità legislativa e garanzia della Costituzione. Omissioni e inerzia del legislatore dinanzi alla Corte costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli 2023; F. PATERNITI, *Le omissioni del legislatore. Profili, problemi, prospettive*, Editoriale Scientifica, Napoli 2023; A. CARIOLA, *Come nasce un diritto*, in *Dir. fond.* ([www.dirittifondamentali.it](http://www.dirittifondamentali.it)), 2/2023, 14 luglio 2023, spec. 617 ss.; A. MORRONE, *Positivismo giudiziario. Appunti a partire dalle c.d. omissioni legislative*, in *Quad. cost.*, 1/2024, 127 ss.; G. VASINO, *Sindacato di costituzionalità e discrezionalità del legislatore. Tutela sostanziale dei diritti e tecniche decisorie*, Giappichelli, Torino 2024; M. BARONI, *Se la Corte si fa (gioco)forza legislatore. Alcune considerazioni intorno a Corte cost. n. 110/2023*, in *Federalismi* ([www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)), 19/2024, 7 agosto 2024, 1 ss.; infine, in prospettiva comparata, AA.VV., *I giudici costituzionali e le omissioni del legislatore. Le tradizioni europee e l'esperienza latino-americana*, a cura di L. Casseti e A.S. Bruno, Giappichelli, Torino 2019.

<sup>32</sup> Sul dovere in parola, dopo i noti studi di G. Lombardi e L. Ventura, v., part., quelli di A. MORELLI, del quale v., almeno, *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Giuffrè, Milano 2013.



offre l'opportunità agli organi di garanzia (e, segnatamente, ai giudici) di potervi porre, almeno in parte, rimedio. Non mancano – come si sa – le risorse utilizzabili allo scopo. Si pensi solo al ricorso alla tecnica dell'interpretazione conforme da parte dei giudici comuni e talvolta dello stesso tribunale costituzionale ovvero all'altra tecnica, al proprio interno assai variegata, nonché raffinata per i modi ed incisiva per gli effetti, che è data dalle manipolazioni della sostanza normativa da parte del giudice delle leggi.

Di particolare interesse appaiono, poi, essere le vicende della normazione nel tempo. Si ha qui una delle più rilevanti conferme di una tesi della cui bontà sono da quasi mezzo secolo persuaso<sup>33</sup> e vado anzi sempre di più radicandomi in siffatto convincimento, vale a dire che non è consentito innovare all'ordine normativo preesistente in modo tale da far regredire le garanzie nei riguardi di alcuni interessi o beni della vita di primario rilievo. È vero che possono darsi circostanze in cui ciò risulta inevitabile, quali quelle, cui si è già fatto cenno, che si hanno al verificarsi di talune emergenze che possono addirittura portare alla provvisoria sospensione nel godimento di diritti fondamentali. La partita si gioca, dunque, sul terreno della verifica della congruità della norma, a un tempo, rispetto al "fatto" per un verso, ai valori fondamentali nel loro fare "sistema" per un altro; ed il criterio allo scopo adeguato è, appunto, quello della ragionevolezza quale specificamente si coglie ed apprezza in sede processuale<sup>34</sup>. Ciò che, nondimeno, importa è che il canone ordinatore della *lex posterior* non va preso per oro colato, ovverosia fatto oggetto di meccaniche ed acritiche applicazioni. È vero che si presume che se ne faccia buon uso; e, tuttavia, quest'ultimo va pur sempre sottoposto a verifica.

---

<sup>33</sup> ... e, in ispecie, a partire dal mio primo contributo monografico in tema di fonti e della loro composizione in sistema: v., dunque, volendo, il mio *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Giuffrè, Milano 1977, spec. 240 ss.

<sup>34</sup> Sul sindacato di costituzionalità secondo ragionevolezza, con specifica attenzione ai più salienti sviluppi della giurisprudenza, v. A. RUGGERI - A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*<sup>7</sup>, Giappichelli, Torino 2022, 143 ss. e 154 ss.; l'orientamento della Consulta specificamente riguardante il tema da noi oggi discusso può vedersi nella già cit. sent. n. 105 del 2024. Sulla ragionevolezza, in termini generali, di recente, v. R. BIN, *Ragionevolezza, eguaglianza e analogia*, in *Lo Stato*, 20/2023, 323 ss.

Ora, la presunzione che ordinariamente gioca a favore delle modifiche da parte di fonti posteriori nei riguardi di fonti anteriori aventi la medesima forza viene meno laddove si assista ad un regresso nella tutela di beni o interessi provvisti di specifica “copertura” costituzionale. E nessun dubbio sussiste in merito al fatto che ciò si ha per l’ipotesi che si va ora facendo<sup>35</sup>. Le discipline adottate a salvaguardia dell’ambiente non sono, dunque, modificabili se non *in melius*; quanto meno, così è per il tempo ordinario, se non pure per quello segnato dalle emergenze.

La terza questione, essa pure alle precedenti connessa, attiene al rilievo da dare all’ambiente in occasione delle esperienze che maturano in sede processuale<sup>36</sup>. E, invero, in sede di bilanciamento tra beni o interessi tutti costituzionalmente protetti, al bene dell’ambiente va, *in via di principio*, riservato un trattamento privilegiato, dal momento che lo stesso – come si è venuti dicendo – è, a un tempo, un *valore-fine* ed un *valore-mezzo*, dalla sua salvaguardia dipendendo l’affermazione di altri valori, a partire da quelli espressivi della coppia assiologica fondamentale dell’ordinamento. Se si conviene che la stessa integra trasmissione della comunità e dell’ordinamento nel tempo dipende, in una consistente misura, dalla cura dell’ambiente, secondo quanto è peraltro avvalorato dal riferimento testuale, di cui all’art. 9 della nostra Carta, alle aspettative (anche) delle generazioni a venire, la conclusione appena enunciata risulta avvalorata *per tabulas*. Ciò non toglie che anche i bilanciamenti coinvolgenti l’ambiente, al pari di quelli riguardanti i valori fondamentali in genere, debbano farsi in applicazione del canone della ragionevolezza, specie nel suo porsi quale congruità rispetto al contesto; ed è perciò che – come si è venuti dicendo – in situazioni di emergenza può assistersi

---

<sup>35</sup> Questa indicazione teorica, a quanto ci riferisce L. TUPIASSU, nel *paper* sopra cit., risulta avvalorata dalla giurisprudenza della Corte suprema federale brasiliana con specifico riguardo alla tutela dell’ambiente; e non è senza significato la circostanza per cui a norme internazionali pattizie adottate a salvaguardia dell’ambiente sia in Brasile riconosciuta forza sovraordinata a quella propria delle leggi comuni.

<sup>36</sup> Si sono interrogati a riguardo dei possibili mutamenti d’indirizzo della giurisprudenza costituzionale conseguenti alla revisione costituzionale del 2022 A. MORELLI - G. MOSCHELLA, nella relaz. alle nostre Giornate, sopra già richiamata.

alla contrazione del bene-valore in parola, tale comunque da non tradursi nel suo totale sacrificio.

Se le cose stanno così come sono qui viste, se ne ha un aggravio di onere argomentativo a carico del giudice delle leggi che, nel corso di una data vicenda processuale, faccia recedere la tutela dell'ambiente a fronte di quella di altri beni ritenuti meritevoli di prioritaria protezione. L'esito qui paventato non può, per vero, escludersi, così come non può escludersi un conflitto di un valore fondamentale con... *se stesso*, laddove cioè si appunti in capo a persone diverse che simultaneamente si facciano vanto di essere dallo stesso protette ovvero laddove esso sia evocato in campo da norme diverse che parimenti ne rivendichino la "copertura". Dalla salvaguardia dell'ambiente, però, come si è veduto, dipende la sopravvivenza dell'intera comunità e, perciò, della Repubblica, "fondata" – come si è detto da un'avvertita dottrina<sup>37</sup> – sull'ambiente stesso, o – il che è praticamente lo stesso – dipende la perdurante, integra vigenza della Costituzione, quale insieme di valori fondamentali positivizzati e di principi e regole agli stessi ispirati, e dell'intero ordinamento sottostante. Ecco perché al fine di mandare assolta una normativa che porti obiettivamente all'esito di un regresso nella tutela dell'ambiente occorre un'argomentazione stringente da parte del tribunale costituzionale.

---

<sup>37</sup> A. MORRONE, *Fondata sull'ambiente*, Editoriale, in *Ist. fed.*, 4/2022, 783 ss.; rilievi critici alla ricostruzione prospettata da M. sono nella relaz., più volte richiamata, di M. CECCHETTI alle nostre Giornate, spec. al § II.2.