



2 NOVEMBRE 2022

# Economia e ambiente nel “tempo della Costituzione”

di Pierdomenico Logroscino  
Professore ordinario di Diritto pubblico  
Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”

# Economia e ambiente nel “tempo della Costituzione”\*

**di Pierdomenico Logroscino**

Professore ordinario di Diritto pubblico  
Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”

**Abstract [It]:** Lo studio affronta il tema del rapporto tra economia e ambiente nella Costituzione italiana. Ne viene ricostruito il fulcro consolidato nel bilanciamento tra contrapposti interessi meritevoli di tutela, il cui punto di equilibrio potrebbe mutare a motivo del recente inserimento esplicito della tutela ambientale tra i principi fondamentali del sistema costituzionale. Ma se nel tempo breve la contrapposizione sembra (ancora) il dato fattuale da cui partire, in una prospettiva più ampia – il “tempo tipico” delle Costituzioni – gli interessi alla produzione di ricchezza e alla preservazione della natura sembrano in realtà confluire. Il modello socio-economico di derivazione occidentale tutt’ora imperante quasi ovunque è insostenibile. Implica infatti un depauperamento dell’ambiente così grave e celere da rendere certo (allo stato delle conoscenze attuali) l’impoverimento delle comunità; ma anche da mettere a serio rischio la stessa sicurezza collettiva. L’uso consapevole ed equilibrato delle risorse naturali, che ne preservi la capacità rigenerativa, costituisce allora un imperativo razionale, che si riverbera in vincolo costituzionale. Averlo reso (più) esplicito nella Carta non basta ad assicurarne l’effettività. Essa passa infatti per interventi attuativi e applicativi che non si possono dare per scontati.

**Title:** Economy and environment in the constitutional time

**Abstract [En]:** This study discusses the relationship between economy and environment in the Italian constitutional system. Its consolidated core is reconstructed in the balancing of protected conflicting interests, whose equilibrium point could change due to the recent explicit inclusion of environmental protection among the fundamental principles of the constitutional system. However, if in the short term the opposition seems (still) the factual datum from which to start, in a broader perspective – *i.e.* the “typical time” for Constitutions – the interests in wealth production and nature preservation actually seem to converge. The Western-derived socio-economic model, still prevailing almost everywhere, is unsustainable. Indeed, it implies such severe and rapid depletion of the environment that (to the current state of knowledge) the impoverishment of communities is certain, and even collective security is seriously at risk. The conscious and balanced use of natural resources, preserving their regenerative capacity, is therefore a rational imperative that reverberates into constitutional rule. Having made it (more) explicit by the recent constitutional amendment is not enough to ensure its effectiveness. It requires implementation and enforcement that cannot be taken for granted.

**Parole chiave:** Economia, Protezione ambientale, Tempi della Costituzione, Bilanciamento, Convergenza

**Keyword:** Economy, Environmental Protection, Constitution Times, Balancing, Convergence

**Sommario:** **1.** Attività economiche e ambiente nella prospettiva costituzionale: una premessa. **2.** L’emersione dell’ambiente *dal* testo, prima, e *nel* testo, poi, della Carta repubblicana. **3.** La recente revisione costituzionale in materia. **3.1.** Né neutralità né svolta epocale certa: scrittura di principi e regole a efficacia da definire. **3.2.** Ancora bilanciamento tra economia e ambiente, ma *forse* un po’ più ineguale. **3.3.** Tra esegesi del testo e forza *in sé* della positivizzazione: sul peculiare surplus di carica conformativa della scrittura costituzionale. **4.** Il “tempo della Costituzione” come dato strutturante nei rapporti tra economia e ambiente. **5.** La competizione nell’orientamento “al presente” tra frammentazione sociale dei contendenti ed effetti sul politico. **6.** La confluenza nella prospettiva di lungo periodo: l’equilibrio *nel* presente come agire razionale. **7.** Prospettive temporali, orientamento degli interessi coinvolti, situazioni soggettive. **8.** Un’apertura ... a mo’ di conclusione.

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

## 1. Attività economiche e ambiente nella prospettiva costituzionale: una premessa

È assunto consolidato quello per cui l'agire economico e l'ambiente (la sua preservazione) siano *naturaliter* in competizione. E in effetti il primo si serve in modo più o meno diretto dell'altro, consumandone pressoché sempre dei "pezzi"; i quali, pertanto, restano sottratti ad altri usi e all'equilibrio del sistema, quantomeno per il tempo necessario alla loro rigenerazione, con impatti da valutare caso per caso<sup>1</sup>.

L'arbitrare i conflitti che quella concorrenza implica è ovviamente questione di diritto. A esso, infatti, spetta porre gli strumenti per prevenirli o risolverli. E farlo in modo che risulti assicurata, in generale, la *soddisfazione dell'uno e dell'altro interesse* o, più realisticamente, la *minimizzazione dei rischi di lesione per ciascuno di essi*.

Del resto, entrambi hanno fondamento costituzionale<sup>2</sup> molto diffusamente; in Europa ovunque. Di conseguenza la ragionevole distribuzione *in concreto* dei sacrifici tra di essi è progressivamente divenuta a livello continentale il parametro centrale, lo snodo di vaglio dei fatti e, "a monte", delle regole sancite per disciplinarli.

Così è anche per il nostro ordinamento, non da ultimo, ma da diversi decenni: la Corte costituzionale, infatti, giunge già nel 1985 a riconoscere espressamente la necessità di bilanciamento tra ambiente e altri interessi costituzionali, segnatamente quelli inerenti allo sviluppo socio-economico<sup>3</sup>.

Rilievo basale, anzi strutturante per la società tracciata dalla Costituzione del 1947, i due interessi lo hanno però ben da prima: sin da principio. La realizzazione *dell'uno come dell'altro*<sup>4</sup>, almeno nei livelli essenziali, è infatti condizione indefettibile, presupposto di effettività dei principi supremi del "nuovo" (allora) ordine.

---

<sup>1</sup> Sono vari gli elementi che incidono in modo rilevante. Tra essi spec.: le quantità del bene preso in considerazione e l'uso appropriativo che se ne fa globalmente; le capacità rigenerative (condizionate dagli interventi di ripristino, spesso assai onerosi); ma anche il ruolo che esso svolge in quanto "pezzo" di un sistema: più precisamente, di molteplici sistemi assai complessi (i diversi ecosistemi) tra loro integrati (nella c.d. biosfera), che peraltro sono in larga parte ancora sconosciuti in specie quanto alle interazioni.

<sup>2</sup> ... e invero rilievo giuridico *strutturante o basale* non per il solo i singoli ordinamenti statali ma anche per una pluralità di ordinamenti più comprensivi che con quelli si intersecano. Nella area europea tale è l'integrazione tra i diversi ordinamenti (statali, sovranazionale e internazionali) che si usa definirne la risultante "sistema di sistemi"; così, convincentemente, A. RUGGERI: *CEDU, diritto "eurounitario" e diritto interno: alla ricerca del "sistema dei sistemi"*, in *Consulta on line*, 19.4.2013; *L'interpretazione conforme e la ricerca del "sistema di sistemi" come problema*, in *Riv. AIC*, 2-2014; *Corte europea dei diritti dell'uomo e giudici nazionali, alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale (tendenze e prospettive)*, in *Oss. AIC*, 1-2018, spec. 14.

<sup>3</sup> Sent. 1.4.1985, n. 94, § 3 *cons. dir.* La sua elaborazione in materia è però continua e progressiva; il suo punto (tuttora) fermo lo si può individuare nella sent. 9.5.2013, n. 85, sul caso Ilva di Taranto. Notissimo è il passaggio che scolpisce il principio per cui «[t]utti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri»; «sia [...] post[o] alla sommità di un ordine gerarchico assoluto». Al contrario «il punto di equilibrio [...] è, per necessità sistemica,] dinamico e non prefissato in anticipo, [sicché] deve essere valutato – dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo – secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale»; § 9 *cons. dir.*

<sup>4</sup> ... sul punto insiste da anni, con un certo gusto per il paradosso e qualche provocazione, G. DI PLINIO; per es. già *Diritto pubblico dell'ambiente e aree naturali protette*, Torino, 1994, 1 ss., spec. 22 e da ult. *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in *federalismi.it*, 16-2021.

In *primis* del suo metapprincipio o supervalore, insomma della “bilancia” su cui in esso tutto (in esso) si misura: la dignità della persona<sup>5</sup>.

Tra i due interessi vi è però un’originaria difformità; ed è vistosa. Al momento del varo, la Carta repubblicana aveva assegnato alle attività economiche un proprio spazio, che rivela sì qualche compromesso<sup>6</sup>, ma è formale; dunque palese (l’art. 41)<sup>7</sup>. Sull’ambiente, invece, era rimasta muta, perché questo ancora non era stato tematizzato come oggetto di fondamentali interessi giuridici<sup>8</sup>.

## 2. L’emersione dell’ambiente *dal* testo, prima, e *nel* testo, poi, della Carta repubblicana

Come tale si infatti è imposto solo alcuni anni dopo, quando la dura realtà della società industrializzata, nel rendere palese il carattere tutt’altro che inesauribile dei beni ambientali e gli effetti assai dannosi del loro depauperamento antropogenico, ha fatto sedimentare una crescente sensibilità per l’equilibrio

---

<sup>5</sup> L’immagine della bilancia, com’è noto, si deve a G. SILVESTRI; spec. *Considerazioni sul valore costituzionale della dignità della persona*, 2008, in [https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old\\_sites/sito\\_AIC\\_2003-2010/dottrina/libertadiritti/silvestri.html](https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/dottrina/libertadiritti/silvestri.html). Nella prospettiva antropocentrica – opzione fondamentale, anzi vero e proprio architrave della Carta repubblicana e in generale dello Stato costituzionale (ormai) classico – sono dunque valorimezzo *entrambi*, sicché occorre aver cura di non sacralizzarli: tenere sotto stretto controllo il rischio per nulla teorico d’invertirne il rapporto col fine; così, con condivisibile nettezza, già B. CARAVITA DI TORITTO, *Diritto all’ambiente e diritto allo sviluppo: profili costituzionali* (1991), in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, I, Milano, 1996, 352-353 e ora, dinanzi a prese di posizioni più ideologiche che controllate sul piano esegetico persino nella costituzionalistica, G. ROSSI, *Dallo sviluppo sostenibile all’ambiente per lo sviluppo*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 1-2020, 5. Sulla stessa linea – nel rimarcare l’esigenza di «una sorta di “revisione ecocompatibile dell’antropocentrismo”», che però si sostanzia nel superamento della sua lettura (banalizzante e distorsiva e pur comune) in termini di mero utilitarismo, peraltro del tutto miope – M. CECCHETTI, *La disciplina giuridica della tutela ambientale come “diritto dell’ambiente”*, in *federalismi.it*, 25-2006, 56-57. Si è opportunamente notato che nelle revisioni costituzionali incidenti sul tema è stato scelto un lessico assai comprensivo, volto ad abbracciare ogni prospettiva teorica: antropo-, bio- ed eco-centrica (cfr. D. PORENA, «Anche nell’interesse delle generazioni future». *Il problema dei rapporti intergenerazionali all’indomani della revisione dell’art. 9 della Costituzione*, in *federalismi.it*, 15-2022, 123, anche per ulteriori riferimenti). A tali accortezze si può riconoscere una valenza che travalica le esigenze di tattica politica: raggiungere un accordo anche attraverso un sua teorizzazione parziale (C.R. SUNSEIN, *A cosa servono le Costituzioni. Dissenso politico e democrazia deliberativa* (2001), trad. it., Bologna, 2008, *passim*, spec. XI, 10-11, 80 ss.). Infatti le relative aggiunte testuali, se non possono certo mettere in discussioni l’impianto stesso del sistema costituzionale, sono comunque elementi nuovi e rilevanti nella riflessione sul significato dell’antropocentrismo costituzionale; su come esso deve essere inteso nell’attualità.

<sup>6</sup> Durante i lavori erano stati proposti testi volti a rispecchiare due impostazioni del tema divergenti tra loro (artt. 37 e 39 del progetto). Il compromesso raggiunto, però, piega con nettezza in direzione di una di essi: quella che muove dal principio di libertà, articolato anche in «una certa dose di liberalismo economico»; A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte speciale*, 2<sup>a</sup>, Padova, 1992, 458 ss., ove la cit. tratta da un intervento di Einaudi in Costituente (corsivo agg.). L’art. 41 porta l’esplicita garanzia della libera attività economica “in testa” (co. 1), però ne «esclude in radice l’assolutezza» nel sottoporla immediatamente dopo a limiti e controlli (co. 2 e 3). Così, infatti, è *esso stesso* a prescriberne un «bilanciamento con altri valori», da operare in concreto; G. MORBIDELLI, *Iniziativa economica privata*, in *Enc. giur.*, XVII, Roma, 1989, 1. Lo spazio di decisione sul modello rimesso all’indirizzo politico è dunque molto ampio. Del resto, la retrospettiva del rapporto tra diritto ed economia nel suo effettivo svolgimento in età repubblicana ne è la riprova.

<sup>7</sup> Si tratta di una novità rispetto alla tradizione costituzionale interna, portato del costituzionalismo europeo; così di recente S. DEL GATTO, *Poteri pubblici, iniziativa economica e imprese*, Roma, 2019, 15-16.

<sup>8</sup> Ora G. SEVERINI, P. CARPENTIERI, Sull’inutile, anzi dannosa modifica dell’articolo 9 della Costituzione, in *Giustizia insieme*, 22.9.2021, § 1.

ecologico<sup>9</sup>. Questa ha trovato i propri primi sbocchi nelle riflessioni teoriche e nella giurisprudenza dei giudici comuni<sup>10</sup>; poi, *anche* per spinta comunitaria, nella disciplina primaria<sup>11</sup>. In ragione di tanto, a partire dalla metà dagli anni '80 si è avuto un coinvolgimento crescente del Giudice delle leggi<sup>12</sup>, che ha così

---

<sup>99</sup> Non è un caso che l'ambiente inizi a trovare spazio esplicito nelle Carte costituzionali solo dagli anni '70, quando, con il club di Roma e altre iniziative, gli scienziati e le menti più pensose hanno iniziato a mettere in piena luce «la gravità delle conseguenze che il modello occidentale di sviluppo ha prodotto sulle risorse naturali e sul loro equilibrio; così come l'impetuosa crescita demografica, nelle economie emergenti del nostro pianeta, ha posto in evidenza i limiti degli equilibri naturali e i rischi per la biosfera»; S. GRASSI, *Ambiente e diritto*, in *Atti e memorie dell'Accademia toscana di scienze e lettere La Colombaria* (2018), Firenze, 2019, 95 (consultabile in <https://www.grassi.legal/wp-content/uploads/2020/03/Grassi-Ambiente-e-diritto-La-Colombaria-26.04.2018.pdf>). La formalizzazione costituzionale diviene presto progressiva (B. CARAVITA, A. MORRONE, *Ambiente e Costituzione*, in B. CARAVITA, L. CASSETTI, A. MORRONE (cur.), *Diritto pubblico dell'ambiente*, nuova ed., Bologna, 2016, 17 nt. 1). E, raggiunto ormai ca. l'80% delle Carte mondiali, la sua avanzata può oggi ben definirsi «inarrestabile»; D. AMIRANTE, *La reformette dell'ambiente in Italia e le ambizioni del costituzionalismo ambientale*, in DPCE, 2-2022, V ss., ove si rimarca che il movimento di costituzionalizzazione formale dell'ambiente gonfia la propria ondata in quelle che possono dirsi «periferie della modernità costituzionale», fuori, quindi, dall'area centrale o euroatlantica, le cui Carte – nate prima degli anni '70 – quando vi partecipano lo fanno quasi sempre attraverso revisioni di portata minore, per ragioni storiche, certo, ma, secondo alcuni, anche ideologiche. Sulla dicotomia centro/periferia applicata al costituzionalismo sia consentito rinviare alle riflessioni svolte alcuni anni or sono in *Spazi macroterritoriali e coesione. Premesse di comparazione costituzionale*, Cavallino (Le), 2007, 7 ss., partendo dall'impostazione proposta da M. CARDUCCI, *Per introdurre l'America Latina: l'interpretazione costituzionalmente conforme nelle «periferie» della modernità costituzionale*, in V. TONDI DELLA MURA, M. CARDUCCI, R.G. RODIO (cur.), *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, Torino, 2005, 795 ss.

<sup>10</sup> Come è noto un primo stabile approdo lo fissa la Cass., sez. un., nelle sent. 9.3.1979, n. 1463 e 6.9.1979, n. 5172, ma il confronto giurisprudenziale, che le precede e le segue, si dipana per i vari plessi della giurisdizione con prese di posizioni che rivelano differenze interpretative piuttosto nette. Sul substrato ideologico che, nelle democrazie classiche, incanalava la tutela dell'ambiente verso la via giurisprudenziale ossia della reazione agli eventi dannosi v. D. AMIRANTE, *La reformette*, cit., VII-VIII.

<sup>11</sup> È pur vero che una prima disciplina legislativa a tutela dell'ambientale si è avuta in Italia quando il campo era ancora estraneo all'intervento comunitario. Però l. 13.8.1966, n. 615 aveva portata settoriale e d'altro canto dagli anni '70 e ancor più '80 il diritto sovranazionale ha progressivamente assunto un ruolo guida, segnatamente nell'orientare all'approccio unitario al tema; S. GRASSI, *Tutela dell'ambiente (dir. amm.)*, in *Enc. dir., Annali*, I, Milano, 2007, 1117-1118.

<sup>12</sup> In realtà già nella sent. 26.4.1971, n. 79 la Corte aveva riconosciuto l'ambiente «come interesse fondamentale» la cui tutela può legittimare una disciplina che, nel dar forma «[all]l'aspetto pubblicistico d[el] diritto [di proprietà, cogliendone ...] l'elemento sociale», ne condizioni l'esercizio (§ 3 *cons. dir.*). Inoltre, con la sent. 27.6.1973, n. 93 aveva rinvenuto nell'interesse pubblicistico alla sua conservazione legittimo fondamento per la disciplina limitativa della caccia, data «la progressiva rarefazione della selvaggina» (§ 5 *cons. dir.*). Qui da notare è l'anticipazione del tema, oggi focale, della rilevanza giuridica della riduzione di disponibilità di beni ambientali.

potuto dare al testo fondamentale voce in materia, muovendo dall'espressa tutela del paesaggio e della salute (artt. 9 e 32)<sup>13</sup>, per farne però, progressivamente, un oggetto autonomo di tutela costituzionale<sup>14</sup>.

L'opera di filatura del tessuto normativo è stata continua, ampia, profonda. Sicché un diritto costituzionale ambientale si è strutturato molto prima dell'introduzione nella Carta dei termini ambiente (e derivati), ecosistema/i, biodiversità, che – è noto – si è avuta solo con le leggi di revisione 11 ottobre 2001, n. 3 e 11 febbraio 2022, n. 1.

La prima di esse, nel ridefinire l'assetto dei rapporti tra i vari livelli di governo, ha configurato la «materia»<sup>15</sup> «tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema»<sup>16</sup>, per attribuirne la potestà legislativa allo Stato in via esclusiva (art. 117, co. 2, lett. s)<sup>17</sup>. Invero, chiarirà subito la giurisprudenza costituzionale<sup>18</sup>, una «materia trasversale», che si sostanzia nel compito di fissare – quanto al relativo «valore» costituzionalmente protetto – «standards di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali»<sup>19</sup>. Dunque una «materia-valore», si dovrebbe dire se si ritenesse di

---

<sup>13</sup> È in quel torno d'anni che la Corte eleva i toni del suo riconoscimento: l'ambiente – considerato unitamente al paesaggio o come insito in esso – viene qualificato «valore cui la Costituzione ha conferito straordinario rilievo» (sent. 94 del 1985, § 3 *cons. dir.*); «valore primario dell'ordinamento» (sent. 21.12.1985, n. 359, § 4 *cons. dir.*) e pertanto «insuscettivo di essere subordinato a qualsiasi altro» (sent. 27.6.1986, n. 151, § 4 *cons. dir.*); «eminente valore cui la Costituzione ha conferito spiccato rilievo [...], imponendo alla Repubblica – a livello di tutti i soggetti che vi operano e nell'ambito delle rispettive competenze istituzionali – di perseguirne il fine precipuo di tutela» (sent. 15.5.1987, n. 167, § 5.2 *cons. dir.*); «valor[e] costituzional[e] primari[o]» che è d'uopo svolgere in previsioni che facciano della sua salvaguardia un «diritto fondamentale della persona e [un] interesse fondamentale della collettività» (sent. 28.5.1987, n. 210, § 4.2 e 4.4 *cons. dir.*); «valore primario ed assoluto» la cui protezione, «imposta anzitutto dai precetti costituzionali», «esprime l'esigenza di un habitat naturale nel quale l'uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini, secondo valori largamente sentiti» (sent. 30.12.1987, n. 641, § 2.2 *cons. dir.*).

<sup>14</sup> ... seguendo un percorso parallelo a quello della Corte di giustizia comunitaria; così S. GRASSI, *Tutela*, cit., 1120; efficacemente sul punto A. VUOLO, *la tutela dell'ambiente quale principio fondamentale comune*, in M. SCUDIERO (cur.), *Il diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali*; Napoli, 2002, 925 ss.

<sup>15</sup> In effetti «parlare di ambiente come materia risulta possibile solo sul piano convenzionale (o stipulativo)», poiché «i fenomeni e i rapporti considerati [di esso] costitutivi [...] sono eterogenei e profondamente intrecciati con innumerevoli altri rapporti»; per tutti F. PASTORE, *La tutela costituzionale dell'ambiente*, in ID. (cur.), *La tutela dell'ambiente. Un approccio interdisciplinare*, Roma, 2015, 25.

<sup>16</sup> L'accostamento nella disposizione dei due termini espressivi di valori certo molto vicini «non si risolve in un'endiadi, in quanto col primo termine [ambiente inteso, si direbbe, in senso stretto] si vuole, soprattutto, fare riferimento a ciò che riguarda l'*habitat* degli esseri umani, mentre con il secondo a ciò che riguarda la conservazione della natura come valore in sé»; Corte cost., sent. 23.1.2009, n.12, § 2.3 *cons. dir.*

<sup>17</sup> Alla potestà legislativa concorrente è invece attribuita la valorizzazione dei beni ambientali (art. 117, co. 3).

<sup>18</sup> ... nella profonda opera d'integrazione ma anche di correzione e riassetto strutturale del Titolo V per come «piuttosto confusa[mente]» riscritto nel 2001. Il giudizio sul testo riformato qui riportato è espresso nell'immediatezza dalla dottrina; per es. A. D'ATENA nella *Prefazione* a T. GROPPI, M. OLIVETTI (cur.), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2001, 2. La realtà costituzionale l'ha poi più che confermato, sicché ormai potrebbe risultare abbastanza eufemistico.

<sup>19</sup> Corte cost. sent., 26.7.2002, n. 407, § 33.2 *cons. dir.*, ove del resto espressamente si rimarca che la configurazione dell'ambiente come valore costituzionale si ha già nella giurisprudenza antecedente alla revisione del Titolo V del 2001. L'approdo appare pienamente consolidato (v. da ult. Corte cost., sent. 20.7.2021, n. 158, § 4.2 *cons. dir.*). Ha avuto infatti durata breve la fase della c.d. dottrina dell'ambiente come *materia vera e propria*, la cui più compiuta affermazione è in Corte cost., sent. 18.4.2008, n. 104, § 5 *cons. dir.* Sull'esigenza di delineare in termini più compiuti lo spazio d'intervento (diretto e indiretto) spettante in materia al legislatore regionale da ult. N. PIGNATELLI, *La dimensione ambientale nel più*

accogliere la proposta classificatoria avanzata per enucleare dall'elenco del secondo comma dell'art. 117 quelle "materie" che, nel connotarsi «per il perseguimento di valori dell'ordinamento», sono in realtà «ontologicamente riferibili a tutte le materie»; sicché in riferimento a esse sarebbe d'uopo «parlare di competenza generale», «più che di trasversalità»<sup>20</sup>.

### 3. La recente revisione costituzionale in materia

#### 3.1. Né neutralità né svolta epocale certa: scrittura di principi e regole a efficacia da definire

La legge di revisione costituzionale 1 del 2022 ha formalmente iscritto la tutela dell'ambiente (anche in senso lato, nello svolgersi, cioè, come biodiversità e pluralità degli ecosistemi<sup>21</sup>) tra i principi fondamentali della Costituzione; e ne ha esplicitamente garantito la tutela «anche nell'interesse delle future generazioni» (art. 9, co. 3). Ha sancito nella protezione dell'ambiente un (ulteriore) limite *espresso* per l'attività economica privata (art. 41, co. 2)<sup>22</sup>. Ha accostato quelli ambientali a quelli sociali tra i fini a cui possono essere indirizzate le attività economiche *tutte*<sup>23</sup>, attraverso programmi e controlli stabiliti in base alla legge (art. 41, co. 3).

La lettura *in vitro* del testo per come così riformato consegna l'impressione complessiva di un *tentativo* di tradurre «in parole esplicite principi già affermatosi» e stratificati nel diritto costituzionale vivente, per dare uno sbocco alla «accresciuta sensibilità sociale sui temi della tutela della natura e dell'ambiente»<sup>24</sup>. Un

---

recente contenzioso costituzionale Stato-Regioni: profili processuali e sostanziali, in *federalismi.it*, 23-2022, 241 ss., ove vengono rimarcate le aree d'incertezza che permangono tuttora.

<sup>20</sup> E. FOLLIERI, *Le funzioni amministrative nel nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Le Reg.*, 2003, 454-455, il quale a tale categoria non ascrive, però, le materie di cui all'art. 117, co. 2, lett. s). Al contrario, la configurazione data all'ambiente dalla giurisprudenza costituzionale sembra fare della relativa "materia" un caso paradigmatico di "materia-valore".

<sup>21</sup> Questi sono diversi, dunque opportuno è l'uso del sintagma al plurale. Sarebbe stato però più coerente correggerne la declinazione nell'art. 117, co. 2, lett. s, che invece rimane al singolare secondo la scelta fatta dalla l. cost. 3 del 2001. L'allineamento al plurale era stato invece opportunamente suggerito durante l'*iter legis*; D. PORENA, *Memoria dell'audizione del 24.10.2019 in I Commissione permanente del Senato, nell'ambito dell'esame d.d.l. costituzionale n. 83, n. 212, n. 1203 e n. 1532 recanti modifiche all'art. 9 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*, in [https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento\\_evento\\_procedura\\_commissione/files/000/040/701/Prof.\\_Daniele\\_PORENA.pdf](https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/040/701/Prof._Daniele_PORENA.pdf), 4.

<sup>22</sup> L'altro espressamente inserito è la protezione della salute.

<sup>23</sup> ... quelle private come anche quelle pubbliche.

<sup>24</sup> V. ONIDA, *Ambiente in Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, 1-2022, 1. La riforma è stata ascritta agli interventi-bilancio sin da quand'era allo stadio di progetto (per es. G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum quad. cost.*, 2-2021, 463), ma proprio per questo da alcuni aspramente criticata; C. DE FIORES, *Le insidie di una revisione pleonastica. Brevi note su ambiente e Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 3-2021, 149-150, ove peraltro si argomentano anche altre critiche e ragioni di perplessità. *Contra* però spec. R. BIFULCO, per il quale «da tesi della superfluità della revisione costituzionale fondata sull'argomento per cui il contenuto essenziale della revisione già starebbe nella giurisprudenza costituzionale è indice di un atteggiamento troppo succube nei confronti della giurisprudenza costituzionale, che, tra l'altro, proprio in quanto 'giurisprudenza', sopporta dei limiti intrinseci (vincolo del caso concreto, contraddittorietà dei giudicati, ecc.)»; *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *federalismi.it – paper*, 6.4.2022, 2.

tentativo – lo si noti – che se anche risultasse riuscito “a pieno”<sup>25</sup> non sarebbe certo privo di effetti giuridici. Ne avrebbe, anzi, di ragguardevoli in termini non solo di certezza quanto di consolidamento e stabilizzazione *anche prospettici* del dover essere che, nonostante alcune oscillazioni, può forse dirsi ormai definito per consuetudine interpretativa.

Che tuttavia la revisione sia stata in effetti *avvertita* come politicamente *neutra* – perché priva nel tempo breve o medio-breve (quello che assorbe le preoccupazioni dei più<sup>26</sup>) di quei contenuti novativi forti su cui per le formazioni politiche è ovvio distinguersi – vi è sostanziale dimostrazione nell’unanimità che ha segnato la parte del suo cammino parlamentare<sup>27</sup>.

Le dichiarazioni inneggianti alla “svolta epocale” che ne hanno celebrato l’approvazione<sup>28</sup> parrebbero allora scontare qualche eccesso di astuzia o d’ingenuità; quantomeno di ottimismo. Ma anche ogni ostentazione di sufficienza sarebbe fuori luogo, giacché i reali effetti normativi come quelli che si potrebbero dire di politica del diritto di questa legge di revisione – ossia la capacità di introdurre elementi di conformazione diretta<sup>29</sup> o indiretta<sup>30</sup> e quella di fissare punti di partenza che operino a mo’ di volano

---

<sup>25</sup> ... per aver catturato nel nuovo testo *esattamente e solo* precetti ed equilibri già assunti dal diritto giurisprudenziale. Tuttavia diffusa, tra i critici come tra coloro che esprimono giudizi favorevoli, è la lettura della revisione come alterazione della «posizione relativa dei preesistenti interessi e diritti costituzionali»; M. LUCIANI, *Il diritto alla salute, una prospettiva di diritto comparato. Italia*, Studio per il Servizio Ricerca PE (EPRS) – Unità Biblioteca dir. comparato, Bruxelles, 2022, 38 (consultabile in <http://www.europarl.europa.eu/thinktank>).

<sup>26</sup> Anche se si volge l’attenzione alla classe politica purtroppo le eccezioni paiono essere poche e tendere pure ad assottigliarsi vistosamente.

<sup>27</sup> In principio, invece, si è dovuto molto mediare dinanzi agli 8 d.d.l presentati in materia, diversi per caratteri ma anche per obiettivi e, “a monte”, per ispirazione; D. AMIRANTE, *Le reformette*, cit., X.

<sup>28</sup> Ne fa una breve rassegna esemplificativa, nell’esprimere perplessità, C. DE FIORES, *Le insidie*, cit., 138.

<sup>29</sup> Per es., secondo M. CECCHETTI l’interesse delle generazioni future riconosciuto nel nuovo art. 9, avrà una «enorme carica innovativa quale parametro di legittimità costituzionale delle politiche ambientali»; *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 quad. cost.*, 3-2021, 285 ss., 310-311. Occorrerà verificare. Ma va detto che la rilevanza costituzionale di tale interesse – invero nella forma del dovere – era implicita *ab origine* e anzi è immanente alla stessa idea di Stato come comunità politica transgenerazionale. Del resto, sono alcuni anni che la giurisprudenza lo utilizza proprio come parametro di costituzionalità. Sinora, però, non in materia ambientale, ove esso è sì già emerso in termini espliciti, ma solo come scopo legittimo di previsioni legislative; Corte cost., sent. 16.7.2019, n. 179, § 12.1 *cons. dir.*, cui *adde* sent. 12.2.2020, n. 71, § 5.4 *cons. dir.*

<sup>30</sup> Sulle differenti modalità di applicazione – appunto dirette e indirette – delle previsioni costituzionali e per significative esemplificazioni T. MAZZARESE, *Ancora su ragionamento giudiziale e diritti fondamentali. Spunti per una posizione «politicamente scorretta»*, in *Ragion pratica*, 2010, 525 ss.



per nuove acquisizioni, non necessariamente positive<sup>31</sup> – li misurerà solo il tempo. Del resto, è quel che accade per ogni riforma che opera sui principi<sup>32</sup>.

### 3.2. Ancora bilanciamento tra economia e ambiente, ma forse un po' più ineguale

Una cosa però la si può già dire senza temere di essere smentiti troppo presto. Anche dopo l'inserimento della sua tutela tra i principi fondamentali della Carta, l'interesse ambientale non dovrà far premio *in astratto* sugli altri interessi costituzionali ma dovrà continuare a essere bilanciato con tutti questi. Compresi quelli economici, con i quali, però, il bilanciamento dovrà assumere carattere “ineguale”<sup>33</sup>, come peraltro già avvenuto. Si pensi all'*affaire* Ilva, in cui la Corte costituzionale ha coinvolto nel bilanciamento altri parametri, in posizione pressoché assorbente. Ha infatti valutato lo svolgimento delle relative attività economiche come mezzo indefettibile per la concreta realizzazione di ulteriori interessi, caratterizzati da rilevanza costituzionale primaria: quali il benessere economico collettivo, il cui perseguimento passa per le scelte strategiche di politica industriale spettanti allo Stato, e i livelli occupazionali di una comunità. E,

---

<sup>31</sup> Secondo G. SEVERINI e P. CARPENTIERI, per es., l'elevazione formale della tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali – che ritengono ultronea – sottende la sostanziale banalizzazione della tutela del paesaggio. Ciò fa loro paventare il rischio che quello ambientale divenga un «nuovo “interesse tiranno”», innanzitutto per la tutela paesaggistica; *Sull'inutile*, cit. Queste preoccupazioni non possono essere fugate *in astratto*. Perché non basta osservare, ineccepibilmente, che l'affiancamento in uno stesso art. della Carta di un interesse già sostanzialmente fondamentale a un altro che lo era anche formalmente non produce effetti normativi, tanto meno di gerarchizzazione (F. DE LEONARDIS, *La riforma “bilancio” dell'art. 9 Cost. e la riforma “programma” dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in *Aperta contrada*, 28.2.2022, 9). E che anzi, in termini di tecnica esegetica, è chiaro indice di equiordinazione. Il diritto, infatti, non si forgia in *milieu* “asettico”, “puro”. È sempre condizionato dalle situazioni (oggettive) e dalle sensibilità (soggettive) del momento. Queste talvolta prendono la via di percezioni addirittura assolutizzanti, che, pur filtrate, possono animare interpretazioni indebitamente gerarchizzanti di interessi persino quando essi siano esplicitamente collocati al medesimo livello. Si tratta di deviazioni contro cui ogni monito è utile. Il punto di bilanciamento tra gli interessi va infatti definito *in ragione del contesto*: in concreto, appunto. Non può essere fisso. Ciò, d'altro canto, implica che in condizioni particolari la pesa possa legittimamente pendere con nettezza a favore di uno (o più) tra quelli in gioco, ma quando queste siano superate il precedente equilibrio deve essere ristabilito. Per es. il grave rischio che oggi corre la sicurezza energetica nazionale (ed europea) per gli effetti dell'invasione russa dell'Ucraina potrebbe legittimare scelte di massimizzazione della produzione di energia da fonti rinnovabili che impongano sacrifici all'interesse paesaggistico anche particolarmente intensi, purché essi stiano nei limiti, *anche temporali*, di quanto *strettamente necessario* per far fronte all'emergenza (questione spinosa è quella della loro reversibilità *effettiva*, anche sul piano economico). L'indispensabilità dell'efficienza nell'approvvigionamento energetico, quali che siano le condizioni internazionali, è messa in chiaro da G.F. FERRARI, nel riflettere su difficoltà e rischi legati a crisi del passato (meno gravi di quella attuale) e sugli effetti geopolitici dannosi della dipendenza strutturale dai Paesi produttori di fonti tradizionali, peraltro inquinanti ma anche esauribili; *La complessità dei mercati energetici e la necessità di una regolamentazione multilivello*, in *Economia delle fonti di energia e dell'ambiente*, 3-2008, 121-123, 125.

<sup>32</sup> F. DE LEONARDIS, *La riforma*, cit., 6.

<sup>33</sup> La formula è stata coniata diversi anni fa da M. LUCIANI con riferimento al diritto alla salute e alle esigenze economiche-finanziarie, per indicare che nel relativo bilanciamento queste ultime cedono sempre al primo «salvo che si dimostri che il loro sacrificio implica il parallelo sacrificio di altri diritti fondamentali (che si potrebbero definire “controinteressati” rispetto a quelli da soddisfare nell'immediato)»; così ora *Il diritto alla salute*, cit., 40.

quando ha fatto pendere la pesa a favore degli atti volti a consentire la continuazione dell'attività economica, lo ha fatto proprio in base a questi parametri<sup>34</sup>.

Del resto, un'opposta prospettazione non sembra sottesa neanche alle letture che più valorizzano i recenti interventi sull'art. 41<sup>35</sup>. Persino chi ritiene di scorgere in essi (i semi di) «una vera e propria rivoluzione destinata a modificare la Costituzione economica del nostro Paese», subito aggiunge che questa si sostanzierebbe in un deciso spostamento, in materia economica, del «sempre oscillante pendolo tra autorità e libertà a favore della prima». E poi chiarisce – definendo la portata *giuridica* dell'idea generale prospettata – che in virtù della riforma da un lato risulterebbe ampliato il perimetro dei limiti apponibili all'iniziativa economica privata (art. 41, co. 2) e dall'altro sarebbero poste «le basi costituzionali per un non scontato ritorno della politica e della programmazione industriale nel nostro Paese»: per la «“rinascita”, «la “resurrezione”, la “rivincita” o comunque la “rivitalizzazione” del terzo comma dell'art. 41»<sup>36</sup>.

In effetti, l'immagine del pendolo – un sistema fisico che si caratterizza per l'oscillazione, dunque per il movimento – non evoca certo una gerarchizzazione astratta e rigida degli interessi, ma la ricerca di equilibrio nei casi concreti. Per rimanere in tale sistema, il “deciso spostamento” non può che essere riferito al punto di partenza e ritorno del pendolo, dunque solo a una ridefinizione d'ampiezza dell'arco di movimento. La metafora sta quindi a rappresentare una riduzione dei sacrifici che l'interesse ambientale (pubblicistico e pertanto posto *in primis* in capo all'autorità) può costituzionalmente tollerare a fini di soddisfazione dell'interesse alla libera attività economica (e forse pure degli altri interessi la cui realizzazione passa per lo svolgimento di questa). Con la conseguente riduzione dell'ambito entro cui le operazioni di bilanciamento tra tali interessi vanno svolte. E ciò significa proprio riaffermare la necessità di tale bilanciamento nel quadro costituzionale che si compone dopo la revisione.

### **3.3. Tra esegesi del testo e forza *in sé* della positivizzazione: sul peculiare surplus di carica conformativa della scrittura costituzionale**

Il nuovo 41 e il relativo contesto, peraltro, consentono sì di proporre e sostenere questa lettura ambientalistica<sup>37</sup>, ma non di darne per certa l'affermazione e il consolidamento, né di predire quanto

---

<sup>34</sup> ... e all'accertamento della ragionevolezza e proporzionalità del sacrificio imposto agli interessi alla tutela della salute e dell'ambiente; sent. 85 del 2013, spec. § 9, 11 *cons. dir.* Per l'utilizzo del medesimo schema di giudizio ma con esito opposto sent. 23.3.2018, n. 58, § 3.1, 3.2, 3.3 *cons. dir.*

<sup>35</sup> ... come del resto già la versione originaria dell'art. 41 e in particolare quella del suo terzo comma; cfr. F. DE LEONARDIS, *Il diritto dell'economia circolare e l'art. 41 Cost.*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 1-2020, spec. 53 ss.

<sup>36</sup> F. DE LEONARDIS, *La riforma*, cit., 10-12.

<sup>37</sup> Del resto il titolo della l. cost. 1 del 2022 è “Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente”, sicché esplicita è l'*intentio* di modificare la disciplina costituzionale delle attività economiche nella prospettiva del rafforzamento della tutela dell'ambiente.

ampio risulterà lo “spostamento” che si è ritenuto essere stato «decisamente» impresso dall’ultimo legislatore costituzionale<sup>38</sup>.

Bisognerà innanzitutto verificare se nuovi “limiti negativi” verranno imposti da *eventuali* interventi legislativi (d’attuazione e completamento) o, *anche indipendentemente da essi*, dai giudici in sede di applicazione (non necessariamente diretta<sup>39</sup>) dell’art. 41, co. 2 riformulato. E quanto essi saranno incisivi. Le ipotesi che si potrebbero avanzare sono molteplici.

Qui pare sufficiente osservare che una (nuova) spinta verso il rafforzamento della tutela dell’ambiente potrebbe essere generata anche qualora dovesse trovare conferma la tesi, non peregrina, della carenza di innovatività degli elementi testuali aggiunti dalla riforma all’art. 41, perché la lettera previgente già ne esprimeva i contenuti. Infatti l’esplicitazione in un enunciato normativo – la positivizzazione – tende in generale ad avere un effetto di rafforzamento delle prescrizioni implicite. E la scrittura costituzionale mostra un surplus del tutto peculiare di carica conformativa rispetto al dettaglio contenutistico di cui è portatrice<sup>40</sup>.

Basta allora appena accennare che consolidata da tempo era la lettura *anche ambientalistica* dell’utilità sociale quale limite espresso di legittimità dell’iniziativa economica privata (art. 41, co. 2)<sup>41</sup> e che qualche precedente d’interpretazione ampia e comprensiva si può rinvenire pure per i «fini [“solo”] sociali» (e non esplicitamente anche ambientali) al cui perseguimento l’art. 41, co. 3 ante riforma consentiva di coordinare e indirizzare ogni attività economica<sup>42</sup>. Peraltro con riferimento a quest’ultimo comma l’utilità

---

<sup>38</sup> F. DE LEONARDIS, *La riforma*, cit., 11.

<sup>39</sup> Avrebbe carattere indiretto, per es., l’estrazione dal testo riformulato di un argomento nuovo posto a base di un’interpretazione adeguatrice del materiale normativo sub-costituzionale con effetto innovativo; T. MAZZARESE, *Ancora*, cit., 527, ove operazioni di tal fatta sono valutate riconducibili «a pieno titolo» alla forma indiretta di applicazione delle previsioni costituzionali.

<sup>40</sup> Ci si riferisce a qualcosa di diverso e ulteriore rispetto a ciò che M. LUCIANI ha chiamato l’eccezione progettuale della Costituzione; *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in G. BRUNELLI, G. CAZZETTA (cur.), *Dalla Costituzione "inattuata" alla Costituzione "inattuale"?*, Milano, 2013, 41. Questa si ha quando il testo costituzionale «traccia percorsi di sviluppo sociale, indica obiettivi, disegna scenari futuri» che non possono essere realizzati per via di semplice applicazione; che pretendono «che si metta in campo la capacità [...] progettuale della politica». Costruisce, quindi, assai ben strutturate e definite «ammorature giuridiche», per usare l’efficace immagine di P. CALAMANDREI: *Costituente italiana e federalismo europeo* (1945), ora in *Opere giuridiche*, III, *Dir. e proc. cost.*, ried., Roma, 2019, 212. Con *surplus* di carica conformativa si vuol invece intendere l’attitudine della scrittura costituzionale ad andare oltre il proprio stesso testo – oltre, dunque, ciò che di nuovo introduce – nel rafforzare, consolidare e anche portare più avanti un orientamento interpretativo.

<sup>41</sup> Per es. Corte cost., sent. 14.6.2001, n. 190, ove, al § 4 *cons. dir.*, già si legge: «È acquisito alla giurisprudenza costituzionale che al limite della utilità sociale, a cui soggiace l’iniziativa economica privata in forza dell’art. 41 della Costituzione, non possono dirsi estranei gli interventi legislativi che risultino non irragionevolmente (art. 3 Cost.) intesi alla tutela dell’ambiente (cfr., da ultimo, sentenza n. 196 del 1998)» (corsivo agg.); e poi sent. 17.3.2006, n. 116, § 6 *cons. dir.*

<sup>42</sup> Cfr. Corte cost., 22.7.2010, n. 270, § 8.1 *cons. dir.*, ove un elenco esemplificativo di interessi variamente legati alla sfera dell’economia che possono farsi rientrare nel concetto di fini sociali. L’interesse ambientale non viene richiamato, ma ciò per ragioni di contesto. Del resto, «pare difficile escludere che, al pari dei diritti dei consumatori emersi e valorizzati [...] nella] vicenda processuale [risolta con la cit. sent.], ben possano gli interessi connessi alla protezione dell’ambiente fornire una solida base per legittimare forme e strumenti di “regolazione pubblica” riconducibili all’interno della formula generale dei controlli e dei programmi necessari per il coordinamento a “fini sociali” dell’iniziativa economica»; L.

di interrogarsi sulla portata della lettera originaria appare relativa; giacché esso è risultato pressoché privo d'attuazione *sistemica*<sup>43</sup> – quella qui in rilievo<sup>44</sup> – a motivo della perdurante assenza sì di leggi di fissazione di programmi e controlli volti a indirizzare i vari settori economici verso un qualsiasi fine sociale, ma persino di un dibattito pubblico *vitale* sulla possibilità di adottarle<sup>45</sup>.

Merita invece di fermare l'attenzione un altro elemento, emerso già in dottrina<sup>46</sup>: il surplus conformativo fa dell'intervento sul terzo comma dell'art. 41 un'occasione plausibile di ridimensionamento del blocco – culturale prima che politico – avverso la programmazione finalistica delle attività economiche. Potrebbe cioè fare da fulcro<sup>47</sup> e dare centralità nell'agenda a una discussione (non astrattamente ideologica, ma concreta: politica nel senso più nobile) su *quali strumenti programmatori e mezzi di controllo* – pur sempre “a

---

CASSETTI, *Salute e ambiente come limiti “prioritari” alla libertà di iniziativa economica?*, in *federalismi.it*, 16-2021, 7, così già B. CARAVITA DI TORITTO, *Diritto*, cit., 347.

<sup>43</sup> ... risulta infatti utilizzato solo in prospettiva occasionalistica. Il che significa che l'istituto ha trovato declinazione appena per *una* delle proprie funzioni tipiche; peraltro *non la principale*.

<sup>44</sup> Una maggior tutela dell'ambiente passa infatti per il generale orientamento delle attività economiche verso un uso dell'ambiente e dei suoi beni meno “depredativo” possibile o persino rigenerativo.

<sup>45</sup> L'art. 41, co. 3, del resto, non impone, ma facoltizza il legislatore a stendere reti regolative per indirizzare i diversi settori economici a fini (sociali) stabiliti. Peraltro, per stare nei limiti dell'autorizzazione costituzionale, la “maglia” di queste dev'essere “larga”. Per i privati, infatti, la disciplina può avere valenza solo indicativa (per es. linee guida con incentivazioni), non essendo costituzionalmente consentita la funzionalizzazione *in senso tecnico* a fini pubblicitistici («sociali» e ora espressamente anche «ambientali») delle loro attività economiche: *renderle* funzionali a tali fini per via d'imposizione di sacrifici alle opzioni di fondo o di restrizioni in rigidi confini dello spazio e dell'oggetto delle scelte imprenditoriali; Corte cost., sent., 19.12.1990, n. 548, § 4 (v. anche sent. 31.3.2015, n. 56, § 5.1, ove, però, è valutata sufficiente a legittimare imposizioni di sacrifici e restrizioni di tale tipo la compresenza di un'utilità sociale non arbitraria e misure adottate per perseguirla non palesemente incongrue). Risulta infatti incompatibile con la libertà espressamente garantitagli dal primo comma dell'art. 41 e anche esclusa alla luce delle scelte lessicali fatte per il terzo comma in Assemblea costituente (“programmi e controlli”, non “piani”). Vale appena accennare che il termine funzionalizzare e i suoi derivati sono talvolta usati in senso più generale, anche nella giurisprudenza costituzionale. Es. qui calzante si ha nella sent. 15.12.2016, n. 267, § 4.1 *cons. dir.*, ove si fa riferimento alla «libera iniziativa privata come “funzionalizzata” alla cura di interessi ambientali». La frase è suggestiva ma letta nel contesto risulta priva di *vis* rivoluzionaria. Il richiamo alla “funzionalizzazione” – la sentenza in realtà usa un altro derivato di *funzionalizzare*, e comunque tra virgolette – vuole in realtà esprimere il riconoscimento da parte del legislatore statale di un effetto tendenzialmente favorevole per l'ambiente dell'attività economica di cui è causa – quella di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili – posto a fondamento di una disciplina semplificata del relativo *iter* autorizzativo (§ 4). Una regolamentazione favorevole, quindi, che, per la Corte, una regione non può rendere più stringente, imponendo ulteriori condizionamenti e vincoli, perché così, nell'ostacolare l'iniziativa privata in questo campo, ostacolerebbe il perseguimento del fine ambientale. Questa pronuncia, allora, non può essere letta neanche come annuncio di un *revirement*: apertura prospettica a interventi autoritativi di funzionalizzazione *stricto sensu* delle attività economiche private.

<sup>46</sup> F. DE LEONARDIS, *La riforma*, cit., 11 ss., in una prospettiva in parte confluyente con quella qui proposta.

<sup>47</sup> ... «costrui[re] le basi costituzionali per un non scontato ritorno della politica e della programmazione industriale nel nostro Paese» – come scrive F. DE LEONARDIS (ivi, 11) – o forse per un inizio nuovo, fondato su una logica differente da quella compromissoria e che emerge nell'art. 41 e nei suoi tre commi; una logica che, nel contesto contemporaneo, non può che coinvolgere le diverse sensibilità, deve, in particolare, pervadere anche chi più si richiama al liberalismo, giacché non è per nulla liberale consentire ad alcuni di consumare le risorse comuni a danno degli altri, compresenti o posterì che siano. Sulla difficoltà che sconta la proposta di far rivivere «il programma [...] su cui la Costituente aveva inizialmente puntato»; per tutti A. BARBERA, *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enc. dir., Annali*, VIII, Milano, 2015, 355.

*maglia larga*<sup>48</sup> – introdurre per orientare l’economia e, attraverso di essa, la società verso specifici obiettivi di crescita della *tutela* e della *qualità* ambientale. Verso, dunque, la transizione ecologica.

Se ci si affida ai canoni dell’analisi giuridica si può arrivare fino a *postulare* quest’ipotesi, perché un esito positivo e concreto di tale discussione sarebbe ben consono alla piena realizzazione del quadro costituzionale del nostro ordinamento, *a fortiori* in ragione della sua strutturazione di “sistema di sistemi”<sup>49</sup>.

La relativa legislazione potrebbe dare ulteriore impulso e svolgimento a un principio di generale integrazione della salvaguardia dell’ambiente nelle attività economiche, ricalcato sul modello eurounitario (v. spec. art. 11 TFUE e 37 CDFUE<sup>50</sup>), meglio assettando così l’ordinamento al raggiungimento degli ambiziosi obiettivi che vengono progressivamente fissati a livello internazionale e sovranazionale, segnatamente nel quadro del *Green Deal* europeo<sup>51</sup>.

Oltre, però, non pare sia dato spingersi. La legge di revisione, infatti, non fornisce argomenti consistenti per sostenere che la previsione solo permissiva contenuta nel testo originario dell’art. 41, co. 3 sia stata trasformata in mandato vincolante per il legislatore<sup>52</sup>. E pertanto le scelte sul *se* e *quando* andare in tale direzione (e in buona misura anche sul *come*) restano nella signoria degli organi d’indirizzo politico; del Parlamento *in primis*.

#### 4. Il “tempo della Costituzione” come dato strutturante nei rapporti tra economia e ambiente

I rapporti tra attività economica e ambiente e tra i relativi interessi sembrano diversamente atteggiarsi in ragione della prospettiva temporale in cui si analizzano: a seconda, cioè, che ci si focalizzi sul passato o sul presente – invero ciò che come *si avverte* come tale: il “presente percepito”<sup>53</sup>, fortemente dipendente dal *tema*, dal *contesto*, dal *percepiente* – o si dia rilievo anche al tempo dei posteri; già, invero, solo a quello

---

<sup>48</sup> ... per perdurante necessità costituzionale. Questa infatti non pare potersi ritenere superata e neanche relativizzata a motivo del “nuovo posto” assegnato all’ambiente dalla legge di revisione. Diversa sul punto pare l’opinione di F. DE LEONARDIS, *La riforma*, cit., 11 ss.

<sup>49</sup> *Supra* nt. 2.

<sup>50</sup> ... la cui logica era stata trasfusa nell’ordinamento interno già con la positivizzazione del principio dello sviluppo sostenibile nella Pt. I del c.d. codice dell’ambiente (art. 3-*quater* d.lgs. 3.4.2006, n. 152, introdotto dall’art. 1, co. 2, d. lgs. 16.1.2008, n. 4): una fonte primaria, dunque, atta propriamente a incidere sull’esercizio dell’attività amministrativa discrezionale; F. MERUSI, *L’«ambiente» di Giuseppe Morbidelli e la «storia» dei cambiamenti climatici*, in G. CERRINA FERONI (cur.), *Costituzione e pubblica amministrazione. Un itinerario di Giuseppe Morbidelli*, Bologna, 2021, 143. Tuttavia perduranti sono, nel nostro Paese, le difficoltà di integrare la protezione dell’ambiente nelle politiche pubbliche; ciò per ragioni sia culturali sia organizzative brevemente tracciate, di recente, da S. MANGIAMELI, *Il problema dell’integrazione della politica ambientale nelle politiche pubbliche*, in *Diritti regionali – Riv. dir. autonomie terr.*, 3-2021, 498 ss.

<sup>51</sup> D. AMIRANTE, *Le reformette*, cit., XI ss.

<sup>52</sup> Non vi è infatti alcun aggancio testuale su cui basare un rivolgimento, sul punto, dell’interpretazione che si è consolidata. E il rispetto del testo (e dei suoi limiti) fa alla normatività della Costituzione miglior servizio rispetto a ogni proposta espansiva che finisca per indulgere al soggettivismo interpretativo.

<sup>53</sup> La sua delimitazione ha a che fare solo in parte con il “tempo oggettivo” – inteso come grandezza fisica misurabile, peraltro non senza approssimazione – e tende a comprendere una certa quantità di “futuro oggettivo”.

delle generazioni *ancora non protagoniste* nella società, ma nate: future, dunque, non quanto all'esistenza, ma alla possibilità di piena partecipazione politica, economica e sociale.

Nel tempo breve attività economiche e ambiente sono generalmente apparsi oggetti *in competizione per natura*; cioè per un ineluttabile condizione fattuale. Di conseguenza l'inquadramento giuridico del tema si è consolidato in termini di concorso tra interessi contrastanti (al libero svolgimento delle relative attività e al godimento dei beni) e conflitto (eventuale) tra i loro titolari, tutti compresenti (*rectius* coesistenti).

L'analisi costituzionalistica, però, non si può fermare a esso, perché il "tempo della Costituzione" è *in sé* pluridimensionale e anche lungo<sup>54</sup>. Così quello della Carta repubblicana, che nel *passato* affonda radici vigorose<sup>55</sup>, ma la propria ragion d'essere la ha nel *presente* e nel *futuro, anche lontano*; nella pretesa di conformare la comunità politica progressivamente nel tempo<sup>56</sup>: man mano che questo *si fa presente*, e fino a quando l'inesorabile mutare della realtà – materiale, culturale e socio-politica – dovesse rendere (*rectius*: renderà) anacronistici non alcune o molte delle sue regole e neanche dei suoi principi, ma il proprio nucleo fondamentale, aprendo *de facto* un fase costituente nuova<sup>57</sup>.

E basta allungare la prospettiva anche solo fino a comprendere un futuro così prossimo da non occorrere grande lungimiranza per percepirlo come già presente perché quella contrapposizione tra economia e ambiente si mostri tutt'altro che ineluttabile, tenda anzi a sfumare. La convergenza tra i relativi interessi si rivela peraltro progressiva nel tempo. Sicché nella dimensione temporale che più tipizza le Carte

---

<sup>54</sup> Infatti «quel che una costituzione vuole [...] è plasmare i destini di una comunità politica per il tempo più lungo possibile. Tende, insomma, [...] all'eternità *dell'ordinamento*» (M. LUCIANI, *Dottrina*, cit., 32); a un'eternità appena relativa e dunque, senza enfasi, a «durare quanto più a lungo possibile» (T. MARTINES, *Prime osservazioni sul tempo nel diritto costituzionale*, in *Studi in onore di Salvatore Pugliatti*, III, *Dir. pubbl.*, Milano, 1978, 791). "Vuole" e "tende" – lo si noti – *ontologicamente*, sicché un limite temporale di vigenza – in assenza di circostanze eccezionali che per solito emergano dall'adozione di un *nomen iuris* differente – per essa «rappresenterebbe una contraddizione logica ancor prima che giuridica» (ivi, 790-791).

<sup>55</sup> È una "costituzione-programma" (utilizzando l'espressione in voga nei primi anni di vita della Carta così efficace nel rispecchiarne l'ottica d'origine) che ha nel ripudio dello Stato autoritario appena dissoltosi un elemento di caratterizzazione rilevante. Si può dunque definirla antifascista, avendo però chiaro che in tale paradigma essa certo non si risolve. L'antifascismo è presupposto che accomuna forze costituenti diverse in un'elaborazione ampia e complessa; per ragguagli sul punto sia consentito rinviare a P. LOGROSCINO, *Accordo tra potenze straniere e scelte democratiche nella decisione costituente dell'Italia repubblicana*, in *federalismi.it*, 2-2009, 17-18.

<sup>56</sup> Come programma di cambiamento radicale, come progetto di una comunità ordinata *intronò* a valori e fini e *da* principi del tutto nuovi non può imporsi *d'emblée*. Si può dire, nel rifarsi alla classificazione ontologica di K. LOEWENSTEIN (*Political Power and the Governmental Process*, 2ª, Chicago-London, 1965, 147 ss.), che le condizioni fattuali impongono alla sua normativizzazione una tale gradualità da rendere per essa inevitabile una fase, non breve, da *nominal constitution*. Tema più comprensivo è quello dell'inattuazione che la Carta ha scontato per condizioni sopravvenute, tra le quali rilevanti sono quelle riconducibili a calcolo politico; il riferimento ovviamente non è solo all'ostruzionismo di maggioranza iniziale.

<sup>57</sup> ... in ciò l'insorgere di un nuovo ordinamento, ma non necessariamente anche di uno Stato-istituzione nuovo. Come rimarcato da T. MARTINES, infatti, l'identità dello Stato-istituzione è legata a elementi *formali*, di diritto interno o internazionale; dalla permanenza *sostanziale* della normatività della Costituzione – che al decorso del tempo è sensibile – dipende invece la ("sola") continuità del suo ordinamento; *Prime*, cit., spec. 793 ss.

costituzionali e dunque che può dirsi loro propria<sup>58</sup> – quella che abbraccia il futuro lontano – il fuoco della competizione abbandona il piano oggettuale per collocarsi con nettezza su quello generazionale.

## 5. La competizione nell'orientamento “al presente” tra frammentazione sociale dei contendenti ed effetti sul politico

Nella logica del presente come dai più percepito la tutela dell'ambiente evidentemente ha uno spazio assai consolidato e che tende ad allargarsi, giacché strati crescenti della comunità ne riconoscono e ne affermano l'importanza.

Ma sono tutt'altro che in maggioranza coloro che ne avvertono il carattere focale e l'urgenza sino al punto di essere *realmente* disponibili alle rinunce necessarie per realizzare gli obiettivi del suo pronto rafforzamento, attraverso interventi incisivi in comparti strategici (ciò che si usa qualificare *green economy*); e si può scommettere che molti di meno siano quelli pronti ai sacrifici assai più gravosi che richiede *da subito* ogni serio tentativo di innescare il rivolgimento *nel tempo* del rapporto tra uomo e habitat (di transizione verso la *blue economy*, l'economia circolare)<sup>59</sup>. Al crescere delle difficoltà, infatti, le disponibilità si riducono, inevitabilmente.

Del resto l'uomo ha *per natura* difficoltà a confrontarsi col futuro e quindi stenta a superarla persino quando dal passato vengono lezioni importanti e specifiche sui gravi rischi prospettici del proprio agire presente<sup>60</sup>. Come quella sugli effetti esiziali dell'abuso delle risorse naturali che la storia della civiltà dell'Isola di Pasqua, la sua malasorte<sup>61</sup> impartisce con la forza della metafora (pur imperfetta), giacché la Terra, in fondo, non è che un'isola remota<sup>62</sup>.

<sup>58</sup> F. OST, *Le temps du droit*, Paris, 1999, 210.

<sup>59</sup> Le differenze sono ben evidenziate in R. FERRARA, *Brown economy, green economy, blue economy: l'economia circolare e il diritto dell'ambiente*, in *Piemonte delle Autonomie*, 2-2018 (e in *Dir. e proc. amm.*, 801 ss.), spec. § 1, ove si rimarca che la *blue economy* «più che evoluzione e perfezionamento di quella “verde” ne rappresenta semmai la positiva trasformazione, e forse persino il superamento, soprattutto sul piano culturale». Adesivamente, ma con sviluppi significativi, F. DE LEONARDIS, *Economia circolare* (dir. pubbl.), in *Dig.*, 4<sup>a</sup>, Disc. pubbl., Agg., VIII, Torino, 2021, spec. 165 ss.

<sup>60</sup> Si potrebbe forse dire che esse riescono sempre meno a orientare quanto più quel passato *appaia* remoto: nel tempo come anche nello spazio.

<sup>61</sup> I suoi abitanti, per trasportare dalla cava di Rano Raraku e collocare nei luoghi più visibili megaliti sempre più impressionanti, in una gara di manifestazione di potenza tra i clan che durò tre secoli, finirono per consumare la risorsa essenziale: gli alberi ad alto fusto. Erano questi, infatti, ad assicurare i frutti da mangiare e che richiamavano gli uccelli da cacciare, a dare la legna per le barche da pesca. Senza cibo e senza barche, per pescare o migrare, dovettero mangiare i ratti. Finiti pure quelli, non rimase che il cannibalismo: l'extinzione. Gli eventi sono stati ricostruiti da J. DIAMOND, *Collapse. How societies choose to fail or succeed*, New York, 2005, 79 ss.; per la rilevanza di essi nella riflessione giuridica G. ZAGREBELSKY, *Diritti per forza*, Torino, 2017, 41.

<sup>62</sup> J. DIAMOND, *Collapse*, cit., 119.

Non deve allora stupire che l'effettivo *punto* d'orientamento, per i più, rimanga la realtà a breve o a brevissimo e la focalizzazione miope<sup>63</sup>, sicché ciò che in definitiva si tende a fare è usufruire *a fondo* delle risorse disponibili “nel proprio *hic et nunc*”: impiegarle al massimo, *in primis* come mezzo per fare volumi economici<sup>64</sup>.

È da notare che questa “logica” è radicata sì tra coloro che hanno per bussola esclusiva gli interessi egoistici, ma anche tra chi coltiva convintamente il solidarismo, almeno quando questo venga declinato in prospettiva sincronica o, se si preferisce, intra-generazionale<sup>65</sup>. Del resto, è la ricchezza che si produce (ora) a determinare il montante delle risorse (ora) disponibili e perciò anche la misura della sostenibilità delle politiche pubbliche di redistribuzione, finanziate, come sono, dalla fiscalità e dal debito pubblico<sup>66</sup>. Il consumo è dunque particolarmente seducente perché ai suoi vantaggi immediati si dimostra molto interessata, nei fatti, una parte della comunità assai consistente, il cui perimetro non segue le tradizionali linee di faglia sociale. E tantomeno si rispecchia in quella politica data dalla coppia oppositiva sinistra/destra, che peraltro permane a fini di autorappresentazione esterna (e di richiamo), ma è sempre meno definita quanto a contenuti e valori di riferimento.

Al consumo, infatti, sono molto interessati in grande maggioranza coloro che fanno attività economica (ma) nella logica e con le metodiche più risalenti: una porzione purtroppo ancora assai ampia del tessuto imprenditoriale, sebbene le cose stiano cambiando in modo progressivo. Le attività economiche *green* e *blue*<sup>67</sup>, infatti, espandono a velocità crescente le proprie quote di mercato sia grazie alle misure incentivanti/disincentivanti fissate in via etero-regolativa sia per l'incremento del valore *economico* della responsabilità sociale d'impresa, connesso alla diffusione, *anche prospettica*, della sensibilità ambientale nella comunità. E poiché il successo dipende dalla capacità di intercettare le tendenze e anticiparle, a mostrare

---

<sup>63</sup> Sono invece solo marginali gli orientamenti impermeabili ai dati di realtà (anche evidenti): i negazionismi irragionevoli che la rete e i social network diffondono a ondate. A rimanere invischiate dai provocatori – detti troll – sono infatti minoranze scarse (sebbene assai più consistenti di quanto sarebbe da attendersi ragionando con le categorie consolidate) e dunque inidonee a orientare in modo significativo le scelte pubbliche.

<sup>64</sup> Jon ELSTER mostra come la tendenza generale sia quella a svalutare puranche i benefici futuri *propri*, i vantaggi personali che si potrebbero ottenere; ovviamente ancor minore è l'attrattiva dei vantaggi futuri di cui potranno godere altri; v. *Ulisse liberato. Razionalità e vincoli* (2000), trad. it., Bologna, 2004, 42 ss.

<sup>65</sup> È quello che più spesso accade, perché è assai meno difficile solidarizzare con le privazioni di cui si fa esperienza, quelle che sono o appaiono vicine, che con quelle che non si vedono e con cui scontrarsi non è inevitabile. Vale per il rapporto tra centro e periferie del Mondo; vale, forse di più, per quello tra presenti e posteri.

<sup>66</sup> Il rapporto tra produzione della ricchezza e gettito fiscale è diretto. Ma quello con la capacità di finanziare la spesa pubblica in deficit non è *in effetti* meno intenso. I titoli di debito pubblico sono infatti tanto più collocabili sul mercato quanto più l'economia del Paese emittente è avvertita come solida. Sicché maggiore è la ricchezza prodotta, maggiore è il merito creditizio e la correlata capacità di finanziarsi.

<sup>67</sup> ... per le quali si è proposta l'efficace espressione “ambiente per lo sviluppo”; G. ROSSI, *Dallo sviluppo*, cit., 4 ss.



particolare propensione per modelli di business sempre più sostenibili sono proprio i top player del mercato<sup>68</sup>: quelli che, in definitiva, hanno ruolo preminente nella guida dei processi<sup>69</sup>.

Lo sono pure e *forse non di meno* i consumatori, giacché è tuttora ampia la maggioranza di essi che tende ad accordare preferenza ai prodotti soprattutto in ragione della soddisfazione diretta dei propri bisogni momentanei e del prezzo d'acquisto. È pur vero che indagini demoscopiche recenti registrano percentuali assai significative (spesso maggioritarie) di dichiarazioni di orientamento al consumo consapevole<sup>70</sup>, ma naturalmente è tutto da verificare in quale percentuale corrispondono a esse gli effettivi comportamenti di consumo.

Finiscono per esserlo di riflesso – come accennato – i percettori e i sostenitori (ideologici, politici, sindacali) della redistribuzione della ricchezza attraverso la leva pubblica, giacché più consumo significa (almeno nel brevissimo) più produzione, più ricchezza, più entrate pubbliche, più servizi.

A tutti questi si aggiungono coloro che pongono con forza il tema (vero) dei rischi per altri beni e interessi collettivi rilevantissimi, legati ai costi economici ma non di meno etico-sociali di una salvaguardia ambientale che tende a assumere profili di assolutizzazione<sup>71</sup>.

Maggiore nettezza e determinazione nello schierarsi per l'ambiente – e per i correlati (enormi) sacrifici economici e non solo<sup>72</sup> – si riscontrano tra i giovani e i giovanissimi; forse non per caso. Questi, infatti, possono avvertire meno l'immediato tornaconto del consumo – non dovendo, di norma, provvedere a se stessi – e soprattutto hanno più tempo dinanzi, per scontarne gli inevitabili e gravosi effetti negativi<sup>73</sup>. Insomma, hanno assai più futuro che presente. E questo in effetti li differenzia dagli altri soggetti pur determinati nell'aspirazione a crescere. In particolare dagli operatori economici consolidati ma sfidanti, giacché questi certo non possono esimersi dal coltivare la prudenza. Il loro interesse, infatti, è sì anticipare le tendenze il più possibile ma badando di non mettere a repentaglio il proprio presente; quantomeno

---

<sup>68</sup> Il riferimento qui non è solo agli operatori economici ma anche a quelli finanziari.

<sup>69</sup> ... e anche un ruolo così incisivo nell'orientamento del sistema da poter integrare la classe politica; per tutti G. GUARINO, *La "classe politica" come istituzione (Traendo spunto dalla esperienza italiana)*, in *Scritti in onore di Paolo Barile*, Padova, 1990, 357 ss.

<sup>70</sup> ... che si misura in termini di influenza della valutazione di sostenibilità sulla scelta d'acquisto, di disponibilità a pagare un maggior prezzo o a ricevere un prodotto che soddisfi meno il proprio interesse (per es. incremento del tempo di viaggio/spedizione nella scelta del mezzo di trasporto). D'interesse la recente ricerca SAP: "Gli italiani mostrano sempre più interesse a conoscere le pratiche di sostenibilità dei brand", 2021 (<https://news.sap.com/italy/2021/06/nuova-ricerca-sap-gli-italiani-mostrano-sempre-piu-interesse-a-conoscere-le-pratiche-di-sostenibilita-dei-brand/>).

<sup>71</sup> *Supra* nt. 31. Naturalmente è l'incrocio tra la misura di sacrifici che gli strumenti di salvaguardia ambientale impongono ad altro bene/interesse (elemento oggettivo) e la sensibilità per quel bene/interesse (elemento soggettivo) che definisce il livello di sacrificio avvertito come eccessivo.

<sup>72</sup> ... sia da incremento dei costi per la protezione e il ripristino ambientale sia da riduzione della capacità e della concorrenzialità produttiva come della possibilità di conservazione e promozione di altri beni/interessi.

<sup>73</sup> ... anche sulla conservazione dei beni e sulla possibilità di soddisfare gli interessi che nella (stretta) attualità con l'ambiente sono in competizione.

non oltre i limiti del ragionevole. Ecco che tendono a controbilanciare (come minimo) sacrifici e rischi assunti ottenendo vantaggi dalla collettività, ovviamente per il tramite della politica.

Nelle democrazie questa è sensibile per natura a tutti gli interessi che trovano significativo consenso sociale; farne una sintesi equilibrata è infatti il perno intorno a cui ruota il suo ruolo ordinamentale. Ma la classe politica<sup>74</sup> è portatrice anche di interessi suoi propri; e quello nodale, perché si risolve in presupposto di esistenza<sup>75</sup>, è acquisire, conservare e allargare il proprio potere (di cui il consenso è, a un tempo, presupposto ed effetto). Peraltro, essa è sempre più pervasa dal senso d'imprescindibilità del consenso "a breve"<sup>76</sup>, giacché è una parte dei suoi componenti ampia e sempre crescente – dal punto di vista sia numerico sia del ruolo ricoperto – a fare di esso la bussola di orientamento per ogni presa di posizione (c.d. occasionalismo)<sup>77</sup>. E ciò contribuisce a spiegare perché a risultare più attrattivi e ad avere chances assai maggiori di successo politico siano, più che le forme di salvaguardia sistemica *effettiva* dell'ambiente, i proclami generali, da una lato, e alcuni interventi ma di carattere puntuale; inoltre tutti quelli volti a dare risposta – immediata, vistosa e (purtroppo) talvolta immeditata – a specifici accadimenti che hanno forte impatto emotivo sulla collettività<sup>78</sup>.

Del resto, le possibilità per la classe politica di gestire gli incentivi non solo selettivi ma anche collettivi, su cui il consenso si regge<sup>79</sup> sono tanto più ampie quanto maggiori sono le utilità prodotte e disponibili nel sistema governato (anche a costo di depauperamenti, almeno se questi possono essere negati, dissimulati o sminuiti) e una politica di transizione ecologica sistemica che sia effettiva nel tempo breve e medio richiede sacrifici.

---

<sup>74</sup> L'espressione individua quella «ampia categoria di persone che si qualificano per il fatto di voler esercitare la funzione guida nel sistema [politico-istituzionale], di collaborare in qualche modo a tale scopo e di svolgere la relativa attività a titolo professionale o quasi professionale, cioè in modo stabile continuo e finalizzato»; G. GUARINO, *La "classe politica"*, cit., 358.

<sup>75</sup> ... più precisamente di appartenenza e, superata la soglia d'ingresso, rilevanza per i suoi componenti e aspiranti componenti.

<sup>76</sup> ... quello elettorale, certo, ma anche quello immediato e virtuale che si misura e si consuma nei sondaggi sul gradimento, ormai continui.

<sup>77</sup> Al punto che quando una decisione impopolare si rivela ineluttabile non è affatto raro dover assistere al miserevole gioco dello scarica barile: trovare il modo di non assumerne la responsabilità politica, anzi di addossarla ad altri (livelli di governo, forze o esponenti politici) e magari di gravarla di peso ulteriore, badando bene, però, che alla fine sia adottata. Si è a modo di riflettere sul tema in un precedente studio, al quale sia consentito far rinvio: *I partiti tra identità e occasionalismo: rileggendo Pietro Ciarlo*, in *Scritti in onore di Pietro Ciarlo*, Napoli, 2022, 517 ss.

<sup>78</sup> Si pensi alle decisioni e ai provvedimenti che seguono le tragedie.

<sup>79</sup> Selettivi si definiscono i vantaggi personali attribuiti dai partiti a militanti, simpatizzanti o comunque a chi sia in relazione con la loro organizzazione o i loro esponenti, l'aspettativa di ottenerli costituisce un rilevante incentivo a prestare il proprio sostegno. Collettivo è l'incentivo legato alla prevedibilità di effettiva capacità di realizzare il programma, giacché essa favorisce molto l'identificazione ideologica e la sua tenuta nel tempo; A. PANEBIANCO, *Modelli di partito. Organizzazione e potere nei partiti politici*, Bologna, 1982, 35 ss. Quanto sostenuto nel testo vale in linea generale. Per le formazioni e i movimenti che fanno della tutela ambientale ragione preminente del proprio impegno politico vale invece il contrario: per esse le opportunità di consenso (e dunque di potere) crescono infatti insieme alla dimostrata capacità di porre un freno al consumo delle risorse.

I proclami, però, quando assumono forma giuridica entrano nella sfera degli operatori del diritto. Questi – nell’orientarsi in ragione del caso (dunque dal fatto), del contesto (giuridico innanzitutto, ma anche sociale) e del rilievo della fonte (del peculiare *surplus* di carica conformativa della scrittura costituzionale si è detto) – possono riconoscergli efficacia ben oltre le intenzioni o le previsioni di chi li ha “lanciati”. E la stessa cosa può accadere per le regole costruite come (solo) puntuali.

Non è dunque un caso che la giurisprudenza, comune e costituzionale, abbia sempre svolto un ruolo-guida nello sviluppo del diritto ambientale; invero insieme al diritto UE che del resto se da un lato ha anch’esso forte impronta giurisprudenziale dall’altro è, per storia e struttura di *governance*, meno sensibile agli interessi *percepiti* dalle maggioranze.

## **6. La confluenza nella prospettiva di lungo periodo: l’equilibrio *nel* presente come agire razionale**

L’esigenza di un uso moderato ma soprattutto *sostenibile nel tempo* delle risorse sembra tanto più imporsi quanto più la prospettiva “dei presenti” si espanda “oltre il presente”; quanto più questi riescono a tenere nel giusto conto gli *interessi di coloro che verranno*, ma anche *quelli propri che verranno*, peraltro non tra molto. Il consumo depauperante risulta infatti gravemente dannoso per *tutti* tali interessi, perché sottrae mezzi essenziali al loro soddisfacimento<sup>80</sup>. Neanche un’opzione radicalmente conservatrice consegnerebbe però vantaggi. La rinuncia all’uso a fini di produzione di valore delle risorse disponibili entro i limiti delle loro capacità di rigenerazione, oltre a essere assai difficilmente accettabile per “i presenti” (soprattutto per

---

<sup>80</sup> Ciò è del tutto evidente per gli interessi di coloro che verranno. Quanto ai futuri interessi dei presenti, non si può negare che scommettere sull’accumulo potrebbe anche risultare vincente, ma solo nella prospettiva dei singoli o almeno del tempo limitato; non se si considera l’intera società nel suo svolgersi nel tempo; e comunque non se gli scenari più preoccupanti tracciati in sede scientifica si dovessero realizzare prima del previsto. Vanno peraltro ben considerate le opportunità economiche che genera, già per i presenti, l’uso delle risorse a rifiuti zero – dunque circolare – per l’effetto produttivo di materie prime di seconda generazione; F. DE LEONARDIS, *Economia*, cit., 168.

quelli che devono affrontare condizioni di vita dure<sup>81</sup>), finirebbe per consegnare al futuro un mondo più povero – probabilmente anche in termini demografici<sup>82</sup> – più diseguale.

L'*equilibrio* nel *presente* risulta essere elemento essenziale dell'agire razionale di ogni comunità che si autocomprenda come destinata a durare; di quella statale *in primis*, e quindi per il *tempo* (tipico) della Costituzione<sup>83</sup>. È inoltre, anzi correlatamente, specifica condizione di realizzabilità del *modo* proprio dello Stato costituzionale contemporaneo, che discende dal suo fine ultimo: garantire nel tempo *una sintesi*<sup>84</sup> adeguata e perciò innanzitutto sostenibile<sup>85</sup> degli interessi meritevoli di *tutte le segmentazioni* della comunità<sup>86</sup>. Di quelle *sincroniche*, che nel passato venivano identificate (o sostanzialmente risolte) nelle diverse classi sociali e che oggi molto più si svolgono nelle diverse forme che assume il pluralismo sociale.

---

<sup>81</sup> ... strati delle comunità ampi e assai difficili da incidere, anche per le democrazie che hanno nella riduzione delle disuguaglianze sociali ragion d'essere fondamentale; anche per quelle che destinano le più ingenti risorse alle politiche sociali, giacché i risultati di esse sono profondamente erosi dalle crisi che si ripetono, spesso impetuose, a cicli *ravvicinati*. Sia qui sufficiente fare l'esempio più prossimo (non il più significativo): nell'Italia del 2020 gli individui sotto soglia di povertà assoluta hanno superato quota 5,6 milioni, crescendo di ca. 1 milione su base annua; la percentuale sul totale è così arrivata al 9.4% (+1.7%); cfr. ISTAT, *Report sulla povertà*, 16.6.2021, consultabile in [www.istat.it/it/files//2021/06/REPORT\\_POVERTA\\_2020.pdf](http://www.istat.it/it/files//2021/06/REPORT_POVERTA_2020.pdf). Sul dato – il peggiore dal 2005, per il Paese – hanno inciso gli effetti della pandemia, che ha seriamente peggiorato le condizioni economiche di molte famiglie. Nel commentarlo, si è però osservato che «per una parte delle famiglie [...] la riduzione della spesa sotto la soglia di povertà potrebbe discendere non dalla mancanza di risorse economiche, ma dai comportamenti adottati per limitare il contagio, per scelta personale o perché imposti dalle misure pubbliche» (A. BRANDOLINI, *Il dibattito sulla povertà in Italia, tra statistica e politica*, in *Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers)*, 648, ott. 2021, spec. 22, richiamando quanto osservato da A. ROSOLIA, *Le misure di povertà durante la pandemia*, in *lavoce.info*, 15.3.2021). A ogni modo, si è invece ridotta l'intensità della povertà assoluta (cioè la distanza dalla relativa soglia); e ciò «grazie alle misure messe in campo a sostegno dei cittadini (reddito di cittadinanza, reddito di emergenza, estensione della Cassa integrazione guadagni, ecc.)» (così il cit. *report* ISTAT), la cui sostenibilità è – lo si noti – strettamente legata alla ricchezza prodotta.

<sup>82</sup> Si potrebbe infatti dire, in base al paradosso di Derek PARFIT, che la preservazione delle risorse *pro futuro*, riducendo le disponibilità per i presenti, potrebbe produrre l'assottigliamento delle generazioni a venire; *Reasons and persons*, Oxford, 1984, 351, richiamato per questo profilo da M. FRANCAVIGLIA, *Le ricadute costituzionali del principio di sostenibilità a dieci anni dal Trattato di Lisbona. Spunti ricostruttivi alla luce della giurisprudenza europea e costituzionale*, in *federalismi.it*, 19-2020, 58 e D. PORENA, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2017, 86.

<sup>83</sup> Sul punto ora, per tutti, D. PORENA, «*Anche nell'interesse delle generazioni future*», cit., 129 ss.

<sup>84</sup> Una tra le molte possibili. Queste hanno varianti significative *nello spazio*, ossia tra i vari Stati che si ascrivono alla vasta categoria, e così anche *nel tempo*, per il moto costante che l'aderenza al fatto, ai fatti cangianti, richiede a tutto il diritto perché rimanga sostanza, per non scemare in «parvenza» di sé: «pura forma, mero fatto di linguaggio [...], cui non corrisponde più alcun contenuto normativo» (T. MARTINES, *Prime*, cit., 788). E richiede in termini di specifica elasticità a quella sua parte che nasce per durare; alla Costituzione *in primis*.

<sup>85</sup> ... che significa equa e proporzionata, come già evidenziato dalla Commissione Brundtland nel definire sostenibile lo sviluppo «*that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs*»; *Our Common Future. Report of the World Commission on Environment and Development*, United Nations, 1987, Cap. 2, §1 (<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>) e di recente statuito dal Tribunale costituzionale federale tedesco: «*Aus dem Gebot der Verhältnismäßigkeit folgt, dass nicht einer Generation zugestanden werden darf, unter vergleichsweise milder Reduktionslast große Teile des CO2-Budgets zu verbrauchen, wenn damit zugleich den nachfolgenden Generationen eine [...] radikale Reduktionslast überlassen und deren Leben schwerwiegenden Freiheitseinbußen ausgesetzt würde*»; *Klimaschutz-Beschluss* del 24.3.2021 (1 BvR 2656/18 u.a.), §192.

<sup>86</sup> È questo il punto di fusione tra libertà ed eguaglianza che ne determina l'essenza nel pluralismo.

E nondimeno di quelle *diacroniche*, che è d'uso rappresentare come generazioni (di individui ma anche di gruppi) in cui ogni comunità di durata si svolge nel tempo<sup>87</sup>.

«[L]’uso smodato [...] delle risorse e dei beni da parte delle generazioni (di volta in volta) presenti [, quello cioè che] mett[ra ...] in discussione il mantenimento nel tempo (e per le generazioni future) di condizioni equivalenti nella disponibilità di risorse essenziali e nella qualità della vita», deve quindi ritenersi in contrasto profondo – si direbbe *ontologico* – con ogni Costituzione liberal-democratica e pluralista<sup>88</sup>. Per D’Aloia è tecnicamente qualificabile come irragionevole, giacché il fondamentale canone di sintesi dell’ordine costituzionale – la ragionevolezza – è «relazione [*equilibrata*] con gli altri, con i loro diritti/aspettative/interessi»<sup>89</sup>. Tale qualificazione dà all’analisi concretezza, perché individua una specifica linea di tutela giuridica (del principio) dell’*equilibrio* nel *presente* come e in quanto condizione di realizzabilità del fine ultimo dello Stato costituzionale; linea che appare tra le più plausibili.

È appena il caso di rimarcare che l’esigenza di *equilibrio* nel *presente* si espande ben oltre i già latenti confini del costituzionalismo prescrittivo di marca contemporanea. È infatti presupposto di *razionalità nel tempo dell’agire economico tout court*. Perché solo conformandosi a tale canone la capacità di creare valore – un’esigenza riconosciuta e perseguita anche in ordinamenti ascrivibili a forme di Stato molto lontane da quelle liberal-democratiche e pluralistiche – può essere durevole.

## 7. Prospettive temporali, orientamento degli interessi coinvolti, situazioni soggettive

L’esigenza di concretezza giuridica rende necessaria qualche notazione sulle situazioni soggettive coinvolte, giacché sono queste, anche attraverso l’attivazione degli strumenti di tutela, a garantire l’effettività degli interessi e, in definitiva, dell’equilibrio del sistema<sup>90</sup>.

La prospettiva “del breve” – quella che si è visto avere nel proprio fuoco la competizione tra oggetti: ambiente, attività economiche, altri interessi a queste collegati – si declina innanzitutto in termini di conflitto tra soggetti (privati, ma anche pubblici) *coesistenti*, portatori *attuali* (nell’interesse proprio, altrui o generale) dei relativi beni/interessi riconosciuti. Questi, come titolari di *situazioni soggettive attive* o di *funzioni* radicate in fonti di pari forza<sup>91</sup>, avanzano (o possono avanzare) pretese di tutela o esercitano potestà<sup>92</sup>,

<sup>87</sup> In tal senso il *Klimaschutz-Beschluss* cit., la cui motivazione è di particolare interesse comparatistico perché, se è largamente basata sulla specifica previsione che pone a carico dello *Staat* la protezione dei fondamenti naturali della vita «auch in Verantwortung für die künftigen Generationen» (art. 20a GG), ha in realtà il proprio perno nei principi di struttura di ogni Stato costituzionale; cfr. spec. § 182 ss.

<sup>88</sup> A. D’ALOIA, *Generazioni future* (dir. cost.), in *Enc. dir.*, Annali, IX, Milano, 2016, 356.

<sup>89</sup> *Ibidem*.

<sup>90</sup> M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell’ambiente*, Milano, 2000, 52 ss.

<sup>91</sup> ... anzi, dalla stessa fonte: la Costituzione.

<sup>92</sup> ... che in materia ambientale hanno intensità tanto significativa da concorrere alla costituzione di un regime amministrativo autorevolmente qualificato “speciale”; G. MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell’ambiente* (1996), ora in *ID.*, *Scritti di diritto pubblico dell’economia*, Torino, 2001, 1 ss., spec. 21-40.

che però risultano almeno *pro parte* sovrapposte: quindi tra loro incompatibili quanto alla piena soddisfazione. È dunque in concreto che quelle pretese, *rectius* gli interessi a esse sottesi, devono trovare il punto di sintesi, cioè una distribuzione dei sacrifici che, nella specificità dei fatti come anche del contesto, risulti in equilibrio sulla bilancia dei fini ultimi ordinamentali<sup>93</sup>.

Nella prospettiva di maggior tempo, il conflitto nel suo profilo *materiale*<sup>94</sup> tende a polarizzarsi tra interessi dei soggetti *attuali* e interessi dei soggetti *che* (salvo il consumarsi di disastri già previsti – ma ritenuti tutt’ora scongiurabili – o imprevedibili) *verranno*. Questi ultimi, in quanto non ancora esistenti, sono però privi di un corrente patrimonio giuridico soggettivo<sup>95</sup>, almeno per come esso viene tutt’ora concettualizzato dalla scienza del diritto<sup>96</sup>. In termini *giuridici* il conflitto, però, non può che involgere i soli presenti. Si pone infatti un problema d’individuazione del punto di equilibrio *tra e nei* patrimoni soggettivi *di questi*; segnatamente tra i plurimi “diritti” (nel senso più lato<sup>97</sup>) all’accesso alle risorse disponibili secondo propria utilità<sup>98</sup> e l’inderogabile dovere di solidarietà *sociale*<sup>99</sup> – ossia verso la collettività intera, nel suo *essere e divenire* – di cui la Costituzione, “in testa”, *richiede* l’adempimento a tutti i consociati (*governati e governanti*<sup>100</sup>).

<sup>93</sup> Per un cenno alla rilevanza talvolta determinante del contesto nella definizione del punto di equilibrio v. *supra* nt. 31.

<sup>94</sup> Il termine è scelto per indicare l’atteggiarsi degli interessi in punto di fatto; ossia indipendentemente dalla regolazione degli stessi data dal diritto, a cui ci si riferisce con l’espressione interessi giuridici, come anche dal vaglio etico degli stessi.

<sup>95</sup> Vi è però chi ha tentato di configurarlo. Nella costituzionalistica italiana vi ha messo particolare impegno R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008, 77, che ha percorso la soluzione a questo problema attraverso il consolidato meccanismo della *fictione*.

<sup>96</sup> Di certo utile è confrontarsi con l’ipotesi che la questione intergenerazionale possa essere pietra d’inciampo per la cultura giuridica o meglio per almeno alcuni dei suoi concetti base, sempre che, nel farlo, si osservino i canoni della prudenza e del rigore (è il caso di A. D’ALLOIA, *Generazioni*, cit., 367 ss.). Tuttavia estendere l’ambito soggettivo dei diritti sino a ricomprendere tra i loro titolari le generazioni future pare un’operazione dalla sfuggente utilità giuridica, giacché i medesimi effetti di tutela si possono ottenere *aliunde*, senza torsioni concettuali; v. per tutti M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in *Dir. soc.*, 2008, 145 ss.

<sup>97</sup> Il termine è dunque usato in modo atecnico per comprendere tutto il «fascio d[elle] situazioni soggettive diversamente strutturate e diversamente tutelabili» che possano essere vantate a garanzia degli interessi – i più vari – di uso dei beni ambientali; B. CARAVITA DI TORITTO, *Diritto*, cit., 345, ove però così si qualificava il diritto all’ambiente inteso come equilibrio ecologico (della biosfera e dei diversi ecosistemi) non le situazioni soggettive inerenti ai singoli fattori ecologici e ambientali.

<sup>98</sup> Ovviamente anche i diritti possono confliggere tra loro. In generale, aree d’incompatibilità reciproca possono esserci e ordinariamente si individuano tra diritto all’uso comune e diritto all’uso *de facto* parzialmente appropriativo dei beni collettivi.

<sup>99</sup> «In effetti, i diritti delle generazioni future emergono “indirettamente”, sotto la forma del dovere, e dunque della responsabilità: formula [...] preferibile [...] perché richiama la concretezza di un vincolo giuridico (pubblico e privato) generale»; scriveva A. SPADARO già in *L’amore dei lontani: universalità e intergenerazionalità dei diritti fondamentali fra ragionevolezza e globalizzazione*, in *Forum quad. cost., Paper*, 2007, 30. Nel medesimo senso M. LUCIANI, *Generazioni*, cit., 147-151 e, in specifico riferimento ai rapporti tra economia e ambiente, F. FRACCHIA in diversi lavori: in part. *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 0-2010, 13 ss.

<sup>100</sup> Esso, infatti, contiene e garantisce una «promessa/impegno individuale e collettivo, sotto forma di assunzione di una responsabilità attuale e diffusa – ossia di fronte ai consociati presenti – seppur rivolta oggi a vantaggio [pure] delle generazioni future»; A. SPADARO, *L’amore*, cit., 28. Definire «la disciplina e la calibratura dei comportamenti doverosi dei singoli è [però] un compito della legge, richiedendosi – in linea con l’art. 23, Cost. – l’*interpositio legislatoris* o, comunque, ove il dovere sia imposto dall’amministrazione, una norma attributiva del potere. In assenza di norma specifica, dunque, non si può configurare una generale funzionalizzazione dei comportamenti umani. Discorso differente sembra invece poter

Questo dovere – di carattere così generale da esserne consueto l’uso come formula aperta – è qui coinvolto nel suo profilo di svolgimento più diretto, cioè quale presidio del principio primo, anzi del perno logico dell’ordinamento: *durare nel tempo nella permanenza dei propri presupposti “di vitalità”*. *Primum vivere!*<sup>101</sup>. Preservare i presupposti di vitalità della comunità come strutturata dalla Costituzione è infatti il dovere di solidarietà sociale di base, il più essenziale; dunque, quello per antonomasia inderogabile per ogni consociato. Tra tali presupposti vanno annoverati i *mezzi materiali* che, nella misura qualitativa e quantitativa in cui sono indispensabili al *perseguimento* e al sufficiente *conseguimento* dei fini ultimi dell’ordinamento, costituiscono condizione di esistenza dell’ordinamento stesso<sup>102</sup>. Sicché una mancanza di essi apprezzabile come definitiva<sup>103</sup> ne determina la sostanziale estinzione<sup>104</sup>.

Indispensabili *a ogni comunità* sono taluni mezzi materiali in una data misura; a quelle appartenenti a una *specifica categoria ordinamentale* (per es. agli Stati) gli stessi mezzi in misura differente insieme ad altri; a *sottotipi delle singole categorie* misura ulteriore e ancora altri mezzi materiali: nello specifico quelli che condizionano il *reale* perseguimento dei “fini di caratterizzazione” o “identificanti” (che, per es., individuano una forma di Stato).

Dunque, se venissero meno i presupposti (*anche materiali*) per fare della dignità umana l’*effettivo* perno della vita dell’ordinamento, il nostro Stato costituzionale inesorabilmente scivolerebbe verso forme di unità politica differente, ovviamente anche se la Costituzione fosse lasciata intonsa o persino solennemente confermata<sup>105</sup>. E l’esistenza ma anche la permanenza nel tempo di adeguate condizioni sia ambientali sia

---

essere condotto in relazione all’attività amministrativa, atteso che il dovere di solidarietà pare costituire un criterio generale di azione, direttamente ricavabile dall’art. 2 Cost., che si configura come disposizione direttamente applicabile anche agli enti»; F. FRACCHIA, *I doveri intergenerazionali. La prospettiva dell’amministrativista e l’esigenza di una teoria generale dei doveri intergenerazionali*, in *Dir. econ.*, n. monogr.: P. PANTALEONE (cur.), *Doveri intergenerazionali e tutela dell’ambiente*, Modena, 2021, 63, ove si richiama la riflessione sul tema di M. MONTEDURO, *Doveri inderogabili dell’amministrazione e diritti inviolabili della persona. Una proposta ricostruttiva*, in *Persona e Amm.*, 2020, 543 ss. Per il quadro concettuale di riferimento d’identificazione delle attività amministrative, nello Stato costituzionale, come adempimento di doveri di cui il potere non è elemento essenziale ma solo effetto giuridico L.R. PERFETTI, *La pubblica amministrazione come dovere*, in *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, IV, Napoli, 2020, spec. 3980 ss.

<sup>101</sup> ... ricorda M. LUCIANI nello svolgere un analogo ragionamento, che però ha per oggetto non l’ordinamento, ma lo stesso genere umano. Sicché l’interesse alla conservazione nel tempo dei beni comuni viene qualificato come «puramente sistemico, o se si preferisce biologico o sociobiologico»; *Generazioni*, cit., 150.

<sup>102</sup> Ovviamente non l’unica. Anzi, condizioni di esistenza prodromiche sono – in ordine consequenziale ascendente – la permanenza dei fini dell’ordinamento e dei valori in cui quelli direttamente si radicano.

<sup>103</sup> Si tratta di un apprezzamento caso per caso, ma da svolgere in quadro di riferimento che ha elementi di massimo rilievo, dunque determinanti, nel dato categoriale e in quello (sotto)-tipologico.

<sup>104</sup> ... sempre che sia sopravvenuta, caso che qui rileva. Nel caso di originaria carenza non superata per un tempo ragionevole si deve parlare di ordinamento in effetti non nato, per non essere riuscito a imporre la propria forza normativa.

<sup>105</sup> Con K. LOEWENSTEIN (*Political*, cit., 148-149), si direbbe che, siccome le condizioni minime di realizzazione dei propri fini sono presupposto della *normatività* della Costituzione formale, tenere o tollerare (o comunque non reprimere efficacemente) comportamenti che producano il progressivo depauperamento di queste implica disporsi alla *nominalizzazione* della Carta e – qualora si accolga l’integrazione della classificazione ontologica proposta da M. NEVES: *A constitucionalização simbólica*, São Paulo, 2007 – persino della sua *simbolizzazione*.

economiche rientrano tra quei presupposti ovviamente in posizione primaria, sebbene non li esauriscano<sup>106</sup>. Sicché il dovere (sociale) di non danneggiarle si impone a chiunque, inderogabilmente. Invece difenderle da ingiuste lesioni e propiarle è funzione propria delle istituzioni pubbliche. Anche i privati, in realtà, possono essere a ciò tenuti, ma solo in ragione di una specifica prescrizione di un vincolo in positivo, che, peraltro, per essere legittima non deve travalicare i limiti della ragionevolezza e della proporzionalità<sup>107</sup>.

## 8. Un'apertura ... a mo' di conclusione

Nel riconoscere esplicitamente rilevanza agli interessi di coloro che verranno “solo” *quanto alla tutela di ambiente, biodiversità ed ecosistemi*, il nuovo comma terzo dell'art. 9 Cost. fa in effetti emergere “appena” uno degli ambiti di svolgimento del principio primo e immanente della preservazione delle condizioni di vitalità dell'ordinamento. Riguarda però “*una risorsa*”<sup>108</sup> essenziale non alla “sola” forma di Stato data dalla Costituzione, ma (in misura quali-quantitativa probabilmente minore) per lo Stato *tout court*.

Infatti il deperimento dell'ambiente fino al di sotto di limiti ormai individuati – certo in un futuro già politicamente rilevante, a meno di un sostanziale riassetto del modello socio-economico tuttora imperante<sup>109</sup> – avrebbe conseguenze tanto severe da rendere assai più gravosa l'unità politica per come sperimentata e la stessa vita umana. Questa, anzi, diventerebbe incompatibile con le condizioni di aree progressivamente crescenti del Paese (e del Pianeta).

A ben vedere, dunque, ciò che del generale *posterity principle* ha trovato ora formalizzazione costituzionale è sì uno svolgimento puntuale, sebbene di massimo rilievo. Ma non solo. È un profilo tanto prodromico e presupponente da potersi scorgere in esso “un'allusione” (probabilmente involontaria) alla portata strutturante e dunque generale di quel principio. Insomma, un primo passo che potrebbe in definitiva segnare una direzione (anche al di là delle intenzioni).

Tutt'altro che tassativa è la formula adottata: «anche nell'interesse delle future generazioni». Non dà infatti indicazioni su *cosa* lederebbe quell'interesse né su *chi* e *come* lo debba tutelare<sup>110</sup>. Richiede perciò un'opera

---

<sup>106</sup> Analoghe considerazioni, ma solo quanto all'ambiente, già in F. FRACCHIA, Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale, in *Dir. econ.*, 2002, 234.

<sup>107</sup> Ivi, 235 ss., 243 ss.

<sup>108</sup> Si avverte qualche stridore nel definire l'ambiente in senso ampio “*una risorsa*”, eppure, nel suo essere *sistema in equilibrio* di innumerevoli risorse e (sub-)sistemi diversissimi, è in effetti esso stesso una risorsa e, in certi limiti qualitativi minimi, una condizione indispensabile alla stessa vita dell'uomo, quindi un presupposto delle società che questi crea. Pertanto è oggetto essenziale di tutela giuridica. Per le ragioni a sostegno della concezione giuridica unitaria, oltre a quanto appena cit., per tutti S. GRASSI, *Ambiente*, cit., 95 ss.

<sup>109</sup> ... da molti anni ovunque; solo per origini storiche, dunque, si può definirlo occidentale. Gli scenari sono oggetto della più ampia discussione, del resto si tratta di previsioni sistemiche che coinvolgono molteplici variabili. Ma anche i più ottimistici tra essi fissano la linea di non ritorno non così lontano da potersi ragionevolmente rimettere il problema ai posteri.

<sup>110</sup> D. PORENA, «*Anche nell'interesse delle generazioni future*», cit., 133 ss.



di completamento ampia, complessa e soprattutto aperta alle più varie soluzioni, che può quindi appena in parte compiersi per via interpretativa.

Si potrebbe discutere se una costruzione di questo tipo fosse inevitabile o se invece la debolezza *oggettiva* che la caratterizza si sarebbe potuta ridurre. Ma quel che qui appare più rimarchevole è che neanche la seconda ipotesi si risolve *ex se* in un motivo di critica nei confronti del legislatore della revisione. Gli interventi sulla Carta – e molto più quelli sulla parte di essa dedicata ai suoi “principi fondamentali” – richiedono infatti prudenza, perché, per ridurre i sempre incombenti rischi di “rigetto”, devono rispecchiare bene il grado di maturazione sul tema (almeno) dell’*ambiente giuridico* di riferimento<sup>111</sup>. E in effetti il tema della rilevanza giuridica della conservazione delle condizioni di perseguibilità nel tempo dei fini istituzionali (che è d’uso rappresentare, suggestivamente, come interesse di coloro *che saranno* – dei posteri, dunque – ma che *stricto iure* è interesse *attuale* dell’ordinamento) si era sì fatta già largo nella costituzionalistica, ma per aver conquistato uno spazio di mera discussione. Con riferimento ad alcuni settori – *in primis* quello qui indagato<sup>112</sup> – a dividere significativamente è, più che l’an<sup>113</sup>, il *quomodo* garantire tale interesse<sup>114</sup>. Mentre non si può dire neanche profilarsi un’unità di vedute sul riconoscimento del relativo principio come generale per l’ordine politico in quanto tale o, più limitatamente, per quello dello Stato costituzionale. Almeno *thinking it seriously*: se lo si configura, cioè, come principio realmente giuridico, quindi atto a far definire punti di equilibrio e sintesi tra interessi contrapposti che abbiano imperatività ed effettività (primaria e secondaria)<sup>115</sup>.

---

<sup>111</sup> L’espressione è usata nell’accezione proposta da G. LOMBARDI: «l’insieme di elementi che qualificano il modo di rappresentare i fatti giuridici e di riconoscerne la rilevanza, condizionando la loro comprensione, attribuendo quindi, sia a livello di interpretazione, sia in rapporto alla configurazione delle scelte sul piano della posizione e della applicazione del diritto, esiti diversi malgrado punti di partenza comuni»; *Fondamento dei diritti e forme sopranazionali di tutela*, in S. LABRIOLA (cur.), *Ripensare lo Stato*, Milano, 2003, 358-359. Ne sono protagonisti gli operatori dei tre formanti del diritto (R. SACCO, *Introduzione al diritto comparato*, in *Trattato di diritto comparato*, 5<sup>a</sup>, 1992, rist., Torino, 1997, 43 ss., spec. 46), e, anche nell’incidere su quegli operatori, l’intera società per come strutturata dai propri caratteri naturali e culturali: l’*ambiente*, dunque, del Dietrich SCHINDLER di *Diritto costituzionale e struttura sociale* (1932), trad. it., Padova, 1999, 101 ss. Vi è però chi nel ruolo monopolizzante dell’élite dei giuristi nell’interpretazione del diritto sembra vedere una sorta di “paratia” tra diritto e società; per es. A. WATSON di cui v. spec. *Comparative Law and Legal Change*, in *Cambr. L.J.*, 1978, 328, 331-332 e *Society and Legal Change*, 2<sup>a</sup>, Philadelphia, 2001, XIV ss., 130 ss. In tema è molto utile il recente saggio di A. DI MARTINO, *Circolazione delle soluzioni giuridiche e delle idee costituzionali. Questioni di metodo comparativo e prassi tra culture costituzionali e spazi globali*, in *DPCE on line*, 50, n. spec.: R. TARCHI (cur.), *I sistemi normativi post-vestfaliani*, 2022, 743 ss.

<sup>112</sup> ... ben più di un settore, in realtà.

<sup>113</sup> Su cui pochi si dichiarano contrari, quantomeno se la riflessione resta *in astratto*.

<sup>114</sup> R. BIFULCO, *Diritto*, cit., 17 ss., in part. 18.

<sup>115</sup> L’effettività secondaria – quella prodotta dagli organi d’applicazione coattiva con la propria condotta impositiva (qui più in rilievo) – è dipendente dall’imperatività, ma da essa distinta. Quest’ultima, infatti, si rinviene nella *astratta* capacità della norma di imporsi per essere dotata di strumenti generalmente adeguati a tal fine; la prima è invece *fattuale*: è la prova di quell’adeguatezza data dall’*id quod plerumque*, nei casi di concreta conflittualità. L’effettività primaria, cioè la spontanea osservazione della norma, è invece solo occasionalmente correlata all’imperatività. Per la distinzione dell’effettività giuridica nelle due dimensioni primaria (o di I grado) e secondaria (o di II grado) L. FERRAJOLI: *Effettività primaria e effettività secondaria. Prospettive per un costituzionalismo globale*, in A. CATANIA (cur.), *Dimensioni dell’effettività, tra teoria generale e politica del diritto*, Milano, 2005, 129 ss., nonché *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, I, Roma-Bari, 2007, 334, 449-452.



Nel nuovo terzo comma dell'art. 9 a meritare segnalazione e riflessione, allora, non è tanto l'incompletezza – assai utile, se non proprio inevitabile – ma il suo far germogliare una radice originaria, corposa e profonda dell'ordinamento, pure già emersa, ma in modo solo casistico. E soprattutto che i germogli per natura tendono a crescere, ma non sempre bene; non sempre portando frutti buoni. Sicché fondamentale è come essi vengono coltivati.

Alla dottrina spetta accompagnare gli operatori dei formanti autoritativi del diritto (i c.d. pratici<sup>116</sup> e la classe politica) e non di meno la pubblica opinione (che tanto può e deve muovere<sup>117</sup>); non per orientare le scelte ma per metterne *compiutamente* in chiaro, a un tempo, le prospettive e i rischi. Un compito non facile, anzi straordinariamente difficile, ma essenziale. Anche per la stessa dottrina.

---

<sup>116</sup> ... in primis i giudici, comuni e costituzionali, gravati da grandi responsabilità; G. MONTEDORO, Costituzione ed ambiente. Effetti sulla divisione dei poteri di una revisione costituzionale largamente condivisa, in *Aperta contrada*, 14.3.2022, 2.

<sup>117</sup> Essa è infatti orientamento nel tempo della società, dunque dei cittadini, cioè di coloro a cui spetta sì la nuda titolarità ma soprattutto l'esercizio *continuo* della sovranità, che – scriveva C. ESPOSITO – «praticamente è tutto»; *Commento all'art. 1 della Costituzione* (1948), in ID., *La Costituzione. Saggi*, Milano, 1954, 10.