



Rivista N°: 3/2023
DATA PUBBLICAZIONE: 31/07/2023

AUTORE: Federica Fabrizzi*

DAL PAESAGGIO ALL'AMBIENTE: CONFLITTO O COMPOSIZIONE**

FROM LANDSCAPE TO ENVIRONMENT: CONFLICT OR COMPOSITION

Sommario. 1. Premessa – 2. Il paesaggio quale “forma dell’intero territorio nazionale” – 3. Per un conflitto che sembra composto, altri ne sorgono – 4. Sui conflitti e sulla loro risoluzione – 5. La modifica costituzionale ed il suo impatto – 6. Dal testo costituzionale all’interprete, dal noumeno al fenomeno – 7. Equilibrio ecologico ed equilibrio costituzionale. Considerazioni conclusive (in bilico).

1. Premessa

Desidero innanzitutto ringraziare davvero in modo non formale il Direttivo dell’AIC per avermi voluto coinvolgere in questo seminario e in questa giornata di studi dedicata al tema dell’ambiente nell’evoluzione costituzionale. Interpreto l’atto di fiducia che è stato compiuto nei miei confronti, assegnandomi questa relazione, anche come un tributo all’apporto fondamentale che il mio Maestro, Beniamino Caravita, ha dato alla definizione ed allo studio del diritto dell’ambiente e per questo vi sono doppiamente grata: per l’onore che mi viene fatto e per avermi fornito oggi un’ulteriore occasione per continuare a dialogare con lui.

E veniamo dunque al tema: “Dal paesaggio all’ambiente: conflitto o composizione”.

Il titolo della relazione che mi è stata assegnata è chiaramente giocato sulla coppia dicotomica data dai due lemmi, “conflitto” e “composizione” (non in forma interrogativa, peraltro), riferiti al rapporto che si è andato instaurando nel corso del tempo tra gli altri due termini citati, la coppia “paesaggio” ed “ambiente”.

* Associata di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università “La Sapienza” di Roma.

** Relazione al Seminario dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti “La cultura dell’ambiente nell’evoluzione costituzionale”, 12 maggio 2023, Università Luiss “Guido Carl” di Roma.

L’Associazione Italiana Costituzionalisti è iscritta al Registro Operatori della Comunicazione dal 9.10.2013 col n. 23897 La Rivista AIC è registrata presso il Tribunale di Roma col n. 339 del 5.8.2010 — Codice ISSN: 2039-8298 (on-line) Rivista sottoposta a referaggio — Rivista inclusa nella classe A delle Riviste scientifiche dell’Area 12 - Scienze giuridiche Direttore Responsabile: Prof. Sandro Staiano — Direttori: Prof.ssa Elisabetta Catelani, Prof. Claudio Panzera, Prof. Fabrizio Politi, Prof.ssa Antonella Sciortino.

Ciò che proverò a fare in questo mio intervento, dunque, è leggere l'evoluzione della relazione tra "paesaggio" ed "ambiente" alla luce delle categorie filosofico-giuridiche di "conflitto" e "composizione", prendendo le mosse dalla consapevolezza che la materia "ambiente" (dove chiaramente il termine "materia" è usato in senso atecnico, senza riferimento al riparto di competenze legislative, tema che è oggetto di altra relazione) per la sua natura polivalente e composita è – come dice Marcello Cecchetti - "ontologicamente polimorf[a], polisenso e multidimensionale"¹ e conseguentemente obbliga l'interprete, come forse poche altre, ad interrogarsi sugli strumenti che il diritto ha elaborato proprio per comporre i conflitti che possono insorgere tra interessi diversi e potenzialmente antitetici.

La conclusione a cui sono giunta – e che anticipo subito – è che nel rapporto tra "paesaggio" ed "ambiente", e più in generale in quella che può essere definita la "questione ambientale", conflitto e composizione sostanzialmente convivono e si alternano in un fisiologico andamento a spirale, in cui il ritorno su sé stessi non è mai un tornare indietro, ma è sempre un salire, un andare avanti. Un rapporto che si potrebbe sintetizzare come un virtuoso processo di circolarità.

Proviamo a vedere in che senso.

2. Il paesaggio quale "forma dell'intero territorio nazionale"

Punto di partenza imprescindibile di questo ragionamento è evidentemente rappresentato dall'evoluzione del concetto - e dell'idea giuridica - di paesaggio alla quale abbiamo assistito.

Non starò qui a ripercorrere le tappe di questo cammino interpretativo, i cui momenti di snodo principali sono stati ampiamente ricostruiti in dottrina, da ultimo anche nel Convegno che si è tenuto a Capri il 30 e 31 maggio del 2022 ed i cui atti sono stati pubblicati nella rivista *PasSaggi costituzionali* n. 2/2022².

I contributi su questo tema sono davvero tantissimi³, anche perché effettivamente la nozione di paesaggio ha subito una evoluzione tale da consentire ad uno storico del diritto, Paolo Passaniti, di intitolare un suo lavoro monografico "*Il diritto cangiante. Il lungo novecento giuridico del paesaggio italiano*"⁴.

¹ M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2021, p. 300.

² Il fascicolo della rivista si intitola "*Il Paesaggio: nozione, trasformazioni, tutele*", riprendendo il titolo del Convegno caprese.

³ Fondamentali anche i contributi pubblicati in G. Morbidelli e M. Morisi (a cura di), *Il "paesaggio" di Alberto Predieri*, a cura di, Firenze 2019, che raccoglie gli atti del convegno organizzato a Firenze l'11 maggio 2018 dalla Fondazione CESIFIN – Alberto Predieri, a cinquant'anni dal "Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio".

⁴ P. Passaniti, *Il diritto cangiante. Il lungo novecento giuridico del paesaggio italiano*, Milano, 2019.

In questo lungo percorso, in questo “secolo lungo” come pure è stato detto⁵, il punto di svolta è segnato, come noto, dalla ricerca di Alberto Predieri. È a lui, ed al suo “*Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*” del 1969⁶, che dobbiamo l’interpretazione di paesaggio come “forma dell’intero territorio nazionale, così come plasmata e risultante dall’interazione tra uomo e ambiente, dalle dinamiche delle forze naturali e dalle forze dell’uomo”. Predieri sostiene che la locuzione paesaggio non può esaurirsi né in quella di bellezze naturali né in quella di natura o di paesaggio naturale. Il paesaggio è al tempo stesso “un fatto fisico oggettivo, e un farsi, un processo creativo continuo”; per questa strada il giurista fiorentino arriva alla celebre definizione di paesaggio quale “*forma del paese, creata dall’azione cosciente e sistematica della comunità umana che vi è insediata, in modo intensivo o estensivo, nella città o nella campagna, che agisce sul suolo, che produce segni della sua cultura*”.

Eguale importante per il discorso che qui ci occupa, l’apporto di Fabio Merusi con la cui riflessione definitivamente “*paesaggio viene così a coincidere con ambiente, o meglio, con la valenza culturale che si attribuisce al rapporto uomo-ambiente*” (corsivo nostro), nella sua fisica percepibilità attraverso la forma del territorio⁷.

Schematizzando, dunque, dall’accezione estetico-vedutista di matrice crociana che era stata accolta dalla legge Bottai del 1939 sulla protezione delle bellezze naturali, passando poi per la rilettura in chiave storico-sociale e antropologica operata in epoca repubblicana dalla Commissione Franceschini del 1964, si arriva a questa lettura dinamica - o come pure è stato detto “dilatata”⁸ - di paesaggio che sarà poi fatta propria anche dalla Corte costituzionale.

Anche sulla ricostruzione della giurisprudenza costituzionale sull’art. 9 Cost, la letteratura è sterminata⁹.

Immancabile, in tutti i contributi, il riferimento alla sent. 94/1985, nella quale il giudice costituzionale afferma che la tutela del paesaggio, ascritta dalla Costituzione a tutti i soggetti che operano all’interno della Repubblica, non può “*venire realisticamente concepita in termini statici, di assoluta immutabilità dei valori paesaggistici registrati in un momento dato, ma*

⁵ Così G. Severini, *L’evoluzione storica del concetto giuridico di paesaggio*, in G. Morbidelli e M. Morisi (a cura di) *Il “paesaggio” di Alberto Predieri*, op. cit.

⁶ A. Predieri, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, 1969, 3 ss.; e in *Studi per il ventesimo anniversario dell’Assemblea costituente*, Firenze 1969, II, 380.

⁷ F. Merusi, *Art. 9*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, p. 445.

⁸ A. Sau, *Il rapporto tra funzione urbanistica e tutela paesaggistica oltre il “mito” della primarietà. Qualche considerazione a margine di Consiglio di Stato 31 marzo 2022, n. 2371*, in *Aedon*, fasc. 2, maggio-agosto 2022, p. 69.

⁹ Imprescindibili le voci dei commentari F. Merusi, *Art. 9*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, op. cit.; M. Cecchetti, *Art. 9*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006; si vedano poi, tra gli altri, Corte Costituzionale – Servizio studi, *La tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale (2002-2015)*, aprile 2015, a cura di R. Nevola; R. Saija *Dal paesaggio all’ambiente: l’articolo 9, comma 2 Cost. attraverso la giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Aestimum*, 2007, pp. 131-139; R. Fattibene, *L’evoluzione del concetto di paesaggio tra norme e giurisprudenza costituzionale: dalla cristallizzazione all’identità*, in *federalismi.it*, n. 10/2016, p. 2 e ss.; R. Bifulco, *Una rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia di tutela dell’ambiente*, in *Corti supreme e salute*, 2019, 2, p. 305 e ss.

deve, invece, attuarsi *dinamicamente* e cioè tenendo conto delle esigenze poste dallo sviluppo socio- economico del paese per quanto la soddisfazione di esse può incidere sul territorio e sull'ambiente" (corsivo nostro), dal momento che, fermo il riparto delle competenze disposto dalle norme costituzionali e sulla base di esso, essa "presuppone, normalmente, la comparazione ed il bilanciamento di interessi diversi, in particolare degli interessi pubblici rappresentati da una pluralità di soggetti, la cui intesa è perciò necessario perseguire di volta in volta, se comune a tutti è il fine costituzionalmente imposto".

È qui che il giudice costituzionale sottolinea che il paesaggio così inteso, "unitamente al patrimonio storico ed artistico della Nazione, costituisce un valore cui la Costituzione ha conferito straordinario rilievo, collocando la norma che fa carico alla Repubblica di tutelarlo tra i principii fondamentali dell'ordinamento (art. 9, secondo comma, Cost.)".

La necessità di bilanciare interessi diversi e coordinare plurimi interventi viene affermata, nello stesso anno, con la sentenza n. 359, nella quale il "valore paesaggistico" viene letto dal giudice costituzionale "come aspetto del valore estetico-culturale secondo scansioni diverse, perché legate a scelte di civiltà di più ampio respiro".

Si affaccia, dunque, l'idea che il paesaggio non sia oggetto di un'unica materia, ma rappresenti il "luogo di incontro di diverse materie e prospettive" destinate peraltro a coordinarsi¹⁰.

È anche grazie a questa interpretazione che agli inizi degli anni Duemila assistiamo a due passaggi fondamentali per la definizione di "paesaggio".

Il primo è rappresentato dalla definizione normativa, fino ad allora assente dall'ordinamento, introdotta dal "Codice dei beni culturali e del paesaggio" d.lgs. 42/2004, che – all'art. 131 – recita:

"Ai fini del presente codice per paesaggio si intende una parte omogenea di territorio i cui caratteri derivano dalla natura, dalla storia umana o dalle reciproche interrelazioni.

La tutela e la valorizzazione del paesaggio salvaguardano i valori che esso esprime quali manifestazioni identitarie percepibili"¹¹.

Il secondo passaggio può rinvenirsi nella sentenza della Corte costituzionale n. 196/2004 (avente ad oggetto il condono edilizio), che conferma la tesi già radicata in dottrina secondo la quale il paesaggio è "*forma del territorio e dell'ambiente*", la cui tutela rappresenta valore costituzionale primario (cfr., tra le molte, le sentenze n. 151 del 1986, n. 359 e n. 94 del 1985); e questa "primarietà" viene esplicitamente definita dalla stessa giurisprudenza

¹⁰ Cfr. G. Falcon, *I principi costituzionali del paesaggio (e il riparto di competenze tra Stato e Regioni)*, in *Riv. giur. urb.*, 2009, 1-2, pag. 78 ss., 85

¹¹ Merita di essere sottolineato, peraltro, che il testo dell'art. 131 del Codice dei beni culturali e del paesaggio ha subito due successive modifiche, rispetto al testo originario: una prima modifica è intervenuta nel 2006 a seguito della ratifica della Convenzione europea del paesaggio, con il d. lgs. 157/2005 ("Ai fini del presente codice per paesaggio si intendono parti di territorio i cui caratteri distintivi derivano dalla natura, dalla storia umana o dalle reciproche interrelazioni"); una seconda modifica è intervenuta poi nel 2008, con il d.lgs. n. 63 del 2008. Ricostruisce dettagliatamente la genesi e la *ratio* dei diversi interventi normativi M. Cecchetti, *Tradizione e modernità nelle diverse concezioni della tutela paesaggistica: la convenzione europea del paesaggio e il modello normativo italiano*, in E. Cristiani, M. Alabrese (a cura di), *La Convenzione del paesaggio nel decennale della sua approvazione*, Pisa, 2011, pp. 23-51.

costituzionale come “insuscettibilità di subordinazione ad ogni altro valore costituzionalmente tutelato, ivi compresi quelli economici”.

Il che significa, peraltro, non già che la tutela ambientale debba necessariamente prevalere rispetto ad altri valori costituzionali, bensì che debba necessariamente essere presa in considerazione.

Il “lungo cammino” vede da ultimo, il Consiglio di Stato nella pronuncia n. 624 del 28 gennaio 2022, affermare che “in tema di tutela del paesaggio, la nozione accolta dalla Convenzione europea del paesaggio, stipulata dagli Stati membri del Consiglio d’Europa a Firenze il 20 ottobre 2000 e ratificata dall’Italia con la l. 9 gennaio 2006, n. 14, introduce un concetto certamente ampio di “paesaggio”, non più riconducibile al solo ambiente naturale statico, ma concepibile quale frutto dell’interazione tra uomo e ambiente, valorizzando anche gli aspetti identitari e culturali, di modo che è pertanto *la sintesi dell’azione di fattori naturali, umani e delle loro interrelazioni a contribuire a delineare la nozione, complessa e plurivoca, di “paesaggio”*”.

Questa lettura “ampia” del paesaggio, fornita dapprima in dottrina e poi recepita dal legislatore, è fatta propria, come detto, anche alla Corte costituzionale fin dalla fine degli anni Ottanta, ed anzi è la lettura che consente di fare quel passaggio logico dal dettato dell’art. 9, che indica come valore costituzionale appunto il paesaggio, all’individuazione dell’ambiente come valore costituzionale.

Per la Corte occorre far capo ad “una concezione unitaria del bene ambientale comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali. Esso comprende la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale ed in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni” (sent. n. 210/1987). Più in particolare, quindi, “l’ambiente è protetto come elemento determinativo della qualità della vita. La sua protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma 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; è imposta anzitutto da precetti costituzionali (artt. 9 e 32 della Costituzione) per cui essa assurge a valore primario ed assoluto” (sent. n. 641/1987).

Il combinato disposto degli artt. 9 e 32 Cost. offre, dunque, il modo alla Corte costituzionale di fare entrare l’ambiente in Costituzione e di “ricondurre ad unità”: “l’ambiente è stato considerato *un bene immateriale unitario sebbene a varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela*; ma tutte, nell’insieme, sono *riconducibili ad unità*. Il fatto che l’ambiente possa essere fruibile in varie forme e differenti modi, così come possa essere oggetto di varie norme che assicurano la tutela dei vari profili in cui si estrinseca, non fa venir meno e non intacca la sua natura e la sua sostanza di bene unitario che l’ordinamento prende in considerazione” (corsivo nostro).

La riforma del Titolo V rappresenta ovviamente un altro momento di snodo fondamentale: la materia “tutela dell’ambiente” trova posto - per la prima volta - nelle elencazioni dell’art. 117 e quindi una esplicita considerazione ai fini del riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni; peraltro il legislatore costituzionale ha distinto fra la legislazione in materia di “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”, riservata alla competenza esclusiva dello Stato, e legislazione finalizzata alla “valorizzazione dei beni culturali e ambientali”, collocata invece al comma terzo dell’articolo 117, e quindi attribuita alla competenza concorrente di Stato e regioni. Come noto, questo riparto non ha mancato di sollevare questioni interpretative di non poco momento, dando la stura ad una giurisprudenza costituzionale in materia che presenta caratteri di particolare problematicità, ma su questi profili si sofferma la relazione di Giulio Salerno.

Nella sent. 367/2007, in forma ormai consolidata, “paesaggio” e “ambiente” si compongono: “il concetto di paesaggio indica, innanzitutto, la morfologia del territorio, riguarda cioè l’ambiente nel suo aspetto visivo. Ed è per questo che l’art. 9 della Costituzione ha sancito il principio fondamentale della “tutela del paesaggio” senza alcun’altra specificazione. In sostanza, è lo stesso aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, che è di per sé un valore costituzionale”.

Proprio con riferimento a questa pronuncia, è interessante vedere come essa sia stata interpretata da Beniamino Caravita.

Non occorre ricordare come Caravita abbia guardato alla “questione ambiente” già nel 1990, anno in cui pubblica il suo manuale *Diritto pubblico dell’ambiente*, il primo manuale che tratta di ambiente da una prospettiva costituzionale. È lì che troviamo l’idea di “paesaggio” e “ambiente” declinata secondo il rapporto parte rispetto al tutto. È lucido – come sempre! – Caravita nella sua interpretazione: “la nozione di paesaggio – scrive - non si identifica con quella di ambiente, ma semmai si collega a questa come parte rispetto al tutto”¹². Ed è attento poi nel distinguere, quando sottolinea, con riferimento appunto alla sent. 367/2007, come nella giurisprudenza della Corte la *tutela* del paesaggio e la *tutela* dell’ambiente vengano di fatto saldate e considerate in modo unitario, “come a formare un’endiadi”¹³.

Ma “paesaggio” e “ambiente” non sono per lui un’endiadi, non sono cioè due termini coordinati; se dovessi rimanere sul piano delle figure retoriche, direi che Caravita pensava piuttosto ad una sineddoche: la parte per il tutto, senza distinzioni qualitative ma solo quantitative.

3. Per un conflitto che sembra composto, altri ne sorgono

L’idea è, dunque, passata: lentamente, ma inesorabilmente, il termine “paesaggio” dell’art. 9 Cost. viene letto, in combinato disposto con l’art. 32 Cost. ed in forza della novella costituzionale del 2001, come “ambiente”.

¹² B. Caravita, L. Cassetti, M. Morrone, *Diritto dell’ambiente*, Bologna, 2016, p. 43.

¹³ Ibidem.

C'è chi ha scritto, con formula particolarmente evocativa, che “il paesaggio quasi *trasfigura* in ambiente”¹⁴; con una visione certamente più prosaica, ma non per questo meno rispondente alla verità, credo che si possa dire, senza con ciò sminuire né il valore del testo costituzionale né l'operazione ermeneutica condotta dalla dottrina e dalla giurisprudenza, che si è *stressato* (mi sia concesso l'anglicismo) il concetto di paesaggio, perché occorre un appiglio, un aggancio.

È un'operazione del tutto lecita, quella compiuta dall'interprete, ed anzi è un'operazione che possiamo definire “vivificante”: l'interprete, inteso in un'accezione ampia che ricomprende tanto lo studioso quanto il giudice, legge la realtà e raccoglie un'istanza.

Non è questo certamente l'unico caso: basti pensare alla “trasparenza” o alla “privacy” (altra coppia dicotomica per eccellenza...), termini che non compaiono nel testo della Carta costituzionale, ma ai quali non è negato un posto di rilievo nel sistema valoriale descritto in Costituzione.

Non stupisce e non fa scandalo, dunque, quanto è avvenuto con riferimento all'art. 9 Cost. perché il catalogo dei diritti costituzionali non è esaustivo e talvolta per creare uno *status* costituzionale a nuovi diritti è necessario compiere quelle che Roberto Bin ha definito “operazioni spericolate d'interpretazione estensiva ed evolutiva del testo costituzionale”¹⁵.

L'“operazione spericolata” nel caso dell'art. 9 ha funzionato: “il paesaggio, trasformato dalla presenza operosa degli uomini, ha perso la fissità estetica e si è aperto verso l'esterno, acquisendo valenze diverse”¹⁶.

La lettura e l'interpretazione data hanno consentito così di *comporre* i due concetti, originariamente evidentemente distinti, di paesaggio e ambiente.

È noto peraltro – ed anche questo è fisiologico! - che questa “composizione” non è condivisa da tutti. Uno dei più accesi oppositori di questa lettura, Paolo Carpentieri, anche da ultimo non ha mancato di sottolineare come ambiente e paesaggio siano nozioni distinte e come esse siano “*espressione di un diverso sistema valoriale di cui si rivendica l'autonomia, innanzitutto, sul piano delle competenze*” (corsivo nostro)¹⁷. La conclusione che ne trae l'autore è che nel conflitto tra ambiente e paesaggio è quest'ultimo a dover prevalere (“si incappa in un evidente errore logico, prima ancora che giuridico”, poiché si pongono a raffronto termini e valori non comparabili, scrive).

Tra l'altro, lo stesso Consiglio di Stato, nella già citata sent. 624/2022, afferma a chiare lettere che “resta netta la distinzione tra paesaggio e ambiente, implicando - il primo - la

¹⁴ D. D'Amico, *L'evoluzione del concetto di paesaggio tra legislazione e giurisprudenza costituzionale*, in *Ratioluris*, feb 10, 2018.

¹⁵ R. Bin, *Diritti e fraintendimenti*, in *Ragion pratica*, 2000/14, p. 15.

¹⁶ D. D'Amico, *L'evoluzione del concetto di paesaggio tra legislazione e giurisprudenza costituzionale*, op. cit.

¹⁷ P. Carpentieri, *Paesaggio, ambiente e transizione ecologica*, in *giustiziainsieme.it*, maggio 2021; alla luce della sua impostazione, l'A. usa accenti fortemente preoccupati per il “destino” del paesaggio in *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, in *giustiziainsieme.it*, settembre 2021.

percezione (per lo più qualitativa) e l'interpretazione da un punto di vista soggettivo e - il secondo - prevalentemente l'apprezzamento delle quantità fisico-chimiche e dei loro effetti biologici sull'ecosistema da un punto di vista oggettivo (approccio, quest'ultimo, implicito nella nozione - centrale nella legislazione ambientale - di inquinamento, cfr. art. 5, lett. i-ter) d.lgs. n. 152 del 2006)".

Il punto non sono, però, né le posizioni dei singoli né le singole pronunce; il punto è che, anche a voler considerare "composte" le due sfere del paesaggio e dell'ambiente, non per questo possiamo dire di aver superato tutti i contrasti che la "questione ambientale" pone.

Il conflitto, infatti, resta e muta semplicemente piano di volta in volta: dall'antitesi tra paesaggio e ambiente, si passa al conflitto, ad esempio, tra ambiente e sviluppo, che poi è quello tra attività produttive e inquinamento o, ancora, alla irriducibilità dello scontro tra carenza di risorse energetiche e necessità delle stesse, fino all'esempio più eclatante, rappresentato dalla formidabile contrapposizione tra incremento demografico e degrado ambientale: la riduzione dei tassi di mortalità infantile ha consentito, soprattutto nelle zone più arretrate del mondo, un notevole aumento della popolazione con conseguente aumento del fenomeno del degrado ambientale, ma "non v'è alcun dubbio - scrive Caravita nel suo manuale - che non è sostenibile il ritorno a tassi più elevati di mortalità in funzione della salvaguardia ambientale!"¹⁸.

Gli esempi potrebbero moltiplicarsi: la realizzazione della TAV è un problema non solo di rapporto tra infrastrutture (e dunque sviluppo) e paesaggio, ma anche di sostenibilità ambientale (il rapporto nella produzione di CO₂ del trasporto merci su ferro rispetto al trasporto merci su gomma è di 1 a 4), e ancora di impatto ambientale *per* la costruzione dell'infrastruttura (quanta CO₂ comporta la realizzazione della tratta ferroviaria?).

E si potrebbe citare un altro caso esemplificativo emerso di recente: è di pochi giorni fa una trasmissione televisiva nel corso della quale si è parlato della bonifica della pianura pontina, che è stata considerata un'imponente opera dell'ingegno, della tecnologia e della pianificazione, della quale al tempo non si capivano, però, i lati negativi, che invece emergono oggi. Secondo tale trasmissione di divulgazione scientifica, in buona sostanza, lungi dall'essere un'operazione di risanamento di una zona malsana e paludosa, in realtà si è trattato del depauperamento di specie animali e vegetali e della distruzione di un *habitat* naturale che, con quell'intervento umano, è andato perduto per sempre.

È evidente che essendo la bonifica dell'Agro pontino un'opera avviata nel 1927, in pieno regime fascista - ed avendone quest'ultimo fatto oggetto di vanto e di testimonianza dell'efficienza del regime - la polemica che è seguita alla trasmissione va letta anche alla luce delle contingenze del dibattito politico, e non è certamente su questo che intendo soffermarmi.

Ma quella che è stata proposta è una "ricostruzione dei fatti" che fa oggettivamente riflettere.

¹⁸ B. Caravita, L. Casseti, M. Morrone, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, op. cit., p. 31.

Ed è significativo che lo stesso autore del servizio televisivo, in un articolo di giornale sulla stessa vicenda già nel 2017, riportando il dato per cui ancora oggi la maggior parte del territorio della pianura pontina finirebbe sott'acqua, se non ci fossero gli impianti idrovori costantemente in funzione, chiosa domandandosi "che cosa è stata la bonifica, la redenzione di una terra maledetta o un crimine ecologico?"¹⁹.

Dal punto di vista giuridico, l'unica conclusione plausibile alla quale possiamo giungere è che la "questione ambientale" porta con sé il conflitto²⁰ per il semplice fatto di essere sintesi di molteplici interessi. Da qualunque parte la vogliamo guardare, sembra infatti che su questi temi non si riesca proprio a sfuggire ad una dinamica antagonista.

Ma questa potrebbe non essere una cattiva notizia.

4. Sui conflitti e sulla loro risoluzione

Dobbiamo soprattutto a Ralf Dahrendorf la valutazione del conflitto quale fondamento della vita sociale. In quanto fattori di mutamento sociale, "i conflitti sono profondamente necessari. Là dove essi mancano, e anche dove vengono soffocati e apparentemente risolti, il mutamento viene rallentato e arrestato. Là dove i conflitti sono riconosciuti e regolati, il processo del mutamento viene conservato come sviluppo graduale. [...] Proprio perché vanno al di là delle condizioni ogni volta esistenti – scrive Dahrendorf - i conflitti sono un elemento vitale della società, come del resto il conflitto in generale è un elemento della vita intera"²¹.

Anche Georg Simmel ha sottolineato come nel conflitto si presentino entrambe le tendenze insite negli esseri umani: la tendenza associativa che conduce alla socializzazione e la tendenza dissociativa, individualista, orientata esclusivamente al benessere individuale. Il conflitto svolge, a parer suo, una fondamentale funzione integrativa perché induce necessariamente al riconoscimento reciproco delle parti e, pertanto, all'allestimento di regole che, per un verso, legittimano l'esistenza e gli interessi delle controparti e, per un altro verso, fanno perdere al conflitto la qualità di relazione irriducibile fra nemici²².

¹⁹ M. Tozzi, *Agro Pontino, c'era una volta l'Amazzonia italiana*, La Stampa, 11 Agosto 2017.

²⁰ Sostiene R. Bifulco, "Il compito che definisce la nostra generazione": la l. cost. 1/2022 nella prospettiva dell'Environmental Constitutionalism, in *PasSaggi costituzionali*, n. 2/2022, p. 62: "Appare difficile negare che le questioni ambientali esprimono spesso nuove tipologie di contrasti sociali, nuove forme di dominio sociale, se non di egemonia economica. Senza andare a riprendere esempi ben noti legati allo sfruttamento di riserve energetiche collocate in zone del pianeta dove risiede una popolazione estremamente povera con governi facilmente manipolabili, risulta a tutti chiaro che anche una modesta decisione amministrativa riguardante l'apertura di una discarica, la prosecuzione di un'attività produttiva fortemente inquinante, lo sfruttamento di risorse naturali essenziali per l'esistenza di comunità storicamente radicate, rischia di tradursi, anche in democrazie costituzionali di lungo corso, in una discriminazione nei confronti di una determinata parte della popolazione e di aprire così nuovi fronti di conflitto".

²¹ R. Dahrendorf, *Uscire dall'utopia*, Bologna, 1971, p. 233.

²² Cfr. G. Simmel, *Sociologia*, Milano, 1998. Sulle riflessioni del sociologo tedesco A. Zotti, *Simmel, il conflitto e le sue molteplici forme. Un'analisi critica*, in *Scienza e Pace*, IX (1), pp. 113-140.

I conflitti - quando riconosciuti e regolati - favoriscono, dunque, il cambiamento nella vita dei gruppi e sollecitano l'esplorazione di idee e metodi nuovi, di forme e strutture nuove, sono fattori di crescita. Hegel, non a caso, segnalava la "positività della negatività": senza lo scontro tra tesi ed antitesi non ci sarebbe sintesi.

Se guardiamo a questa dinamica dal punto di vista più strettamente giuridico, ed in particolare del diritto costituzionale, la più attenta dottrina ha già ampiamente spiegato come le costituzioni servano esattamente a disciplinare²³ o, quantomeno, a incanalare²⁴ i conflitti sociali. Ha scritto Bin, riprendendo la riflessione di Onida, "la regolazione del conflitto tra interessi inconciliabili corrisponde esattamente all' "oggetto sociale" della Costituzione"²⁵.

E però, attenzione!, le costituzioni non pretendono (e non possono pretendere) di comporre quei conflitti una volta per tutte; intanto perché verrebbe meno quella capacità proiettiva che tutti i testi costituzionali hanno e debbono avere e poi, semplicemente perché il conflitto – come ci dicono anche gli studi di filosofia del diritto – sono sostanzialmente ineliminabili.

Cosa deve puntare a fare, dunque, il testo costituzionale?

Deve disegnare un "quadro pluralista di interessi antagonisti, la cui concorrenza non è affatto risolta attraverso la loro selezione e composizione in un già definito quadro di priorità, ma anzi è riconosciuta come dato strutturale e insuperabile"²⁶.

Disegnare un quadro pluralista significa paradossalmente alimentare il conflitto, non già comporlo. Il che, è bene ripeterlo, non è un limite²⁷.

Ciò non toglie che, all'atto pratico, esiste un problema che va risolto: se due o più diritti costituzionalmente garantiti non possono essere soddisfatti contemporaneamente, ecco che allora inevitabilmente sorge un conflitto per la cui risoluzione, peraltro, non possono venire in soccorso i tradizionali criteri di risoluzione delle antinomie: si tratta, infatti, di diritti che hanno pari dignità e che sono dunque equi-ordinati sul piano della gerarchia delle fonti; si tratta di diritti contenuti nello stesso testo normativo e quindi coevi; non si tratta neppure di diritti che sono in una relazione di generale e speciale.

²³ Cfr. G. Azzariti, *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, Roma-Bari, 2010.

²⁴ Cfr. R. Bifulco, "Il compito che definisce la nostra generazione": la I. cost.1/2022 nella prospettiva dell'*Environmental Constitutionalism*, op. cit. p. 62.

²⁵ R. Bin, *Che cos'è la Costituzione?*, in *Quaderni costituzionali*, 2007, p. 34 e ss. che riprende V. Onida, *Le Costituzioni. I principi fondamentali della costituzione italiana*, in *Manuale di diritto pubblico*, a cura di G. Amato e A. Barbera, Bologna 1984⁵, p. 107.

²⁶ R. Bin, *Che cos'è la Costituzione?*, op. cit.. Aggiunge l'autore che una Costituzione "deve, al più, puntare ad istituire regole e procedure che consentano di individuare in futuro punti di equilibrio tra gli interessi che siano accettabili per tutti".

²⁷ Come scrive G. Pino, *Conflitto e bilanciamento tra diritti fondamentali. Una mappa dei problemi*, in *Ragion Pratica*, 28, 2007, p. 219-276 : "se una costituzione è pensata per realizzare questi compiti (come lo sono, in genere, le costituzioni delle democrazie pluraliste contemporanee), allora caratteristiche come l'affollamento di diritti, la loro formulazione in modo non dettagliato, la loro conflittualità, la loro apertura a compromessi con considerazioni diverse, ecc., non rappresentano un difetto, un mero effetto collaterale, accidentale e indesiderato: semplicemente, non potrebbe essere altrimenti".

La Costituzione – lo ha affermato chiaramente anche la Corte costituzionale nella notissima sentenza sul caso Ilva – non descrive una gerarchia di valori (il celeberrimo “nessun diritto è tiranno” della sent. 85/2013); la Costituzione stila un catalogo di diritti che ben possono essere contrapposti e confliggenti²⁸.

Personalmente non mi convincono le ricostruzioni volte a intravedere una unità ideale preesistente nella Costituzione che consentirebbe di superare il problema di eventuali conflitti²⁹ ed, invece, mi sembra ineluttabile la visione per cui un’eventuale gerarchia dei valori costituzionali è frutto, comunque, di un’operazione estrinseca al testo costituzionale, ossia di un’interpretazione e di un’opera di bilanciamento.

E si giunge così al cuore del ragionamento: il bilanciamento.

È noto, e non occorre neppure ribadirlo, che un’attività di bilanciamento tra diritti fondamentali è non solo frequente e legittima, ma altresì necessaria. È altrettanto noto che il legislatore è chiamato continuamente ad effettuare bilanciamenti tra diversi beni meritevoli di riconoscimento e che questa operazione di utilizzo ponderato del proprio potere discrezionale è richiesto che sia effettuata con “ragionevolezza”.

Il nodo critico sorge quando a bilanciare non sono più, o non solo, i soggetti che creano le leggi “usando tutta la ponderata prudenza che è loro consentita (ed eventualmente anche con l’ausilio scientifico di appositi comitati tecnici)”³⁰, ma i soggetti che quelle leggi dovrebbero – secondo il modellino teorico - solo applicare: i giudici.

Quando il conflitto è “a monte”, tra diritti o principi fondamentali, ecco che allora accade che siano i giudici costituzionali a bilanciare, di volta in volta.

Ci sono naturalmente diversi modi di valutare questo approccio, noto come “*ad hoc balancing*”; c’è anche chi ha scritto che “in ciascuna decisione, un principio è sacrificato, mentre l’altro è applicato”³¹. Secondo questa visione non ci sarebbe dunque, nell’operazione compiuta dalle Corti, nessuna armonica convivenza di principi e diritti in conflitto (“sarebbe fuori luogo dire che i principi coinvolti siano in qualche modo “riconciliati”³²), ma semplicemente il sacrificio di uno a vantaggio dell’altro; bilanciamento, dunque, come sinonimo non di “contemperamento” o di “conciliazione”, ma di “accantonamento” o “soppressione” di un diritto a vantaggio di un altro³³.

²⁸ Cfr. R. Bin, *Che cos’è la Costituzione?*, op. cit.: “Che i principi incorporati dalla costituzione siano incoerenti, anzi antitetici, non è dunque un difetto imputabile alla costituzione, ma una sua caratteristica strutturale ineliminabile”.

²⁹ Cfr. M. Luciani, *Corte costituzionale e unità nel nome dei valori*, in R. Romboli (a cura di), *La giustizia costituzionale a una svolta*, Giappichelli, Torino, 1991, pp. 170 ss. a p. 176 che sostiene che “[L]’unità [...] preesiste all’opera di bilanciamento, ed è propriamente la specifica unità ideale che fu trovata (e di volta in volta si rinnova) sul terreno dell’identificazione dei valori costituzionali”; sulla stessa linea A. Morrone, *Il bilanciamento nello stato costituzionale. Teorie e prassi delle tecniche di giudizio nei conflitti tra diritti e interessi costituzionali*, Torino, 2014

³⁰ G. Pino, *Conflitto e bilanciamento tra diritti fondamentali. Una mappa dei problemi*, op. cit.

³¹ R. Guastini, *Applicare principi costituzionali*, in *Saggi scettici sull’interpretazione*, Torino, 2017, 91 ss.

³² Ibidem.

³³ Critica questa visione di R. Guastini G. Pino, *Conflitto e bilanciamento tra diritti fondamentali. Una mappa dei problemi*, op. cit.

Questa lettura, cruda ma a mio parere realistica, porta da un lato a riconoscere il relativismo come inevitabile (e salutare) cifra distintiva dei testi costituzionali pluralisti³⁴ e dall'altro induce, però, a riflettere su un perenne rischio, peraltro anche questo inevitabile, ossia che l'operazione di bilanciamento renda i diritti fondamentali, e forse in ultima analisi la Costituzione stessa, "ciò che le Corti dicono che essa sia"³⁵.

5. La modifica costituzionale ed il suo impatto

Anche alla luce di quanto detto sin qui, ci sono buone ragioni per affermare che la riforma costituzionale introdotta dalla legge cost. 1/2022, sul cui contenuto non mi soffermo essendo più che noto, non solo vada presa in seria considerazione, ma vada anche salutata con favore.

Il dibattito che si è acceso – a dire il vero soprattutto dopo l'avvenuta approvazione della riforma piuttosto che *in itinere*³⁶ - è noto e si può essere sintetici nel dare conto delle diverse posizioni che sono state offerte alla riflessione comune. Taluni commentatori hanno parlato di "un precedente potenzialmente pericoloso"³⁷ sottolineando, altri, come questo non fosse neppure strettamente necessario (in questo caso la definizione è stata quella di "riforma pleonastica"³⁸). Di contro, c'è stato anche chi ha accolto la riforma definendola "utile e desiderabile"³⁹ e chi si è espresso, invece, in termini di delusione per il risultato finale dell'operazione di modifica, che si sarebbe concretizzata in "un'occasione persa"⁴⁰.

³⁴ Cfr. R. Bin, *Che cos'è la Costituzione?*, op. cit., che richiama il pensiero di V. Angiolini, *Costituente e costituito nell'Italia repubblicana*, Padova, 1995.

³⁵ G. Pino, *Conflitto e bilanciamento tra diritti fondamentali. Una mappa dei problemi*, op. cit., p. 19.

³⁶ E' questo un elemento che andrebbe attentamente valutato; esattamente come accaduto nel caso della legge cost. 1/2012, la riforma costituzionale ha avuto un *iter* parlamentare molto piano e la sua approvazione, a larghissima maggioranza, si è svolta nel sostanziale silenzio del dibattito politico-istituzionale, con l'eccezione di pochi "addetti ai lavori". La riflessione è sorta piuttosto, a riforma approvata, quasi come una "presa d'atto".

³⁷ T.E. Frosini, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *federalismi.it*, paper del 23 giugno 2021.

³⁸ C. De Fiores, *Le insidie di una revisione pleonastica. Brevi note su ambiente e costituzione*, in *costituzionalismo.it*, n. 3/2021.

³⁹ R. Bifulco, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *federalismi.it*, paper del 6 aprile 2022.

⁴⁰ Cfr. M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2021, p. 287, secondo il quale: "la riforma present[a] alcuni contenuti senz'altro da apprezzare, anche nell'ottica di una possibile prospettiva evolutiva del nostro ordinamento costituzionale, ma, al tempo stesso, molte (e forse troppe) s[ono] le omissioni e le lacune del "compromesso" cui sono fino ad oggi pervenute le forze politiche, al punto da far ritenere che una revisione di questo tenore si configuri, per il legislatore costituzionale italiano, più come un'occasione persa che come un effettivo ed "epocale" passo in avanti". Molto severo il giudizio di G. di Plinio, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in *federalismi.it*, paper del 1luglio 2021, p. 2, che ha definito la riforma "inutile, forse dannosa, al limite stupida".

Poiché, come abbiamo visto, da tempo l'ambiente si configura non come mero bene - o materia competenziale - bensì come valore primario e sistemico⁴¹, a parere di alcuni, la modifica al dettato costituzionale apportata dalla legge cost. 1/2022 andrebbe ascritta ai cosiddetti "interventi-bilancio", quegli interventi di riforma costituzionale chiamati non già ad innovare, bensì a positivizzare orientamenti normativi e giurisprudenziali - il diritto vivente - ormai consolidati⁴².

Letto in questi termini, è obiettivamente difficile non ricondurre a tale categoria questo intervento del legislatore costituzionale: stante il quadro di diritto vivente, sembra improbabile – oltre che improponibile - qualsiasi passo indietro e, dunque, siamo effettivamente al cospetto di una "riforma-bilancio", ossia di una riforma che recepisce un orientamento ben consolidato⁴³.

Non è questo, tuttavia, motivo sufficiente per qualificare la revisione come "inutile" o "pleonastica", a meno di non voler svilire il valore stesso del potere di revisione costituzionale.

È stato autorevolmente scritto che l'esercizio del potere di revisione costituzionale è pensato da un lato per rimuovere e sostituire le parti ormai obsolete della "materia" costituzionale e dall'altro per innovare il dettato preesistente al fine di adeguarlo ai bisogni che si affermano nella società⁴⁴.

Quale che sia lo "spirito" con il quale esso viene esercitato dal Parlamento, è certo tuttavia che esso mai potrà essere qualificato come ininfluenza, quasi un *tamquam non esset*, un qualcosa che oggi c'è, ma avrebbe potuto anche non esserci senza che questo abbia a comportare conseguenze, più o meno evidenti e più o meno immediate, dal punto di vista giuridico.

Quando, con riferimento a tutt'altri profili, ci si è interrogati sul valore di mero precetto morale o di norma giuridica cogente di talune previsioni contenute in Costituzione (si pensi, ad esempio, al dovere al lavoro menzionato all'art. 4, comma 2, Cost.), la dottrina ha chiarito che "i principi costituzionali non sono [...] mere esortazioni etico-politiche rivolte al legislatore"⁴⁵ e

⁴¹ Cfr. sent. 407/2002: "l'evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che la "tutela ambientale" possa essere identificata come una "materia" in senso tecnico, reputando che l'ambiente dovesse invece configurarsi come "un valore" costituzionalmente protetto, che copre in modo trasversale diverse sfere dell'agire".

⁴² Parla di "riforme-bilancio" G. Silvestri, *Spunti di riflessione sulla tipologia e sui limiti della revisione costituzionale*, in AA. VV., *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, II, Milano, 1987, pp. 1187-1189; secondo l'A. "la revisione-bilancio si differenzia dalla revisione-programma per l'assenza di progettualità, ponendosi essenzialmente in funzione di ratifica e accettazione del fatto compiuto".

⁴³ Esprime chiaramente questo concetto M. Cecchetti, *Osservazioni e ipotesi per un intervento di revisione dell'art. 9 della Costituzione avente ad oggetto l'introduzione di una disciplina essenziale della tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale*. Audizione presso la I Commissione permanente del Senato della Repubblica "Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica amministrazione", reperibile in www.senato.it.

⁴⁴ Cfr. A. Ruggeri, *I principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale tra interpretazioni storicamente orientate e revisioni a finalità espansiva*, in *Consulta Online*, 2022 fasc. II. L'A. scrive: "Al pari di Giano bifronte, [le revisioni costituzionali] hanno insomma doppio volto, orientato verso il passato non più attuale e verso il futuro, col fatto stesso di offrire l'ottimale disciplina possibile ai bisogni del tempo presente maggiormente avvertiti in seno al corpo sociale" (p. 590).

⁴⁵ G. Silvestri, *L'interpretazione nel diritto del lavoro*, in *Diritto pubblico*, fasc. 1, gennaio-aprile 2018, p. 24.

questo per la considerazione che “se i principi non avessero forza normativa, la Corte vedrebbe assottigliarsi, sin quasi a sparire, i giudizi in via incidentale (basti pensare all’enorme quantità di cause fondate su asserite violazioni dell’art. 3 Cost.)”⁴⁶.

Se ne deve correttamente dedurre che nulla di quello che è scritto in Costituzione – che lo era fin dall’entrata in vigore o che è stato inserito successivamente – può essere qualificato come “meramente simbolico”.

Due sono, dunque, le ragioni per le quali l’intervento del legislatore costituzionale è stato opportuno.

La prima risiede nell’esigenza, avvertita da molti, di “ristabilire i ruoli”: ammesso – e forse non concesso - che il contenuto della revisione costituzionale fosse già tutto nella giurisprudenza costituzionale, questo non è motivo sufficiente per ritenere l’intervento inutile⁴⁷.

E’, infatti, al legislatore (ed in particolare al legislatore costituzionale) che compete l’individuazione ed il riconoscimento di nuovi diritti⁴⁸ e la meritoria opera di supplenza svolta dai giudici, ordinari o costituzionali, non può e non deve far dimenticare quali siano appunto i ruoli, in un dialogo circolare certamente fruttuoso, ma che deve vedere comunque l’intervento dell’organo costituzionalmente preposto. Non fosse altro perché il diritto pretorio, proprio in quanto tale, sconta dei limiti intrinseci ed una precarietà data dall’ancoraggio al caso concreto, dalle possibili contraddittorietà dei giudicati e dalla sostanziale incertezza che lo contraddistingue, precarietà che può essere superata solo dall’intervento del legislatore⁴⁹.

Se si vuole evitare che la Costituzione sia solo “ciò che la Corte dice che essa sia”, ben venga l’intervento di modifica costituzionale.

Vi è poi una seconda ragione per la quale la riforma non è qualificabile come “inutile”, ed è la capacità conformativa che ogni testo costituzionale ha.

In questo caso, prendo in prestito le considerazioni assai condivisibili svolte da Francesco De Leonardis quando ha scritto che: “ogni testo costituzionale che parte come “riflessivo”, come una sorta di specchio del diritto materiale e vivente, tende (e deve)

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ Ho trovato pienamente condivisibile, sotto questo profilo, l’osservazione di Raffaele Bifulco per il quale “la 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”, R. Bifulco, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell’ambiente*, in *federalismi.it*, paper del 6 aprile 2022, p. 2.

⁴⁸ Cfr. A. Ruggeri, *I principi fondamentali dell’ordinamento costituzionale tra interpretazioni storicamente orientate e revisioni a finalità espansiva*, op. cit., p. 591.

⁴⁹ Osserva, a questo proposito, M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell’ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2021, p. 296: “un diritto inevitabilmente connotato da quei caratteri di frammentarietà, precarietà e incompletezza che discendono dalla sua origine casistica e che, proprio per questo, rendono di per sé ragione [...] della sicura utilità intrinseca di un intervento di normazione positiva che valga anche solo a tradurre e consolidare in proposizioni normative gli approdi giurisprudenziali che possano essere ritenuti ormai condivisi e irrettrabili, acquisendoli così definitivamente al patrimonio della Carta costituzionale e della comunità repubblicana di riferimento”.

inevitabilmente diventare nel tempo anche “conformativo” della realtà⁵⁰. L’introduzione in Costituzione di nuovi principi vale non solo in chiave di retrospettiva, quale precipitato del diritto vivente consolidato, ma altresì “come un punto di partenza per elaborazioni future”⁵¹ e nel caso di cui parliamo questo è clamorosamente evidente.

Per questa, come peraltro per qualsiasi altra riforma della Carta, si può quindi affermare che, per il solo fatto di essere state tradotte in disposizioni costituzionali, esse sono potenzialmente “riforme programma”.

6. Dal testo costituzionale all’interprete, dal noumeno al fenomeno

La domanda cruciale è allora: che succede oggi che l’“ambiente” è stato oggettivizzato ed ha assunto autonomia?

Se si passa da un testo in cui la parte (il “paesaggio”) era interpretato come il tutto (l’“ambiente”) ad una formulazione in cui si distinguono oggetti plurimi, diversi e nuovi non è forse verosimile aspettarsi che possano sorgere tra di essi conflitti?

Oggi “paesaggio” e “ambiente” sono “l’uno accanto all’altro, come due valori distinti e potenzialmente concorrenti”⁵² e non possiamo certamente escludere che questa distinzione conduca ad un ritorno, ad esempio, all’idea di “paesaggio” come valore estetico-culturale, che si torni quindi ad una interpretazione “ristretta” del termine.

E non sarebbe un tornare indietro, ma sarebbe un progredire in avanti, un arricchimento e non un depauperamento giacché l’ambiente vanta oggi una tutela a sé, non solo come diritto dell’individuo a godere di un ambiente salubre⁵³.

Lo stesso deve dirsi per gli altri due termini che sono stati affiancati a “paesaggio” ed “ambiente” nel nuovo comma 3 dell’art. 9: “biodiversità” ed “ecosistemi”.

Secondo quanto ricostruito dalla giurisprudenza costituzionale sino ad oggi, l’ambiente riguarda l’*habitat* degli esseri umani, mentre l’ecosistema riguarda la conservazione della natura come valore in sé e pertanto i due lemmi non darebbero vita ad un’endiadi. Al contrario la biodiversità, che secondo la Convenzione di Rio sulla diversità biologica del 1992 è considerata “la diversità nell’ambito delle specie, e tra le specie degli ecosistemi”, in diverse pronunce della Corte è stata accostata alla tutela dell’ambiente.

⁵⁰ F. de Leonadis, *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 *ApertaContrada*, 28 febbraio 2022, p. 6.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² A. Morrone, *Fondata sull’ambiente*, in *Le istituzioni del federalismo*, 4.2022, p. 790.

⁵³ Per questa ragione è stato scritto che “la riforma costituzionale, dunque, contribuisce ad un riequilibrio della prospettiva antropocentrica con quella ecocentrica” (L. Cuocolo, *Dallo Stato liberale allo “Stato ambientale”. La protezione dell’ambiente nel diritto costituzionale comparato*, in *DPCE on line*, n. 2/2022, p. 1080).

Le nuove formule introdotte e l'individuazione di una pluralità di oggetti "nuovi" da tutelare comporta inevitabilmente l'ampliamento dell'ambito del "costituzionalmente rilevante"⁵⁴ e questo non può che essere accolto con favore.

Peraltro - seguendo la logica del contrasto - anche quel che *non* è stato scritto nel nuovo testo dell'art. 9 Cost. ha un peso: il "clima", o più correttamente il "cambiamento climatico", è stato definito, ad esempio, come "il grande assente della riforma costituzionale"⁵⁵.

Quali conseguenze questa riscrittura potrà avere, solo il tempo ce lo saprà dire; ma deve ritenersi del tutto verosimile e – di nuovo! – fisiologico, che la nozione di ambiente, che si potrebbe continuare ad interpretare come il "tutto" o, se si vuole, come il macro obiettivo⁵⁶, possa entrare in conflitto con sé stessa, ossia con elementi, profili, aspetti che la compongono o, in quanto limite individuato oggi dall'art. 41 Cost., possa entrare in conflitto con un altro valore costituzionalmente garantito, quello dell'iniziativa economica.

Se a ciò aggiungiamo quel riferimento all'interesse delle future generazioni ("anche nell'interesse delle future generazioni" dice ora la Costituzione, con quell' "anche" che da un lato estende, ma dall'altro può essere letto come "non solo"...⁵⁷), diventa allora ancor più evidente come la riscrittura costituzionale sia andata esattamente nel senso di ampliare il catalogo dei diritti e degli interessi da tutelare⁵⁸ e, così facendo, abbia inevitabilmente ampliato le potenziali occasioni di scontro: potranno, dunque, sorgere conflitti nuovi che riguardano la dimensione individuale e quella collettiva, conflitti tra la dimensione antropocentrica e quella ecocentrica, conflitti tra quello che è oggi e quello che sarà domani.

Poiché non vorrei che quanto detto sin qui appaia come il tentativo di rimanere in una sorta di iperuranio platonico, proviamo a scendere dal noumeno al fenomeno e, a mo' di esempio, spendiamo qualche parola su due casi di conflitti che andranno composti: uno

⁵⁴ Secondo quanto proposto da M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, op. cit. p. 299.

⁵⁵ Cfr. F. Gallarati, *Tutela costituzionale dell'ambiente e cambiamento climatico: esperienze comparate e prospettive interne*, in *DPCE on line*, n. 2/2022, in cui si legge: "Sebbene concepito inizialmente come un sotto-settore del diritto dell'ambiente, negli ultimi decenni il diritto climatico è infatti cresciuto in estensione e in importanza, sia a livello nazionale che sovranazionale, e ha acquisito progressivamente alcuni tratti distintivi propri, tanto da condurre parte della dottrina ad identificare nel climate change law una branca a sé stante del diritto, o finanche a teorizzare la riconduzione del diritto dell'ambiente all'interno del macro-settore del diritto climatico" (p. 1089).

⁵⁶ Cfr. M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, op. cit., p. 300.

⁵⁷ L. Cuocolo, *Dallo Stato liberale allo "Stato ambientale". La protezione dell'ambiente nel diritto costituzionale comparato*, op. cit., p. 1080.

⁵⁸ Cfr. M. Cecchetti, *La disciplina sostanziale della tutela dell'ambiente nella Carta repubblicana: spunti per un'analisi della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 4.2022, p. 802: "Del tutto opportunamente, dunque, il legislatore costituzionale ha scelto di introdurre nella Carta il riferimento esplicito all'«ambiente» come oggetto unitario e onnicomprensivo, al tempo stesso, però, avendo cura di declinarne le principali componenti, ossia, per un verso, lasciando inalterato il tradizionale e fecondissimo riferimento al «paesaggio» contenuto nel comma 2 dell'art. 9, per l'altro, introducendo gli ormai consolidati riferimenti alla tutela della «biodiversità» e degli «ecosistemi».

conclamato, quello rappresentato dalle energie rinnovabili, ed uno potenziale, rappresentato dall'utilizzo di alcune biotecnologie.

Le rinnovabili: il *green deal* della Ue, cui sono legati i finanziamenti del piano di ripresa, impone all'Italia di installare impianti alimentati a fonti rinnovabili (vento, sole, acqua) per una potenza complessiva di 120mila megawatt, 6.500 megawatt l'anno; senza adeguate forme di incentivi, il nostro paese è ben lontano dal poter raggiungere gli obiettivi prefissati per il 2030.

Il problema è però che le fonti rinnovabili d'energia sono tra quelle a bassa densità energetica, il che significa che hanno bisogno di ampie estensioni di terreno per produrre l'energia. Ma non solo: le centrali idroelettriche con la diga hanno bisogno di allagare intere vallate con conseguente forte impatto sulla fauna e sulla flora ittica; i pannelli solari per il fotovoltaico impongono l'occupazione di vaste superfici sottraendole ad esempio alle colture di prodotti, magari con mercato ridotto, ma di pregio; le pale degli impianti eolici possono rappresentare obiettivamente una servitù ingombrante per il paesaggio, oltre ad avere ripercussioni sulle abitudini dei volatili e dunque sugli equilibri degli ecosistemi.

Le scelte compiute dal legislatore in sede di attuazione del PNRR vanno in una direzione molto chiara di semplificazione e di agevolazione della realizzazione di impianti di rinnovabili⁵⁹. In un primo momento il recepimento della Direttiva 2018/2001/UE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (c.d. RED II), aveva portato al D. lgs. 199/2021 volto ad "accelerare il percorso di crescita sostenibile del Paese, recando disposizioni in materia di energia da fonti rinnovabili", che sulla base dei principi e criteri direttivi impartiti dall'art. 5 della Legge delega n. 53/2021, dettava una disciplina per la individuazione delle aree idonee e non idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili, "*nel rispetto delle esigenze di tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, delle aree agricole e forestali nonché delle specifiche competenze dei Ministeri dei beni culturali e dell'ambiente, privilegiando l'utilizzo di superfici di strutture edificate e aree non utilizzabili per altri scopi*". Oggi, le modifiche introdotte dal DI 24 febbraio 2023, n. 13 prevedono che il Ministero della cultura partecipa al procedimento unico, relativamente ai progetti di impianti "localizzati in zone sottoposte a tutela, anche in itinere... nonché nelle aree contermini a quelle sottoposte a tutela", esprimendo solo un parere obbligatorio ma non vincolante.

Il contrasto sembra, dunque, destinato ad acuirsi ed infatti il giudice amministrativo già è impegnato in diversi casi paradigmatici, come quello della realizzazione dell'impianto fotovoltaico nell'area agricola nei pressi di Siracusa e Noto, zona nella quale è prevista anche l'istituzione del Parco nazionale degli Iblei, proprio in ragione delle sue peculiarità ambientali, naturali, culturali, ed archeologiche⁶⁰.

⁵⁹ Per una ricostruzione dell'impatto del PNRR proprio in materia di paesaggio, si veda V. De Santis, *PNRR e paesaggio*, in *PasSaggi costituzionali*, n. 2/2022, p. 100 e ss.

⁶⁰ Nell'ordinanza emessa dal Tar Sicilia con cui è stata accolta la richiesta di sospensiva del provvedimento autorizzatorio unico regionale (Paur), ottenuto a giugno dalla società *Lindo*, si legge: "Deve ritenersi prevalente, allo stato, la necessità di evitare il pericolo, accresciuto dalle notevoli dimensioni dell'impianto, di un'irreversibile trasformazione dell'area".

Un altro esempio di conflitto tra paesaggio ed ambiente è offerto, come si diceva, dall'uso delle biotecnologie.

Proprio nel manuale Caravita ci viene ricordato come in ambito europeo, le biotecnologie ambientali possono essere definite come "l'applicazione degli strumenti scientifici biotecnologici alla *soluzione* dei problemi ambientali"⁶¹.

Sappiamo bene però che il giudizio su di esse non è affatto unanime.

Gli scettici nei confronti, ad esempio, degli OGM sostengono da sempre che l'introduzione di questi organismi ingegnerizzati potrebbe creare dei danni ambientali incalcolabili: gli OGM, in quanto organismi selezionati, potrebbero prendere il sopravvento sulle specie selvatiche, portando all'estinzione di queste ultime e conseguenzialmente ad una drastica riduzione delle biodiversità. Oltre a ledere le biodiversità in campo vegetale, l'introduzione della resistenza a particolari parassiti potrebbe alterare in maniera irreversibile, si sostiene, l'intero ecosistema con conseguenze, appunto, irreversibili. "Un ulteriore danno ambientale - si legge in rete - sarebbe quello di appiattire il paesaggio": se dovessero prendere il sopravvento le coltivazioni OGM, l'unicità di alcune coltivazioni si perderebbe e l'effetto "visivo" potrebbe essere quello di una "standardizzazione paesaggistica"⁶².

È noto, tuttavia, che gli OGM presentino diversi importanti vantaggi, quali ad esempio la resistenza ai patogeni ed ai parassiti (virus, batteri, insetti) che può consentire di ridurre drasticamente l'uso di pesticidi; così come è noto che la resistenza a stress ambientali (tolleranza alla siccità, al freddo, alla salinità) può sensibilmente contribuire a proteggere i raccolti e ad estendere la coltivazione a quelle terre, cosiddette "marginali", attualmente non utilizzabili.

Ci sono poi studi molto interessanti, sui quali non ho modo di soffermarmi in questa sede, sul ruolo delle ibridazioni anche in ambito animale, proprio con riferimento ai processi di cambiamento climatico ed al "conflitto" insito nel concetto stesso di ibrido (migliora la specie o la "sporca"?).

Come è evidente, un ruolo fondamentale lo giocano le conoscenze scientifiche⁶³ che devono essere poste alla base della valutazione costi-benefici nell'utilizzo di queste tecnologie. Resta chiaramente in capo al decisore politico la scelta su come regolamentare un ambito così delicato, ma in questo è assolutamente fondamentale che questi sia supportato

⁶¹ B. Caravita, L. Cassetti, A. Morrone, *Diritto dell'ambiente*, op. cit., p. 45.

⁶² Cfr. P. Migliorini, *L'impatto ecologico degli OGM*, sul sito www.biodinamica.org, 3 settembre 2010.

⁶³ Richiama correttamente l'attenzione sull'importanza dell'istituzionalizzazione di un organismo come l'International Panel on Climate Change (IPCC) da parte della comunità internazionale R. Bifulco, *"Il compito che definisce la nostra generazione": la l. cost. 1/2022 nella prospettiva dell'Environmental Constitutionalism*, op. cit. p. 50. L'A. sottolinea come l'aver introdotto, in un campo estremamente conflittuale, la voce della scienza abbia avuto già come conseguenza che "la Cassazione olandese nel caso Urgenda e il Tribunale costituzionale federale tedesco nella sentenza del 24 marzo 2021 (Primo Senato), nelle loro importanti decisioni in materia di cambiamento climatico, hanno fatto intenso riferimento ai report dell'IPCC, quasi fosse una specie di norma interposta di natura scientifica".

dalla scienza, in modo che sia messo in grado di adottare scelte coerenti con il principio di precauzione⁶⁴.

Ciò non toglie che la composizione non sia affatto semplice da effettuare, neppure con il conforto della scienza. Anche perché nessuno scienziato degno di questo nome affermerà mai una “Verità assoluta”, ma al più raccoglierà prove ed evidenze scientifiche che presentano un errore statisticamente accettabile, consapevole che quello che è (scientificamente) fondato oggi potrebbe essere (scientificamente) confutato domani.

7. Equilibrio ecologico ed equilibrio costituzionale. Considerazioni conclusive (in bilico)

Proviamo a tirare le fila del discorso.

Il bilanciamento mette in luce una caratteristica ineliminabile dei diritti e dei principi costituzionali, cioè che i diritti non vivono in isolamento, ma si trovano in una situazione di continua interazione potenzialmente conflittuale. Questo comporta che sia fisiologico che si proceda, con riferimento alle situazioni concrete, ad operazioni di bilanciamento, operazioni che si concretizzano nel distinguere e modulare di volta in volta i livelli di tutela, trovando una composizione. Si tratta in buona sostanza di mediare, di abbandonare la logica del “tutto o niente” per approdare a quella del “possibile e ragionevole”⁶⁵.

Chi deve compiere questa operazione? A chi spetta il compito di comporre il conflitto che la costituzione incorpora? Anche alla luce di quanto avvenuto in materia di ambiente, la risposta è che spetta tanto al legislatore quanto al giudice.

E a chi spetta ampliare il catalogo dei diritti? Anche in questo caso, la risposta è che spetta tanto al legislatore costituzionale quanto al giudice costituzionale.

Sotto quest’ultimo profilo c’è, infatti, da attendersi che il nuovo testo dell’art. 9 Cost. riattivi quel circolo virtuoso che partendo dal testo (la Carta) arriva all’interprete (la Corte) e torna indietro; la forza innovativa della modifica costituzionale non potrà non essere riconosciuta dalla giurisprudenza in sede di applicazione concreta ed il giudice costituzionale ricomincerà daccapo la sua opera di formazione giurisprudenziale del diritto, ma lo farà dovendosi confrontare inevitabilmente con nuovi impulsi, nuove sollecitazioni, nuovi parametri.

Tutto questo tenendo sempre presente che si tratta, pur sempre, di scelte da operare tra valori di pari rilevanza costituzionale, il che significa che nessuno dei diversi valori potrà aprioristicamente definirsi prioritario.

D’altra parte, la radice del termine “bilanciamento” – ossia “bilancia” – richiama il concetto di “pesi in equilibrio” (da cui anche “ponderazione”, che infatti viene usato talvolta come sinonimo di “bilanciamento”). E proprio di *punto di equilibrio* trovato dal legislatore in

⁶⁴ Assai significativa sotto il profilo del rapporto tra dati tecnico-scientifici e discrezionalità politica le sentt. 14 e 15/2023 con cui la Corte costituzionale si è pronunciata in materia di vaccinazioni da Covid-19.

⁶⁵ Così A. D’Aloia, *L’art. 9 Cost. e la prospettiva intergenerazionale*, in *PasSaggi costituzionali*, n. 2/2022, p. 27.

materia di rinnovabili parla, ad esempio, la sent. 199/2014, pronuncia in cui la Corte costituzionale afferma chiaramente che “la tutela del territorio, nella dimensione paesaggistica, storico-culturale, di biodiversità, di particolari produzioni agroalimentari, rappresenta *un interesse costituzionale potenzialmente confliggente*, essendo evidente che l’installazione degli impianti – con particolare riferimento a quelli eolici – può alterare l’assetto territoriale”.

Il fine ultimo delle politiche ambientali dovrà dunque essere, tanto più oggi dopo la riforma dell’art. 9 Cost., la ricerca costante di un punto di equilibrio tra i diversi diritti tutelati: un equilibrio costituzionale ragionevole che assomiglia molto proprio a quell’ “equilibrio ecologico” che – come ricorda Morrone⁶⁶ – è stato introdotto nella grammatica giuridica ambientale da Beniamino Caravita.

Scrivendo Caravita, nel manuale: “E’ possibile trovare un significato autonomo ed unitario della nozione di ambiente (e di quella, relativa e conseguente, di tutela dell’ambiente) solo accogliendo, con tutti i limiti che ne conseguono, la prospettiva ecologica”⁶⁷. In questa logica “ambiente va inteso come equilibrio ecologico, di volta in volta, della biosfera e dei singoli ecosistemi di riferimento”⁶⁸. A questo aggiungeva, però, che “l’equilibrio ecologico non è [...] quello di ambienti irrealisticamente “naturali”, ma quello delle situazioni *concrete* dove l’uomo e gli esseri viventi operano”⁶⁹.

Volendo azzardare un paragone finale, neppure la Costituzione è un “ambiente irrealisticamente naturale” in cui diritti, interessi e valori sono già composti tra loro, ma è un *sistema* che va calato nelle situazioni concrete e per il quale, dunque, occorre trovare, al pari dell’equilibrio ecologico, un equilibrio costituzionale.

⁶⁶ Cfr. A. Morrone, *Fondata sull’ambiente*, op. cit., p. 787.

⁶⁷ B. Caravita, L. Cassetti, A. Morrone, *Diritto dell’ambiente*, op. cit., p. 31.

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ *Ibidem*.