

TUTELA COSTITUZIONALE DELL'AMBIENTE E OBIETTIVI DI SOSTENIBILITÀ NEL FRAMEWORK EUROPEO: IL RUOLO DELLE CORTI VERSO LA TRANSIZIONE VERDE.

Constitutional protection of the Environment and Sustainable goals in the EU framework: the role of National Courts towards the Green Transition.

Federica Marconi*

Abstract: il tema dell'ambiente e, con esso, quello dello sviluppo sostenibile, hanno assunto un ruolo sempre più centrale nelle politiche degli Stati europei, al punto da spingere gran parte dei legislatori nazionali a prevederne la tutela costituzionale. In questo processo un ruolo fondamentale è giocato dalle Corti, spesso chiamate non solo a dare forma a tali contenuti in via interpretativa, ma anche a definirne i limiti o ad estenderne la portata, facendosi così precorritrici del sentimento dei tempi. Tale positivizzazione è davvero uno strumento effettivo verso la transizione verde, tanto più nello scenario attuale, dove la tutela dell'ambiente sembra spesso sacrificabile rispetto a contingenze e interessi contrapposti? Quale l'approccio dei diversi Stati europei nel bilanciare la tutela dell'ambiente con altri diritti di pari rilievo costituzionale come, ad esempio, gli interessi delle generazioni future o la libera iniziativa economica?

Parole chiave: ambiente, generazioni future, costituzione, sostenibilità, recovery.

Abstract: *Environmental concerns and sustainable development have become a core topic in the policies of EU Member States. In accordance with this, an increasing number of Governments have decided to include the protection of the environment among the fundamental principles of their Constitutions. In this process, a fundamental role is played by the Courts, which are often called upon to give shape to these contents through their hermeneutical power, as well as to define their limits or extend their scope. A set of questions arises. Is the enhancement of the environmental protection in the Constitutions an effective tool to pursue the green transition in the current scenario? How can environmental protection be balanced with other constitutional rights, such as the interests of the future generations or the free economic initiative?*

Key words: *Environment, future generations, Constitution, Sustainability, recovery.*

SOMMARIO: **1.** Premessa. - **2.** La costituzionalizzazione della tutela dell'ambiente in Europa. - **2.1.** La positivizzazione del valore ambientale nella Costituzione italiana: la riforma degli artt. 9 e 41. - **2.2.** Lo scontro semantico in seno al *Conseil d'Etat*: garantire o favorire la tutela dell'ambiente? - **2.3.** La lettura costituzionalmente orientata del *Bundesverfassungsgericht* a tutela dell'interesse delle generazioni future. - **3.** Bilanciabilità del valore costituzionale della tutela dell'ambiente: un nuovo equilibrio con gli interessi economico-industriali. - **4.** Brevi considerazioni conclusive: scenari di sostenibilità in tempi di crisi.

1. Premessa

Il dibattito relativo all'importanza dell'ambiente, nonché al legame di quest'ultimo con i diritti fondamentali dell'uomo, ha radici profonde e ha accompagnato gran parte dei processi che hanno condotto all'attuale fisionomia della maggior parte delle Carte costituzionali degli Stati membri dell'Unione Europea. L'orientamento di quest'ultima, così come quello internazionale, sono ormai da tempo impegnati a promuovere la protezione dell'ambiente nelle sue molteplici declinazioni e ad incoraggiare il processo di transizione verso un'economia verde.

Le crisi degli ultimi mesi - quella socio-sanitaria dovuta alla pandemia, prima, quella umanitaria-energetica conseguente al conflitto russo-ucraino, poi - hanno rinnovato l'attenzione e le preoccupazioni legate all'adozione di strategie e di misure di azione per rendere possibile questo processo nel minor tempo possibile. Sin dagli anni Settanta è emersa la necessità di individuare una nozione di ambiente che fosse più ampia di quella meramente circoscritta agli "ecosistemi" e alla "natura" e che fosse, al contempo, capace di evidenziarne la stretta connessione con la vita dell'uomo, con la sua dignità e con il benessere a cui da sempre egli aspira¹.

Di sostenibilità si iniziò a parlare da quando, proprio a seguito della prima grande crisi energetica del dopoguerra, gli Stati Uniti e molti Paesi europei dovettero adottare misure drastiche per il contenimento dei consumi energetici. La crisi petrolifera del 1973, innescata dalla guerra di ottobre Arabo-Israeliana, determinò una ridotta disponibilità di petrolio che costrinse, difatti, molti Stati a considerare - per la prima volta - il ricorso a fonti alternative/rinnovabili per ridurre la dipendenza energetica dal petrolio. Con il c.d. rapporto *Brundtland*², venne fornita una delle prime definizioni a livello internazionale del concetto di

¹ * Dottorando di ricerca in Teoria dei contratti, dei servizi e dei mercati presso l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata.

A questo ha contribuito indubbiamente lo sviluppo della sensibilità al tema in ambito internazionale. Fondamentale al riguardo la Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano, tenutasi a Stoccolma nel 1972.

² Dal nome del presidente Gro Harlem Brundtland della *World Commission on Environment and Development*, istituita nel 1983. Con la pubblicazione del rapporto "*Our common future*", del 1987, vennero formulate delle linee guida per lo sviluppo sostenibile. Il rapporto evidenziava la necessità di attuare una strategia in grado di integrare le esigenze dello sviluppo e dell'ambiente. Questa strategia è stata definita in inglese con l'espressione "*sustainable development*", tradotta successivamente con "sviluppo sostenibile".

“sviluppo sostenibile”, da intendersi come “[...] quello sviluppo che consente alla generazione presente di soddisfare i propri bisogni senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri”.

Il concetto di sostenibilità, nato dallo sforzo di conciliare una pluralità di matrici e per mediare tra le esigenze di sviluppo sociale ed economico con quelle di tutela dell’ambiente³, ha avuto un impatto crescente sulla qualità dello sviluppo sociale, anche in ragione della declinazione in termini di relazione inter-generazionale già in esso contenuta. Da allora tanti altri passi sono stati fatti nella medesima direzione e tale rapporto ha costituito un punto di riferimento per tutti i documenti e le conferenze globali successive, fino all’adozione, nel settembre 2015, dell’Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo Sviluppo Sostenibile⁴.

La politica ambientale si è progressivamente affermata come uno dei settori di maggior intervento dell’Unione Europea⁵, attraverso una rilevante e crescente produzione normativa e di orientamenti a carattere generale che hanno e continuano ad influenzare fortemente le singole politiche degli Stati membri⁶. A ciò si aggiunge la centralità che il tema ha assunto nei progetti di sviluppo di istituzioni europee e nazionali. Si pensi, tra tutti, agli ambiziosi obiettivi del *Green Deal* europeo⁷ e ai finanziamenti ad esso riservati nel piano per la ripresa *Next Generation* EU, nonché nel bilancio settennale dell’UE. In tale contesto si è nuovamente valorizzata la tutela degli interessi delle generazioni future, al punto da diventare uno dei traini dell’azione a livello europeo. A tal fine, si è anche evidenziata l’importanza del principio del “*Do No Significant Harm*” (DNSH) nell’orientare la predisposizione dei piani di ripresa nazionali, richiedendo agli Stati membri di adottare interventi che non arrechino danno all’ambiente.

3 F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell’altro tra protezione dell’ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010; D. BARSTOW MAGRAW, L.D. HAWKE, *Sustainable Development*, in D. Bodansky, J. Brunnée, E. Hey (a cura di), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford, 2007, pp. 613 e ss.

4 La c.d. Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, è un programma d’azione per le persone, il pianeta e la prosperità, sottoscritto il 25 settembre 2015 da 193 Paesi delle Nazioni Unite, tra cui l’Italia, per condividere l’impegno a garantire un presente e un futuro migliori. In particolare, l’Agenda 2030 prevede 17 obiettivi di sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Goals - SDGs*) da raggiungere entro il 2030, articolati in 169 Target. Nell’ambito di tale programma i giovani sono considerati “agenti critici” del cambiamento, ritenendo che possano trovare negli Obiettivi di sviluppo sostenibile una via per “[...] incanalare le loro infinite potenzialità verso la creazione di un mondo migliore”.

5 La politica dell’UE in materia ambientale risale al Consiglio europeo di Parigi del 1972, quando i capi di Stato e di Governo manifestarono la necessità di una politica europea in materia ambientale che guidasse l’espansione economica con un relativo programma d’azione. L’Atto Unico Europeo del 1987 ha introdotto *ex novo* il titolo “Ambiente”, quale prima base giuridica per una politica ambientale comune. Le successive revisioni dei Trattati hanno consolidato l’impegno dell’Unione.

6 Il Consiglio dell’Unione Europea ha emanato varie Conclusioni in materia di attuazione interna dell’Agenda 2030. Nell’aprile 2019, con l’adozione delle Conclusioni “Verso un’Unione sempre più sostenibile entro il 2030”, da parte del Consiglio Affari Generali, si è demandata alla Commissione Europea la presentazione di ulteriori proposte concrete per definire un quadro strategico di riferimento onnicomprensivo per l’attuazione l’Agenda 2030 a livello europeo.

7 Il *Green Deal* europeo o Patto Verde europeo, annunciato a dicembre 2019 dalla Commissione Europea, è un una nuova strategia di crescita dell’Unione Europea per rendere l’economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva entro il 2050. La Commissione europea ha adottato una serie di proposte per trasformare le politiche dell’UE in materia di clima, energia, trasporti e fiscalità, col fine di ridurre le emissioni nette di gas a effetto serra di almeno il 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990.

La strategia comune europea, tra le altre finalità, ha infatti inteso creare uno strumento per ricostruire l'Europa non solo in termini di sostenibilità ambientale, quanto anche in termini di sostenibilità economico-finanziaria. È evidente lo sforzo volto all'acquisizione di un approccio concretamente intra- ed inter-generazionale, con misure che consentano agli Stati di ripagare il debito contratto per superare il periodo pandemico senza che del peso siano gravate interamente le generazioni a venire.

In Italia, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) ha dedicato alla Missione della Transizione Verde ed Ecologica la quota più alta delle risorse, seguendo le esplicite indicazioni provenienti dall'Unione Europea⁸. Questi temi ed obiettivi hanno poi trovato ulteriore riflesso nella riforma istituzionale del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), ora Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS), nonché nell'istituzione del Comitato interministeriale per la transizione ecologica (CITE) presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, al fine di coordinare la programmazione delle politiche nazionali per la transizione. Inoltre, il Ministero della transizione ecologica è stato chiamato ad assumere, oltre alle funzioni di tutela ambientale, anche le competenze in materia di politica energetica per raggiungere il *target* della progressiva e completa decarbonizzazione del sistema italiano.

La nuova consapevolezza acquisita anche a livello sovranazionale, nonché il progresso giurisprudenziale avutosi negli anni, hanno consentito un processo evolutivo che ha portato a riconoscere l'esistenza di "una nuova relazione tra la comunità territoriale e l'ambiente che la circonda"⁹, al punto da ridefinire l'ambiente come un diritto costituzionale vivente, valore primario e sistemico.

A tal riguardo, si tenga conto che la Carta di Nizza, all'art. 37 - rubricato "Tutela dell'ambiente" - prevede che "Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile"¹⁰. È, dunque, riassunto in un'unica espressione il duplice fine di indirizzare lo sviluppo produttivo ed economico degli Stati membri verso la sostenibilità e di garantire una condizione di vita dei cittadini conforme a standard qualitativi di livello elevato¹¹.

I principi contenuti in tale articolo sono basati su quanto previsto dall'art. 3 del Trattato sull'Unione europea (TUE)¹², che riconosce - tra le altre cose - il ruolo dell'Unione nel

8 Alla missione è stato destinato un totale di 59,46 milioni di euro, pari al 31,05% dell'importo totale del PNRR.

9 Corte Cost., sent. 23 maggio 2019, n. 179. Nella sentenza veniva, inoltre, specificato che il suolo costituisce una "[...] risorsa naturale eco-sistemica non rinnovabile, essenziale ai fini dell'equilibrio ambientale, capace di esprimere una funzione sociale e di incorporare una pluralità di interessi e utilità collettive, anche di natura intergenerazionale".

10 B. POZZO, *La tutela dell'ambiente nelle costituzioni, profili di diritto comparato alla luce dei nuovi principi introdotti dalla Carta di Nizza*, in B. Pozzo, M. Renna (a cura di), *L'ambiente nel nuovo titolo V della Costituzione*, Milano, 2004.

11 P. MADDALENA., *L'evoluzione del diritto e della politica per l'ambiente nell'Unione Europea. Il problema dei diritti fondamentali*, in *Riv. Amm. R. It.*, 2000. Sulle criticità connesse al tema: U. FANTIGROSSI., *Debole sull'ambiente il progetto di carta fondamentale dell'Unione*, in *Riv. amm. R. It.*, 2000.

12 Secondo il para. 3: "L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico".

promuovere “[...] la solidarietà tra le generazioni”, e dagli artt. 11¹³ e 191¹⁴ del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE)¹⁵. Quest’ultimo articolo, al para. 1, individua i quattro obiettivi che la politica dell’Unione in materia ambientale deve perseguire: salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell’ambiente; protezione della salute umana; utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali; promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell’ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici. Ciò nonostante, a livello europeo, non è possibile individuare una definizione normativa di ambiente.

Ad ogni buon conto, il preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione sancisce che il godimento dei diritti ivi riconosciuti e tutelati “[...] fa sorgere responsabilità e doveri nei confronti degli altri come pure della comunità umana e delle generazioni future”.

Alla luce della breve ricostruzione del quadro di riferimento sinora delineata, il presente contributo si propone l’obiettivo di ripercorrere le tappe della costituzionalizzazione della materia ambientale in diverse costituzioni europee (para. 2), soffermandosi con particolare attenzione sulla recente riforma costituzionale italiana (para. 2.1). L’attenzione si concentra poi sul ruolo delle Corti nazionali e di come queste abbiano contribuito e contribuiscano a dare forma ai contenuti del c.d. “diritto costituzionale dell’ambiente”, ma anche a definirne i limiti o ad estenderne la portata, facendosi così precorritrici del sentimento dei tempi (para. 2.2. e 2.3.). A tal fine, si osserva lo sforzo dalle stesse compiuto per operare un bilanciamento tra le diverse istanze di volta in volta coinvolte (para. 3). Da ultimo, sono formulate alcune brevi riflessioni conclusive circa sfide e opportunità che le crisi attuali pongono allo sviluppo sostenibile (para. 4).

2. La costituzionalizzazione della tutela dell’ambiente in Europa.

Ad oggi, seppur secondo modalità e schemi che possono variare tra loro, il novero di Stati europei la cui Costituzione dimostra di essere sensibile alle problematiche ambientali è piuttosto esteso. A tal riguardo, si può affermare che i concetti di sostenibilità e di interesse delle generazioni future¹⁶ abbiano pian piano assunto un ruolo sempre più centrale, “approfondendo della permeabilità delle Costituzioni contemporanee alle influenze esterne”¹⁷. Le formulazioni testuali che hanno consentito di dare rilievo a tali concetti possono per lo più

13 “Le esigenze connesse con la tutela dell’ambiente devono essere integrate nella definizione e nell’attuazione delle politiche e azioni dell’Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile”.

14 Il para. 2 individua i principi della politica dell’UE in materia ambientale, orientata a garantire un elevato livello di tutela pur tenendo conto della diversità e peculiarità delle varie regioni dell’Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell’azione preventiva, sul principio della correzione - in via prioritaria alla fonte - dei danni causati all’ambiente, nonché sul principio “chi inquina paga”. Il para. 3 individua, invece, i parametri che devono guidare la predisposizione della politica ambientale: dati scientifici e tecnici disponibili; condizione dell’ambiente delle varie regioni dell’EU; vantaggi e oneri che possono derivare dall’azione o dall’assenza di azione; sviluppo socioeconomico dell’UE nel suo complesso e sviluppo equilibrato delle singole regioni. Con particolare riferimento ai principi si rinvia a: M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell’ambiente*, Giuffrè, Milano, 2000, spec. pp. 117-149, e alla bibliografia ivi citata.

15 Tali previsioni hanno sostituito quelle di cui agli artt. 2, 6 e 174 del Trattato sulla Comunità Europea (CE).

16 Per un’analisi dei riferimenti alle generazioni future nelle costituzioni, si veda. R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008, pp. 125-126.

17 T. GROPPI, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, allegato 1, 2016.

essere ricondotte a tre categorie: i) la tutela dell'ambiente come principio fondamentale; ii) la tutela dell'ambiente come principio programmatico e obiettivo dell'azione dello Stato; iii) la tutela dell'ambiente come un diritto-dovere che si esplica nella dialettica tra poteri pubblici e cittadini. A corredo di tali previsioni, in molti testi costituzionali è possibile rinvenire riferimenti anche al diritto ad un ambiente salubre, alla sostenibilità, nonché al riconoscimento del diritto di accesso alle informazioni ambientali quale strumento di effettiva partecipazione dei cittadini alla cura di tale interesse primario¹⁸.

Se è vero che molte delle costituzioni del secondo dopoguerra (c.d. Costituzioni di prima generazione) originariamente non hanno riservato particolare attenzione al valore dell'ambiente, molte di quelle più recenti si sono dotate di specifiche disposizioni al riguardo (c.d. Costituzioni di seconda e terza generazione). Si tenga conto, comunque, che successivi procedimenti di revisioni costituzionale hanno consentito di inserire l'ambiente e la relativa tutela tra i principi cardine anche delle costituzioni più datate¹⁹.

La Costituzione belga²⁰, ad esempio, dopo aver solennemente affermato che "Ognuno ha il diritto di condurre una vita conforme alla dignità umana", individua nel "diritto alla protezione di un ambiente sano" uno dei diritti - economici, sociali e culturali - garantiti dall'ordinamento e che contribuiscono al raggiungimento di tale primario obiettivo (art. 23). I Paesi Bassi, invece, rinviano espressamente al ruolo dei poteri pubblici, chiamati a provvedere alla tutela dell'abitabilità del Paese anche attraverso la protezione e il miglioramento dell'ambiente (art. 21)²¹. In Svezia, l'art. 2 della Legge sulla forma di governo (*Regeringsformen*)²² ha subito una riforma costituzionale nel 1974, con l'introduzione dell'esplicito riconoscimento in capo alle istituzioni pubbliche dell'impegno a promuovere

18 Sul punto si vedano le considerazioni di G. C. FERONI, *Il paesaggio nel costituzionalismo contemporaneo. Profili comparati europei*, in *Federalismi.it*, 8/2019. Più in generale, si rimanda a: G. CERRINA FERONI, T.E. FROSINI, A. TORRE (a cura di), *Codice delle Costituzioni*, vol. I, Padova, 2016; R. ORRÙ, G. PARODI (a cura di), *Codice delle Costituzioni*, vol. II, Padova, 2016; M. GANINO (a cura di), *Codice delle Costituzioni*, vol. III, Padova, 2013; D. PORENA, "Ambiente": complessità di una nozione giuridica, in *AmbienteDiritto.it*, 2020.

19 S. NESPOR, B. CARAVITA DI TORITTO, *Diritto Costituzionale dell'ambiente*, in S. Nespor, A.L. de Cesaris (a cura di), *Codice dell'Ambiente*, Giuffrè, Milano, 2009, pp. 99-141.

20 La costituzione belga è stata approvata dal Congresso nazionale il 7 febbraio 1831. Il testo è stato più volte emendato fino al 10 maggio 1993, mentre è stato integralmente revisionato e coordinato nel 1994, con l'entrata in vigore del nuovo assetto federale. Più diffusamente sul tema si veda: M. COMBA, *La protezione ambientale nel regno del Belgio*, in *Riv. Giur. Amb.*, 1989.

21 I Paesi Bassi hanno una *Grondwet*, e cioè una "legge fondamentale" che è frutto di varie revisioni, alcune delle quali quasi totali, come quella del 1983. L'articolo in questione è stato introdotto a seguito della revisione costituzionale da ultimo citata, al fine di positivizzare l'idea diffusa secondo cui è responsabilità del Governo adottare politiche a tutela del clima. Sul tema, nel dettaglio, si vedano G. MARTINICO, *Studio sulle forme alternative di judicial review: il caso dei Paesi Bassi e della Svizzera*, in *Federalismi.it*, 2017; R. SEERDEN, M. HELDEWEG, *Public environmental law in the Netherlands*, Kluwer Law International, 2002.

22 La costituzione delle Svezia (*grundlagarna*) è costituita da quattro leggi fondamentali: la legge sulla forma di governo (*Regeringsformen*), la legge fondamentale sulla libertà di stampa (*Tryckfrihetsförordningen*), la legge fondamentale sulla libertà di espressione (*Ytrandefrihetsgrundlagen*) e l'atto di successione del 1810 (*Successionsordningen*). Le ultime tre disciplinano settori limitati di normazione e hanno rango costituzionale in virtù dell'esplicito riconoscimento di cui all'art. 3 della legge sulla forma di governo. Si vedano: J. NERGELIUS, *Constitutional Law in Sweden*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 21/2011; F. DURANTI, *La revisione costituzionale nei Paesi nordici: una "manutenzione" costituzionale incrementale*, in F. Palermo (a cura di), *La "manutenzione" costituzionale*, Cedam, Padova, 2007;

uno sviluppo sostenibile che porti ad un “buon ambiente” per le generazioni presenti e future.

Anche nella Legge Fondamentale per la Repubblica Federale di Germania, all’art. 20A, si trova un riferimento esplicito alle generazioni future. Si prevede, infatti, che lo Stato tuteli - assumendo con ciò la propria responsabilità nei confronti delle generazioni future - i fondamenti naturali della vita (*natürlichen Lebensgrundlagen*) e gli animali, mediante l’esercizio del potere legislativo nel quadro dell’ordinamento costituzionale e dei poteri esecutivo e giudiziario, in conformità alla legge e al diritto²³.

Il riferimento esplicito alla tutela degli animali si trova anche nella Costituzione bulgara²⁴, nella forma della garanzia della diversità della fauna selvatica, che si aggiunge alla garanzia della protezione e riproduzione dell’ambiente, oltre che delle risorse naturali (art. 15). Inoltre, l’art. 55 prevede il diritto di ciascuno ad un ambiente sano e favorevole, in conformità con gli standard prescritti e le normative previste. In quest’ottica, l’articolo precisa che tutti sono tenuti a prestare il proprio impegno nella protezione dell’ambiente. Riferimento esplicito alla responsabilità individuale dei cittadini si rinviene anche nel testo costituzionale finlandese²⁵, secondo cui “[...] ognuno è responsabile del mondo naturale e della sua biodiversità, dell’ambiente e dell’eredità culturale”. Anche in questo caso, all’impegno dei cittadini viene affiancato quello delle autorità pubbliche, affinché sia garantito ad ognuno il diritto a un ambiente salubre, oltre che l’opportunità di influire sull’adozione di decisioni concernenti l’ambiente in cui vive.

In Francia, la Costituzione esalta la valorizzazione dell’ambiente in varie previsioni. Il preambolo, ad esempio, prevede espressamente la solenne proclamazione da parte del Popolo francese della sua fedeltà ai diritti dell’uomo e ai principi della sovranità nazionale - così come definiti dalla Dichiarazione del 1789, confermata ed integrata dalla Costituzione del 1946 - e a quelli definiti nella Carta dell’ambiente del 2004²⁶. Quest’ultima proclama il diritto di ogni individuo a vivere in un ambiente equilibrato e favorevole alla salute, cui si

23 Seppur il testo originario della *Deutsches Grundgesetz* del 1949 non contenesse alcuna disposizione di principio sulla protezione dell’ambiente, la giurisprudenza aveva interpretato estensivamente alcune norme costituzionali che legittimavano la competenza concorrente dello Stato in alcune materie, tra cui quella ambientale, nonché l’integrazione del diritto pubblico internazionale nell’ordinamento tedesco (es. artt. 24, 25, 74 e 75 della Legge fondamentale tedesca). La protezione dell’ambiente ha trovato espresso riconoscimento, come obiettivo nazionale, con la legge di modifica del 27 ottobre 1994, I 3146, a cui ha fatto seguito la “Legge per la modifica della Legge fondamentale (Finalità pubblica della protezione degli animali)” del 26 luglio 2002, I 2862. Sul punto, M. POTO, *Il principio della tutela dell’ambiente quale cardine del sistema partecipativo nella Repubblica Federale di Germania*, in A. Angeletti (a cura di), *Partecipazione, accesso e giustizia nel diritto ambientale, Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università di Torino*, 2015; M. T. NEUMANN, *The Environmental Law System of the Federal Republic of Germany*, in *Annual Survey of International & Comparative Law*, 3/1996.

24 Il testo costituzionale bulgaro è stato adottato nel 1971 e ha assunto la conformazione attuale nel 1991. È stata una delle prime costituzioni a determinare che è imposto allo Stato e alla società il dovere di preservare l’ambiente, elencando l’aria, il suolo e l’acqua come beni di inestimabile valore. Si veda: J. FRIEDBERG, B. ZAIMOV, *Politics, Environment, and the Rule of Law in Bulgaria*, in *Duke Journal of Comparative & International Law*, 1994.

25 La costituzione finlandese, che tratta la questione relativa alla tutela dell’ambiente nella Sezione 20, Capo II, relativo a diritti fondamentali e libertà, è entrata in vigore nel 2000. Sul tema della sostenibilità in Finlandia si rimanda a: E. PAUKKU, *Sustainability and a basic principle for legislation: a case study about law making in Finland*, in *Visions for Sustainability*, 15/2021.

accompagna il dovere di partecipare alla tutela e al miglioramento dell'ambiente e di prevenire, ovvero - ove ciò non sia possibile, quantomeno - di limitare gli eventuali danni che potrebbe arrecare all'ambiente. Nel caso in cui i danni siano effettivamente provocati, il responsabile è tenuto a contribuire alla loro riparazione, secondo le condizioni stabilite dalla legge. Anche le autorità pubbliche sono tenute a farsi promotrici dello sviluppo sostenibile, considerando alla stessa stregua la tutela e la valorizzazione dell'ambiente, lo sviluppo economico e il progresso sociale. Come sarà meglio approfondito *infra* (para 2.2.), nell'estate 2021 è stato presentato il progetto di legge costituzionale volto all'introduzione del principio della tutela dell'ambiente, della biodiversità e della lotta al cambiamento climatico nell'art. 1 Cost. Progetto di riforma che, tuttavia, non ha trovato l'accordo del Senato e del Parlamento. Tra le costituzioni di seconda e terza generazione, quella greca²⁷, ad esempio, è stata una delle prime in Europa a contemplare una norma che tutelasse l'ambiente, riconoscendo un vero e proprio dovere pubblico in capo allo Stato (art. 24). La Costituzione spagnola²⁸, all'art. 45, prevede che tutti hanno il diritto di utilizzare un ambiente idoneo allo sviluppo della persona, così come tutti hanno il dovere di conservarlo. I poteri pubblici, affiancati dall'indispensabile solidarietà collettiva, sono chiamati a vagliare sulla utilizzazione razionale di tutte le risorse naturali al fine di proteggere e migliorare la qualità di vita, difendere e - se del caso - ripristinare l'ambiente. È, altresì, previsto che chi viola tali disposizioni è sanzionato penalmente o amministrativamente ed è tenuto a riparare il danno causato. A tal riguardo, anche la Costituzione ungherese²⁹, dopo aver riconosciuto il diritto di tutti a un ambiente sano, stabilisce che chiunque provochi un danno all'ambiente è tenuto a ripristinarlo o a sostenerne i costi di ripristino (art. XXI).

Come meglio analizzato nei paragrafi a seguire, le Corti nazionali, nel contesto nazionale ed europeo, hanno giocato - e giocano, oggi più che mai - un ruolo fondamentale nel tracciare i caratteri di tale principio fondamentale prima del formale riconoscimento costituzionale, nonché nel delimitarne o estenderne il perimetro di applicazione a seguito della sua avvenuta positivizzazione.

26 Costituzionalizzata con la legge costituzionale 1° marzo 2005, n. 205. Si veda: C. HUGLO, *Une Charte de l'Environnement adossée à la constitution: pour quoi faire?*, in *Environnement*, 6/2003.

27 La costituzione greca è entrata in vigore nel 1975, dopo la caduta del c.d. "Regime dei colonnelli". Interventi di riforma si sono avuti nel 1986, nel 2001 e nel 2008. Sul punto: B.B. D'ARNESANO, *La Costituzione della Repubblica Greca*, in *Studi Urbinati, A - Scienze Giuridiche, Politiche Ed Economiche*, 55(3), 2014; G. ARAVANTINO LEONIDI, *Peculiarità del sistema giudiziario greco nella tradizione dell'Europa meridionale: il peso del contesto costituzionale, politico ed economico sugli organi di autogoverno della magistratura*, in *DPCE online*, 2/2020.

28 Approvata dalle Cortes nelle Sessioni Plenarie del Congresso dei Deputati e del Senato tenutesi il 31 ottobre 1978. Ratificata dal popolo spagnolo mediante referendum del 6 dicembre 1978, è stata promulgata il 27 dicembre ed è entrata in vigore il 29 dicembre dello stesso anno.

29 La Costituzione del 2011 ha sostituito la Costituzione del 1949 la quale, pur essendo stata profondamente emendata a partire dal 1989, era rimasta in vigore dopo la fine del regime socialista. Il testo, adottato nel 2011 ed entrato in vigore nel 2012, ha attirato numerose critiche sia per il procedimento seguito per la sua approvazione che per i contenuti, ritenuti lesivi dei principi dello Stato costituzionale. Al riguardo, V. A. JAKAB, P. SONNEVEND, *Continuity with Deficiencies: The New Basic Law of Hungary*, in *European Constitutional Law Review*, 2013, 104; J. SAWICKI, *Democrazie illiberali? L'Europa centro-orientale tra continuità apparente della forma di governo e mutazione possibile della forma di Stato*, Milano, 2018, 97; G.F. FERRARI, *La Costituzione dell'Ungheria*, in M. Ganino (a cura di), *Codice delle Costituzioni*, Vol. III, Padova, 2013.

2.1. La positivizzazione del valore ambientale nella Costituzione italiana: la riforma degli artt. 9 e 41.

La Costituzione della Repubblica italiana, in linea con le coeve altre costituzioni europee del dopoguerra, non presentava un riferimento esplicito all'ambiente. Ciò nonostante, in via interpretativa, si è ritenuto che la tutela dell'ambiente possedesse già una base costituzionale nella lettura combinata degli artt. 9 e 41, nonché dell'art. 32³⁰, oltre che in ossequio agli artt. 10 e 11 con cui l'Italia si impegna a sussumere il bene giuridico ambiente nei trattati internazionali o nelle fonti comunitarie³¹. È stata proprio la giurisprudenza che ha consentito di ampliare la nozione di "paesaggio", già presente nell'art. 9 Cost., fino a farle assumere un carattere globale e capace di abbracciare tutte le istanze ambientali, così da rendere l'ambiente un valore costituzionalmente garantito e protetto³².

Il legislatore costituzionale ha, poi, introdotto un primo riferimento esplicito alla tutela dell'ambiente nel 2001, quando - con la riforma del Titolo V - ha inserito la "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema³³ e dei beni culturali" nell'art. 117, comma 2, Cost. nell'ambito dell'enumerazione delle materie su cui lo Stato ha competenza legislativa esclusiva, riservando altresì alla potestà concorrente delle Regioni la valorizzazione dei beni ambientali³⁴.

Si tenga conto che, già in questa occasione, la giurisprudenza costituzionale aveva evidenziato come la tutela dell'ambiente non dovesse essere intesa come una materia in senso tecnico, dal momento che non era possibile una configurazione della stessa come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata. Al contrario, investendo e intrecciandosi inestricabilmente con altri interessi e competenze, l'ambiente doveva essere configurato come un "[...] valore costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale"³⁵.

30 Che rispettivamente prevedono: la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione; il principio di libera iniziativa economica; il diritto alla salute.

31 In ragione di tali potenzialità insite nel testo costituzionale, quest'ultimo è stato appunto definito come una "costituzione capace di futuro". Si veda al riguardo: S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 3/2017, pp. 3-38.

32 Per una puntuale ricostruzione della giurisprudenza sul punto si veda: R. MONTALDO, *Il valore costituzionale dell'ambiente, tra doveri di solidarietà e prospettive di riforma*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2/2021.

33 Art. 117, comma 2, lett. s), Cost. Secondo Corte Cost., sent. 14 gennaio 2009, n. 12, "[...] col primo termine [ambiente] si vuole, soprattutto, fare riferimento a ciò che riguarda l'habitat degli esseri umani, mentre con il secondo [ecosistema] a ciò che riguarda la conservazione della natura come valore in sé".

34 Per una ricostruzione dettagliata delle decisioni adottate dalla Corte costituzionale prima e dopo la riforma, si veda: G. D'ALFONSO, *La tutela dell'ambiente quale "valore costituzionale primario" prima e dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in F. Lucarelli (a cura di), *Ambiente, territorio e beni culturali nella giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 2006.

35 Corte Cost., sent. 26 luglio 2002, n. 407. Sul tema del carattere di "materia trasversale" della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e della potestà legislativa regionale in materia ambientale si veda anche Corte Cost., sent. 12 aprile 2017, n. 77. Da ultimo, Corte Cost., sent. 9 marzo 2020, n. 63 ha rilevato che la normativa regionale "[...] deve garantire il rispetto dei livelli minimi uniformi posti dal legislatore nazionale in materia ambientale". Ancora, che "[...] l'esercizio della competenza legislativa regionale, dunque, trova un limite nella disciplina statale della tutela ambientale, salva la facoltà delle Regioni di prescrivere livelli di tutela ambientale

Successivamente, con l'adozione del d.lgs. n. 152/2006³⁶, anche noto come Codice dell'ambiente, la gran parte delle disposizioni nazionali in materia di diritto ambientale ha trovato una prima codificazione, nonostante ulteriori previsioni continuino a rivenirsi in altre fonti primarie.

In data 8 febbraio 2022, con l'approvazione, della proposta di legge costituzionale, la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi è stata espressamente inserita fra i principi fondamentali della Costituzione italiana³⁷. In ragione di ciò, suddetto principio ha ricevuto una più completa articolazione, superando il mero riferimento inserito con la riforma del 2001. Il provvedimento, votato in via definitiva alla Camera dei deputati, ha modificato gli artt. 9 e 41 Cost., oltre ad incidere direttamente sullo Statuto delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano in materia di tutela degli animali³⁸.

Nell'originaria formulazione dell'art. 9, il cui comma 2 annovera "la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione" tra i compiti della Repubblica, l'ambiente assumeva rilievo costituzionale nella sola veste di "paesaggio"³⁹. In un primo momento, il Giudice delle leggi aveva fornito una lettura espansiva del termine "paesaggio", declinandolo in termini di tutela paesaggistico-ambientale, così superando l'idea di tutela del "monumento in natura" emersa in Assemblea Costituente⁴⁰.

Con la riforma costituzionale si attribuisce espressamente alla Repubblica la tutela dell'ambiente nella sua accezione più ampia e sistemica - che ricomprende anche la biodiversità e gli ecosistemi - oltre a specificare un principio di tutela per gli animali,

più elevati di quelli previsti dallo Stato".

36 D.l. 3 aprile 2006, n. 152, recante Norme in materia ambientale (T.U. ambiente).

37 Disegno di legge costituzionale 83 e abbinati-A, giunto all'esame dell'Assemblea del Senato dopo la conclusione del relativo vaglio referente da parte della Commissione Affari costituzionali, il 19 maggio 2021. Ha fatto seguito l'adozione della legge costituzionale 11 febbraio 2022 n. 1, recante *Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*, pubblicata nella Gazzetta ufficiale n. 44 del 22 febbraio 2022.

38 Sulla consacrazione del valore dell'ambiente in Costituzione si veda G. MARCATAJO, *La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione e la valorizzazione dell'ambiente*, in *Ambientediritto.it*, 2022; E. DI SALVATORE, *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2022; Y. GUERRA e R. MAZZA, *La proposta di modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una prima lettura*, in *Forum quaderni costituzionali*, 4/2021. Per alcune considerazioni critiche si veda G. SEVERINI e P. CARPENTIERI, *Sull'inutile anzi dannosa modifica dell'art. 9 della Costituzione*, in *www.giustiziainsieme.it*, 2021; R. MONTALDO, *La riforma costituzionale dell'ambiente nelle modifiche degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in *Federalismi.it*, 13/2022; F. GALLARATI, *Tutela costituzionale dell'ambiente e cambiamento climatico: esperienze comparate e prospettive interne*, in *DPCE Online*, 2/2022.

39 Secondo A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, Firenze, 1969, Vol. II, p. 387, il paesaggio era da intendersi come "[...] la forma del paese, creata dall'azione cosciente e sistematica della comunità umana che vi è insediata, in modo intensivo o estensivo, nella città o nella campagna, che agisce sul suolo, che produce segni nella sua cultura". Si vedano anche S. AMOROSINO, *Il concetto giuridico di paesaggio: evoluzione, amplificazione ed indeterminazione*, in *Riv. giur. urbanistica*, 2020, 824; N. CAPONE, *L'invenzione del paesaggio - Lo spazio terrestre nella prospettiva costituzionale*, in *Politica del diritto*, 2019, 47; G. MORBIDELLI, M. MORISI (a cura di), *Il "paesaggio" di Alberto Predieri*, Torino, Giappichelli, 2019.

40 In Prima Sottocommissione, i relatori Aldo Moro e Concetto Marchesi avevano dapprima formulato l'articolo come di seguito: "I monumenti artistici, storici e naturali del Paese costituiscono patrimonio nazionale ed in qualsiasi parte del territorio della Repubblica sono sotto la protezione dello Stato".

attraverso la previsione di una riserva di legge statale che ne disciplini le forme e i modi⁴¹. È la prima volta che il legislatore costituzionale decide di intervenire novellando uno dei primi dodici articoli della Carta costituzionale - che enunciano i principi fondamentali - e, per la prima volta, viene inserito il riferimento all'interesse delle "future generazioni"⁴².

Con la modifica dell'art. 41, comma 2, Cost., invece, viene attribuito fondamentale rilievo allo stretto legame esistente tra libera iniziativa economica privata, da un lato, e salute e ambiente, dall'altro. Questi ultimi, infatti, rappresentano un limite all'iniziativa economica al pari della sicurezza, della libertà e della dignità umana, con la conseguenza che anch'essi devono essere presi in considerazione, soppesati e tutelati *nelle e dalle* scelte di carattere economico.

Con la nuova formulazione testuale, pertanto, si è inteso elevare al rango costituzionale principi già previsti e tutelati dalle norme ordinarie. La conseguenza più immediata è stata una riscrittura del rapporto tra ambiente, proprietà privata e libertà di impresa, con una nuova centralità delle questioni ambientali che, nel breve e lungo periodo, avranno un forte impatto sull'organizzazione politico-amministrativa del Paese.

Con l'intervento sul comma 3, inoltre, il legislatore costituzionale ha riservato alla legge, nella funzione di programmazione e controllo dell'attività economica esercitata dallo Stato, la possibilità di indirizzare e coordinare l'attività economica, pubblica e privata, non soltanto ai fini sociali ma anche ambientali⁴³.

41 La nuova formulazione prevede quanto di seguito: "La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione. Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali". Si segnala che il TAR Lombardia, Sez. IV, sent. 7 marzo 2022, n. 529, è stato il primo ad applicare l'art. 9 Cost. nella sua nuova formulazione, con una sentenza in tema di biodiversità, precauzione e tutela delle specie autoctone. La causa in questione, proposta dalla Federazione Italiana Pesca Sportiva e Attività Subacquee, aveva ad oggetto la richiesta di annullamento della graduatoria e conseguente proposta di aggiudicazione della concessione delle acque di un bacino di pesca, nonché del decreto con cui era stata disposta la revoca del disciplinare della procedura. L'affidamento in concessione dei bacini di pesca specificamente individuati aveva l'obiettivo di conseguire una gestione ottimale della pesca dilettantistica ricreativa e sportiva ed assicurare la tutela dell'ittiofauna e degli habitat acquatici. Il Collegio, con riferimento alla revoca del disciplinare, ha giudicato idonea la motivazione della Regione Lombardia e congrua la relativa istruttoria, sostenendo che "[...] In ogni caso, la necessità di preservare gli habitat naturali nella loro condizione originaria al fine di non arrecare (o limitare) danni irreversibili alla fauna e alla flora selvatiche locali, risulta una ragione assolutamente valida e non contestabile, avuto riguardo al preminente rilievo del bene "ambiente", riconosciuto in modo espresso anche a livello costituzionale a seguito della riforma entrata in vigore in data 9 marzo 2022".

42 Sul tema: L. VIOLINI e G. FORMICI, *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente: riforme costituzionali e interventi della giurisprudenza*, in P. Pantalone (a cura di), *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente. Sviluppi, sfide e prospettive per Stati, imprese e individui*, Il diritto dell'economia - Volume monografico, 2021; F. FRACCHIA, *I doveri intergenerazionali. La prospettiva dell'amministrativista e l'esigenza di una teoria generale dei doveri intergenerazionali*, in *Il dir. dell'econ.*, 2021; L. BARTOLUCCI, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, in *AIC - Associazione italiana dei costituzionalisti, Osservatorio costituzionale*, 4, 2021. In particolare, viene osservato che l'inserimento delle future generazioni nell'art. 9 Cost. - quindi tra i principi fondamentali - e in collegamento alla tutela ambientale sembra porre il tema della crisi ambientale come elemento strutturale, anche in ambito costituzionale. Significativo sarebbe poi anche il momento storico in cui tale modifica ha preso forma, caratterizzato dall'aver dovuto far fronte alla pandemia che, in tutta la sua drammaticità, ha messo a dura prova l'universalità del diritto alla salute pubblica.

43 La nuova formulazione prevede quanto di seguito: "L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla

L'inserimento della tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali di cui ai primi dodici articoli della Carta, mai modificati dal 1948 ad oggi, sembra quindi confermare la presa coscienza della necessità di una riforma strutturale che tenga conto delle implicazioni della crisi ambientale e individui nella relativa tutela un paradigma capace di orientare le future scelte, anche legislative⁴⁴. Questa modifica sembra, inoltre, positivizzare un modello economico-sociale in cui l'ambiente, oltre a rappresentare un motore per lo sviluppo, è chiamato ad offrire un indirizzo costituzionale anche ai principi basilari dell'economia circolare, soprattutto in una fase congiunturale che ha imposto un ripensamento delle normali dinamiche di mercato.

2.2. Lo scontro semantico in seno al Conseil d'Etat: garantire o favorire la tutela dell'ambiente?

Il 10 maggio 2021, il Senato francese ha adottato un progetto di legge costituzionale volto all'introduzione del principio della tutela dell'ambiente, della biodiversità e della lotta al cambiamento climatico nell'art. 1 della Costituzione. Il Governo intendeva riaffermarne la pari dignità di tale principio rispetto ad altri principi fondanti la Repubblica francese, oltre a conferirgli una forza particolare, derivante dal suo carattere propulsivo, volta a stimolare un'azione positiva da parte dei pubblici poteri.

Il Senato ha ritenuto necessario procedere ad emendare la formulazione del testo proposta dal Governo ("*[...] garantit la préservation de l'environnement et de la diversité biologique et lutte contre le dérèglement climatique*" e, cioè, *garantire* la conservazione dell'ambiente e della diversità biologica e combattere il cambiamento climatico), ritenendo eccessivamente incerti gli effetti giuridici che la stessa avrebbe potuto comportare: nessuna opposizione sui temi dunque, quanto più numerose perplessità sull'impegno che i pubblici poteri avrebbero dovuto assumere per "garantire" la tutela nella causa ambientale. L'espressione, infatti, è stata considerata rischiosa per l'industria e lo sviluppo economico, quasi intendesse imporre alle autorità pubbliche un vero e proprio obbligo di risultato, con conseguenze troppo gravose sull'azione pubblica e sulle conseguenti responsabilità⁴⁵. Il *Conseil d'Etat*, chiamato ad esprimere il proprio parere su tale proposta di riforma costituzionale, ha riconosciuto che il carattere prioritario della causa ambientale - essendo questa una delle questioni più importanti che l'umanità è chiamata ad affrontare - ben giustifica la sua collocazione nell'art. 1 Cost. accanto ai principi fondanti della Repubblica, seppur, almeno in linea di principio, tale articolo non è destinato ad accogliere l'affermazione delle politiche pubbliche. Inoltre, l'introduzione di un principio positivo d'azione per i pubblici poteri al fine di mobilitare la Nazione - così come espressamente indicato nelle motivazioni del Governo - non avrebbe fatto altro che marcare ulteriormente l'impegno già assunto dalle autorità pubbliche nazionali e locali nella loro azione nazionale e internazionale di preservazione dell'ambiente,

libertà, alla dignità umana, La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali".

44 L. BARTOLUCCI, *Le generazioni future entrano "espressamente" in Costituzione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2022.

45 *Conseil d'Etat, Avis sur un Projet de Loi Constitutionnelle*, NOR:JUSX1915618L/Verte-1 del 20 giugno 2019,

con il rischio di determinare conseguenze ben più gravi e imprevedibili di quelle derivanti dal solo obbligo di partecipare alla conservazione e al miglioramento dell'ambiente, ai sensi dell'art. 2 della Carta dell'ambiente.

I Giudici hanno, dunque, suggerito di sostituire l'espressione "garantire la conservazione" con il verbo "conservare" ("*préserve*"), capace di per sé di rispondere alla volontà del Governo di rafforzare l'impegno a favore dell'ambiente e al contempo di tener in considerazione i recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale sul tema. Tale formulazione, inoltre, avrebbe anche garantito la coerenza con la Carta dell'ambiente, che utilizza proprio tale termine in diversi suoi articoli.

Con la stessa preoccupazione di mantenere l'uniformità testuale della norma costituzionale, il Consiglio di Stato ha anche ritenuto preferibile sostituire il termine "biodiversità" ("*biodiversité*") con l'espressione "diversità biologica" ("*diversité biologique*"), anch'esso già contemplato nel preambolo della Carta dell'ambiente. Da ultimo, con riferimento al cambiamento climatico, ha proposto di sostituire il verbo "combattere" ("*lutter*") con il verbo "agire" ("*agir*"), considerato più appropriato.

Il *Conseil d'Etat* ha, poi, proseguito riconoscendo che nelle intenzioni del Governo non c'era quella di introdurre una gerarchia all'interno delle norme costituzionali né, tantomeno, di stabilire un principio costituzionale di non regressione della protezione dell'ambiente⁴⁶. Nondimeno, ha chiesto al Governo di fornire motivazioni e indicazioni più precise circa gli effetti giuridici attesi dalla riforma, soprattutto con riferimento alla conciliazione delle preoccupazioni ambientali con altri interessi pubblici potenzialmente coinvolti.

A sostegno delle argomentazioni svolte nel parere, il Giudice amministrativo ha richiamato una precedente decisione del Consiglio Costituzionale francese⁴⁷, in cui quest'ultimo aveva dedotto dal preambolo della Carta che "[...] la protezione dell'ambiente, patrimonio comune degli esseri umani, costituisce un obiettivo di valore costituzionale", superando quindi la precedente impostazione che gli aveva riconosciuto il solo carattere di obiettivo di interesse generale. All'esito di tale ricostruzione, il *Conseil d'Etat* ha, pertanto, suggerito la diversa formulazione secondo cui il governo protegge l'ambiente e la diversità biologica e agisce contro il cambiamento climatico, alle condizioni previste dalla Carta dell'ambiente del 2004⁴⁸. In ragione delle modifiche al progetto presentato dall'Assemblea nazionale da parte del Senato, l'iter di riforma prevedeva l'adozione di un testo in identica formulazione da parte di entrambe le Camere, da sottoporre poi a referendum costituzionale. Tuttavia, il 5 luglio 2021 il Senato ha rigettato per la seconda volta il progetto di legge in nome della "battaglia semantica" finora brevemente ripercorsa. Il processo di revisione

46 Principio che la Corte costituzionale ha finora rifiutato di sancire allo stato attuale della Costituzione. Tale posizione è confermata di quanto già affermato dal Consiglio costituzionale nella decisione n. 2020-809 DC del 10 dicembre 2020. In questa decisione, pronunciata sulla "Legge sulle condizioni di commercializzazione di alcuni prodotti fitosanitari in caso di pericolo per la salute della barbabietola da zucchero", il Consiglio ha stabilito che i limiti posti dal legislatore all'esercizio del diritto di vivere in un ambiente equilibrato e rispettoso della salute, sancito dall'articolo 1 della Carta dell'ambiente, "[...] non possono che essere legati a esigenze costituzionali o giustificati da un motivo di interesse generale e proporzionati all'obiettivo perseguito".

47 Corte costituzionale, decisione n. 2019-823 QPC del 31 gennaio 2020, in materia di divieto di produzione, stoccaggio e circolazione di alcuni prodotti fitosanitari.

48 Letteralmente "*Elle préserve l'environnement ainsi que la diversité biologique et agit contre le dérèglement climatique, dans les conditions prévues par la Charte de l'environnement de 2004*".

costituzionale ha, quindi, subito un'ennesima battuta di arresto ed è stato definitivamente abbandonato il giorno successivo.

Il fallimento del tentativo di inserire il clima nell'art. 1 della Costituzione francese fa sorgere interrogativi anche circa l'effettività del ruolo che la legislazione statale ha riservato al coinvolgimento dei cittadini francesi nell'adozione di strategie e misure per far fronte alla questione climatica. Il progetto di riforma costituzionale è stato, infatti, presentato all'esito dei lavori della *Convention Citoyenne pour le Climat*⁴⁹. Per mezzo di tale assemblea di cittadini, dal 2019 al 2020, è stato permesso a questi ultimi di rendersi protagonisti attivi nella discussione e proposizione di misure per la riduzione delle emissioni di carbonio, in uno spirito di collaborazione e giustizia sociale. Se dunque, da un lato, si è optato per un modello di partecipazione e di democrazia ambientale diretta - con un approccio *bottom-up* completamente inedito -, dall'altro, tale partecipazione si è risolta in un nulla di fatto con riferimento all'esito della procedura di riforma costituzionale.

2.3. La lettura costituzionalmente orientata del *Bundesverfassungsgericht* a tutela dell'interesse delle generazioni future.

Il *Bundesverfassungsgericht* (BVerfG, Tribunale costituzionale federale tedesco)⁵⁰, è stato chiamato a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale della legge tedesca sul cambiamento climatico, approvata nel 2019, che disciplina gli "obiettivi climatici nazionali" e definisce i "limiti di emissione annuali" di gas serra fino al 2030⁵¹. In particolare, prevedeva che le emissioni di gas serra fossero gradualmente ridotte di almeno il 55% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030 e stabiliva le quantità di emissioni annuali consentite, per ciascun settore, al fine di raggiungere l'obiettivo generale⁵². Tale legge, tuttavia, non conteneva disposizioni applicabili a partire dal 2031, ma si limitava a prevedere che dall'anno 2025 il governo federale provvedesse a fissare annualmente, tramite ordinanze, le quantità di emissioni decrescenti per i periodi di tempo successivi.

La controversia da cui la pronuncia ha tratto origine si inserisce nella c.d. *Environmental Justice*, e cioè la richiesta del riconoscimento espresso in sede giudiziaria del diritto a vivere

49 Convenzione dei Cittadini sul Clima. Lo strumento è stato annunciato dal Presidente della Repubblica francese il 25 aprile 2019. Sono stati riuniti 150 rappresentanti della società civile e sono state presentate, in totale, 149 proposte. Di queste, il presidente Macron si era impegnato a promulgarne 146, compresa la modifica al preambolo della Costituzione.

50 *Bundesverfassungsgericht*, sentenza del 24 marzo 2021, 1 BvR 2656/18. Sul punto si vedano M. CARDUCCI, *Libertà "climaticamente" condizionate e governo del tempo nella sentenza del BVerfG del 24 marzo 2021*, in *LaCostituzione.info*, 3 maggio 2021; R. BIN, *La Corte tedesca e il diritto al clima. Una rivoluzione?*, in *LaCostituzione.info*, 30 aprile 2021; M. Magri, *Il 2021 è stato l'anno della giustizia climatica?*, in *Ambientediritto.it*, 2021; G. Vivoli, *L'insostenibile leggerezza degli obiettivi climatici*, in *Ambientediritto.it*.

51 *Bundes-Klimaschutzgesetz* (KSG), ovvero la legge tedesca in difesa del clima. Secondo le intenzioni del legislatore tedesco, la legge federale sui cambiamenti climatici risponde alla necessità di un maggiore impegno nell'azione sulla questione del clima e ha lo scopo di offrire protezione contro gli effetti del cambiamento climatico globale. Ai sensi del § 1 (3) KSG, la base giuridica della legge deve essere rinvenuta nell'Accordo di Parigi (*infra*, nota 56) e, segnatamente, nell'impegno assunto di limitare l'aumento della temperatura media globale, nonché l'impegno assunto dalla Repubblica federale tedesca di perseguire l'obiettivo a lungo termine della neutralità dei gas serra entro il 2050.

52 Ai sensi del § 3(1) KSG.

in un ambiente sano e, conseguentemente, dell'imposizione di doveri di tutela più penetranti in capo a tutti i pubblici poteri⁵³.

I ricorrenti avevano lamentato che lo Stato non avesse introdotto un quadro giuridico sufficiente per ridurre rapidamente le emissioni di gas serra e, più in generale, per rispettare gli impegni assunti con l'Accordo di Parigi⁵⁴. Nei ricorsi si invocavano i doveri costituzionali di protezione derivanti dal riconoscimento da parte della Legge fondamentale tedesca ("Grundgesetz", di seguito "GG") del diritto alla vita e all'integrità fisica⁵⁵ e del diritto di proprietà⁵⁶. Erano, inoltre, invocati il "[...] diritto di ognuno al libero sviluppo della propria personalità, in quanto non violi i diritti degli altri e non trasgredisca l'ordinamento costituzionale o la legge morale⁵⁷", nonché quello alla protezione fondamentali naturali della vita (art. 20° GG)⁵⁸ e della dignità umana⁵⁹. Dal combinato disposto di questi ultimi articoli sarebbe quindi derivato il diritto fondamentale a un futuro conforme alla dignità umana e quello a uno standard minimo ecologico esistenziale (*ökologisches Existenzminimum*). Il mancato perseguimento dell'obiettivo di mantenere l'aumento della temperatura inferiore a 1,5°C, inoltre, rappresenterebbe un rischio concreto per milioni di vite, soprattutto tenuto conto delle conseguenze imprevedibili e irreversibili per il sistema climatico che ne possono derivare.

I Giudici costituzionali, in prima battuta, hanno escluso la violazione da parte del legislatore tedesco dei doveri costituzionali di protezione dai rischi del cambiamento climatico, essendosi comunque attivato con l'adozione delle disposizioni contestate. Ciò

53 La nozione di "giustizia ambientale" nasce negli Stati Uniti a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso. Il primo caso che si ricordi è quello sorto nella Warren County nel North-Carolina, quando una discarica di materiali contenenti PCB (policlorobifenili) venne collocata nei pressi di una piccola comunità e quest'ultima cominciò ad attivarsi con molteplici manifestazioni di protesta, condotte in nome soprattutto del *grass-roots movement*. La risposta politico-istituzionale portò, nel 1972, alla creazione dell'*Environment Protection Agency* (EPA), che fornì la prima definizione di giustizia ambientale, oggi da intendersi come: "[...]the fair treatment and meaningful involvement of all people regardless of race, color, national origin, or income with respect to the development, implementation, and enforcement of environmental laws, regulations, and policies. [...] It will be achieved when everyone enjoys the same degree of protection from environmental and health hazards and equal access to the decision-making process to have a healthy environment in which to live, learn, and work" (cfr. EPA Environmental Justice webpage). Sul tema: M. KLOEPFER, *Environmental Justice und geographische Umweltgerechtigkeit*, in *Deutsches Verwaltungsblatt*, 2000, p. 750; R.D. BULLARD, *Race and Environmental Justice in the United States*, in *Yale Journal of International Law*, 18, 1993, pp. 319 e ss; V. BEEN, *What's Fairness got to Do with it? Environmental Justice and the Siting of Locally Undesirable Land Uses*, in *Cornell Law Review*, 78, 1993, pp. 1001 e ss.

54 L'Accordo di Parigi è il primo trattato internazionale sul cambiamento climatico. È stato adottato il 12 dicembre 2015 da 196 Paesi ed è entrato in vigore il 4 novembre del 2016. Esso definisce nel dettaglio i contenuti del sotto-obiettivo 13.2 dell'Agenda 2030, che richiede di "[...] integrare le misure di cambiamento climatico nelle politiche, strategie e pianificazione nazionali".

55 Art. 2, comma 2, GG: "2. Ognuno ha diritto alla vita e all'integrità fisica. La libertà della persona è inviolabile. Solo la legge può limitare questi diritti".

56 Art. 14, comma 1, GG: "La proprietà e il diritto di successione sono garantiti. Contenuto e limiti vengono stabiliti dalla legge".

57 Art. 2, comma 1, GG.

58 "Lo Stato tutela, assumendo con ciò la propria responsabilità nei confronti delle generazioni future, i fondamentali naturali della vita e gli animali mediante l'esercizio del potere legislativo, nel quadro dell'ordinamento costituzionale, e dei poteri esecutivo e giudiziario, in conformità alla legge e al diritto".

59 Art. 1, comma 1, GG: "La dignità dell'uomo è intangibile. È dovere di ogni potere statale rispettarla e proteggerla".

nonostante, hanno accertato la violazione della libertà dei ricorrenti, alcuni dei quali ancora molto giovani, in ragione dell'irreversibile scarico di maggiori oneri di riduzione delle emissioni per i periodi successivi al 2030 di cui, loro malgrado, saranno destinatari negli anni a venire. A tal riguardo, la Corte ha rilevato una violazione del principio di proporzionalità, dal momento che gli obblighi di riduzione di emissioni di CO₂, costituzionalmente necessarie alla luce dell'art. 20a GG, dovrebbero essere proporzionalmente distribuite nel tempo "[...] in una prospettiva orientata al futuro".

Al contrario, allo stato attuale e tenuto conto delle misure finora adottate, secondo i Giudici è evidente che le riduzioni ancora necessarie dopo il 2030 dovranno essere realizzate con sempre maggiore velocità e urgenza per poter raggiungere gli obiettivi dell'Accordo di Parigi. Tali obblighi di riduzione delle emissioni avranno, quindi, un impatto sempre maggiore sulle libertà delle generazioni future, che - potenzialmente - potrebbero essere minacciate da drastiche restrizioni dopo il 2030.

L'art. 20a GG, tuttavia, non ricoprendo una posizione prioritaria incondizionata rispetto ad altri interessi tutelati, deve pur sempre essere assoggettato a un bilanciamento con altri diritti e principi costituzionali in eventuale conflitto. Nel contesto in cui la decisione è stata assunta, è stato ritenuto che il peso specifico dell'obbligo di protezione del clima nel processo di bilanciamento aumenti con l'avanzare del cambiamento climatico. Secondo la Corte, ne consegue che il legislatore avrebbe dovuto, nel caso di specie, adottare in modo più stringente il principio di precauzione per tutelare i diritti fondamentali anche delle generazioni future, a garanzia di una "[...] salvaguardia intertemporale della libertà", con una mitigazione del riparto degli oneri per raggiungere la transizione verso la neutralità climatica in tempi utili.

La Corte ha provveduto, poi, a riaffermare la "speciale portata internazionale" del mandato di protezione del clima di cui all'art. 20a GG. L'obbligo di protezione del clima, infatti, per quanto fondato su previsioni nazionali, deve inevitabilmente superare le limitazioni del solo contesto domestico, in ragione del carattere globale dei problemi connessi al mutamento climatico e delle relative implicazioni. Tale obbligo impone allo Stato di non sottrarsi alle proprie responsabilità, ma di impegnarsi nel quadro di un coordinamento internazionale, che ne vincoli il processo politico e l'azione in una prospettiva orientata dalle preoccupazioni sulle tematiche ecologiche anche a tutela delle generazioni future.

In conclusione, il mandato di protezione del clima, obbliga a ripartire proporzionalmente le opportunità di libertà tra le generazioni per impedire che si verifichi uno spostamento unilaterale dell'onere di riduzione dei gas serra sulle sole generazioni future. Se così non fosse, queste ultime potrebbero continuare ad impegnarsi per la conservazione dell'ambiente solo a prezzo di una rinuncia radicale alle proprie libertà. All'esito del giudizio, la legge in questione è stata giudicata parzialmente incostituzionale per l'assenza di indicazioni dettagliate sulla riduzione delle emissioni dopo il periodo *target* e il Giudice costituzionale tedesco ha imposta al legislatore l'adozione di misure precauzionali che permettano di salvaguardare le libertà fondamentali delle generazioni future. Il legislatore, pertanto, è stato obbligato a riformare la legge sul clima del 2019 e a regolare dettagliatamente, entro il 31

dicembre 2022, le modalità di perseguimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas serra per i periodi successivi al 2030. La formulazione di misure chiare e trasparenti, infatti, è stato considerato quale primo passo per fornire i necessari orientamenti per l'adozione di adeguati processi di sviluppo e attuazione, con un sufficiente grado di certezza nella pianificazione. Si tenga conto che, già il 12 maggio 2021, il Governo tedesco ha presentato un disegno di revisione della norma, approvato dal Bundestag il 24 giugno e dal Bundesrat il giorno successivo. La modifica ha innalzato 65% entro il 2030 e all'88% entro il 2040 gli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas serra. Inoltre, sono stati previsti obiettivi annuali concreti di riduzione delle emissioni fino al 2030, nonché il raggiungimento della neutralità climatica entro il 2045 e il raggiungimento di un livello negativo di emissioni a partire dal 2050.

La pronuncia, senza dubbio, ha avuto il merito di aprire prospettive di grande interesse, tanto più in ragione della rilettura dell'art. 20a GG, quale regola di custodia e protezione dell'ambiente e del clima in una dimensione diacronica. Tale impostazione supera la mera statuizione della doverosità della lotta al cambiamento climatico, interiorizzando nei principi costituzionali l'acquisita consapevolezza che la protezione dei diritti fondamentali deve avvenire in modo dinamico, grazie ad una interpretazione che tenga conto anche del nuovo paradigma ambientale e che ripartisca scientemente le responsabilità secondo un approccio intra- ed inter-generazionale.

3. Bilanciabilità del valore costituzionale della tutela dell'ambiente: un nuovo equilibrio con gli interessi economico-industriali.

Tra i temi di profondo interesse che hanno occupato negli anni il dibattito della dottrina e della giurisprudenza, vi è quello del rapporto e del conseguente necessario bilanciamento tra diversi beni di rilevanza costituzionale potenzialmente in conflitto tra loro. Tra questi, ruolo di prim'ordine spetta, da un lato, alla tutela della libertà di impresa e, dall'altro, alla tutela dell'ambiente, della salute e l'utilità sociale⁶⁰. Tale inestinguibile tensione dialettica è inevitabilmente aggravata dalle crisi in atto, le quali restituiscono un quadro più complesso dove alla tutela della libertà di impresa si accompagna l'esigenza di garantire l'effettività dei diritti sociali, tra cui quello all'occupazione.

Tali questioni si inseriscono nel più ampio dibattito relativo alla configurazione e all'evoluzione del ruolo dei pubblici poteri nell'economia, a seconda che si ponga maggiore enfasi sul carattere interventista o liberista dello stesso. Nel disegno costituzionale italiano, nel Titolo III - relativo ai rapporti economici -, lo Stato è soggetto dell'economia sotto un duplice profilo: è gestore dell'attività economica pubblica ma è, al contempo, chiamato a fissare programmi e controlli sull'attività economica privata.

L'art. 41 Cost., frutto del compromesso tra le diverse anime in seno all'Assemblea Costituente⁶¹, statuisce che l'iniziativa economica privata è libera, pur non qualificandola

⁶⁰ Per considerazioni sul tema si veda anche C. Della Giustina, *Il diritto all'ambiente nella Costituzione italiana*, in *AmbienteDiritto.it*, 2020.

⁶¹ Il comma 1 dell'art. 41 Cost., secondo cui l'iniziativa economica privata è libera, è da sempre stato ritenuto espressione della posizione liberale. Il comma 2, imponendo limiti negativi all'iniziativa economica privata attraverso il riferimento all'utilità sociale, è considerato espressione della posizione cattolica. Ancora, il comma

come inviolabile - a differenza di altre libertà civili contenute nel testo costituzionale -, introducendo contestualmente vincoli al suo esercizio. Pur confermando il primato della iniziativa economica privata su quella pubblica, infatti, non si volle attribuire carattere eccezionale all'intervento pubblico nell'economia, sancendo che l'iniziativa economica non può mai porsi in contrasto con l'utilità sociale⁶² e non può mai essere esercitata in modo da arrecare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana. Come anticipato nel para. 2.1., la riforma costituzionale da ultimo intervenuta ha ampliato lo spettro di tali limiti con quelli ulteriori della salute e dell'ambiente⁶³.

È noto che, a seguito del recepimento, seppur tardivo, delle direttive europee degli anni '80, il nostro ordinamento si è aperto alla protezione dalle immissioni inquinanti derivanti da impianti industriali. Nel fare ciò si è cercato un bilanciamento nella conflittualità fra aspettative di crescita economica e ripartizione del peso dei costi affrontati dalle imprese, necessari per dotarsi delle migliori tecnologie disponibili per un'efficace riduzione dell'impatto ambientale. La Corte costituzionale ha, più volte, affermato che le considerazioni di ordine economico devono essere bilanciate con quelle relative al diritto alla salute, da cui discende il diritto ad un ambiente salubre, nonché con quelle relative al lavoro, da cui derivano l'interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali e il dovere delle pubbliche autorità di impegnarsi in tale direzione⁶⁴. Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione devono considerarsi in rapporto di integrazione reciproca, non potendosi affermare la prevalenza assoluta di alcuno di essi sugli altri. Se così non fosse - secondo l'ormai celebre espressione della Corte costituzionale - si verificherebbe l'illimitata espansione di solo alcuni di essi, che diverrebbero "tiranni" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette e che contribuiscono a costituire, nel loro insieme, espressione della dignità della persona⁶⁵.

Di recente, il Consiglio di Stato è stato chiamato dal Ministero per la Transizione Ecologica a fornire il proprio parere⁶⁶ sul ricorso straordinario al Presidente della Repubblica

3, introducendo limiti positivi è considerato espressione dell'anima comunista/socialista. Questa impostazione ha contribuito alla ricostruzione di tale libertà come "dimidiata". Sul tema: M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, 1983, pp. 582 e ss.

62 V. BUONOCORE, *Iniziativa economica privata e impresa*, in *Iniziativa economica e impresa nella giurisprudenza costituzionale*, ESI, Napoli, 2006, pp. 12 ss. La nozione ha da sempre suscitato perplessità. Si è ritenuto, infatti, che il concetto di "utilità sociale" fosse un concetto di non facile individuazione e delimitazione da parte del legislatore ordinario per via della sua genericità, con rilevanti ricadute in termini di apposizioni di limiti all'iniziativa economica privata. Si veda: G. AMATO, *Il mercato nella Costituzione*, in *Quad. cost.*, 1992, pp. 7 ss.

63 La tutela dell'ambiente, della salute e dell'utilità sociale si configurano, quindi, quale strumento che consente di dare rilievo alla protezione dei diritti fondamentali nella dimensione collettiva della loro esistenza. Sul punto, L. CASSETTI, *Salute e ambiente come limiti "prioritari" alla libertà di iniziativa economica?*, in *Federalismi.it*, 23 giugno 2021.

64 Corte Cost., sent. 9 maggio 2013, n. 85; 13 luglio 2017, n. 182; 23 marzo 2018, n. 58, c.d. Caso Ilva.

65 Il bilanciamento, secondo la Corte, deve rispondere a criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, in modo tale da non consentire né la prevalenza assoluta di uno dei valori coinvolti, né il sacrificio totale degli altri. L'obiettivo deve, infatti, essere la garanzia di una tutela unitaria, sistemica e mai frammentata, di tutti gli interessi costituzionali implicati. Nella pronuncia, la qualificazione come "primari" dei valori dell'ambiente e della salute significa, pertanto, che gli stessi non possono essere sacrificati sull'altare di altri interessi - ancorché costituzionalmente tutelati - non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto.

66 Cons. St., parere 24 dicembre 2021, n. 1970.

avverso il “Piano Cave della Regione Toscana”. Nel caso di specie, il ricorso era stato presentato da diverse imprese operanti nel settore lapideo, che esercitano attività di escavazione e/o hanno la disponibilità di aree a destinazione estrattiva in diversi bacini nel Comune di Carrara. In particolare, le norme contestate prevedevano l’inserimento di quantitativi minimi di blocchi per stabilire la resa delle cave e consentirne l’escavazione: al di sotto di tali volumi era prevista la chiusura della cava⁶⁷. Tali previsioni, secondo i ricorrenti, avrebbero introdotto delle “[...] vere e proprie misure di ingerenza e conformazione dell’attività economica”, gravose e penalizzanti per le attività produttive del comparto, in quanto l’inserimento di volumi minimi di resa avrebbe determinato la chiusura di cave comunque economicamente produttive.

Il Collegio, dopo aver risolto le questioni relative al riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di tutela dell’ambiente⁶⁸, ha ribadito il “potere-dovere” delle regioni, nell’ambito delle rispettive competenze legislative, di introdurre misure di tutela del paesaggio e dell’ambiente che possono porre condizioni e limiti alla proprietà e all’iniziativa economica⁶⁹. Del resto, tali limitazioni sono da considerarsi compatibili anche con il diritto eurounitario invocato dai ricorrenti a tutela della libertà d’impresa, rappresentando una tipologia di motivi imperativi di interesse generale idonei ad opporsi validamente alle libertà di circolazione, di stabilimento e di prestazione di servizi di fonte unionale⁷⁰.

Con tale parere, pertanto, già prima della riforma costituzionale, il Consiglio di Stato aveva affermato che il diritto di esercizio della libertà d’impresa, segnatamente nell’esplicazione di una attività ad alto impatto paesaggistico-ambientale di cava di materiali lapidei, “[...] è fortemente condizionata e profondamente conformata dal raffronto con gli

67 Nello specifico, oggetto dell’impugnativa sono stati gli artt. 13 e 14 del Piano Regionale Cave. L’art. 13 ha inserito per la prima volta quantitativi minimi di blocchi individuati attraverso una percentuale della produzione complessiva di progetto della cava (volume commercializzabile), indicata in misura non inferiore al 30%. L’art. 14 ha previsto un sistema di monitoraggio di tale misura minima. Ne conseguiva che la cava doveva essere chiusa ogni qual volta fosse accertata l’impossibilità di raggiungere la resa indicata del 30%. Da ultimo era previsto che il titolare dell’autorizzazione potesse riaprire la cava a seguito della ripresentazione di un progetto di variante per ottenere il ripristino del sito estrattivo.

68 Nel richiamare il costante orientamento della Corte costituzionale, ha evidenziato quanto di seguito: “[...] la collocazione della materia “tutela dell’ambiente [e] dell’ecosistema” tra quelle di esclusiva competenza statale non comporta che la disciplina statale vincoli in ogni caso l’autonomia delle Regioni, atteso che il carattere trasversale della materia, e quindi la sua potenzialità di estendersi anche nell’ambito delle competenze riconosciute alle Regioni, mantiene, infatti, salva la facoltà di queste di adottare, nell’esercizio delle loro attribuzioni legislative, norme di tutela più elevata” (tra le altre, Corte cost., sent. 23 gennaio 2019, n. 7 e sent. 26 giugno 2019, n. 147 del 2019, richiamate, da ultimo, da Corte cost. sent. 24 febbraio 2021, n. 21).

69 Ciò, in particolare, troverebbe fondamento agli artt. 9 e 32 Cost., nonché nell’art. 3, comma 2 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, recante “Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell’articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137”, secondo cui “[...] L’esercizio delle funzioni di tutela si esplica anche attraverso provvedimenti volti a conformare e regolare diritti e comportamenti inerenti al patrimonio culturale”. In aggiunta, deve tenersi conto anche di quanto previsto dall’art. 145, comma 4, del medesimo codice, secondo cui “[...] I limiti alla proprietà derivanti da tali previsioni non sono oggetto di indennizzo”.

70 Cfr. Corte giust., 24 marzo 2011, C-400/08, Commissione europea c. Regno di Spagna, ECLI: ECLI:EU:C:2011:172: “[...] Anche la giurisprudenza comunitaria ha chiarito che restrizioni della libertà economica sarebbero ammesse (purché non discriminatorie, adeguate e proporzionate) per motivi imperativi di interesse generale, quali la protezione dell’ambiente e la razionale gestione del territorio, e che tali restrizioni possono anche prendere la forma di misure preventive, compresa la designazione delle zone in cui possono aprirsi esercizi commerciali”.

interessi pubblici di tutela paesaggistico-ambientale, espressi e perseguiti nella pertinente pianificazione paesaggistico-territoriale, di livello gerarchico sovraordinato, dalla quale la pianificazione di settore riesce a sua volta profondamente conformata e orientata”.

Nel caso di specie, il Collegio sembra quindi aver voluto confermare l’apertura verso un modello di impresa sempre più consapevole della questione climatica e maggiormente indirizzato al perseguimento degli obiettivi di sostenibilità.

L’obiettivo della decisione è stato quello di proporzionare e compatibilizzare un’attività - quale è quella estrattiva -, che comporta effetti paesaggisti e ambientali sul territorio permanenti ed irreversibili, oltre a scoraggiare il consumo di una risorsa naturale non riproducibile, se non nel rispetto di criteri di sostenibilità ambientale. Con riferimento alle misure del Piano Regionale Cave, il Collegio, condividendo le argomentazioni della Regione, ha sottolineato che tali previsioni sono dirette a consentire l’attività estrattiva del materiale ornamentale a condizione che il materiale primario estraibile garantisca una resa minima rispetto al materiale complessivamente commerciabile. In questo passaggio viene, pertanto, segnata la via per un nuovo approccio che indirizzi il rapporto tra tutela dell’ambiente e libertà d’impresa verso il raggiungimento di un obiettivo comune, attraverso la gestione responsabile e sostenibile della risorsa⁷¹.

Dal percorso argomentativo svolto nel parere, emerge chiaramente come il Giudice amministrativo, chiamato a pronunciarsi su una questione foriera di evidenti implicazioni ambientali, avesse già provveduto, prima della modifica dell’art. 41 Cost., a bilanciare gli interessi coinvolti in una prospettiva *green-oriented*. In altre parole, anche prima del formale inserimento del rispetto della tutela dell’ambiente quale limite alla libera iniziativa economica privata, tale finalità poteva ben essere riconosciuta e perseguita attraverso una lettura estensiva della formulazione ampia di “utilità sociale”, già contemplata nel comma 2 dell’articolo da ultimo citato.

4. Brevi considerazioni conclusive: scenari di sostenibilità in tempi di crisi.

Gli interventi di riforma delle costituzioni europee - avvenuti o auspicati -, così come la rilettura dei principi in esse contenuti e la formulazione di nuovi da parte delle Corti

⁷¹ Si tenga conto che il Consiglio costituzionale francese, già nel 2020, aveva per la prima volta affermato che le esigenze di tutela dell’ambiente possono giustificare delle limitazioni alla libertà imprenditoriale. La questione di costituzionalità, sollevata dal *Conseil d’Etat*, aveva avuto ad oggetto il divieto di produrre in Francia, a fini di esportazione, pesticidi contenenti sostanze vietate dall’UE. In particolare, trattavasi di una disposizione adottata il 30 ottobre 2018 e con decorrenza dal 2022, riguardante “la produzione, lo stoccaggio e la vendita” di prodotti fitosanitari. Secondo la ricorrente (associazione delle imprese produttrici di pesticidi), il divieto di esportazione sarebbe stato in contrasto con la Costituzione poiché, in ragione della gravità delle conseguenze sulle aziende del settore, ne avrebbe leso la libertà d’impresa riconosciuta e tutelata dall’art. 4 della Dichiarazione dei Diritti dell’Uomo e del Cittadino. Secondo i Giudici costituzionali, invece, il legislatore deve conciliare “[...] gli obiettivi di protezione dell’ambiente e della salute pubblica sanciti dalla Carta con l’esercizio della libertà di iniziativa economica”, ben potendo anche prendere in considerazione “[...] gli effetti che le attività esercitate in Francia possono produrre sull’ambiente all’estero”. Con tale decisione, pertanto, il Consiglio costituzionale ha riconosciuto nella tutela dell’ambiente, patrimonio comune a tutti gli esseri umani, un obiettivo di valore costituzionale che ben può giustificare una limitazione di altri diritti costituzionalmente garantiti. *Cfr. Conseil Constitutionnel, Décision n. 2019-823 QPC du 31 janvier 2020.*

nazionali, si inseriscono in un più ampio movimento di transizione verso un'economia verde, volto ad assicurare uno sviluppo sempre più sostenibile e il perseguimento dell'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050.

La modifica intervenuta sulla Costituzione italiana, completando la menzione della tutela dell'ambiente contenuta nell'art. 117, ha coerentemente colmato una lacuna "di valore", inserendo un principio cardine frutto della nuova sensibilità ormai acquisita da istituzioni, società civile⁷² e ben espressa dall'evoluzione giurisprudenziale sul tema. A tal riguardo, sarebbe stato forse auspicabile un ulteriore passo, volto ad inserire anche il concetto di sviluppo sostenibile tra i principi fondanti il nuovo assetto costituzionale in materia⁷³.

Alla luce della ricostruzione giurisprudenziale che si è sinora cercato di operare, è evidente che il tema dell'ambiente nelle sue molteplici sfaccettature e, con esso, quello della transizione verso un'economia climaticamente neutra e sostenibile, pongano questioni di fondamentale. Le Corti - nazionali ed europee - sono e saranno sempre più chiamate a fornire la propria lettura, tanto più tenuto conto delle conseguenze di breve e lungo periodo delle crisi che stanno susseguendosi negli ultimi anni e che hanno imposto la ricerca di nuovi paradigmi economici e sociali.

Per il raggiungimento degli obiettivi e dei traguardi prefissati, l'Unione Europea si è adoperata indirizzando gli investimenti verso progetti e attività sostenibili, con un approccio generalmente orientato al finanziamento della transizione verde, da cui sono derivate forti implicazioni a livello nazionale. Filo rosso delle misure allo studio e adottate dai diversi Stati Membri, infatti, sembra essere anche la rinnovata e piena consapevolezza dell'inscindibile collegamento tra ambiente, crescita economica e competitività delle imprese nella direzione di uno sviluppo sostenibile.

Conseguenze della nuova sensibilità ambientale sulla libertà d'impresa si individuano anche nella spinta sempre maggiore - e spesso etero indotta - verso un modo di fare business più attento agli aspetti ambientali, sociali e di *governance* (c.d. "criteri ESG"), con contestuale adozione di metriche comuni per misurare gli impatti ambientali e sociali delle politiche aziendali e delle relative performance in relazione agli obiettivi preposti⁷⁴. La gestione

72 Un sondaggio dell'*Eurobarometer* del 2020 ha evidenziato come, per almeno il 90% dei cittadini europei intervistati, la tutela dell'ambiente e del clima siano di fondamentale importanza e che, secondo l'83% degli stessi, l'intervento delle Istituzioni europee sia indispensabile per assicurarne la tutela, anche tenuto conto delle implicazioni sulle generazioni future. Si veda: *New Eurobarometer Survey: attitudes of Europeans towards the Environment*. Il sondaggio è stato condotto tra il 6 e il 19 dicembre 2019 e ha coinvolto 27.489 cittadini provenienti da tutti gli Stati Membri (28 al tempo). I risultati sono stati pubblicati a marzo 2020.

73 Una recente ricerca svolta sul testo delle Costituzioni dei 193 Stati membri delle Nazioni Unite ha mostrato come solo 54 di esse hanno al loro interno il termine sostenibilità o l'aggettivo sostenibile. Tale studio, tuttavia, mostra come il termine sia spesso declinato quale mera dichiarazione di principio nel preambolo delle Carte o con riferimento alla sola sostenibilità economica. Nella Costituzione italiana, ad esempio, è presente il riferimento alla sostenibilità economica agli artt. 81 e 97 in termini, rispettivamente, di equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito pubblico. Si veda: T. GROPPI, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, cit. Sul tema anche D. Porena, *Il principio della sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2017.

74 A titolo esemplificativo, rilevanza sempre maggiore stanno acquisendo le informazioni non finanziarie, soprattutto tramite la rendicontazione obbligatoria prevista dal d.lgs. 30 dicembre 2016 n. 254, recante Attuazione della direttiva 2014/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2014, recante modifica alla direttiva 2013/34/UE per quanto riguarda la comunicazione di informazioni di carattere non

aziendale è, quindi, tenuta ad orientarsi verso buone pratiche e a lasciarsi ispirare da principi etici, mostrandosi pubblicamente più attenta ed attivamente impegnata in questioni ambientali (con tutte le ulteriori criticità che il c.d. “*green-washing*” può comportare). A questo si aggiunge anche il maggiore rilievo della valutazione della *compliance* delle imprese ai criteri ESG, con un fondamentale impatto sulle scelte di investitori e consumatori.

Lo scenario attuale, avendo messo in discussione il mondo che abbiamo conosciuto finora, ha portato con sé nuovi dubbi e interrogativi, tanto più con riferimento alla possibilità di coniugare - soprattutto nel breve periodo - le dinamiche relative all’andamento dei mercati con la necessità di una transizione che deve essere il più veloce possibile e indirizzata verso una crescita verde e responsabile. Questa esigenza è stata resa ancora più evidente dagli effetti dirompenti che il doppio shock - pandemico e bellico - ha avuto e sta ancora avendo sull’economia, e che ci ha posti dinnanzi ad un’ulteriore conferma di quanto un cambiamento strutturale della stessa sia necessario per renderla più resistente a fronte di potenziali ulteriori turbamenti. Se la pandemia, infatti, ha fortemente impattato sulle abitudini di consumo, a causa della guerra russo-ucraina siamo di fronte ad una ulteriore crisi dei mercati e degli approvvigionamenti di materie prime. La forte pressione sui prezzi, resa ancora più minacciosa dall’ulteriore spinta data dall’inflazione, ha di conseguenza imposto l’impellente necessità di ripensare le strategie di approvvigionamento, di produzione e di consumo di energia. Non vi è alcun dubbio che - nel lungo termine - i principi di tutela dell’ambiente, nella triplice declinazione ambiente, sociale e di *governance*, saranno la strada da percorrere per perseguire gli obiettivi di neutralità climatica. Tuttavia, non può sfuggire come al momento si stia assistendo, nei fatti, ad una parziale battuta d’arresto su questi temi. Basti pensare al dibattito circa la riattivazione di strumenti di produzione energetica più tradizionali e più inquinanti, primo tra tutti il carbone, considerato congiunturalmente utile a fini sociali per far fronte allo *shock* economico che potrebbe verificarsi nel prossimo inverno.

A questo scenario deve aggiungersi, inoltre, la consapevolezza per cui le finanze pubbliche subiscono una sempre maggiore pressione, con conseguente rischio di una maggiore difficoltà nell’allocare le risorse verso gli obiettivi di protezione ambientale e sviluppo sostenibile, con crescente importanza del ruolo che sarà giocato dagli strumenti finanziari privati. Non c’è dubbio, pertanto, che i Paesi tutti, istituzioni e società civile debbano impegnarsi verso una rapida transizione verso le energie rinnovabili, non solo in ragione dell’importanza delle stesse per la tutela della salute e del clima, quanto anche per fronteggiare più facilmente crisi economiche e conseguenti rischi di volatilità dei prezzi.

Gli Stati stanno dimostrando una crescente sensibilità per il tema ambientale, che sembra andare di pari passo anche con le indicazioni certe fornite dal mercato: le fonti rinnovabili sono lo strumento meno impattante sull’ambiente per la produzione di energia e, al contempo, quello più economico e capace di permettere la maggiore autonomia energetica di cui tanto si discute. Tuttavia, la sostenibilità e lo sviluppo sono sfide che non possono essere risolte con semplici soluzioni di mercato.

finanziario e di informazioni sulla diversità da parte di talune imprese e di taluni gruppi di grandi dimensioni.

Spetta ora ai Governi nazionali intraprendere azioni concrete, in una prospettiva non solo nazionale, quanto anche transnazionale⁷⁵.

La riforma costituzionale - ove ormai completa, ove ancora in cantiere -, per non risolversi in una mera dichiarazione di principio e per poter davvero porre l'ordinamento nella condizione di tutelare l'ambiente e le generazioni future, potrebbe essere seguita dall'introduzione di disposizioni di legge ordinaria che definiscano in modo più incisivo i limiti d'inquinamento dell'iniziativa economica e le correlate "regole del gioco", oltre a riformare gli apparati organizzativi e a consolidare gli strumenti di *enforcement* già previsti.

L'ambiente presenta, infatti, caratteristiche intrinseche tali da renderlo un concetto sfuggente e mutevole nel tempo, difficilmente predeterminabile in astratto⁷⁶. Ne consegue che lo stesso non possa essere assunto come riferimento oggettivo di interessi individuali o collettivi suscettibili di tutela in termini di posizioni giuridiche soggettive, ma sia necessario che diventi oggetto delle politiche pubbliche, e cioè delle "strategie e azioni di tutela" di cui i pubblici poteri sono chiamati a farsi carico⁷⁷. Del resto tale approccio è confermato anche a livello europeo, dove l'art. 37 della Carta di Nizza invoca un approccio per politiche e dove l'art 11, para. 1, TFUE riconosce formalmente il principio di integrazione della tutela dell'ambiente in tutte le politiche e azioni pubbliche.

In tale prospettiva, non può non notarsi una transizione nel ruolo che lo Stato è chiamato a ricoprire verso il c.d. "*development State*"⁷⁸, in risposta alle attuali congiunture economiche e sociali. Tale cambiamento non solo può seguire il solco in molti casi già tracciato dalla giurisprudenza ma ben può, ove necessario, superarne il *caveat*, così da farsi fautore di nuovi sviluppi.

75 H. BULKELEY, L. ANDONOVA, K. BACKSTRAND, M. BETSILL, D. COMPAGNON, *Governing climate change transnationally: assessing the evidence from a database of sixty initiatives*, in *Environ. Plan. C: Gov. Policy*, 30/4, 2012, pp. 591-612; M. WHITEHEAD, R. JONES, M. JONES, *The Nature of the State: Excavating the Political Ecologies of the Modern State*, Oxford Univ. Press, 2007.

76 M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2021.

77 Sul tema: E. BRUTI LIBERATI, M. CECCHETTI, L. RONCHETTI, *Tutela dell'ambiente: diritti e politiche*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021. A titolo esemplificativo, si tenga conto che l'art. 6 della Carta dell'Ambiente francese prevede che "[...] le politiche pubbliche devono farsi promotrici dello sviluppo sostenibile. A tale scopo, queste considerano alla stessa stregua la tutela e la valorizzazione dell'ambiente, lo sviluppo economico e il progresso sociale".

78 K. BACKSTRAND, A. KRONSELL, *Rethinking the Green State: Environmental Governance Towards Climate and Sustainability Transitions*, London Routledge, 2015; I. SCOONES, *The Politics of Sustainability and Development*, in *Annu. Rev. Environ. Resour.*, 41/ 2016, pp. 293-319.