

ANNALI DI DIRITTO COSTITUZIONALE

DIRETTI DA AUGUSTO BARBERA E ANDREA MORRONE

FONDATA
SULL'AMBIENTE

PER UN NUOVO PATTO
COSTITUZIONALE E
LA SUA IMPLEMENTAZIONE

A CURA DI
ANDREA MORRONE, ANNA MARIA NICO,
ANNA PAPA

SEMINARIO GIURIDICO
DELLA UNIVERSITÀ DI BOLOGNA
CCCLIV

ANNALI
DI
DIRITTO COSTITUZIONALE

DIRETTI DA
AUGUSTO BARBERA E ANDREA MORRONE

Direzione

Augusto Antonio Barbera (Emerito dell'Alma Mater Studiorum - Università di Bologna)
Andrea Morrone (Alma Mater Studiorum - Università di Bologna)

Comitato scientifico

Armin von Bogdandy (Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law in Heidelberg)
Chiara Bologna (Alma Mater Studiorum - Università di Bologna)
Ana Maria Carmona Contreras (Universidad de Sevilla)
Corrado Caruso (Alma Mater Studiorum - Università di Bologna)
Marcello Cecchetti (Università di Sassari)
Edgar Corzo Sosa (Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM)
Thierry Di Manno (Université de Toulon)
Caterina Domenicali (Alma Mater Studiorum - Università di Bologna)
Federico Fabbrini (Dublin City University)
Tomaso F. Giupponi (Alma Mater Studiorum - Università di Bologna)
Marco Goldoni (University of Glasgow)
Maria Pia Iadicicco (Università della Campania "Luigi Vanvitelli")
Marta Morvillo (University of Amsterdam)
Diletta Tega (Alma Mater Studiorum - Università di Bologna)

Redazione

Alberto Arcuri (Alma Mater Studiorum - Università di Bologna)
Francesco Medico (Alma Mater Studiorum - Università di Bologna)

A CURA DI
ANDREA MORRONE, ANNA MARIA NICO, ANNA PAPA

FONDATA SULL'AMBIENTE
PER UN NUOVO PATTO COSTITUZIONALE
E LA SUA IMPLEMENTAZIONE

Bologna
University Press

Finanziato dall'Unione Europea – NextGenerationEU a valere sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – Missione 4 Istruzione e ricerca – Componente 2 Dalla ricerca all'impresa – Investimento 1.1, Avviso PRIN 2022 DD N. 1409 del 14/09/2022, dal titolo “Founded on the Environment: a new constitutional pact and its implementation”, codice progetto: P2022W5Y3S, CUP J53D23019040001



Fondazione Bologna University Press
via Saragozza 10 – 40123 Bologna
tel. (+39) 051 232 882
info@buponline.com
www.buponline.com

Quest'opera è pubblicata sotto licenza Creative Commons CC BY-4.0

ISBN 979-12-5477-778-7
ISBN on line 979-12-5477-779-4
DOI 10.30682/sg354
ISSN 2283-7396

Impaginazione: DoppioClickArt (Bologna)

Prima edizione: aprile 2026

INDICE

ANDREA MORRONE	
<i>La Costituzione dell'ambiente fondamento della Repubblica</i>	9

SEZIONE I. FONDAMENTI. DAI VALORI ALLE POLITICHE

ANNA PAPA	
<i>La tutela dell'armonia di un territorio, ovvero dell'equilibrio (possibile) tra beni culturali, paesaggio e ambiente</i>	25
ANNA MARIA NICO	
<i>Il principio fondamentale dell'ambiente e l'attività economica</i>	37
FABIO FERRARO	
<i>Tutela ambientale versus competitività economica: il paradigma della sostenibilità</i>	45
VALERIA DE SANTIS	
<i>Competitività, semplificazione ambientale e deregolazione: compromessi e arretramenti sulla transizione ecologica</i>	65
MARTA FERRARA	
<i>L'ambiente da materia a formante. Le ricadute sistemiche ancora aperte</i>	77
SANDRO STAIANO	
<i>Lo stato delle cose dopo la revisione costituzionale</i>	87
GLORIA MARCHETTI	
<i>Il principio fondamentale ambientalista e l'equo bilanciamento tra interessi ambientali ed economici</i>	99
ANTONIO GUSMAI	
<i>Oltre il bilanciamento. Il dovere pubblico di tutela ecosistemica quale parametro autosufficiente di costituzionalità</i>	111

LAURA RONCHETTI
Equilibrio ecosistemico e nuovi bilanciamenti 125

ALBERTO ARCURI
Dai valori alle politiche: la programmazione economica a fini socio-ambientali 135

SEZIONE II. ORGANIZZAZIONE. DAL CENTRO ALLE PERIFERIE

MONICA DELSIGNORE
Quando l'ambiente entra in Costituzione: possibili effetti sull'organizzazione dell'amministrazione centrale 153

MARCELLO CECCHETTI
Tutela ecologica e riparto costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni: gli assetti consolidati e le prospettive di possibile evoluzione dopo la riforma costituzionale del 2022 163

ANDREA NAPOLITANO
Ambiente, salute e livelli di governo. L'effettività dei nuovi principi costituzionali tra pluralismo territoriale e unità della Repubblica 189

MARIA GRAZIA NACCI
Prospettive della differenziazione regionale in materia ambientale dopo la sent. n. 192 del 2024 della Corte costituzionale 201

DANIELA MESSINA
Tutela dell'ambiente e riparto di competenze: riflessioni a partire dalla sentenza "Terra dei Fuochi" 213

STEFANIA CAVALIERE
Energie rinnovabili: un'ottica sostenibile per il futuro regionale 227

LEANDRA ABBRUZZO
La città come spazio dei diritti e della tutela ambientale 239

CATERINA DOMENICALI
La policy della mobilità nel paradigma della sostenibilità: un'esigenza di trasformazione politica 251

SEZIONE III. STRUMENTI E CASE STUDY. DALLE NUOVE SOGGETTIVITÀ ALLA TUTELA GIURISDIZIONALE

YLENIA GUERRA
Un patto intergenerazionale. Prime note sulle generazioni future come possibile elemento implicito del concetto costituzionale di popolo 261

GIACOMO PALOMBINO	
<i>La tutela dell'ambiente "anche nell'interesse delle future generazioni": a proposito della valutazione di impatto generazionale</i>	273
PAOLA MAZZINA	
<i>Il "governo" del mare. Le aree marine protette e le prospettive future</i>	283
ALBERTO LUCARELLI	
<i>Beni comuni e conflitti alla base della effettiva democrazia partecipativa</i>	293
LAURA STARACE	
<i>Ambiente e patrimonio culturale dopo la riforma costituzionale. Tra "naturale connessione" e possibili conflitti</i>	301
FRANCO SICURO	
<i>I rinnovati artt. 9 e 41 Cost. nell'interpretazione giurisdizionale: limiti e prospettive</i>	313
GIANCARLO MONTEDORO	
<i>Il sistema di tutele giurisdizionali in materia ambientale: prospettive evolutive in attuazione dell'art. 9 Cost.</i>	327
BIBLIOGRAFIA	339

LA COSTITUZIONE DELL'AMBIENTE FONDAMENTO DELLA REPUBBLICA

Andrea Morrone*

La Repubblica è “fondata sull’ambiente” perché ha, ora, la sua “Costituzione dell’ambiente”.

La codificazione costituzionale ha un suo valore intrinseco. Rappresenta la decisione fondamentale intorno ad un bene ritenuto essenziale, che il testo della Carta repubblicana non contemplava nella sua versione originaria. La tutela dell’ambiente, degli ecosistemi, della biodiversità, degli animali, anche nell’interesse delle future generazioni entra tra i principi fondamentali della Repubblica. Si affianca a quelli esistenti, arricchendo il contenuto essenziale del patto costituyente.

La Repubblica è fondata sull’ambiente, tanto quanto è fondata sulla democrazia, sul lavoro, sui diritti e sui doveri che caratterizzano lo sviluppo della personalità, sull’eguaglianza in tutte le sue manifestazioni, sull’unità e sulla differenziazione del Paese, sulla tutela delle minoranze, delle confessioni religiose, del paesaggio e del patrimonio culturale, sulla sovranità limitata dall’apertura a processi di integrazione internazionale. Nella bandiera tricolore, come simbolo costituzionale, l’identità repubblicana si è arricchita di nuovi valori e principi.

Per comprendere il senso e la portata della Costituzione dell’ambiente una strada è quella di capire da dove venivamo.

Fino solo alla metà degli anni Ottanta la tutela dell’ambiente non aveva un “valore” definito, risolvendosi in una serie di discipline che, disorganicamente, si occupavano di aspetti o profili particolari. La definizione “tripartita” di Massimo Severo Giannini (territorio, paesaggio, inquinamenti) rappresentava il massimo consentito da una legislazione che non permetteva affatto molti voli ermeneutici (GIANNINI 1973, 1). Come sempre, è stata la spinta di grandi disastri ecologici a muovere le cose¹.

* Alma Mater Studiorum - Università di Bologna.

¹ Le “maree nere”: Torrey Canyon 1967 in Cornovaglia, Amoco-Cadiz 1978, in Bretagna, Exxon-Valdez 1989 in Alaska, Prestige 2002 in Galizia, Deepwater Horizon 2010 nel Golfo del Messico; gli incidenti nucleari: Three Mile Island in Pennsylvania 1979; Chernobyl 1986 in Ucraina, Fuku-

Le istituzioni europee, dopo la direttiva Seveso, hanno allargato il proprio spettro alle politiche ambientali (Atto Unico Europeo). È nato in quegli anni il Ministero dell'Ambiente (l. n. 349 del 1986) e, con esso, la forma di governo parlamentare ha allargato la propria *agenda setting* a obiettivi di protezione nuovi, trasversali, destinati a misurarsi con la crisi, divenuta nel frattempo profonda, dello Stato sociale e delle forme tradizionali di intervento pubblico nell'economia. In questo contesto, in cui si andavano affermando politiche di deregolazione e privatizzazione (di quelli che fino a quel momento erano beni pubblici o comuni), la tutela dell'ambiente ha stentato ad assumere una sagoma giuridica in maniera autonoma e organica. Essa continuava a risolversi in una pluralità di strumenti, incidenti su molteplici settori di intervento, figli di una legislazione (europea, nazionale, e regionale) sovradimensionata, caotica e frammentaria.

Anche da un punto di vista teorico, il diritto dell'ambiente ha faticato a farsi riconoscere. Oggi, di fronte alla codificazione costituzionale può apparire piuttosto scontato apprezzare il valore dei beni evocati negli artt. 9 e 41 della Costituzione. Non era così prima.

Se guardiamo alla letteratura italiana, erano del tutto residuali i tentativi di dare alla protezione dell'ambiente una visione unitaria e di dimensione costituzionale.

Lo aveva proposto, fin dagli anni Sessanta, Alberto Predieri, con la sua originale lettura dell'art. 9 Cost. sul paesaggio come "forma del Paese" (PREDIERI 1969; 1981). Un'interpretazione estensiva di una disposizione certamente innovativa e che, fin dal dibattito della Costituente, non poteva certo ritenersi chiusa nella mera protezione del patrimonio culturale del Belpaese. La teoria di Predieri aveva uno scopo concreto: ordinare gli interventi sul territorio, *in primis* quelli urbanistici, collocandoli nella dimensione onnicomprensiva del paesaggio, che avrebbe dovuto rappresentare la cornice all'interno della quale svolgere legittimamente l'attività economica di modificazione dell'ambiente naturale.

Anche se era possibile – seguendo Predieri – considerare l'ambiente come ricompreso nel paesaggio, non poteva certo dirsi che questa prospettiva fosse quella seguita dalla legislazione repubblicana, o quella valorizzata dalla dottrina e dalla giurisprudenza prevalenti. Nella maggior parte dei casi la tendenza era di fare del diritto dell'ambiente una formula descrittiva, che abbracciava differenti e specifiche forme di tutela, civilistica, penalistica, amministrativistica². Era del tutto assente – al netto di Predieri – una visione costituzionale.

shima 2011 in Giappone; i rifiuti tossici come la diossina di Seveso 1976, di Love Canal nello Stato di New York 1980, l'incidente di Bhopal in India nel 1984; e i grandi problemi ambientali come le piogge acide, il buco dell'ozono, la desertificazione, l'impoverimento del patrimonio genetico, il *climate change* ecc.

² Per le teorie sull'ambiente costruite mediante gli strumenti privatistici: PATTI 1987, 293 ss.; FRANCIOSI 1990, 67 ss.; per la concezione amministrativistica dell'ambiente ricondotta alle aree della gestione sanitaria e urbanistico-territoriale CAPACCIOLI, DAL PIAZ 1980, 287 ss.; per la teoria delle "utilità" sottese all'ambiente ALBAMONTE 1989, 8 ss.; per il criterio selettivo in base alle risorse ambientali

È stato merito indiscusso di Beniamino Caravita avere costruito le fondamenta per un “diritto pubblico dell’ambiente” (CARAVITA 1990). L’aggettivo è importante. Per la prima volta la protezione dell’ambiente viene collocata nei piani alti del diritto costituzionale. Tra i fondamenti della Repubblica.

L’interpretazione degli artt. 2, 9 e 32 Cost. diventa la base per radicare nella Carta costituzionale la protezione di un nuovo valore. Caravita va oltre. Per la prima volta, in modo organico e sistematico (nel 1986, insieme a Stefano Nespore, Caravita fonda la *Rivista giuridica dell’ambiente*), il diritto dell’ambiente ha modo di trovare la sua ragion d’essere in una nozione unitaria, tratta dalle scienze dure: l’ambiente sottende la nozione di “equilibrio ecologico”, di volta in volta, della biosfera o degli ecosistemi di riferimento (CARAVITA 1990, 53).

Questa visione non era rimasta isolata. Trovava appigli importanti nella giurisprudenza costituzionale che, dalla seconda metà degli anni Ottanta, cominciava a distinguere “paesaggio” e “ambiente” (superando Predieri), e a considerare quest’ultimo come uno dei valori primari dell’ordinamento costituzionale. Primarietà, trasversalità, integralità, unitarietà diventano concetti ricorrenti nelle motivazioni delle sentenze costituzionali³. Punti di riferimento, altresì, per valutare la legislazione vigente e – obiettivo questo rimasto quasi inavuto – per orientare gli sviluppi della futura normazione (le novità più significative, figlie di una feconda collaborazione tra giudici e legislatore, hanno riguardato la legge sulle aree protette e quella sulla difesa del suolo).

Ciò nondimeno, la teoria della tutela dell’ambiente come “valore costituzionale” è rimasta patrimonio di pochi. In fondo, quell’idea si poteva trovare soprattutto nel ristretto gruppo di intellettuali che, in quegli anni, lavorava intorno alla *Rivista giuridica dell’ambiente* o seguiva le orme dei Padri del diritto pubblico dell’ambiente (oltre a Caravita, ricordo Stefano Grassi, Antonio Baldassarre e, tra i più giovani di allora, Marcello Cecchetti, Antonio Ferrara, Giulio Salerno, Tania Groppi, Donata Borgonovo Re, Francesca Migliarese, e il sottoscritto).

Nella stessa giurisprudenza costituzionale, a ben vedere, la tutela dell’ambiente era incerta (non si riusciva a sciogliere il nodo della fattispecie: “diritto”, “bene”,

ONIDA 1986; per la teoria del danno ambientale come danno erariale MADDALENA 1990 e Corte dei Conti, I, 20 settembre 1975, n. 180.

³ In uno dei suoi precedenti più importanti la Corte costituzionale ha stabilito che “in una corretta e moderna concezione” l’ambiente è un “valore costituzionalmente garantito e protetto”, dal contenuto “integrale”, nel senso che in esso si ritrovano sommati una pluralità di valori, non limitabili solo agli aspetti estetico-culturali (provenienti dalla norma sulla tutela del paesaggio), sanitari (come vuole l’art. 32 sul diritto alla salute) ed ecologici con le connesse situazioni giuridiche soggettive, ma comprensivi pure di esigenze e di istanze partecipative. La loro realizzazione impegna tutti i soggetti pubblici, mediante moduli improntati a leale collaborazione, e anche gli stessi componenti della collettività statale, dei quali non può essere trascurato il positivo contributo per una efficace tutela dei beni ambientali (Corte cost. sent. n. 302 del 1994).

“valore”⁴), e riceveva una valorizzazione nella misura in cui fosse la legislazione a farsene carico. Essa risentiva dell'ipertrofia e della frammentarietà della normazione e, soprattutto, dell'assenza di un quadro di principi costituzionali di riferimento.

La “lotta per il diritto dell'ambiente” era – ed è ancora oggi – una lotta per una codificazione di principi di tutela. Gli unici principi disponibili venivano dal diritto europeo ma, come tutte le disposizioni dei Trattati, anch'essi senza “effetto diretto”, dipendendo dalle fonti derivate di attuazione. Sul piano interno, invece, non si è riusciti a (ri)strutturare la protezione ambientale in principi positivi⁵.

In Francia, unico Paese degli Stati membri, la Costituzione si è arricchita di una *Charte de l'environnement*, che codifica le direttive fondamentali del *droit de l'environnement*, entrata a fare parte del Preambolo e, quindi, del “*bloc de constitutionalité*”, posta al vertice della gerarchia delle norme dell'ordinamento.

Nella Penisola, invece, di fronte a quella che sembrava un'impossibile revisione costituzionale⁶, la strada su cui si sono investite maggiori risorse è stata quella di una codificazione ambientale, i cui contenuti, tuttavia, sono rimasti irrisolti, fin dalla scelta del contenitore (la discussione si è incagliata sulla ricerca del mezzo più adeguato allo scopo: a seconda delle circostanze, testo unico, codice, legge generale, legge di principi). Anche la difficoltà di decidere il mezzo della razionalizzazione legislativa dimostrava che sul valore ambiente non si era raggiunta ancora una diffusa consapevolezza. Basta ritornare al nodo definitorio: è rimasta del tutto isolata la tesi sull'equilibrio ecologico; e, ciò nondimeno, ad essa non ne sono state affiancate altre. La stessa giurisprudenza non fornisce definizioni sicure⁷, salvo adottare, di volta in volta, quelle risultanti dal diritto vigente interno ed europeo.

La revisione del titolo V ha smosso le acque. Anche se solo, ma è stato significativo, nella direzione di stabilire un criterio di allocazione della legislazione, affidando la “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema” (al singolare) alla competenza esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, lett. s) Cost.).

Se, da un lato, la tutela dell'ambiente è entrata in Costituzione, dall'altro, non se ne è qualificato affatto il valore. La positivizzazione ha configurato una *policy* pubblica, così come, del resto, accade sul piano europeo all'interno del Trattato sull'Unione (art. 3: «un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente»).

⁴ Cfr. Corte cost. sentt. nn. 210 del 1987, 641 del 1987 (rispettivamente per la tesi del diritto fondamentale della persona, del bene immateriale unitario), nonché 167 del 1987, 744 del 1988, 1031 del 1988, 324 del 1989, 127 del 1990, 437 del 1991, 54 del 1994 e 302 del 1994 (per la qualificazione in termini di valore primario o fondamentale).

⁵ Sulla codificazione ambientale e i suoi fallimenti, cfr. MORRONE 2026. Nondimeno, fondamentale è stata la dottrina che ha elaborato in via induttiva i principi di tutela: CECCHETTI 2000.

⁶ Il precedente, rimasto incompiuto, della l. cost. n. 1/2022 è stato il progetto approvato in prima lettura il 28 ottobre 2004: cfr. Atto Senato n. 553-1658-1712-1749-B. Cfr. GRASSI 2012.

⁷ Tra le soluzioni più importanti resta comunque quella che ha accolto la “visione più ampia, basata primariamente sugli interessi ecologici e, quindi, sulla difesa dell'ambiente come bene unitario, pur se composto da molteplici aspetti rilevanti per la vita naturale e umana”: cfr. Corte cost. sentt. nn. 1028 e 1030 del 1988 (redatte, non a caso, da A. Baldassarre).

Una “materia” la cui definizione e i cui contorni, peraltro, restano oscuri, affidati alla legislazione e, in seconda battuta, alla giurisprudenza costituzionale. Si noti il passaggio dal “valore costituzionale trasversale” alla “materia trasversale”. La giurisprudenza precedente la revisione del titolo V riferiva la “trasversalità” all’ambiente come “valore primario”, quella successiva all’ambiente e all’ecosistema come “materia”. A seconda delle epoche e delle sensibilità dei giudici costituzionali che hanno composto la Consulta, l’ambiente è stato *diversamente* apprezzato: prima un bene immateriale, poi un bene materiale⁸. Non più, con la ricorrenza di ieri, un valore fondamentale, però.

Quel che voglio sottolineare, in definitiva, è che il diritto vivente sulla protezione dell’ambiente ha certamente collocato la relativa problematica nel quadro dei valori costituzionali, ma ha lasciato le forme della sua tutela all’incerto divenire della legislazione e della giurisprudenza. Senza un parametro costituzionale scritto, insomma, qualsiasi valore o principio è destinato a vivere nell’incertezza e nell’ambiguità.

La riscrittura degli artt. 9 e 41 Cost. è allora una vera e propria revisione che ha codificato la protezione dell’ambiente. Alle sue spalle v’è una tradizione di oltre cinquant’anni di lotta per il diritto ambientale. Davanti, però, v’è l’orizzonte di una nuova Costituzione dell’ambiente.

Dopo la revisione, quell’opinione marginale e incerta sulla primarietà della protezione ambientale è destinata a diventare la dottrina di una Repubblica fondata sull’ambiente.

Oggi il testo costituzionale si esprime apertamente, non lascia supporre. L’interprete non è più sovrano: è un cortigiano destinato a seguire le parole della sua signora la Costituzione. E, tra gli interpreti, il primo ad essere obbligato costituzionalmente è il legislatore, cui spetta il dovere istituzionale di sviluppare le forme di tutela prescritte dagli artt. 9 e 41 Cost.

Sostenere che la Repubblica è fondata sull’ambiente equivale, semplicemente, a leggere il testo della Costituzione laddove impone espressamente la tutela. Prima quest’obbligo non c’era, e neppure la giurisprudenza era arrivata a tanto. La Repubblica è coinvolta direttamente e responsabilmente, in tutte le sue forme e i suoi poteri, pubblici e privati, nazionale, regionale e locali, istituzioni, associazioni, singoli cittadini. Un dovere di cura degli esseri viventi che, in virtù del testo scritto, ha tra i suoi destinatari anche le future generazioni.

Su quest’ultimo punto, mi pare che la novità sia assoluta. Basti ricordare il dibattito precedente quando, a parte qualche voce favorevole, la stragrande maggioranza della letteratura aveva negato (e continua a negare oggi) qualsiasi rilievo a soggettività “irreali” e, perciò, del tutto irrilevanti per il diritto⁹. Nonostante la vicenda di quei

⁸ Così Corte cost. sent. n. 378 del 2007 che considera l’ambiente un “bene della vita, materiale e complesso, la cui tutela comprende anche la tutela e la salvaguardia delle qualità e degli equilibri delle singole componenti”; la sent. n. 225 del 2009 parla di contenuto al tempo stesso “oggettivo” e “finalistico”. La teoria del bene immateriale è in Corte cost. sent. n. 641 del 1987.

⁹ La tesi contraria in LUCIANI 2008, 145; quella favorevole in BIFULCO 2008.

Paesi, come la Francia e la Germania¹⁰, che hanno imboccato per primi questa strada, nella nostra esperienza giuridica alcune timide manifestazioni relative alla protezione di quel ritenuto “fantasma” sono emerse nella giurisprudenza sul tema della “equità intergenerazionale”¹¹. Guarda caso, introdotto, nel discorso costituzionale, grazie ad un'altra revisione, orientata – ancora secondo un'ottica scettica e miope – solo a farsi carico di un generico equilibrio tendenziale di bilancio, ma che, invece, impone di ripesare le decisioni fondamentali sulle risorse pubbliche nella prospettiva presbite di patti intergenerazionali. Un'equità tra generazioni, presenti e future, giustiziabile e, quindi, destinata a diventare effettiva.

Fa sorridere, certo, una prima attuazione di questo principio enunciato dall'art. 9 Cost.: la “valutazione di impatto intergenerazionale” (art. 4, l. n. 167/2025) può sembrare a ragione il classico topolino partorito dalla montagna. Eppure, è un primo passo, che prende sul serio un interesse (quello delle future generazioni) con cui molti degli interpreti più autorevoli (ma non il nostro Parlamento) non sembrano ancora disposti a fare i conti. Anche ora, nonostante il testo.

Dopo la revisione la dottrina s'è divisa. L'opinione prevalente, come spesso accade di fronte ad un nuovo principio (anche per le circostanze storiche che lo hanno determinato), sostiene che gli artt. 9 e 41 Cost. vanno letti in continuità, come se si trattasse di una “revisione bilancio”. Il problema che simile lettura comporta, tra gli altri, è sapere di *quale continuità* si tratta, specie se l'esperienza del passato ci consegna forme di tutela tutt'altro che coerenti con la natura di valore primario dell'ambiente.

Una parte minoritaria, invece, riconosce che siamo al cospetto di una discontinuità rispetto all'*acquis* del diritto costituzionale ambientale, che la revisione pone nuovi principi fondamentali, rinnovati anche rispetto a quelli di cui si discuteva (MARCHETTI 2024; RONCHETTI 2024). Tra questi ultimi interpreti mi iscrivo anche io, quando ho sostenuto e, ancora più convintamente ritengo, che la novella ha stabilito una Costituzione dell'ambiente in senso performativo e che la Repubblica è oggi fondata (anche) sull'ambiente (MORRONE 2022a e 2022b). Intorno a quest'ultima tesi stanno convergendo altri. Tra i costituzionalisti Marcello Cecchetti, che

¹⁰ In Germania, l'art. 20a stabilisce che “Lo Stato tutela, assumendo con ciò la propria responsabilità verso le generazioni future, i fondamenti naturali della vita e gli animali mediante l'esercizio del potere legislativo, nel quadro dell'ordinamento costituzionale, e dei poteri esecutivo e giudiziario, in conformità alla legge e al diritto”. Nella *Charte* francese (preambolo) si dice che “al fine di perseguire uno sviluppo sostenibile, le scelte compiute per rispondere ai bisogni del presente non devono compromettere la capacità delle generazioni future e degli altri popoli di dare risposta ai loro specifici bisogni”. A queste vanno aggiunte la costituzione del Portogallo che impone allo Stato di “promuovere lo sfruttamento razionale delle risorse naturali, salvaguardando le loro capacità di rinnovamento e la stabilità ecologica, nel rispetto del principio di solidarietà tra generazioni” (art. 66, c. 2, lett. d); e quella del Lussemburgo secondo cui “Lo Stato garantisce la protezione dell'ambiente umano e naturale, operando per stabilire un equilibrio sostenibile tra la conservazione della natura, in particolare la sua capacità di rinnovamento, e il soddisfacimento delle esigenze delle generazioni presenti e future” (art. 11-*bis*).

¹¹ La Corte costituzionale considera il bilancio pubblico un “bene pubblico” funzionale, tra l'altro, a realizzare l'equità intergenerazionale. Cfr. sentt. nn. 18 del 2019 e 115 del 2020. L'affermazione, dunque, vale *a fortiori* per la protezione dell'ambiente.

tra i primi aveva invece parlato di una revisione bilancio (CECCHETTI 2021, 2022; 2022*b*), forse perché si aspettava molto di più di quanto il testo non ha concesso. Tra gli amministrativisti Francesco de Leonardis, anche lui, in una lettura a caldo, favorevole (anche se solo in parte) ad una interpretazione continuista e non innovativa (DE LEONARDIS 2022).

Come ho cercato di dimostrare in più sedi (fin in MORRONE 2021), la Costituzione ha un valore performativo, non può risolversi nella riproduzione di fatti concreti, interpretazioni, e del diritto vivente. Lo stesso discorso vale anche per la legge di revisione costituzionale. Anche se il diritto riceve la sua prima scaturigine dall'esperienza vivente di un'organizzazione giuridica, il fine del diritto è modificare la realtà (in tutte le sue manifestazioni), anche quella da cui ha avuto origine.

Del resto, ammesso pure che la revisione costituzionale si sia limitata a registrare l'interpretazione sedimentatasi nel tempo, il solo fatto che la protezione dell'ambiente sia uscita dalla dimensione del diritto vivente per entrare nel testo della Costituzione tra i principi fondamentali della Repubblica rappresenta una conquista storica e decisiva dal punto di vista normativo. Dopo la codificazione costituzionale, le forme di tutela sono assistite dalla medesima forza della Costituzione, rappresentano principi diretti alla legislazione di attuazione, costituiscono parametri di legittimità degli atti giuridici.

Pure volendo ammettere che la revisione sia stata il riflesso di uno sviluppo naturale e graduale, già in corso da tempo, la nuova forma data a quel contenuto esprime una nuova pretesa di normatività, cambiando le carte in tavola: il senso della tutela non è più interpretazione ma norma positiva. Da questo punto di vista, diventa sterile la giustapposizione continuità-discontinuità: la storia della Repubblica fondata sull'ambiente inizia con la Costituzione dell'ambiente. Prima questi discorsi potevano essere lasciati all'arte degli interpreti. Oggi hanno ancoraggi diretti nel testo della Costituzione. Da qui comincia una nuova stagione, quella conseguente alla costituzionalizzazione dell'ambiente, che la dottrina, la giurisprudenza, gli attori dovranno arricchire con un'ermeneutica in gran parte da definire, per adeguarla in maniera più possibile fedele alle traiettorie volute da una Costituzione riscritta. La revisione (come tutte le revisioni) fa sistema con l'intera Costituzione sicché, dall'interpretazione di questo insieme, deve conseguirsi una nuova coerenza ordinamentale tra principi, legislazione, contesto.

Le resistenze non mancheranno. Vengono dallo stesso custode della Costituzione. E questo può destare allarme. La tesi che, per ora, un precedente della Corte costituzionale ha affermato, è che la revisione del 2022 (ma il discorso può essere esteso a qualsiasi revisione) non avrebbe modificato la Costituzione, né avrebbe potuto farlo, per la nota teoria dei "principi supremi" dell'ordinamento costituzionale¹².

Fino a questo momento, la teoria dei principi supremi era stata utilizzata per individuare, all'interno del documento scritto, due ordini di norme costituzionali: quelle

¹² Corte cost. sent. n. 125 del 2025. A prima lettura le condivisibili e severe critiche di BARTOLE 2025, 959.

modificabili *ex art.* 138 Cost., quelle immutabili neppure mediante la revisione. Il *discrimen* è dato proprio dai principi supremi, frutto dell'interpretazione del giudice delle leggi, in una decisione condivisa dalla maggior parte della dottrina¹³. Ciò non toglie che i principi supremi, che connotano il contenuto di una "costituzione" in senso stretto (e che non si identificano con la Carta costituzionale), funzionano come limite alla revisione, in funzione protettiva dell'identità repubblicana. Nessuno, a quanto mi risulta, ha mai sostenuto che i principi supremi si oppongano alla introduzione di nuovi principi, anche di nuovi principi fondamentali e supremi.

L'esigenza che una categoria come i principi supremi dovrebbe assolvere è quella secondo la quale un ordine costituzionale nelle sue trasformazioni dovrebbe mantenere la propria coerenza. Ho provato a dimostrarlo nei miei scritti sulla ragionevolezza (da MORRONE 2001 in avanti): è la coerenza dell'*ordo iuris* il valore intrinseco di una Costituzione, ciò che consente al testo di durare nel tempo, nonostante le discontinuità del portatore e del contesto.

Se si ragionasse diversamente, invece, si avrebbe che i principi supremi, che sono e restano norme implicite, rimessi alla decisione del custode della Costituzione, potrebbero impedire qualsiasi aggiornamento della Costituzione scritta. Una simile interpretazione della Consulta è fallace e ambigua: non si comprende se poggia su una interpretazione originalista del testo, o sul diritto vivente che si è formato a partire da quel testo. Nel primo caso, si rischia di dimenticare che il testo è stato integrato in più punti (quasi tutti) sia da revisioni costituzionali espresse (la revisione del titolo V non ha innovato la Costituzione del 1948 anche nei suoi principi supremi?), sia da modifiche tacite della Costituzione (l'elenco sarebbe lungo: ma mi limito al processo di integrazione europea che solo un ingenuo potrebbe ritenere di mantenere all'interno dell'art. 11 Cost.). Nel secondo, si pietrificano alcune interpretazioni sostituendole alla Costituzione. Se i principi supremi coincidono con il diritto vivente che si è formato a partire dalla Costituzione è evidente che non si tratta più di interpretazioni che, seppure consolidate, sono pur sempre suscettibili di essere riviste e cambiate. Il diritto vivente costituzionale, in quanto principio supremo, prende il posto di disposizioni costituzionali irriducibili.

In ogni caso, quale che sia il presupposto interpretativo esso è fallace soprattutto perché rende del tutto inutile il procedimento di revisione costituzionale, impedito sia per modificare *in peius* la Costituzione (e questo dovrebbe essere logico e fuori discussione), sia pure per aggiornare la Costituzione alle nuove esigenze di un popolo di cui rappresenta la legge vivente. Un risultato che condurrebbe ben al di là dei risultati cui portava la serrata critica schmittiana alla Corte costituzionale nel parlare di un'attività di legislazione costituzionale.

Il vero nodo di questa revisione costituzionale, come di qualsiasi testo costituzionale, è la sua effettività. La Costituzione dell'ambiente è stata scritta nei suoi tratti essenziali, si tratta ora di attuarla. Da questo punto di vista le sfide sono molte. Mi limito ad accennare ad alcune.

¹³ Corte cost. sent. n. 1146 del 1988.

La codificazione di nuovi principi costituzionali comporterà inevitabilmente nuovi conflitti di interessi, che richiederanno nuovi bilanciamenti.

La questione più rilevante, nel nostro contesto, riguarda l'attualità della giurisprudenza sulla "saga Ilva"¹⁴. La Corte costituzionale si è dimostrata disposta ad aderire acriticamente alla teoria di un pluralismo indeciso, in base al quale le collisioni tra principi vanno risolte caso per caso, senza l'ausilio di una (ritenuta) inesistente gerarchia di valori.

Questa concezione non mi convince, perché nella Costituzione scritta esistono gerarchie di valore (i "fondamenti" della Repubblica cosa sarebbero? E, analogamente, i principi supremi non sono, proprio come ci ricorda quel precedente appena citato, meta-norme costituzionali?). La prova più evidente sta nel fatto che, nella Costituzione dell'ambiente, il testo stabilisce sia la primarietà dei beni iscritti nell'art. 9 Cost., sia la loro preferenza nel bilanciamento con altri principi concorrenti.

Se un nuovo significato la scrittura in Costituzione impone, tale è quello che indica l'art. 9 Cost. come una norma che prevale sulla libertà d'impresa *ex* art. 41 Cost. Del resto, letteralmente, sia l'iniziativa economica privata sia l'attività economica trovano limite e fine nell'esigenza di protezione della salute e dell'ambiente.

Si può andare anche oltre. L'esatta sistematica delle norme costituzionali di principio sulla tutela dell'ambiente conduce a ritenere che i principi dell'art. 9 Cost. si impongono e prevalgono nel bilanciamento sulle disposizioni relative a *tutta* la c.d. costituzione economica. Non è questa la sede per approfondire. La *ratio* che sottende il processo di costituzionalizzazione dell'ambiente sta proprio nella (vecchia) esigenza di porre limiti allo sviluppo economico, specie se quest'ultimo non è sostenibile con le finalità di protezione degli equilibri ecologici, anche nell'interesse delle future generazioni.

Come le Costituzioni del secondo Novecento hanno rappresentato la base per contenere il capitalismo liberale, la costituzionalizzazione dell'ambiente rappresenta la sfida che il Terzo Millennio rilancia contro il neoliberismo e le sue crisi¹⁵. Certo, le tendenze di fatto sembrano andare nella direzione opposta di un ritorno del mercato, delle sue forme più aggressive, distruttive della libertà e dell'eguaglianza. Anche l'Europa unita sembra aver compiuto passi indietro sul *Green Deal*, in linea, peraltro, con il resto del mondo, che rilancia sulle fonti di energia fossile e sul consumo irrazionale della terra e dei beni comuni. Tutto questo dimostra, però, che la sfida della costituzionalizzazione dell'ambiente è quella giusta, se si vuole garantire ancora il progetto di una Repubblica che si prenda cura di tutte le vite, presenti e future, senza lasciarle al dominio esiziale dei poteri privati.

¹⁴ A partire da Corte cost. sent. n. 85 del 2013. Vedi, però, il c.d. "caso Priolo": sent. n. 124 del 2024, che pare avere preso sul serio le prospettive delle nuove disposizioni costituzionali (le quali pur vigenti non erano applicabili al caso di specie).

¹⁵ Per un'interpretazione che cerca di conciliare liberalismo, socialismo, ambientalismo, cfr. FELICE 2022; ne discuto in MORRONE 2022b.

I nuovi principi fondamentali sulla tutela dell'ambiente sono destinati a gettare nuova luce sui rapporti tra Stato e regioni. Rispetto al diritto vivente, è probabile che la legislazione statale troverà nel testo degli artt. 9 e 41 Cost. ancoraggi ancora più solidi per limitare ulteriormente gli spazi dell'autonomia regionale. Ma sarebbe un'interpretazione sbagliata.

La primarietà del valore ambiente non va risolta nell'esclusività della legislazione statale. Occorre recuperare la dottrina della trasversalità delle esigenze di protezione dell'ambiente, che non essendo collocabili su una determinata dimensione (spaziale e temporale), comporta che quell'esigenza di tutela interessi necessariamente i diversi livelli di governo, intersecando le differenti competenze.

L'art. 9 Cost., va precisato, integra e corregge l'art. 117, comma 2, lett. s) Cost.: il soggetto cui compete il compito fondamentale è la Repubblica, non solo lo Stato o non solo le regioni. La sfida è ricercare punti di equilibrio nuovi, secondo una compiuta valorizzazione della legislazione statale di principio, che permetta alle autonomie regionali di adattarli alle differenziate esigenze dei propri territori. Insomma, la protezione dell'ambiente cui la Repubblica deve tendere implica di superare la logica geometrica della divisione delle competenze, del resto impossibile da seguire, come dimostra la giurisprudenza, alla continua ricerca di instabili e provvisorie soluzioni *case by case*. Una materia trasversale per dimensione spaziale e temporale richiede di adottare un diverso criterio allocativo delle competenze, non rigido, ma flessibile. In questo ambito, trova spazio quella legislazione per principi che dovrebbe essere il contenuto delle leggi statali in materia di protezione dell'ambiente. Sono i principi quelli che devono essere garantiti in maniera uniforme sul territorio nazionale, mentre alle regioni andrebbe lasciata la disciplina di specifiche situazioni. Anche il criterio giurisprudenziale del punto di equilibrio o della migliore tutela è del tutto irrazionale dal punto di vista di un'allocatione delle competenze efficiente e funzionale¹⁶. Finisce per avallare acriticamente qualsiasi soluzione statale, deprimendo qualsiasi risposta regionale. Il criterio dovrebbe essere la migliore tutela del valore ambientale, individuando, a seguire, ai fini delle competenze, quali sono le norme generali statali (da applicare in tutto il Paese), e quali le norme particolari regionali differenziabili, le une e le altre coerenti con quell'obiettivo costituzionale.

Proprio nella direzione di una prima essenziale attuazione della revisione costituzionale, sarebbe opportuno dedicarsi alla redazione di un codice dei principi di tutela ambientale, da intendersi come un vero e proprio *corpus* legislativo di attuazione della riforma costituzionale, coerenti con le norme europee, destinati a valere in via generale, e come teste di capitolo dei diversi settori di intervento.

Un altro ambito di azione dovrebbe essere quello della programmazione ambientale. Non si tratta di ritornare ad un'esperienza, che non ha avuto molto successo,

¹⁶ Cfr. Corte cost. sentt. nn. 307 del 2003 e 331 del 2003 per la tutela solo *in melius*; sent. n. 147 del 2019 per il punto di equilibrio; per una "tassonomia" sent. n. 16 del 2024 in materia di ricci di mare.

come quella della fine degli anni Sessanta¹⁷. La “velocità” del presente non consente di programmare il futuro troppo a lungo. Eppure, un’esigenza di predeterminazione delle linee portanti degli interventi di tutela resta essenziale.

Bisognerebbe dirigere l’attenzione altrove: dalle vecchie “leggi di piano” alla legge annuale di bilancio. È questa la sede nella quale la Repubblica fondata sull’ambiente deve assumere le decisioni sull’allocazione delle risorse destinate a implementare un programma di azioni secondo i principi di tutela ambientale (precauzione, prevenzione, chi inquina paga, responsabilità, ecc.). Stabilire l’ordine delle priorità è precisamente il contenuto della legge di bilancio. In essa lo Stato deve ordinare gli interessi cui intende indirizzare le proprie politiche. La Costituzione dell’ambiente esige di ordinare gli interessi secondo il valore dei beni da essa stessa codificati.

Una decisione di bilancio, dunque, costruita a partire dall’ambiente come obiettivo di cura di tutte le forme di vita. È questo lo strumento in cui far confluire le norme sostanziali con quelle strumentali, dove rendere effettivi i discorsi sulla protezione dei beni essenziali. Il luogo, in definitiva, dove poter dare qualche consistenza al fine di costruire politiche anche nell’interesse delle future generazioni.

Infine, va affrontata anche la questione della giustiziabilità. La casistica si è arricchita di potenzialità interessanti, grazie soprattutto alla *climate change litigation*. Ci siamo a lungo interrogati sulla imputazione soggettiva degli interessi ambientali. Abbiamo sottovalutato che la costituzionalizzazione dell’ambiente può consentire nuove forme di tutela incentrate sull’esistenza di interessi oggettivi che meritano tutela indipendentemente dalla risoluzione della questione del soggetto titolare. Le emergenze ambientali giustificano forme di tutela oggettiva, ogni qual volta individui singoli o associati, cittadini e no, lamentano la lesione di beni, interessi, rilevanti ai fini degli equilibri ecologici.

La Costituzione dell’ambiente è stata scritta. Il tempo della discussione intorno ai suoi contenuti dovrebbe lasciare il posto a quello dell’attuazione. In fondo, per fondare la Repubblica sull’ambiente, come nel secolo scorso averla fondata sul lavoro, non significa altro che stabilire le politiche e le leggi necessarie per concretizzarla.

In questi mesi abbiamo lavorato per provare a verificare la possibilità di fondare sulla revisione costituzionale un nuovo approccio giuridico-costituzionale alla questione ambientale. Lo abbiamo fatto guardando ai tre principali profili in cui ci è sembrato di poterla scomporre in modo significativo: quello politico-legislativo; quello territoriale-amministrativo; e, infine, quello giudiziario.

Nel volume che si presenta sono state raccolte le ricerche prodotte (solo alcune) durante i due anni di attività dei tre gruppi di ricerca (Bologna, Napoli Parthenope, Bari) del PRIN “Fondata sull’ambiente: per un nuovo patto costituzionale e la sua implementazione”, cui sono state associate anche quelle che amici e colleghi ci hanno voluto dedicare in diverse occasioni di incontro.

¹⁷ Cfr. BARBERA 1968.

Il filo rosso che le lega tutte è proprio quello di prendere sul serio la revisione costituzionale, collocandola nel contesto del diritto vivente, analizzando criticità e prospettive, nell'orizzonte di contribuire alla sua effettiva realizzazione.

BIBLIOGRAFIA

- ALBAMONTE A. (1989), *Danni all'ambiente e responsabilità civile*, Padova, Cedam.
- BARBERA A. (1968), *Leggi di piano e sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè.
- BARTOLE S. (2025), *Interpretazioni e innovazioni dei limiti alla revisione costituzionale nella sent. n. 125/2025*, in *Quaderni costituzionali*, 959 ss.
- BIFULCO R. (2008), *Diritto e generazioni future: problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, Franco Angeli.
- CAPACCIOLI E., DAL PIAZ F. (1980), *Ambiente (tutela dell')*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Appendice, I, Torino, Utet.
- CARAVITA B. (1990), *Diritto pubblico dell'ambiente*, Bologna, Il Mulino.
- CECCHETTI M. (2000), *I principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, Giuffrè.
- CECCHETTI M. (2021), *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*, n. 3.
- CECCHETTI M. (2022a), *La disciplina sostanziale della tutela dell'ambiente nella Carta repubblicana: spunti per un'analisi della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 4.
- CECCHETTI M. (2022b), *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti Supreme e Salute*, n. 1.
- DE LEONARDIS F. (2022), *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*.
- FELICE E. (2022), *La conquista dei diritti. Un'idea della storia*, Bologna, Il Mulino.
- FRANCARIO L. (1990), *Danni ambientali e tutela civile*, Napoli, Jovene.
- GIANNINI M.S. (1973), *"Ambiente": saggio sui suoi diversi aspetti giuridici*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*.
- GRASSI S. (2012), *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, Milano, Giuffrè.
- LUCIANI M. (2008), *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in *Diritto e società*.
- MADDALENA P. (1990), *Danno pubblico ambientale*, Rimini, Maggioli.
- MARCHETTI G. (2024), *Il "principio fondamentale ambientalista" nella prospettiva multilivello e il suo impatto sull'assetto costituzionale*, Torino, Giappichelli.
- MORRONE A. (2001), *Il custode della ragionevolezza*, Milano, Giuffrè.
- MORRONE A. (2021), *Costituzione*, in C. CARUSO, C. VALENTINI (a cura di), *Grammatica del Costituzionalismo*, Bologna, Il Mulino.
- MORRONE A. (2022a), *L'"ambiente" nella Costituzione. Premesse di un nuovo "contratto sociale"*, in Associazione italiana di Diritto dell'Ambiente, *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Napoli, Editoriale scientifica.
- MORRONE A. (2022b), *La Costituzione del lavoro e dell'ambiente. Per un nuovo contratto sociale*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 4.
- MORRONE A. (2026), *La codificazione del diritto ambientale, oggi. A partire dal contributo di Beniamino Caravita nella Commissione Spini*, in *Federalismi*, 1 ss.

- ONIDA V. (1986), *La ripartizione delle competenze per l'ambiente nella pubblica amministrazione*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 9 ss.
- PATTI S. (1980), *Diritto all'ambiente e tutela della persona*, in *Giur. it.*, I, n. 1.
- PREDIERI A. (1969), *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il XX Anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. II, *Le libertà civili e politiche*, Firenze, Vallecchi.
- PREDIERI A. (1981), *Paesaggio*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXI, Milano, Giuffrè.
- RONCHETTI L. (2024), *Ecocostituzionalismo. La sovranità popolare di fronte alla crisi ecologica*, Napoli, Editoriale scientifica.

SEZIONE I
FONDAMENTI: DAI VALORI ALLE POLITICHE

LA TUTELA DELL'ARMONIA DI UN TERRITORIO, OVVERO DELL'EQUILIBRIO (POSSIBILE) TRA BENI CULTURALI, PAESAGGIO E AMBIENTE

Anna Papa*

1. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

La revisione costituzionale del 2022¹, che ha – come è noto – introdotto la tutela dell'ambiente nell'art. 9 e nell'art. 41, è stata, sin dal primo momento, oggetto di dibattito pubblico, di arresti giurisprudenziali² e soprattutto di riflessione scientifica, a partire dal significato da attribuire a questo nuovo inserimento, che segue quello avvenuto nel 2001 nell'art. 117 del riformato Titolo V e a valle di una giurisprudenza costituzionale pressoché conformemente orientata a riconoscere alla tutela stessa un valore costituzionale (BILANCIA 2022; MORRONE 2022; BIFULCO 2022; CECCHETTI 2022).

* Università degli Studi di Napoli Parthenope.

¹ L. cost. 11 febbraio 2022, n. 1 recante “Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente”.

² Oltre alle sentenze che si ricorderanno nel testo, appare importante la sentenza della Corte costituzionale 125/2025 nella quale si legge, non senza qualche complessiva difficoltà interpretativa, che «Per quanto riguarda il principio della tutela dell'ambiente, già prima della legge cost. n. 1 del 2022 si è chiarito (sent. n. 126 del 2016) che, sebbene il testo originario della Costituzione non contenesse il lemma “ambiente” né disposizioni direttamente finalizzate a proteggere l'ecosistema, la giurisprudenza costituzionale aveva già riconosciuto (sent. n. 247 del 1974) la “preminente rilevanza accordata nella Costituzione alla salvaguardia della salute dell'uomo (art. 32 citato) e alla protezione dell'ambiente in cui questi vive (art. 9, secondo comma)”», quali beni costituzionali primari (sent. n. 210 del 1987). La sent. n. 105 del 2024, poi, ha affermato con chiarezza che «[l]a riforma del 2022 consacra direttamente nel testo della Costituzione il mandato di tutela dell'ambiente, inteso come bene unitario, comprensivo delle sue specifiche declinazioni rappresentate dalla tutela della biodiversità e degli ecosistemi, ma riconosciuto in via autonoma rispetto al paesaggio e alla salute umana, per quanto ad essi naturalmente connesso; e vincola così, esplicitamente, tutte le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della sua efficace difesa». In questo modo si è ulteriormente messo in evidenza che la revisione del 2022 ha solo inserito “direttamente” nel testo della Costituzione un mandato di tutela ambientale che le preesisteva. Tanto, anche qui, con effetti normativi tutt'altro che trascurabili (sia perché l'obbligazione di tutela ambientale è ormai desumibile direttamente dal testo costituzionale e non solo in via d'interpretazione sistematica, sia perché si fa ora esplicito riferimento alla tutela della biodiversità, degli ecosistemi, e degli animali), ma senza alcuna incidenza su numero ed essenza dei principi costituzionali fondamentali (supremi)».

Come si avrà modo di sottolineare brevemente, il dibattito ha fatto emergere diversi orientamenti ma, nel complesso, è apparso da subito evidente come la novella del 2022 abbia aperto la riflessione non solo sull'esigenza (o meno) di un cambiamento di prospettiva nella regolazione e progettazione delle politiche di medio lungo periodo, in primo luogo in ambito economico ma anche nella gestione del territorio e nelle politiche energetiche, ma anche, e per quel che qui rileva soprattutto, nella definizione di alcuni criteri in grado di consentire un equilibrato bilanciamento tra i beni ora presenti nell'art. 9: beni culturali, paesaggio e ambiente (CARBONE 2004); ciò anche per evitare, come sta accadendo in questa fase storica, che contingenze geopolitiche orientino le scelte in senso quasi unidirezionale.

Il riferimento è in primo luogo alla transizione energetica, che tanta parte della politica ambientale ha occupato in questi ultimi anni. Non si vuole qui negare l'importanza, anche nel contrasto al cambiamento climatico, di scelte normative e programmatiche volte ad aumentare la produzione di energia da fonti rinnovabili (PAPA 2025). In questa direzione la normativa europea ha chiesto agli Stati membri il raggiungimento di standard specifici ed appare evidente che questi impegni non possono essere unilateralmente disattesi. È però evidente che tali interventi, soprattutto quelli riguardanti l'installazione di pale eoliche e la creazione di parchi fotovoltaici su terreno e in mare, possono in alcuni casi presentare un impatto, non solo visivo, sul paesaggio e sul patrimonio culturale diffuso, rischiando di compromettere tali beni – che giova ricordarlo non sono replicabili – in modo sostanzialmente irreversibile.

2. IL DIBATTITO SUL BILANCIAMENTO TRA INTERESSI DOPO LA REVISIONE COSTITUZIONALE DEL 2022

L'ampio dibattito, sviluppatosi prima e subito dopo la revisione costituzionale dell'art. 9 Cost., si è focalizzato essenzialmente su due diverse interpretazioni del futuro impatto della novella.

Da un lato, alcuni studiosi hanno proposto la tesi che vuole la revisione come un momento di cristallizzazione della giurisprudenza costituzionale sviluppatasi nei decenni e che aveva portato da tempo a ritenere l'ambiente un valore costituzionalmente protetto. In questa prospettiva, la revisione degli artt. 9 e 41 Cost. viene considerata una sorta di riforma "bilancio" (SILVESTRI 1987; FRACCHIA 2022), che prende atto di un quadro costituzionale consolidato rispetto ai cui esiti interpretativi nulla sembra aggiungere, se non l'esattezza, ma già questo sarebbe un risultato importante, di un più compiuto riferimento alla tutela ambientale accanto alla tutela paesaggistica e un'esplicita determinazione del limite ambientale e della salute (NAPOLITANO 2025) nei confronti della libertà di iniziativa economica privata e pubblica (CASSETTI 2021; BENVENUTI 2023).

Una lettura nel senso del carattere innovativo della novella contenuta nella l. cost. n. 1 del 2022, ritiene, invece, che la riforma costituzionale non solo abbia inteso aggiungere all'art. 9 della Costituzione la precisazione per cui anche l'am-

biente costituisce oggetto di tutela da parte della Repubblica – al pari del paesaggio e del patrimonio storico ed artistico – ma abbia anche voluto sottolineare come la tutela dell’ambiente non possa non tenere conto di prospettive di equilibrio tanto in senso sincronico (tutela della *biodiversità*³ e degli *ecosistemi*⁴) quanto diacronico (tutela da esercitarsi *anche nell’interesse delle generazioni future*) e dunque si ponga in un’ottica e in una prospettiva di adesione al principio di sostenibilità, al punto da aver dato forma ad un nuovo patto costituzionale (MORRONE 2022; FERRARA 2022; MARCHETTI 2024), il cui obiettivo principale è il diritto ad esistere, non solo degli esseri umani, ma di tutti gli esseri viventi e senzienti, di oggi e domani (BIFULCO 2008; PALOMBINO 2022; PORENA 2022). In questa prospettiva, l’ambiente diviene non solo uno dei tanti valori presenti nella Carta costituzionale e in quelle europee e internazionali di valore costituzionale, bensì si candida ad essere il valore ordinante dell’assetto costituzionale. Come appare evidente, letta da questo angolo visuale, la riforma costituzionale non richiede semplicemente un nuovo bilanciamento tra interessi costituzionalmente rilevanti (ambiente, paesaggio ma anche beni culturali) bensì richiede un cambio di paradigma interpretativo nel quale l’ambiente diviene fondamento costituzionale dell’azione dei poteri pubblici e privati.

Come appare evidente, la prevalenza – in sede politica e giurisprudenziale – dell’una o dell’altra tesi non si presenta neutrale nella configurazione del futuro rapporto tra ambiente, paesaggio e beni culturali. L’adesione alla prima tesi, ossia della riforma come punto di cristallizzazione di quanto già fatto finora per proseguire lungo il cammino intrapreso, lascia intravedere la possibilità che il rapporto tra ambiente, paesaggio e beni culturali resti quello degli ultimi decenni, nei quali la giurisprudenza ha più volte chiarito che soprattutto il bene paesaggio non possa essere sistematicamente recessivo dinanzi alle esigenze di salvaguardia dell’ambiente. Anzi. Questo vale sia per il paesaggio nel senso più naturalistico della nozione, sia per il paesaggio urbano, quale elemento identitario dello sviluppo di una comunità, nel quale i processi di rigenerazione urbana tendono proprio a bilanciare tutela del passato ed esigenza di un recupero – culturale, paesaggistico e ambientale – di interi spazi cittadini (ABBRUZZO 2024).

La seconda prospettiva, invece, ritenendo che la riforma rappresenti il prologo di un cambio di paradigma, sembra voler impostare la relazione paesaggio-ambiente-beni culturali nel senso della necessaria prevalenza dell’interesse ambientale, ogniqualvolta la soluzione mediana si presenti di troppo difficile e onerosa realizzazione.

³ La definizione del termine si rinviene all’interno dell’art. 2 della *Convenzione sulla diversità biologica di Rio de Janeiro* del 1992.

⁴ Anche la Corte costituzionale si è espressa in merito al rapporto tra ambiente ed ecosistema. Si pensi, ad esempio, alle sentenze nn. 378 del 2007 e 12 del 2009.

3. IL BILANCIAMENTO GIURISPRUDENZIALE

Pur nella consapevolezza che altre e mediane posizioni dottrinali e di opinione pubblica possono essere elaborate, viene da più parti sottolineata l'esigenza di un intervento normativo che fornisca dei punti di riferimento all'interprete, anche al fine di ridurre il contenzioso, sui criteri del bilanciamento tra ambiente, paesaggio e beni culturali nella nuova dimensione costituzionale (DELSIGNORE, MARRA, RAMAJOLI 2022). Nel frattempo, è proprio dal contenzioso, e dalla giurisprudenza che ne è derivata negli anni successivi alla riforma, che stanno emergendo alcune, seppure non univoche indicazioni.

Sul piano del giudizio costituzionale, le due sentenze del Giudice delle leggi intervenute a partire dal 2022 (i giudizi erano stati instaurati prima ma, in almeno una delle sentenze, il testo del Considerato in diritto sembra seguire in modo esplicito il dettato della riforma, soprattutto laddove richiama «l'interesse anche delle future generazioni») hanno avuto ad oggetto leggi regionali, peraltro di regioni ad autonomia speciale (Sardegna e Friuli-Venezia Giulia), che si ponevano l'obiettivo di limitare la possibilità di localizzare impianti di produzione di energia rinnovabile a tutela del proprio territorio, del paesaggio e dei beni culturali.

In entrambi i casi il Governo ha impugnato per violazione dell'art. 117, sia con riferimento al rispetto al limite del diritto europeo (comma 1), che da tempo persegue obiettivi di indipendenza energetica rispetto alle fonti fossili (da ultimo con il *Green Deal*), sia con riferimento al riparto di competenza (in questo caso concorrente di cui al comma 3) che per lo Stato – e sulla base della sentenza anche per la Corte costituzionale – non può in materia energetica subire differenziazioni con riferimento alle regioni ad autonomia speciale, soprattutto in presenza di accordi sottoscritti in sede di Conferenza Stato-Regioni. Le due sentenze, pur avendo oggetti diversi (in un caso l'individuazione delle aree nelle quali non è possibile l'installazione di impianti, nell'altro l'individuazione delle aree idonee⁵) consentono alla Corte di affermare che il rispetto degli impegni assunti in sede europea sul livello minimo da raggiungere in ogni Stato relativamente alla produzione di energia da fonti rinnovabili, e la conseguente normativa nazionale in materia, prevalgono sulle competenze regionali indirizzandole verso un duplice compito: l'individuazione con legge delle aree idonee, nelle quali poter valutare gli opposti interessi paesaggistici e culturali, e, al contrario, la definizione con «un atto di programmazione avente natura di provvedimento amministrativo» delle aree non idonee. Queste ultime, da individuare a valle di una «apposita istruttoria avente ad oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale», dovranno quindi presentare una specifica e motivata inidoneità «in relazione a specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti».

⁵ Si vedano, rispettivamente, le sentenze della Corte costituzionale 216 del 2022 e 28 del 2025.

In altri termini, in queste sentenze la Corte sembra voler affermare il superamento del criterio della prevalenza paesaggistica, che soprattutto il giudice amministrativo aveva posto alla base della propria giurisprudenza, aprendo la strada ad un bilanciamento caso per caso, nel rispetto della normativa statale (in questo caso le Linee guida ministeriali in materia⁶, annoverate – dice sempre la Corte – tra i principi fondamentali della materia, vincolanti nei confronti delle Regioni⁷).

La tesi del bilanciamento, che nulla innova nella complessiva posizione del Giudice delle leggi in merito alla non individuabilità di diritti o interessi tiranni e che viene qui declinato con riferimento all'ambiente, impone tuttavia alle Regioni, attente alla salvaguardia dei propri territori, una più puntuale azione di contemperamento del valore paesaggistico e culturale degli stessi con gli impegni di tutela ambientale, spesso derivanti da impegni sottoscritti in sede europea e internazionale.

In questo vi è certamente una riduzione del margine della discrezionalità legislativa regionale, essendo queste ultime chiamate a inserire nel bilanciamento un ulteriore interesse (che peraltro si presenta composto da più oggetti), sino ad ora relegato in una posizione secondaria, al quale si aggiunge il riconoscimento – che la Corte costituzionale esplicita – della possibilità per il Governo di attivare i poteri sostitutivi previsti dalla l. n. 234/2012⁸. Peraltro, la recente normativa di disciplina del Piano Transizione 5.0 e di produzione di energia da fonti rinnovabili restringe ulteriormente i margini regionali di individuazione delle aree idonee, prevedendo degli stringenti criteri, che rivelano il favor statale nei confronti dell'installazione degli impianti, previsti anche su terreni agricoli, ai quali le regioni e le province autonome devono attenersi⁹. Un combinato disposto tra Corte e legislatore che indubbiamente impatta sulle competenze regionali in materia di governo del territorio, e non solo, e che difficilmente sarà esente dal produrre un nuovo contenzioso costituzionale.

Maggiormente articolato si presenta, dopo la riforma, il quadro della giurisprudenza amministrativa che, come è stato sottolineato, dovendo giudicare del rapporto tra tutela ambientale e paesaggistica, ha da sempre tendenzialmente ricostruito la seconda come incondizionata, giungendo in più occasioni ad affermare che «alla

⁶ Decreto del Ministero dello Sviluppo economico 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili).

⁷ Corte costituzionale, sent. n. 77 del 2022.

⁸ L. 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea).

⁹ Il riferimento è al d.l. 21 novembre 2024 (Disposizioni urgenti in materia di Piano Transizione 5.0 e di produzione di energia da fonti rinnovabili), convertito con modificazioni dalla l. 15 gennaio 2025, n. 4. In particolare, la normativa contiene disposizioni di principio per l'individuazione, da parte delle regioni, delle aree idonee a ospitare impianti da fonti rinnovabili. In questa direzione la novella amplia i poteri del Commissario speciale per i procedimenti autorizzatori in materia (previsto dal d.l. 1 marzo 2022, n. 17); fornisce un elenco ampio dei siti che possono essere individuati come idonei per l'installazione di impianti, con una significativa apertura all'uso di luoghi definiti "degradati", aprendo la strada peraltro ad un rischioso parallelismo tra recupero di tali aree e produzione di energia; infine, ma non da ultimo, in linea con la giurisprudenza costituzionale stabilisce che le regioni non possono escludere delle aree dal novero di quelle potenzialmente idonee in modo generale e astratto.

funzione di tutela del paesaggio è estranea ogni forma di attenuazione della tutela paesaggistica determinata dal bilanciamento o dalla comparazione con altri interessi, ancorché pubblici, che di volta in volta possono venire in considerazione»¹⁰. Analoga impostazione era stata espressa in merito al rapporto tra patrimonio culturale e altri interessi, anche ambientali, ritenendo che il primo dovesse essere considerato «un valore assoluto, e quindi una prevalenza istituzionale», purché in sede di apposizione del vincolo storico-artistico venga data compiuta ragione dell'interesse culturale, con motivazioni esenti da vizi di legittimità¹¹.

Tale impostazione era già oggetto di attenzione critica da parte di chi ne sottolineava la divergenza con l'impianto del Codice dei beni culturali e del paesaggio (PULVIRENTI 2023; RAMAJOLI 2025) e sembra ora oggetto di un sostanziale ripensamento nella forma dell'apertura al bilanciamento che parte dal presupposto che nessun interesse pubblico, seppure costituzionalmente garantito, può pretendere una prevalenza assoluta, né, di contro, può essere sacrificato in maniera indiscriminata.

Di conseguenza, il bilanciamento tra paesaggio, beni culturali e ambiente s'impone non solo per evitare una protezione sproporzionata dei primi, in violazione di quella parte dell'art. 9 Cost. che ora ha costituzionalizzato la tutela ambientale, ma anche per scongiurare valutazioni aprioristicamente orientate a tutelare quest'ultima, come, in realtà, sembra registrarsi in questo momento storico con riferimento alla transizione energetica.

Le sentenze del giudice amministrativo, successive al 2022, danno conto di questa evoluzione giurisprudenziale, con riferimento ai tre ambiti di riferimento. Volendo citare solo alcune delle sentenze più significative, può sottolinearsi come il Consiglio di Stato, nel valutare la legittimità di un vincolo culturale indiretto abbia sostenuto che la tutela del patrimonio culturale non possiede «il peso e l'urgenza per sacrificare interamente l'interesse ambientale indifferibile della transizione ecologica», riconoscendo nel procedimento amministrativo la sede in cui devono «contestualmente e dialetticamente avvenire le operazioni di comparazione, bilanciamento e gestione dei diversi interessi confliggenti»¹². Successivamente sempre il Consiglio di Stato, in un caso di diniego di autorizzazione unica per la realizzazione di un impianto di energia da fonte eolica, ha censurato che in sede di ponderazione comparativa degli interessi venga data la prevalenza «univoca e assoluta» a uno solo di essi e ha precisato che la tutela costituzionale del paesaggio, in quanto improntata all'identità estetico-culturale della forma del territorio, non esclude, anzi implica che «l'intervento dell'uomo contribuisca a conformarne la nozione»¹³, giungendo ad affermare, in una successiva sentenza, che la produzione di energia elettrica da fonte solare è essa stessa «attività

¹⁰ Cons. Stato, sez. VI, 23 luglio 2015, n. 3652; in senso analogo Cons. Stato, sez. VI, 23 maggio 2015, n. 3039.

¹¹ Cons. Stato, sez. VI, 5 luglio 2000, n. 4658; Cons. St., sez. IV, 31 gennaio 2005, n. 256.

¹² Cons. Stato, sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8617, relativa all'imposizione di vincoli indiretti.

¹³ Cons. Stato, sez. V, 28 maggio 2024, n. 4766. Cfr. altresì Cons. Stato, sez. IV, 22 gennaio 2024, n. 667, che ha ritenuto illegittima la determinazione conclusiva della conferenza di servizi ostativa al rilascio dell'autorizzazione unica motivata sulla sola base del parere negativo della Soprintendenza.

che contribuisce, sia pur indirettamente, alla salvaguardia dei valori paesaggistici (in particolare, consentendo l'esercizio di un'agricoltura sostenibile e la conservazione dell'ecosistema, entrambe precondizioni alla conservazione del paesaggio rurale)»¹⁴.

Di segno opposto, tuttavia, una sentenza del 2025 – a conferma che il bilanciamento giurisprudenziale non può che essere fortemente legato al caso concreto – con cui, sempre il Consiglio di Stato, nel giudizio sull'autorizzazione unica alla costruzione e all'esercizio della linea di connessione al servizio di un impianto eolico, rilasciata dalla Regione Toscana all'esito di una Conferenza dei servizi nonostante l'avviso contrario manifestato dalla Soprintendenza (e dell'Unione dei Comuni), ha ritenuto illegittima la condotta regionale dal momento che sarebbero rimasti inascoltati i rilievi di quest'ultima circa l'incidenza dell'impianto sulle zone limitrofe di rilievo paesaggistico e culturale. Centrale nella sentenza è la valorizzazione di quello che viene definito, anche dalla normativa, come *l'impatto visivo*, inteso come contestualizzazione degli elementi in uno spazio, che porta la nozione di paesaggio ad ampliarsi, non coincidendo più con "la sua semplice perimetrazione fisica consentita dalle indicazioni contenute nel decreto di vincolo"¹⁵ ma divenendo espressione dell'immagine complessiva di un territorio, quale visibile dall'occhio umano.

In questa previsione legislativa e giurisprudenziale può leggersi, quindi, come la nozione di territorio-paesaggio non si sostanzia nella mera sommatoria di beni naturali, ambientali e culturali ma nella valorizzazione dell'armonia (che sussiste o deve sussistere) tra gli elementi che compongono un contesto urbano o non urbano, al fine non solo di garantire tutela a «punti di pregio» di carattere culturale e paesaggistico ma anche, anzi soprattutto, alla «identificazione del contesto territoriale»¹⁶.

4. IL TERRITORIO NATURALE E COSTRUITO COME “FORMA DEL PAESE”

Le sentenze qui richiamate, ma altre potrebbero citarsi, pongono l'attenzione su un elemento fondamentale della dinamica tra paesaggio, beni culturali e ambiente che si riassume nel rapporto, sovente complicato, tra un territorio, e la comunità che lo abita, e il perseguimento di interessi che vanno oltre la sua dimensione.

Il territorio, infatti, non rappresenta un mero contenitore di spazi edificati, pubblici e privati, dove si svolgono le attività umane o di ambienti nei quali la natura e le specie animali sviluppano la propria esistenza; del pari non è neppure la semplice sintesi di entrambe, bensì costituisce la dimensione fisica nella quale si accumulano

¹⁴ TAR Campania, Salerno, sez. II, 3 gennaio 2024, n. 73, che riprende TAR Campania, Salerno, sez. II, 5 ottobre 2017, n. 1458.

¹⁵ Cons. Stato, sez. V, 5 marzo 2025, n. 1877 nel quale vengono anche indicati i criteri per garantire i livelli di tutela paesaggistica. Inoltre, il Consiglio di Stato – trattandosi di aree contermini ad altre vincolate ai sensi dell'art. 142 del Codice e ad aree SIC – specifica che debba essere applicato l'Allegato 4 al d.m. 10 settembre 2010 e precisa, al punto 3, che «l'impatto visivo è uno degli impatti considerati più rilevanti fra quelli derivanti dalla realizzazione di un campo eolico».

¹⁶ In questo senso la sentenza del TAR Sardegna n. 51 del 2026 che ha deciso su una questione di installazione di un impianto eolico molto vicino a siti archeologici.

la storia, le tradizioni, la ricchezza e l'identità di una comunità (locale, di area vasta, regionale, nazionale).

Se si parte da questo punto di osservazione, la ricerca di un equilibrio diviene questione inderogabile.

In questa direzione va certamente la definizione che Alberto Predieri diede del paesaggio, ma che qui appare pienamente adattabile all'idea complessiva di territorio, quale «espressione di una dinamica di forze naturali, ma anche, e soprattutto, di forze umane [...]». È un fatto fisico oggettivo, e al tempo stesso un farsi, un processo creativo continuo, incapace di essere configurato come realtà immobile, suscettibile di essere valutato diacronicamente e sincronicamente, sempre tenendo presente la sua perenne non staticità. Il paesaggio, dunque, è la forma del Paese, creata dall'azione cosciente e sistematica della comunità umana che vi è insediata, in modo intensivo o estensivo, nelle città e nella campagna, che agisce sul suolo, che produce segni della sua cultura» (PREDIERI 1969).

Questa definizione, ancora oggi di stringente attualità, restituisce una visione di paesaggio non statica, bensì dinamica, non legata alla sola dimensione delle bellezze naturali (SEVERINI 2019) ma capace di adattarsi ai cambiamenti sociali e soprattutto alla necessaria compenetrazione tra elementi naturali e presenza umana. Sul piano normativo, peraltro, questa è la prospettiva del Codice dei beni culturali e del paesaggio¹⁷ che, nel fornire la definizione di quest'ultimo lo intende quale «territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni» (art. 131), come tale riassuntivo «dei diversi processi ascrivibili del suo valore di volta in volta estetico, simbolico o testimoniale» (BOSCOLO 2016).

Ed ecco allora che l'inserimento dell'ambiente nell'art. 9 Cost. tocca l'interazione tra ambiente, paesaggio e beni culturali in modo non oppositivo ma ancorando la tutela del primo anche alla tutela complessiva dei luoghi e rendendo tale concetto meno astratto, meno distante da come sovente viene rappresentato. Infatti, la natura polisemantica del termine ambiente e la diffusa consapevolezza che la sua tutela non possa che avere una dimensione globale portano spesso a marginalizzare il legame con il territorio e la comunità. Al contrario, per molta parte la tutela ambientale riguarda uno specifico territorio (si pensi al suolo o alle acque interne) e il suo degrado impatta sulla comunità che su quel territorio insiste (MESSINA 2025).

In questa prospettiva, può dirsi quindi che una parte significativa della tutela ambientale presenta una dimensione locale e, al tempo stesso, decisioni di tutela ambientale di più ampio respiro (ad esempio la produzione di energia rinnovabile) richiedono l'individuazione di aree nelle quali intervenire ma sempre valutando e tenendo in debita considerazione la volontà e i progetti delle popolazioni che su quel territorio sono radicate.

Appare importante, quindi, sottolineare quanta centralità abbiano i luoghi-paesaggi nella costruzione, nel mantenimento e nel dinamismo delle identità delle diverse comunità, alle quali spetta il compito e la responsabilità di garantire e promuovere

¹⁷ D.lgs. n. 42, 22 gennaio 2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio).

la qualità dei luoghi, per chi vi è nato o decide di stabilirvisi come per i tanti turisti che dimostrano particolare interesse proprio per la natura di museo diffuso del territorio italiano (SETTIS 2008).

Da qui il timore che l'affermarsi di orientamenti basati sulla logica della aprioristica prevalenza della tutela ambientale, in particolare mediante la produzione di energia rinnovabile, rispetto al bilanciamento tra valori paritetici possa produrre un *vulnus* a quell'armonia che rappresenta un elemento identitario della "forma del Paese", inteso come elemento unificante di una comunità con il proprio territorio.

Per contrastare questa possibilità occorre primariamente assumere consapevolezza che la riforma costituzionale del 2022 non rappresenta un punto di arrivo ma apre a dinamiche nuove in un mondo in profonda trasformazione, nel quale l'elemento ambientale è destinato a rivestire un ruolo importante ma non necessariamente univocamente determinato e stabile. Se in questa fase la transizione energetica riveste un ruolo centrale, in un prossimo futuro altri potranno essere i temi, come del pari ciò che oggi appare prioritario potrà già in un prossimo futuro subire cambi di prospettiva. Si pensi al dibattito sull'energia nucleare, ciclicamente riproposto, o alla gestione dei rifiuti sempre in bilico tra riuso e incenerimento.

In questo scenario i territori non possono essere considerati, come prima sottolineato, dei meri contenitori.

Sul piano delle politiche, un approccio consapevole a questi temi richiede la valorizzazione delle forme di partecipazione e informazione che già ci sono ma spesso vengono considerate un ostacolo alla realizzazione di opere che, a livello nazionale e regionale, si ritengono necessarie (LUCARELLI 2013). Del pari non è secondario chiedere un rafforzamento della fase ascendente dei processi decisionali propedeutici alla definizione della posizione nazionale in sede europea, ogni qualvolta sia evidente l'impatto sulla dimensione regionale e locale (PAPA 2024).

Al tempo stesso, appare fondamentale che non si alimentino contrapposizioni tra paesaggio, beni culturali e ambiente, soprattutto nella forma del contrasto tra passato e futuro, tra tutela di quanto le generazioni passate hanno prodotto e conservato e quanto le generazioni attuali ritengono fondamentale per la tutela del futuro proprio e di coloro che verranno (D'ALOIA 2022; FABRIZZI 2023).

Tale esigenza deriva, peraltro, anche dalla centralità di un elemento nei confronti del quale occorre avere fiducia: la ricerca. Ciò che appare oggi imprescindibile per la tutela ambientale non lo sarà domani (e la storia del riciclo dei rifiuti lo insegna al pari di quanto si sperimenta oggi nel settore energetico) proprio grazie alla ricerca scientifica. Gli interventi sul paesaggio e sui beni culturali risultano invece, nella maggior parte dei casi, irreversibili, salvo ricostruzioni artificiali che rappresenterebbero, ad opinione di chi scrive, un rimedio peggiore del male, andando ad incidere proprio sull'elemento della "naturalità", che peraltro accomuna paesaggio e ambiente e su quello della "originalità", proprio dei beni culturali quali testimonianze aventi valore di civiltà.

Occorre quindi saper distinguere e graduare le rispettive tutele, dando voce in primo luogo alle comunità di riferimento, le prime, e per certi aspetti le uniche, in

grado di saper individuare in ciò che le circonda quel “*nucleo essenziale*”, che le determina e le caratterizza. Immaginare, come fa la recente disposizione legislativa statale prima ricordata in materia di impianti fotovoltaici, che ogni cava, miniera o sito da bonificare possa diventare sede di un impianto di produzione di energia, significa indirizzare il recupero di quei territori in una direzione univoca e per sua natura transitoria, anche in considerazione del fatto che quella normativa non prevede contestualmente quali interventi dovranno essere realizzati quando l'impianto diventerà obsoleto o comunque inutilizzato. Già oggi questo tema si pone per le pale eoliche, guaste o comunque non più utili, che restano comunque al loro posto al solo scopo di impegnare inutilmente l'impatto visivo.

Per questo motivo, nella consapevolezza della globalità della tutela ambientale e nella convinzione che ciascuno debba fare la propria parte, occorre saper scegliere gli interventi da attuare, in modo da evitare che le decisioni dell'oggi si vestano di una patente di inesorabilità che la ricerca potrebbe attenuare e smentire già nel prossimo futuro, ma ormai troppo tardi per evitare interventi sulla forma del Paese non condivisi e, alla luce del progresso scientifico, neppure così necessari.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV. (2022), *Il costituzionalismo multilivello nel terzo millennio. Scritti in onore di Paola Bilancia*, in *Federalismi.it*, n. 4.
- ABBRUZZO L. (2024), *Brevi riflessioni a margine della legge cost. 1/2022*, in *Ambienteditritto.it*, n. 1.
- BENVENUTI M. (2023), *La revisione dell'articolo 41, commi 2 e 3, della Costituzione, i suoi destinatari e i suoi interpreti*, in *Rivista AIC*, n. 2.
- BIFULCO R. (2008), *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, Franco Angeli.
- BIFULCO R. (2022), *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, n. 11.
- BILANCIA P. (2019), *Le Regioni e l'ambiente: elementi comparati nel costituzionalismo europeo contemporaneo*, in *Corti supreme e salute.*, n. 2.
- BOSCOLO E. (2016), *Le nozioni di paesaggio. La tutela giuridica di un bene comune (in appartenenza diffusa) tra valori culturali e identitari*, in G. BOTTINO, M. CAFAGNO, F. MINAZZI (a cura di), *Contributi e riflessioni sui beni comuni*, Milano-Udine, Mimesis.
- CASSETTI L. (2021), *Salute e ambiente come limiti “prioritari” alla libertà di iniziativa economica?*, in *Federalismi.it*, n. 16.
- CECCHETTI M. (2022), *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, n. 1.
- D'ALOIA A. (2022), *L'art. 9 Cost. e la prospettiva intergenerazionale*, in *PasSaggi costituzionali*, n. 2.
- DELSIGNORE M., MARRA A., RAMAJOLI M. (2022), *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell'ambiente*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 2.
- FABRIZZI F. (2023), *Dal paesaggio all'ambiente*, in *Rivista AIC*, n. 3.
- FERRARA M. (2022), *La forma dell'ambiente. Un percorso tra scelte di politica costituzionale e vincoli discendenti dalla Cedu*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 4.

- FRACCHIA F. (2022), *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, in *Il diritto dell'economia*.
- LUCARELLI A. (2013), *La democrazia dei beni comuni*, Bari-Roma, Laterza.
- MARCHETTI G. (2024), *Il "principio fondamentale ambientalista" nella prospettiva multilivello e il suo impatto sull'assetto costituzionale*, Torino, Giappichelli.
- MESSINA D. (2025), *La sentenza della Corte Edu sul caso "Terra dei Fuochi": una significativa tappa nel riconoscimento multilivello del diritto all'ambiente salubre*, in *Diritto e clima*, n. 2.
- MORRONE A. (2022), *Fondata sull'ambiente*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 4.
- NAPOLITANO A. (2025), *La tutela multilivello della salute*, Napoli, Editoriale scientifica.
- PALOMBINO G. (2022), *Il principio di equità generazionale. La tutela costituzionale del futuro*, Milano, Le Monnier.
- PAPA A. (2016), *Le Regioni italiane nella multilevel governance europea*, in A. PAPA (a cura di), *Le regioni nella multilevel governance europea. Sussidiarietà, partecipazione, prossimità*, Torino, Giappichelli.
- PAPA A. (2024), *Transizione ecologica e transizione digitale: due milestones nella prospettiva della ripresa e resilienza del Paese*, in P. BILANCIA (a cura di), *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello*, Bologna, Il Mulino.
- PAPA A. (2025), *Il clima nelle argomentazioni dei giudici italiani: un primo passo*, in *Diritto e clima*, n. 1.
- PORENA D. (2022), *"Anche nell'interesse delle generazioni future". Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 15.
- PREDIERI A. (1969), *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il XX Anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. II, Firenze, Vallecchi.
- PULVIRENTI G.M. (2023), *Prime riflessioni sulla tutela del patrimonio culturale e dell'ambiente nel nuovo testo dell'art. 9 Cost.*, in *Ildirittoamministrativo.it*.
- RAMAJOLI M. (2025), *Il paesaggio a vent'anni dal Codice*, in *Aedon*, n. 1.
- SETTIS S. (2008), *La tutela del patrimonio culturale e paesaggistico e l'art. 9 Cost.*, Napoli, Jovene.
- SEVERINI G. (2019), *"Paesaggio": storia italiana, ed europea, di una veduta giuridica*, in *Aedon*, n. 1.
- SILVESTRI G. (1987), *Spunti di riflessione sulla tipologia e sui limiti della revisione costituzionale*, in *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, II, Milano, Giuffrè.

IL PRINCIPIO FONDAMENTALE DELL'AMBIENTE E L'ATTIVITÀ ECONOMICA

Anna Maria Nico*

1. L'AMBIENTE, IL PAESAGGIO E IL PATRIMONIO STORICO E ARTISTICO NELL'ART. 9 DELLA COSTITUZIONE

La riforma costituzionale intervenuta con la legge costituzionale ha introdotto delle modifiche all'art. 9 e 41 della Costituzione, prevedendo nella prima disposizione il dovere della Repubblica di tutelare oltre al paesaggio e ai beni culturali altresì l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle generazioni future, e nella seconda norma due nuovi limiti alla libertà di iniziativa economica privata la quale non potrà svolgersi in modo da recare danno all'ambiente e alla salute.

Un primo campo di indagine riguarda la nuova formulazione dell'art. 9 Cost. che nell'ampliare il novero dei beni oggetto di tutela potrebbe aprire potenzialmente ad un diverso bilanciamento tra l'ambiente, il paesaggio e il patrimonio culturale. A tal proposito, si deve tuttavia, tener conto che per lungo tempo è stato proprio dall'art. 9, comma 2, Cost. che la giurisprudenza costituzionale e di merito ha ricavato, in via interpretativa, la tutela dell'ambiente, delineando una traiettoria ermeneutica poi sancita formalmente dal legislatore costituzionale del 2022 (*ex multis*, CECCHETTI 2022; PORENA 2020; FROSINI 2021). Deve ritenersi, pertanto, che l'ambiente vada inteso come un bene unitario (come ha ribadito la Consulta nella sent. n. 105 del 2024 meglio nota come sentenza sul caso Priolo), la cui tutela non può che inglobare anche valutazioni di carattere paesaggistico-culturale.

Pur continuando ad essere considerati beni giuridicamente distinti, tra ambiente, paesaggio e patrimonio storico-artistico della "Nazione" sussiste una imprescindibile connessione, la quale deve essere presa in considerazione nella disciplina attuativa da parte del legislatore e applicativa da parte dell'amministrazione. Infatti, al di là della ripartizione di competenze sancita dall'art. 117, comma 2, lett. s) Cost., il significato del nuovo Principio fondamentale di cui all'art. 9 Cost. impone, nella rispettiva sfera di competenza, di rinvenire un ragionevole bilanciamento tra le previsioni a tutela dell'ambiente e quelle dirette a tutelare il paesaggio e il patrimonio storico-artistico

* Università degli Studi di Bari "Aldo Moro".

della Nazione. Ragionare diversamente, ossia contrapporre le ragioni dell'ambiente a quelle del paesaggio-patrimonio culturale, vorrebbe dire, infatti, fornire un'interpretazione non in linea con la *ratio* della revisione costituzionale del 2022.

Per quanto la terminologia utilizzata sollevi qualche criticità, è interessante rilevare come il giudice amministrativo abbia interpretato la recente revisione costituzionale, rilevando che «nella necessaria dialettica pluralistica che deve connotare la ponderazione comparativa dei vari interessi» non deve avere «prevalenza univoca ed assoluta uno soltanto di essi, la cui tutela non è affatto sovraordinata nel sistema costituzionale agl'interessi antagonisti, primo fra tutti quello della produzione di energia da fonti rinnovabili (la recente riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione depone anzi, sul piano della gerarchia degli interessi, in senso antitetico). In ogni caso tale impostazione tralascia altresì di considerare che la stessa tutela costituzionale del paesaggio, in quanto improntata all'identità estetico-culturale della forma del territorio, non esclude (ma anzi implica) che l'intervento dell'uomo contribuisca a conformarne la nozione: con ciò escludendo dunque l'incompatibilità *a priori* di ogni possibile alterazione, posto che l'evoluzione del paesaggio non si arresta al dato naturalistico ma risente inevitabilmente delle opere dell'uomo, ovviamente in quanto compatibili» (Consiglio di Stato, sez. V, 28 maggio 2024, n. 4766).

Come detto, già prima della riforma la giurisprudenza costituzionale ha svolto un ruolo rilevante nell'interpretazione dell'art. 9 della Costituzione in chiave ambientale, fino a riconoscere l'ambiente quale diritto fondamentale dell'individuo e della collettività (BIFULCO 2022). Ciò però non è valso in modalità assoluta in quanto tanto la dottrina, quanto la giurisprudenza hanno in qualche modo relativizzato il bene ambientale, escludendo che si potesse declinare in termini di diritto dell'ambiente in virtù della difficoltà di definire giuridicamente il concetto stesso di ambiente per la sua intrinseca rilevanza come “materia-funzione”, come “valore-principio”, per la stretta relazione con l'ecologia, la chimica, la fisica, ecc., e per la difficoltà di perimetrare la pretesa giuridica del cittadino nei confronti delle pubbliche istituzioni. Ed è in tal senso che fino ad un certo momento la tutela dell'ambiente viene declinata in termini di dovere delle pubbliche istituzioni o come interesse pubblico diffuso.

2. IL SEGUITO DEL REVISIONATO ART. 9 DELLA COSTITUZIONE

Dall'entrata in vigore della l. cost. n. 1 del 2022 sembrerebbe potersi affermare che il “seguito” della revisione degli artt. 9 appaia ancora piuttosto indefinito.

L'analisi deve essere condotta sotto differenti profili.

Uno degli aspetti da considerare riguarda la verifica della eventuale incidenza della riforma costituzionale del 2022 sul riparto di competenze legislative Stato-Regioni.

Da una prima indagine non sembra che la riforma abbia mutato il quadro precedente. Infatti, da un lato numerose competenze che incidono trasversalmente sulla materia ambientale continuano ad essere attribuite alle Regioni a conferma del difficile connubio tra esigenze di unitarietà e prospettive di differenziazione in materia ambientale. Dall'altro lato, poi, la Consulta, che già a proposito della riforma del Ti-

to V, parte seconda, della Costituzione aveva affermato che è dello «Stato il potere di fissare 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» (sent. n. 282/2002), appare non aver dismesso il parametro di giudizio sinora adottato in materia ambientale. Infatti, nonostante la precisazione in ordine alla sua proiezione sovra-nazionale (sent. n. 192 del 2024), il Giudice delle leggi sembra tuttora riproporre lo schema interpretativo che ammette deroghe regionali *in melius* rispetto a precedenti forme di tutela dettate dallo Stato nelle materie di sua competenza esclusiva (MOSCHELLA 2023, 650).

Sebbene non sia intervenuta anche la modifica dell'art. 117 Cost. unitamente a quella dell'art. 9 Cost., la revisione costituzionale del 2022 tende a rafforzare la tutela dello Stato che la Consulta ha costantemente azionato nelle materie di competenza concorrente (governo del territorio, protezione civile, energia, ecc.) e di competenza residuale delle Regioni, al fine di non compromettere le esigenze di tutela unitaria del bene ambiente, inestricabilmente connesso all'intero territorio nazionale (MORRONE 2022, 115), al suo paesaggio e al patrimonio storico-artistico della Nazione (art. 9 Cost.). «Beni» la cui tutela non può essere rimessa all'esclusiva competenza di differenti legislatori regionali.

Un'ulteriore prospettiva deve essere dedicata, inoltre, all'attuazione legislativa conseguente alla riforma costituzionale.

Soltanto pochi mesi dopo l'entrata in vigore della l. cost. n. 1 del 2022, con l. 29 dicembre 2022, n. 197 il legislatore ha modificato la legge-quadro n. 157 del 1992 sulla caccia ampliando le possibilità della pratica venatoria e introducendo un'ulteriore forma di regionalizzazione della materia «tutela degli animali». Tale modifica pone un problema di natura sostanziale alla luce della circostanza che l'art. 9, comma 3, Cost. affida espressamente al solo Stato la competenza nella relativa «materia».

Inoltre, in una prospettiva più ampia, si può ritenere che la tutela della biodiversità e degli ecosistemi non abbia ancora prodotto, almeno fino ad oggi, un'incidenza concreta finalizzata ad orientare le politiche pubbliche. Ciò vale pur in presenza di interventi normativi che hanno introdotto un esplicito e significativo richiamo alle specifiche esigenze di protezione ambientale all'interno dei diversi settori dell'ordinamento. Emblematico, in tal senso, è il riferimento ai criteri ambientali minimi previsti dal nuovo Codice dei contratti pubblici, volti ad assicurare la sostenibilità degli appalti, ambito nel quale, peraltro, tendono a proliferare micro-interventi suscettibili di compromettere in modo significativo la salvaguardia degli equilibri ambientali.

Peraltro, la stessa giurisprudenza costituzionale non ha ancora elaborato una interpretazione del complessivo ordito costituzionale modificato in senso ambientale, benché non siano mancate pronunce del Giudice amministrativo in cui la sua tutela è assunta a rango di principio supremo dell'ordinamento¹.

¹ In tal senso, si veda Consiglio di Stato, sez. V, 28 maggio 2024, n. 4766. Declina – *ex multis* – la tutela dell'ambiente come valore primario di rango costituzionale, Cons. St., sez. VI, 5 febbraio 2025, n. 902. Secondo Cons. St., sez. III, ord. n. 2918 del 14 luglio 2023, a seguito della revisione costitu-

Inoltre, non può non essere presa in considerazione la circostanza che il “peso” dell’ambiente-paesaggio ha dei significativi riflessi anche sull’attività della Pubblica Amministrazione, la quale nei procedimenti autorizzatori deve garantire la coerente attuazione del rinnovato ordito costituzionale. È proprio in tale settore dell’ordinamento, infatti, che si condensano le reali possibilità applicative della revisione costituzionale del 2022. L’Amministrazione, infatti, parrebbe tenuta quantomeno a fornire una puntuale motivazione allorché decida di prediligere interventi potenzialmente in contrasto con la esigenza di tutelare l’ambiente. Si pensi, per esempio, all’impossibilità – rimarcata dallo stesso Giudice delle leggi in alcune pronunce anche recenti (sent. n. 218 del 2017, 258 del 2020) – per il legislatore regionale e delle Province autonome di modulare un procedimento per il rilascio dell’autorizzazione paesaggistica diverso da quello definito a livello statale.

A ciò si aggiunga, poi, che la nuova formulazione dell’art. 9 Cost., direttamente correlata a quella dell’art. 117 Cost., parrebbe poter rafforzare le esigenze unitarie in materia di VIA, in un contesto in cui la Corte costituzionale ha già avuto modo di precisare che, nella materia *de qua*, le competenze delle Regioni ordinarie e speciali possono esplicarsi nei soli ambiti circoscritti dal Codice dell’ambiente del 2006.

Infine, la revisione costituzionale non potrà non avere effetti anche sui giudizi di legittimità costituzionale, sia che si tratti di quelli principali che di quelli incidentali.

Per quanto riguarda il primo tipo di contenzioso, è ipotizzabile un ulteriore incremento del già alquanto elevato contenzioso Stato-Regioni e questo non solo in materia ambientale, ma anche con riferimento alla materia «tutela degli animali», a cui presidio è posto un espresso rinvio alla legge dello Stato, con esclusione dunque – quantomeno *prima facie* – della competenza legislativa regionale in una materia che, invece, sino al 2022 era stata tradizionalmente intesa come residuale delle Regioni. Allo stesso modo, il mancato riferimento alla biodiversità nell’art. 117, comma 2, lett. s), Cost. parrebbe poter alimentare un contenzioso Stato-Regioni originato da eventuali leggi regionali che intendessero avocare “verso il basso” la competenza esclusiva dello Stato nella materia *de qua*.

A ben vedere, poi, un intervento chiarificatore del complesso intarsio tra competenze legislative statali e regionali in materia ambientale è venuto dallo stesso Giudice delle leggi che, con la sent. n. 192 del 2024, ha puntualizzato la centralità della competenza statale nella materia ambientale, al contempo specificando che essa appare sempre più proiettata nella dimensione sovranazionale. Ciò che, evidentemente, sembra lasciar presagire un possibile riaccentramento delle competenze ambientali in capo allo Stato, nonostante la Repubblica delle autonomie (art. 5 Cost.) continui a caratterizzarsi per l’ampio decentramento amministrativo delle competenze che intersecano la materia ambientale.

Per quel che attiene, invece, al giudizio in via incidentale, il nuovo art. 9 Cost. potrebbe alimentare un’interpretazione costituzionalmente orientata della legislazione

zionale dell’art. 9 Cost., la tutela degli animali sarebbe assunta al rango di principio supremo dell’ordinamento costituzionale.

attualmente in vigore da parte dei giudici comuni, in questo modo accentuando la parte diffusa del controllo di costituzionalità. Tale ipotesi non escluderebbe comunque un possibile aumento concreto dei giudizi in via incidentale diretti a far espungere dall'ordinamento previsioni legislative in evidente contrasto con il significato assunto dal nuovo art. 9 Cost.

Si può anche ipotizzare, in ragione del perimetro della relativa competenza, che sia soprattutto la giurisdizione amministrativa a trovarsi più frequentemente di fronte a questioni di legittimità costituzionale, dacché organo chiamato primariamente a decidere su fattispecie che attengono al governo del territorio, all'urbanistica, all'edilizia, alla caccia, alla pesca, ecc.: ossia materie-funzioni su cui, da tempo, si moltiplicano leggi regionali talvolta disallineate rispetto alla superiore legalità costituzionale (cfr. la già citata sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, 28 maggio 2024, n. 4766).

3. L'ART. 41 DELLA COSTITUZIONE E I NUOVI LIMITI ALL'ATTIVITÀ D'IMPRESA

Per quel che concerne la modifica dell'art. 41 Cost., la nuova disposizione introduce limiti espliciti all'iniziativa economica privata, individuati nella tutela dell'ambiente e della salute (comma 2), che vengono inoltre configurati come possibili finalità delle attività economiche, sia pubbliche che private (comma 3).

Un passo indietro si rivela opportuno per comprendere come sia mutato l'assetto costituzionale rispetto alla previsione precedente. Il primo comma dell'art. 41 Cost. ha mantenuto la sua formulazione originaria, secondo cui «l'iniziativa economica privata è libera», conservando così la distinzione tra iniziativa economica e attività economica. Se, infatti, la scelta del privato di intraprendere una determinata attività resta libera, è l'esercizio dell'attività economica a essere sottoposto a limiti stringenti (GIANNINI 1996, 177 ss.).

Il comma 2 dell'art. 41 prevedeva tre limiti espressi alla suddetta attività, ossia la "sicurezza", la "libertà" e la "dignità umana". In quanto valori fondamentali, cioè riferibili all'uomo, sono stati interpretati dal Giudice delle leggi in senso ampliativo, comprendendovi la salute e, ovviamente, l'ambiente salubre. Alla luce della interpretazione evolutiva di tali limiti, la l. cost. n. 1/2022 potrebbe configurarsi come una presa d'atto di quanto fosse ormai emerso rispetto al complesso rapporto tra economia e salvaguardia della salute e dell'ambiente (CECCHETTI 2022, 810). Da questo punto di vista, la giurisprudenza ha dato un considerevole contributo, così come la differente sensibilità culturale e sociale (CAMERLENGO 2022, 13) che nel tempo si è appalesata rispetto al valore ambientale. Anche in considerazione di ciò la previsione espressa nell'art. 41 Cost. dei limiti summenzionati e non anche la menzione della tutela degli ecosistemi e delle biodiversità (diversamente da quanto previsto nell'art. 9 Cost.) non deve far supporre una volontà escludente dei suddetti beni come limiti all'attività d'impresa. Se così fosse si avrebbe una interpretazione restrittiva della tutela dell'ambiente, peraltro riservata all'attività economica, laddove, invece, la tutela dell'ambiente non può più essere intesa come sentinella della sola salvaguardia dell'uomo ma del sistema vivente e dell'intero dell'ecosistema. Tutto ciò, peraltro, si

inserisce in una visione d'insieme che include anche gli obiettivi dell'Unione Europea fissati con il piano del *Green Deal* per il raggiungimento della c.d. neutralità climatica. In tale contesto, la centralità assunta dalla tutela dell'ambiente e della salute orienta in modo significativo l'evoluzione dell'assetto costituzionale interno.

Se, dunque, la salute e l'ambiente costituiscono il punto di riferimento ineludibile dell'assetto ordinamentale si potrebbe ritenere che il nuovo statuto costituzionale abbia concretamente inciso sulla forma di Stato, delineando un innovativo modello di "Stato ambientale", in quanto fondato sulla necessità di garantire l'adeguata tutela dell'ambiente all'interno di qualsiasi forma di intervento pubblico e privato.

Infatti, il bene ambiente assume un peso più rilevante nel bilanciamento degli interessi in gioco sia da parte del legislatore, sia, conseguentemente, da parte delle autorità giurisdizionali, sicché qualsiasi sindacato, a partire da quello del Giudice delle leggi, dovrà considerare la ragionevolezza delle disposizioni che regolano l'intervento nell'economia. Il parametro di legittimità degli artt. 9 e 41 Cost. diventa in tal modo il punto di riferimento per la valutazione dei limiti dell'iniziativa economica privata.

Il nuovo Principio fondamentale di tutela dell'ambiente non opererebbe, dunque, in senso soltanto verticale (nei rapporti, cioè, tra gli Enti che compongono la Repubblica), ma anche in senso orizzontale, implicando la responsabilizzazione degli operatori economici nell'utilizzo delle risorse naturali (artt. 9, 41, 44 Cost.).

La tutela dell'ambiente, nella sua triplice componente biodiversità-ecosistemi-animali, deve pertanto integrarsi all'interno delle molteplici politiche pubbliche che intersecano la materia (energia, governo del territorio, agricoltura, ecc.), veicolando una nuova idea di produzione sostenibile capace, al contempo, di salvaguardare i livelli occupazionali. Non pare, infatti, potersi considerare pienamente conforme al nuovo ordito costituzionale una forma di lavoro (e di produzione economica) che non sia rispettosa degli equilibri ecosistemici e, più in generale, della salubrità ambientale.

Una considerazione finale deve essere svolta in relazione all'attuazione legislativa delle nuove disposizioni costituzionali che hanno modificato la "costituzione economica" (CASSESE 2021). L'emergenza energetica e il conflitto russo-ucraino hanno certamente rallentato la concreta realizzazione di effetti derivanti dalla legislazione ordinaria, atteso che i testi, specie quelli di rango costituzionale, sono destinati ad essere "attuati" da legislatore. Basti far riferimento al d.l. n. 2 del 2023 (recanti misure urgenti per impianti di interesse strategico nazionale) nel quale non è operato alcun richiamo all'art. 41 Cost. e ai relativi parametri costituzionali che, invece, si rendevano necessari *ratione materiae*. L'emanazione di tale decreto ha dato origine ad una defatigante e complessa vicenda processuale per reati di disastro ambientale che si è conclusa con la sentenza della Corte costituzionale n. 105 del 2024. Il Giudice delle leggi ha così potuto fornire la prima interpretazione organica del rinnovato ordito costituzionale a tutela dell'ambiente, senza tuttavia invalidare il bilanciamento operato dal Governo in continuità con le precedenti pronunce rese sul caso Ilva (BIN 2024, 1058).

Sul punto non si dubita che le giurisdizioni possano comunque svolgere un ruolo di precipuo rilievo, tuttavia, resta fermo che la possibile riprogrammazione socio-am-

bientale delle attività economiche non possa prescindere dall'intervento legislativo dell'organo rappresentativo della "Nazione".

4. ALCUNE CONCLUSIONI

Alla luce di quanto delineato, con la riforma costituzionale potrebbe considerarsi mutato il quadro generale nella misura in cui il bene ambiente, e la sua tutela, veniva circoscritto nell'ambito della sola evoluzione giurisprudenziale. Senza dubbio, come ha chiarito la recente sentenza della Corte costituzionale n. 125 del 2025 «la revisione del 2022 ha solo inserito "direttamente" nel testo della Costituzione un mandato di tutela ambientale che le preesisteva. Tanto, anche qui, con effetti normativi tutt'altro che trascurabili (sia perché l'obbligazione di tutela ambientale è ormai desumibile direttamente dal testo costituzionale e non solo in via d'interpretazione sistematica, sia perché si fa ora esplicito riferimento alla tutela della biodiversità, degli ecosistemi, e degli animali), ma senza alcuna incidenza su numero ed essenza dei principi costituzionali fondamentali (supremi)» (punto 5.2.3. *Cons. dir.*). Già prima di tale pronuncia, tuttavia, con la già citata decisione del Giudice delle leggi n. 105 del 2024 sul c.d. caso Priolo la Consulta aveva specificato che «la riforma del 2022 consacra direttamente nel testo della Costituzione il mandato di tutela dell'ambiente, inteso come bene unitario, comprensivo delle sue specifiche declinazioni rappresentate dalla tutela della biodiversità e degli ecosistemi, ma riconosciuto in via autonoma rispetto al paesaggio e alla salute umana, per quanto ad essi naturalmente connesso; e vincola così, esplicitamente, tutte le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della sua efficace difesa» (punto 4.5 del *Cons. dir.*). Al contempo la citata sentenza aveva operato un significativo richiamo alla precedente sent. n. 210 del 1987, con cui il giudice delle leggi aveva affermato l'esistenza di un diritto fondamentale all'ambiente.

In questa circostanza il Giudice delle leggi ha tenuto a precisare, altresì, che la riforma costituzionale non mira solo a tutelare gli «interessi dei singoli e della collettività nel momento presente, ma si estende anche come già, del resto, prefigurato da numerose pronunce di questa Corte risalenti a epoca anteriore alla riforma [...] agli interessi delle future generazioni: e dunque di persone ancora non venute ad esistenza, ma nei cui confronti le generazioni attuali hanno un preciso dovere di preservare le condizioni perché esse pure possano godere di un patrimonio ambientale il più possibile integro, e le cui varie matrici restino caratterizzate dalla ricchezza e diversità che lo connotano».

Nondimeno, diviene dirimente nelle parole della Corte costituzionale la circostanza che «la tutela dell'ambiente – nell'interesse, ancora, dei singoli e della collettività nel momento presente, nonché di chi ancora non è nato – assurge ora a limite esplicito alla stessa libertà di iniziativa economica, il cui svolgimento non può "recare danno" – oltre che alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, come recitava il testo previgente dell'art. 41, secondo comma, Cost. – alla salute e all'ambiente» (Corte cost., sent. n. 105 del 2024, punto 4.5 del *Cons. in dir.*).

Alla luce di quanto evidenziato, se è vero che il rinnovato art. 9 Cost. costituisce la premessa giuridico-costituzionale di un modello di “Stato ambientale”, allora potrebbe anche considerarsi esistente la base costituzionale necessaria su cui costruire legislativamente l'esistenza di un diritto all'ambiente salubre, perimetrato dal doveroso fondamento scientifico degli interventi che intersecano le problematiche climatico-ambientali. Diritto all'ambiente salubre che porrebbe non marginali questioni in ordine all'eventuale sindacato costituzionale sull'eccesso di potere o sull'esercizio della discrezionalità legislativa, anche in caso di relativa omissione.

Nella misura in cui la premessa finora svolta possa considerarsi corretta, si potrebbe ritenere, come lo stesso titolo del PRIN suggerisce, che con la riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione sia stato ridefinito il Patto repubblicano, includendovi la prospettiva intergenerazionale e della sostenibilità, come espresso dall'art. 9 Cost.

BIBLIOGRAFIA

- BIFULCO R. (2022), *Prmissime riflessioni intorno alla l. Cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, n. 11.
- BIN R. (2024), *Il “caso Priolo”: scelta politica vs. bilanciamento in concreto (in margine alla sent. 105/2024)*, in *consultaonline*.
- CAMERLENGO Q. (2022), *Ambiente e Costituzione: speranza e disincanto*, in *PasSaggi costituzionali*.
- CASSESE S. (2021), *La nuova costituzione economica*, Bari-Roma, Laterza.
- CECCHETTI M. (2022), *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti Supreme e Salute*, n. 1.
- CECCHETTI M. (2022b), *La disciplina sostanziale della tutela dell'ambiente nella Carta repubblicana: spunti per un'analisi della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 4.
- FROSINI T.E. (2021), *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *Federalismi.it*, n. 16.
- GIANNINI M.S. (1996), *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, Il Mulino.
- MORRONE A. (2022), *L'“ambiente” nella Costituzione. Premesse di un nuovo “contratto sociale”*, in *AIDA Ambiente, La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Napoli, Editoriale scientifica.
- MOSCHELLA G. (2023), *La tutela costituzionale dell'ambiente nella riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione: uno sguardo al ruolo delle regioni e alle prospettive di attuazione del regionalismo differenziato*, in *Diritti Regionali*, n. 2.
- PORENA D. (2020), *Sull'opportunità di un'espressa costituzionalizzazione dell'Ambiente e dei principi che ne guidano la protezione. Osservazioni intorno alle proposte di modifica dell'articolo 9 della Carta presentate nel corso della XVIII legislatura*, in *Federalismi.it*, n. 14.

TUTELA AMBIENTALE *VERSUS* COMPETITIVITÀ ECONOMICA: IL PARADIGMA DELLA SOSTENIBILITÀ

Fabio Ferraro *

1. BREVI CONSIDERAZIONI PRELIMINARI SULL'EVOLUZIONE DELLA POLITICA AMBIENTALE DELL'UNIONE

A partire dal Trattato di Roma sino al Trattato di Lisbona, la tutela dell'ambiente ha conosciuto una progressiva e rilevante evoluzione, in quanto le competenze dell'Unione in materia sono state gradualmente riconosciute, ampliate e valorizzate, riflettendo il mutamento della sensibilità politica, sociale e scientifica nei confronti delle problematiche dell'ambiente e del suo rapporto con la competitività economica.

In origine, infatti, il Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea del 1957 non conteneva alcuna previsione esplicita in materia ambientale. Tale lacuna si spiegava non solo con l'impostazione inizialmente mercantilistica del processo di integrazione europea, ma anche con il contesto storico dell'epoca, caratterizzato da una fiducia diffusa nelle capacità autoregolatrici della crescita economica e nella presunta inesauribilità delle risorse naturali, nonché dall'assenza di un dibattito pubblico strutturato e di movimenti organizzati in grado di promuovere istanze ecologiste a livello sovranazionale.

Con il trascorrere del tempo, tuttavia, questa impostazione è stata progressivamente messa in discussione, anche in parallelo con l'ampliamento delle competenze dell'Unione in ambito sociale, dall'emergere di evidenze scientifiche sempre più solide e dalla manifestazione concreta degli effetti negativi dell'inquinamento e del cambiamento climatico. Fenomeni quali la distruzione di ecosistemi terrestri e marini, il rischio di estinzione di circa un milione di specie e il susseguirsi di eventi climatici estremi – tra cui alluvioni, siccità, incendi e mareggiate – hanno reso evidente il carattere non più episodico, bensì strutturale, della crisi ambientale, imponendo un ripensamento profondo del rapporto tra sviluppo economico e tutela dell'ambiente¹.

* Università degli Studi di Napoli "Federico II".

¹ V. ad es. il rapporto sul divario delle emissioni del 2021, pubblicato sul sito www.unep.org/resources/emissions-gap-report-2021.

È proprio alla luce di tale mutamento che si colloca l'evoluzione del quadro giuridico dell'Unione europea, culminata nell'attuale assetto delineato dal Trattato di Lisbona, che ha trasformato la protezione ambientale da obiettivo settoriale a clausola trasversale e orizzontale dell'ordinamento europeo, capace di orientare l'esercizio dell'azione dell'Unione e di dare concretezza al modello della c.d. economia sociale di mercato. Questo *trend* evolutivo riflette una crescente consapevolezza del carattere strutturale e sistemico delle problematiche ambientali e della loro incidenza sull'insieme delle politiche dell'Unione. In particolare, tale sviluppo trova fondamento negli artt. 11 TFUE e 37 della Carta dei diritti fondamentali, che impongono l'integrazione delle esigenze di protezione ambientale nella definizione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione (KARAGEORGOU 2023; ROLANDO 2020; MCINTYRE 2013; JANS 2010; KINGSTON 2010; CAVALLARO 2007; DHONDT 2003; WASMEIER 2001. Con specifico riferimento all'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali LOMBARDO 2011; ONIDA 2017).

Un contributo determinante al consolidamento e all'evoluzione della politica *green* dell'Unione, nella direzione di un miglioramento della qualità dell'ambiente (art. 191, par. 1, TFUE) e di un elevato livello di tutela (art. 191, par. 2, TFUE), è stato fornito sia da un'intensa produzione normativa, che ha progressivamente esteso e rafforzato gli strumenti di intervento in materia, sia da una consistente giurisprudenza della Corte di giustizia², la quale ha svolto un ruolo centrale nel chiarire la portata orizzontale della tutela ambientale e nel garantirne l'effettiva integrazione nelle altre politiche dell'Unione.

Questa impostazione ha raggiunto una piena consacrazione con il *Green Deal*, che ha posto la tutela ambientale al centro dell'agenda politica dell'Unione, con l'indicazione di alcune priorità strategiche, quali la neutralità climatica, la transizione verso un sistema di approvvigionamento energetico pulito e sicuro, nonché la promozione di un'economia circolare. Più di recente, tuttavia, si è manifestata l'esigenza di riconsiderare il bilanciamento tra ambizioni ambientali e competitività economica, alla luce delle difficoltà di adattamento dei sistemi produttivi e delle crescenti asimmetrie regolatorie a livello globale, riaccendendo il dibattito sul tradizionale – e spesso problematico³ – rapporto tra i due differenti obiettivi (FABRIZI, GENTILE, GUARINI MELICIANI 2024; MUNARI 2019; DECHEZLEPRÊTRE-SATO 2017; ESTY-PORTER 1998; LEVINSON 2003; FICCO 2005).

Il presente scritto intende offrire qualche considerazione, senza alcuna pretesa di completezza, in merito all'attuale cambiamento dello scenario globale, che ha posto le basi per una riflessione più articolata sulla dicotomia tra ambiente e competitività. In tale contesto, infatti, l'Unione europea tende a qualificare il modello di economia

² V. ad es., Corte giust. 17 settembre 2002, C-513/99, *Concordia Bus Finland*; 20 febbraio 1988, 302/86, *Stanko France/Commissione e Consiglio*; 7 febbraio 1985, 240/83, *Procureur de la République/LADBHU* (nota come *Olii usati*); 18 marzo 1980, 91/79 e 92/79, *Commissione/Italia*.

³ Basti pensare, a titolo esemplificativo, alla nota vicenda dell'Ilva, che ha reso evidente la complessa contrapposizione tra la salvaguardia di un ambiente salubre e della salute pubblica, da un lato, e le esigenze economiche e produttive, dall'altro. Cfr. Corte giust. 25 giugno 2024, C-626/22, *Ilva e a.*

sociale di mercato come “fortemente competitivo” (CONTALDI 2019; DE PASQUALE 2014), in linea, peraltro, con quanto previsto dall’art. 3, par. 3, TUE, laddove attribuisce crescente rilevanza al temperamento della tutela ambientale con la competitività economica delle imprese europee. Il dibattito si concentra sempre più sulla necessità di una declinazione dinamica del principio di sviluppo sostenibile⁴, capace di coniugare la protezione dell’ambiente con le esigenze di crescita economica, al fine di evitare che la transizione ecologica si traduca in un fattore di vulnerabilità strutturale del mercato interno.

2. IL *GREEN DEAL* E L’AUTONOMIA STRATEGICA DELL’UNIONE IN MATERIA AMBIENTALE

A differenza degli impegni assunti a livello internazionale, caratterizzati da una formulazione spesso generica e vaga nonché da una significativa variabilità nell’adozione e nell’attuazione da parte dei singoli Stati, l’Unione europea ha delineato un quadro normativo e programmatico articolato, con obiettivi specifici e verificabili, corredati dall’indicazione di termini chiari e puntuali a medio e lungo periodo per la loro realizzazione. In quest’ottica si inquadra il *Green Deal*, che rappresenta uno strumento strategico volto a imprimere un’accelerazione all’azione dell’Unione in materia ambientale, segnando una discontinuità rispetto all’approccio più prudente e graduale adottato in passato (BEVILACQUA 2024; CHITI 2022; ONIDA 2021; FALCONE 2020; KRAMER 2020; STORM 2020; VAN ZEBEN 2020). Sebbene si configuri come quadro di programmazione politica, tale strumento è stato in grado di orientare, *step by step*, l’azione dell’Unione e promuovere l’effettiva attuazione della tutela ambientale. Il *Green Deal* può essere, pertanto, considerato la bussola per raggiungere gli obiettivi dell’Unione e dare attuazione all’accordo di Parigi del 12 dicembre 2015, in quanto funge da base per l’elaborazione di successive misure in grado di tradurre la strategia politica in risultati concreti e in obblighi giuridici vincolanti. In effetti, l’attuazione del *Green Deal* ha dato luogo all’adozione di un ampio e articolato corpus di atti legislativi, che ha rafforzato la responsabilità sia dell’Unione che degli Stati membri nella protezione dell’ambiente e nella promozione della transizione ecologica.

In questo *upgrade* della politica ambientale si colloca, in particolare, il Regolamento (UE) 2021/1119 (EROICO 2024; BEVILACQUA 2022; PRZYBOROWICZ 2021), noto come “legge europea sul clima”, che ha conferito carattere giuridicamente vincolante all’obiettivo della neutralità climatica entro il 2050, fissando altresì un obiettivo intermedio di riduzione delle emissioni nette di gas a effetto serra pari ad almeno il 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990. Il regolamento prevede, inoltre, specifici meccanismi di monitoraggio e di revisione per verificare i progressi conseguiti

⁴ Nel noto Rapporto Brundtland del 1987 lo sviluppo sostenibile viene definito come quel modello che “risponde alle necessità del presente, senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare le proprie necessità”. Nei Trattati UE e TFUE lo sviluppo sostenibile non viene precisato nel suo significato, in quanto può assumere diversi significati e nascondere differenti aspirazioni, ma viene richiamato come obiettivo fondamentale dell’Unione negli artt. 3 TUE, 21 TUE e 11 TFUE.

e adeguare, ove necessario, l'azione della Commissione europea, anche mediante il ricorso ai sistemi esistenti di *governance*, quali il processo di coordinamento dei piani nazionali integrati per l'energia e il clima degli Stati membri, le relazioni periodiche dell'Agenzia europea dell'ambiente e l'impiego delle più recenti evidenze scientifiche in materia di cambiamenti climatici.

Un ulteriore tassello fondamentale della strategia delineata dal *Green Deal* è rappresentato dal Regolamento (UE) 2020/852 sulla tassonomia delle attività economiche ecosostenibili (DI DOMENICO 2023). Tale regolamento si inserisce nel più ampio quadro delle politiche dell'Unione volte a realizzare una transizione verso un'economia climaticamente neutra e fornisce una definizione giuridicamente vincolante delle attività economiche "sostenibili" dal punto di vista ambientale. La funzione primaria della tassonomia è quella di creare un sistema di classificazione comune, uniforme e armonizzato a livello europeo, fondato su criteri tecnici scientificamente determinati, che consenta di valutare il grado di sostenibilità ambientale delle attività economiche. A tal fine, il regolamento individua sei obiettivi ambientali fondamentali (mitigazione dei cambiamenti climatici, adattamento ai cambiamenti climatici, uso sostenibile e protezione delle acque e delle risorse marine, transizione verso un'economia circolare, prevenzione e riduzione dell'inquinamento, e protezione e ripristino della biodiversità e degli ecosistemi), stabilendo che un'attività possa qualificarsi come sostenibile solo se contribuisce in modo sostanziale al perseguimento di almeno uno di essi, senza arrecare un danno significativo agli altri (principio del *do no significant harm*) e nel rispetto di garanzie sociali minime. I criteri sono stati adottati mediante atti delegati, demandando così alla Commissione il compito di integrare e specificare il sistema di *compliance* mediante l'adozione di norme di dettaglio di natura tecnica. Com'è facilmente intuibile, tale scelta risponde all'esigenza di garantire flessibilità e aggiornamento costante della disciplina, in un ambito caratterizzato da un'elevata complessità tecnica e da una rapida evoluzione delle conoscenze scientifiche.

In realtà, il *Green Deal* non si esaurisce nella fissazione di obiettivi climatici, ma contiene un quadro integrato di misure volte a garantire una transizione ecologica equa, inclusiva e finanziariamente sostenibile. Così facendo, l'Unione ha considerato la dimensione sociale della transizione, con l'istituzione di strumenti di sostegno a favore dei lavoratori, delle regioni e dei gruppi maggiormente esposti agli effetti della decarbonizzazione e dei cambiamenti climatici, quali il Fondo per una transizione giusta e il Fondo sociale per il clima, anche mediante il reimpiego delle entrate generate dal sistema di scambio di quote di emissione di gas a effetto serra (*emission trading system*: "ETS").

Parallelamente, il *Green Deal* ha inciso direttamente sul funzionamento dei mercati finanziari, giacché ha influenzato le scelte di investimento, la progettazione dei prodotti finanziari e gli obblighi di trasparenza degli operatori. In questo contesto, l'Unione ha mobilitato ingenti risorse pubbliche e private per orientare i flussi finanziari verso investimenti sostenibili, in particolare attraverso *NextGenerationEU*, *REPowerEU* e la politica di coesione, nonché il sostegno a progetti di comune interesse europeo. A completamento di tale strategia, il Piano industriale del *Green Deal* del

2023, unitamente al *Net-Zero Industry Act* e al *Critical Raw Materials Act*, ha inteso assicurare un contesto normativo prevedibile e competitivo per lo sviluppo delle tecnologie a zero emissioni nette, affiancato da interventi infrastrutturali, dal meccanismo di adeguamento del carbonio alla frontiera e da iniziative volte a promuovere un'economia circolare ed efficiente nell'uso delle risorse.

Da queste brevi e sommarie riflessioni emerge come, per mezzo del *Green Deal* e degli atti ad esso collegati, l'Unione abbia perseguito una forma qualificata di autonomia strategica in materia ambientale, da intendersi come la capacità di definire, attuare e preservare in modo coerente e autonomo i propri obiettivi di tutela ambientale e climatica (ERCOLANI-MAZZIOTTI DI CELSO-TERMINE 2024; FERRARO 2025; NOTA 2024; GREPPI 2023; DE PASQUALE-FERRARO 2023; CELLERINO 2022; TOCCI 2021; KOUTRAKOS 2013). Tale autonomia non si esaurisce in una dimensione interna, bensì si proietta necessariamente sul piano esterno (MONTINI 2025; MORGERA 2012; DURAN-MORGERA 2012; FAJARDO DEL CASTILLO 2010), incidendo sui rapporti con Stati terzi e ridefinendo il perimetro della sua azione a livello internazionale. Ciò si manifesta in modo emblematico attraverso l'adozione del meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (*carbon border adjustment mechanism*: "CBAM")⁵, che risponde all'esigenza di prevenire fenomeni di rilocalizzazione delle emissioni e di preservare l'integrità delle proprie politiche ambientali. Il CBAM, unitamente al complementare sistema ETS e ad altri strumenti regolatori, non si limita a svolgere una funzione correttiva di natura economica, ma si configura come uno strumento giuridico di salvaguardia dell'autonomia strategica verde dell'Unione, preordinato a impedire che standard ambientali meno stringenti al di fuori del mercato interno compromettano il conseguimento degli obiettivi climatici dell'Unione.

Nondimeno, la nozione di autonomia strategica in materia ambientale, analogamente a quanto avviene in altri settori, non può essere interpretata in senso protezionistico. Piuttosto, essa può essere intesa come «autonomia strategica aperta», che riflette l'esigenza di trovare un giusto equilibrio tra la tutela degli interessi generali dell'Unione e la vocazione dell'Unione alla cooperazione e al dialogo con gli altri partner internazionali. Tale orientamento trova conferma in questo campo nella recente «nuova strategia dell'UE per plasmare una transizione globale pulita e resiliente»⁶, la quale ribadisce l'impegno dell'Unione a favorire partenariati bilaterali e alleanze multilaterali, sia preesistenti che di nuova istituzione, come strumenti di rafforzamento della leadership normativa europea e di promozione di standard ambientali globali condivisi. Ciò è particolarmente rilevante, anche nell'attuale fase di crescente sfiducia nei confronti dell'Unione, in quanto i propri obiettivi e principi vengono perseguiti ed esportati nelle relazioni esterne. Tale azione si traduce, talvolta, nel c.d. "effetto Bruxelles" (BRADFORD 2021), ossia nella

⁵ Il meccanismo del CBAM è stato introdotto nell'ordinamento dell'Unione dal Regolamento (UE) 2023/956 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 10 maggio 2023.

⁶ Cfr. Commissione europea, comunicato stampa, *La nuova strategia dell'UE per plasmare una transizione globale pulita e resiliente*, 16 ottobre 2025.

capacità dell'Unione sia di imporre senza l'uso della forza i suoi standard alle imprese, in particolare alle multinazionali che trovano conveniente uniformare la loro produzione adottando un unico standard, sia di innescare cambiamenti legislativi e regolamentari in altre organizzazioni internazionali e Stati terzi (MONTINI 2025; FERRARO 2022).

3. LE CRISI EMERGENZIALI, IL CAMBIAMENTO DELLO SCENARIO GLOBALE E LE DIVERGENZE TRA STATI MEMBRI

La tabella di marcia delineata dal Green Deal è stata, in linea di massima, rispettata, sicché è stato confermato l'impegno dell'Unione a orientare le proprie politiche verso la neutralità climatica e lo sviluppo sostenibile. Eppure, l'impianto di tale strategia rischia di essere messo in discussione da molteplici fattori esogeni ed endogeni, che pongono sfide di natura economica e sociale e incidono, direttamente o indirettamente, sulla capacità dell'Unione di rispettare le tempistiche e gli obiettivi fissati.

In primo luogo, la politica ambientale dell'Unione si è dovuta confrontare con le ripercussioni della pandemia da COVID-19, che ha generato una crisi economica e sociale senza precedenti, costringendo gli Stati membri a concentrare risorse finanziarie e normative sulla ripresa economica immediata. Ciò ha comportato l'adozione di misure straordinarie, quali la sospensione temporanea di vincoli di bilancio o l'attivazione del quadro temporaneo sugli aiuti di Stato, con implicazioni dirette sulla capacità di finanziare iniziative ambientali coerenti con la strategia del *Green Deal*.

Successivamente, l'aggressione russa all'Ucraina ha introdotto ulteriori variabili nel binomio ambiente-competitività, con l'imposizione di vincoli strategici ed energetici. La crisi ha evidenziato la vulnerabilità dell'Unione in termini di approvvigionamento energetico e ha reso necessarie misure di emergenza per garantire sicurezza e continuità dell'energia. Tali misure hanno comportato una ridefinizione temporanea delle priorità politiche, con possibili effetti sul rispetto dei tempi e degli standard ambientali previsti dal *Green Deal*. Le misure adottate in risposta a recenti contesti emergenziali – in particolare, in ambito energetico ed economico – hanno messo in luce la necessità di un bilanciamento tra la tutela dell'ambiente e altri obiettivi di pari rango nell'ordinamento dell'Unione, quali la sicurezza dell'approvvigionamento energetico, la stabilità economica e la coesione sociale. Tale bilanciamento ha comportato in alcuni casi una temporanea rimodulazione degli strumenti di attuazione delle politiche ambientali e climatiche, senza tuttavia tradursi in una messa in discussione dei principi fondanti della protezione dell'ambiente. Un ulteriore fattore di criticità è rappresentato dal conflitto in Iran, avviato il 28 febbraio 2026 a seguito di un'operazione militare congiunta da parte degli Stati Uniti e di Israele. La conseguente chiusura dello Stretto di Hormuz, proclamata dall'Iran, incide in misura significativa sulle rotte di approvvigionamento globale di petrolio e gas naturale, con il rischio di un aggravamento delle tensioni

sulle catene energetiche e di ulteriori ripercussioni sulla capacità dell'Unione di perseguire con coerenza gli obiettivi della transizione ecologica.

In secondo luogo, l'Unione europea si trova a operare all'interno di un contesto internazionale sempre più frammentato e competitivo, in cui la tutela ambientale e la lotta ai cambiamenti climatici dipendono in larga misura dall'azione coordinata dei principali attori globali, di talché i suoi sforzi potrebbero risultare inadeguati in assenza dell'adozione di misure analoghe da parte dei maggiori emettitori di gas serra. Emblematica, in tal senso, è la scelta dell'amministrazione Trump, apertamente critica nei confronti delle politiche di contrasto al riscaldamento globale, di procedere al ritiro degli Stati Uniti dai principali consessi multilaterali in materia climatica, segnatamente dalla Conferenza delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e dall'*Intergovernmental Panel on Climate Change*. Nel contempo, l'India mantiene una posizione cauta rispetto a impegni vincolanti di riduzione rapida delle emissioni, in quanto ritiene che l'onere principale della mitigazione debba gravare sugli Stati industrializzati, storicamente responsabili della maggior parte delle emissioni cumulative, mentre ai Paesi in via di sviluppo debba essere riconosciuto uno spazio sufficiente per perseguire la crescita economica e la riduzione della povertà. Pur rimanendo il Paese che genera più emissioni di gas serra al mondo in termini assoluti, la Cina ha invece cambiato orientamento negli ultimi anni in merito alle questioni ambientali, rafforzando il proprio impegno nelle politiche climatiche. Questo nuovo orientamento non risponde tanto a finalità ambientali, ma si inserisce in una più ampia strategia volta a rafforzare la propria autonomia energetica, a sostenere una politica industriale orientata alle tecnologie verdi e a consolidare la propria influenza nei Paesi in via di sviluppo.

In terzo luogo, l'elezione dei rappresentanti del Parlamento europeo e la nomina dei nuovi membri della Commissione europea hanno introdotto un elemento di incertezza circa l'orientamento futuro della politica ambientale dell'Unione. Non risulta, infatti, agevole prevedere in che misura le finalità ambientali continueranno a trovare un'applicazione coerente e incisiva, alla luce di segnali politici talvolta contraddittori. Emergono altresì divergenze di vedute tra gli Stati membri, legate a differenti priorità nazionali nonché a interessi economici eterogenei, che rischiano di indebolire l'azione unitaria delle istituzioni europee in un settore che, per sua natura, richiede un elevato grado di integrazione e coordinamento. È intuitivo che le frizioni tra Stati membri possono sia compromettere gli obiettivi sanciti dai trattati europei, in particolare quelli relativi a un elevato livello di tutela e all'integrazione delle esigenze *green* nelle politiche e azioni dell'Unione, sia ridurre l'influenza dell'Unione sullo scenario internazionale.

Proprio alla luce di tali criticità, l'esigenza di tener conto dei profondi mutamenti nel contesto economico e geopolitico degli ultimi anni, unitamente alla crescente preoccupazione per il rallentamento della produttività dell'Unione europea, è stata esplicitamente evidenziata dal ben noto *Rapporto sul futuro della competitività europea* redatto nel 2024 da Mario Draghi su mandato della Commissione

europea⁷. Al fine di sollecitare le istituzioni dell'Unione a compiere azioni decisive e interventi strategici nel nuovo scenario internazionale, tale documento ha posto in luce l'urgenza di un rafforzamento strutturale della capacità competitiva dell'economia europea, da perseguire mediante un coordinato insieme di riforme strutturali, investimenti, pubblici e privati, e un rafforzamento della *governance* economica dell'Unione. In quest'ottica, risulta rilevante ai fini della presente analisi che il Rapporto sottolinei come la transizione ecologica e il processo di decarbonizzazione, pur costituendo obiettivi fondamentali dell'ordinamento dell'Unione, debbano essere attuati in modo coerente con le esigenze di crescita economica e di incremento della produttività (STEINBERG-BERGMANN 2024; SGARAVATTI, TAGLIAPIETRA, TRASI 2024)⁸.

4. LA CRESCENTE RILEVANZA DELLA COMPETITIVITÀ E DELLA SICUREZZA NEL QUADRO DELL'AZIONE DELL'UNIONE

Al di là degli obiettivi programmatici e delle dichiarazioni di principio, si profila pertanto la preoccupazione che il processo di consolidamento e di avanzamento dei grandi principi in materia ambientale possa subire un rallentamento, se non un vero e proprio arresto, con un conseguente indebolimento della loro applicazione concreta nell'ordinamento dell'Unione europea⁹. Ciò porrebbe interrogativi rilevanti non solo sul piano politico, ma anche su quello giuridico in relazione alla coerenza sistemica dell'azione dell'Unione e alla sua capacità di garantire un elevato livello di tutela ambientale.

Tale mutamento di impostazione inizia a emergere, in termini programmatici, nel c.d. Patto per l'industria pulita (*Clean Industrial Deal*)¹⁰, che si propone di superare le zone d'ombra del precedente "Piano Industriale del *Green Deal*" del 2023 e di rafforzare la resilienza del tessuto industriale europeo, a fronte dell'incremento dei costi energetici, dell'intensificarsi della concorrenza globale e dei dazi statunitensi, delineando un insieme concreto di misure volte a riconfigurare il processo di decarbonizzazione quale fattore di crescita e sviluppo economico.

Le recenti iniziative della Commissione europea, che recepiscono e traducono in indirizzi di *policy* alcune delle indicazioni formulate nel Rapporto Draghi sulla competitività europea, dimostrano come la tutela dell'ambiente, pur continuando a configurarsi come obiettivo fondamentale dell'Unione europea, sia oggi chiamata a

⁷ M. DRAGHI, *The future of European competitiveness*, September 2024, disponibile su www.commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report_en.

⁸ V. anche E. LETTA, *Much more than a market. Speed, Security, Solidarity*, consultabile sul sito www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf.

⁹ Al riguardo, occorre evidenziare che non trova riscontro nella giurisprudenza della Corte di giustizia la tesi secondo cui dall'art. 37 della Carta deriverebbe un obbligo di *standstill*, il quale implicherebbe la possibilità per qualsiasi cittadino di contestare una determinata politica europea qualora essa abbia un impatto negativo sull'ambiente (VERSWEYVELT 2015).

¹⁰ Il patto per l'industria pulita è stato presentato dalla Commissione europea nel febbraio 2025, consultabile sul sito www.commission.europa.eu/topics/competitiveness/clean-industrial-deal_it.

confrontarsi con altre priorità strategiche dell'integrazione europea, in un contesto profondamente mutato sotto il profilo economico e geopolitico. Questo mutamento emerge con particolare evidenza anche dal rapporto 2026 sul mercato unico e la competitività¹¹, nel quale la Commissione ha riconosciuto che il mercato interno, un tempo definito "il gioiello della corona", non brilla più come in passato, a causa del crescente numero di nuovi ostacoli e restrizioni tra gli Stati membri, con ripercussioni negative sull'economia.

In questo quadro si collocano atti di varia natura, che concorrono a definire un nuovo approccio dell'Unione alle politiche industriali, anticipando possibili sviluppi futuri. Si possono citare, a titolo esemplificativo, alcune iniziative recenti di carattere generale che, pur non producendo effetti giuridici vincolanti immediati, preparano il terreno per successivi interventi normativi: la Bussola per la competitività¹², il Libro bianco sulla difesa europea (DERMINE 2025; SAMMARTINO 2025; VECCHIO 2025; CALZOLARI 2026)¹³ e il piano *ReArm Europe – Readiness 2030*¹⁴.

La prima iniziativa viene definita la nuova tabella di marcia per riattivare il dinamismo dell'Europa e stimolare la crescita economica, in quanto mira a rafforzare la capacità dell'Unione di competere a livello globale, prevedendo, tra l'altro, le riduzioni da dipendenze strategiche, il sostegno dell'industria europea in settori chiave e la redazione di piani d'azione su misura per i settori ad alta intensità energetica (come i prodotti chimici, l'acciaio e i metalli), che sono i più vulnerabili in questa fase della transizione.

Gli altri due atti sono, invece, volti a rafforzare le capacità di difesa dell'Unione e degli Stati membri, in un contesto geopolitico caratterizzato da crescenti tensioni e conflitti armati, e segnano un avanzamento significativo verso un più elevato livello di coordinamento e integrazione delle politiche di sicurezza, con implicazioni rilevanti sul piano normativo, finanziario e industriale. È evidente come l'incremento delle spese per la difesa e le attività militari, frequentemente soggette a esenzioni o attenuazioni nei vincoli di rendicontazione ambientale, possa comportare un aumento rilevante delle emissioni di gas a effetto serra¹⁵.

¹¹ Cfr. Commissione europea, Comunicato stampa concernente la relazione annuale 2026 sul mercato unico e la competitività, 30 gennaio 2026, consultabile sul sito https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/relazione-annuale-della-commissione-sui-dati-del-2024-relativi-al-mercato-unico-e-alla-competitivita-2026-01-30_it.

¹² Commissione europea, comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 29 gennaio 2025, "Bussola per la competitività dell'UE", COM (2025) 30final.

¹³ Commissione europea, Libro bianco sulla prontezza alla difesa europea per il 2030, 19 marzo 2025, www.bluestarstrategies.com/competitiveness-defense-the-european-commissions-2025-cornerstones/.

¹⁴ Commissione europea, *ReArm Europe Plan/Readiness 2030*, 19 March 2025.

¹⁵ Cfr. M.F. TEIXEIRA, C. BURGERING, *Increasing our security could come at an environmental cost*, AMRO ESG Economist Research Paper, disponibile sul sito: <https://www.abnamro.com/research/en/our-research/esg-economist-increasing-our-security-could-come-at-an-environmental-cost>. V. anche *Climate Crossfire, How NATO's 2% military spending targets contribute to climate breakdown*, disponibile sul sito: <https://www.tni.org/en/publication/climate-crossfire>.

Un altro aspetto da non sottovalutare riguarda le proposte di revisione delle direttive sugli appalti pubblici e sulle concessioni¹⁶, che hanno dato avvio a una riflessione sull'esigenza di favorire un più ampio accesso delle piccole e medie imprese alle procedure di affidamento, nonché di rafforzare, in una prospettiva strategica, la competitività dell'Unione¹⁷. Siffatte proposte intendono, tra l'altro, contenere l'impiego del criterio del prezzo più basso come unico parametro di aggiudicazione, promuovendo contestualmente la valorizzazione di criteri qualitativi.

Il *fil rouge* che accomuna questa e altre iniziative recenti dell'Unione europea è rinvenibile proprio nell'esigenza di rafforzare e promuovere la competitività delle imprese europee, con particolare attenzione alle PMI, orientando l'intervento regolatorio verso la riduzione degli oneri e la creazione di un contesto favorevole all'innovazione e agli investimenti. In definitiva, il legittimo obiettivo dell'Unione europea di rafforzare la propria base industriale, inclusa quella del settore della difesa, in un contesto globale sempre più competitivo, solleva un delicato problema di bilanciamento tra le esigenze di sviluppo economico e la protezione dell'ambiente.

Incidentalmente, si noti che questo binomio ambiente-competitività è caratterizzato dall'evidente contraddizione tra l'obiettivo dichiarato di semplificazione e la crescente complessità del quadro normativo. Al riguardo, giova ricordare che, in risposta alla sollecitazione del Consiglio europeo, a partire da febbraio 2025 la Commissione ha sottoposto al Consiglio e al Parlamento ben dieci proposte di semplificazione, note anche come pacchetti *Omnibus*¹⁸. Tali iniziative, pur riguardando settori diversi, risultano accomunate da un ricorrente richiamo non solo all'esigenza di semplificazione, ma anche a quella di un rafforzamento della competitività. Tuttavia, il frequente ricorso al lessico della semplificazione, lungi dal tradursi in una reale riduzione della complessità giuridica, si accompagna piuttosto a un processo di riarticolazione e moltiplicazione di atti eterogenei¹⁹, che si intrecciano in modo tale da rendere spesso difficoltosa la comprensione non solo per gli operatori economici, ma anche per gli stessi interpreti.

5. SEGUE: L'APPROVAZIONE DEL PACCHETTO OMNIBUS I E LE PREOCCUPAZIONI DERIVANTI DAL POSSIBILE RALLENTAMENTO DEL PERCORSO EVOLUTIVO DELLA TUTELA AMBIENTALE

Un segno tangibile del cambiamento di approccio dell'Unione è fornito dal c.d. "pacchetto *Omnibus I*", un insieme articolato di iniziative legislative presentate dalla

¹⁶ Si tratta della direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici, della direttiva 2014/25/UE sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e della direttiva 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione.

¹⁷ Le relazioni di E. LETTA, *op. cit.* e di M. DRAGHI, *op. cit.*, riconoscono il ruolo degli appalti pubblici come strumento fondamentale per promuovere la competitività globale dell'Unione.

¹⁸ I dieci pacchetti *Omnibus* sono consultabili sul sito www.consilium.europa.eu/it/policies/simplification/.

¹⁹ Basti pensare, ad esempio, ai piani d'azione, ai programmi generali, ai libri bianchi, agli strumenti di *soft law*, agli atti legislativi e alle misure nazionali di attuazione.

Commissione europea nel febbraio 2025, che si inserisce nel più ampio contesto della strategia europea per la competitività, la semplificazione normativa e la riduzione degli oneri amministrativi per le imprese. Esso costituisce una delle prime applicazioni concrete della Bussola per la competitività e si caratterizza per la sua natura eterogenea e trasversale, incidendo su taluni pilastri normativi della transizione ecologica e della finanza sostenibile dell'Unione, con potenziali effetti di riequilibrio delle esigenze di tutela ambientale e della competitività economica.

Tale pacchetto, approvato in via definitiva dal Parlamento europeo il 16 dicembre 2025, comprende:

i) la direttiva (UE) 2025/794 (denominata “*Stop the clock*”), che modifica le direttive 2022/2464 e 2024/1760 per quanto riguarda le date a decorrere dalle quali gli Stati membri devono applicare taluni obblighi relativi alla rendicontazione societaria di sostenibilità e al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità;

ii) la direttiva 2026/470, che modifica le direttive 2006/43/CE, 2013/34/UE, (UE) 2022/2464 e (UE) 2024/1760 per quanto riguarda taluni obblighi relativi alla rendicontazione societaria di sostenibilità e al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità;

iii) il Regolamento (UE) 2025/2083, che modifica il Regolamento (UE) 2023/956 per quanto riguarda la semplificazione e il rafforzamento del meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere²⁰.

I primi due atti condividono la medesima doppia base giuridica, costituita dagli artt. 50 e 114 TFUE, riconducibili, rispettivamente, alle disposizioni in materia di diritto di stabilimento e di ravvicinamento delle legislazioni, mentre il terzo atto è stato adottato sulla base di un'unica previsione specificamente dedicata alla tutela dell'ambiente, ossia l'art. 192, par. 1, TFUE. I tre atti concorrono alla fissazione di norme comuni per le imprese stabilite negli Stati membri, perseguendo, seppur con modalità differenti, gli stessi obiettivi della semplificazione e della competitività.

A differenza della prima direttiva, che si limita a rinviare, sulla base di una procedura di urgenza, l'entrata in vigore di talune disposizioni della direttiva su rendicontazione societaria di sostenibilità (CSRD) e della direttiva sul dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità (CSDDD)²¹, la seconda direttiva modifica

²⁰ Cfr., al riguardo, il dossier della Camera dei deputati (XIX Legislatura), intitolato “Le iniziative della Commissione europea in materia di semplificazione (Omnibus I)”, 22 aprile 2025, disponibile sul sito <https://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/ES093.pdf>.

²¹ Più precisamente, la direttiva 2025/794: 1. rinvia di due anni, fino al 2028, gli obblighi di informativa delle imprese che attualmente rientrano nell'ambito di applicazione della CSRD e che sono tenute a comunicare le informazioni a partire dal 2026 o dal 2027 (le cosiddette società coinvolte nella seconda e terza fase della CSRD). Il fine è evitare che le stesse siano tenute al rispetto degli obblighi previsti per poi esserne esentate a seguito dell'approvazione della direttiva parallela sulla rendicontazione di sostenibilità e sul dovere di diligenza, incorrendo quindi in costi inutili; 2. rinvia di un anno, fino al luglio 2028, il termine di recepimento e di applicazione degli obblighi relativi al dovere di diligenza ai fini della sostenibilità della CSDDD per le imprese più grandi (appartenenti al primo gruppo), al fine

aspetti sostanziali della direttiva CSRD²², della CSDDD²³, della direttiva contabile²⁴ e della direttiva sulla revisione contabile²⁵, in materia di obblighi di rendicontazione della sostenibilità aziendale e del dovere di diligenza. In particolare, tale atto restringe in modo significativo l'ambito soggettivo di applicazione: gli obblighi di rendicontazione di sostenibilità sono circoscritti alle grandi imprese con oltre 1.000 dipendenti e un fatturato netto annuo superiore a 450 milioni di euro, mentre gli obblighi di due diligence sono rivolti esclusivamente alle imprese con almeno 5.000 dipendenti e un fatturato netto annuo pari o superiore a 1,5 miliardi di euro. La direttiva 2026/470 introduce altresì la categoria delle "imprese protette", assoggettate ai soli standard volontari VSME; sopprime l'obbligo di adozione del piano di transizione climatica già previsto dall'art. 22 della CSDDD; elimina la facoltà di risoluzione contrattuale quale *extrema ratio*; ridefinisce in senso restrittivo la nozione di stakeholder, escludendovi i consumatori; e abroga il regime uniforme di responsabilità civile previsto dall'art. 29 della CSDDD, rimettendone integralmente la relativa disciplina ai singoli ordinamenti nazionali²⁶. Il terzo atto introduce poi un'esenzione *de minimis* a favore degli importatori di quantità limitate di merci soggette al CBAM, inferiori a 50 tonnellate, che pertanto restano al di fuori del campo di applicazione del Regolamento 2023/956. Contestualmente, il testo disciplina una serie di misure volte a facilitare l'adempimento degli obblighi di comunicazione per gli importatori che eccedono tale soglia, prevedendo, tra l'altro, il differimento del termine per la presentazione della dichiarazione annuale CBAM.

di consentire loro di prepararsi al rispetto dei nuovi obblighi prospettati dalla proposta sulla rendicontazione di sostenibilità e sul dovere di diligenza.

²² La direttiva adegua la disposizione sulle date di applicazione della rendicontazione di sostenibilità alla riduzione delle imprese obbligate prevista dalla direttiva contabile, escludendo circa l'80% delle imprese oggi interessate.

²³ La direttiva semplifica gli obblighi relativi al dovere di diligenza al fine di evitare complessità e costi superflui a carico delle società di grandi dimensioni che rientrano nell'ambito di applicazione, riduce ulteriormente le ripercussioni a cascata sulle PMI e sulle piccole società a media capitalizzazione nelle catene del valore delle società di grandi dimensioni che rientrano nell'ambito di applicazione, limitando le richieste di informazioni per evitare il c.d. effetto *trickle-down*, in base al quale le PMI operanti lungo la catena rischiano di essere soggette a richieste di rendicontazione sproporzionate.

²⁴ La direttiva stabilisce quanto segue: 1. limita le imprese soggette agli obblighi di rendicontazione di sostenibilità alle grandi imprese con più di 1.000 dipendenti; 2. riduce le ripercussioni a cascata sulle PMI e sulle grandi società di dimensioni più contenute fissando il principio volontario di rendicontazione di sostenibilità per le PMI quale limite per la catena del valore per tutte le imprese non soggette agli obblighi di rendicontazione di sostenibilità; 3. stabilisce un principio proporzionato ad uso volontario per le imprese che non sono soggette agli obblighi di rendicontazione di sostenibilità; 4. sopprime il potere della Commissione di adottare principi settoriali di rendicontazione di sostenibilità.

²⁵ La direttiva elimina il termine entro il quale la Commissione è tenuta ad adottare i principi per l'attestazione, con livello di sicurezza limitato, della conformità della rendicontazione di sostenibilità.

²⁶ Gli Stati membri dispongono di dodici mesi dall'entrata in vigore per il recepimento, in una fase che si preannuncia determinante per valutare se le semplificazioni introdotte configurino un effettivo alleggerimento regolatorio ovvero un sostanziale arretramento dell'ambizione europea in materia di sostenibilità d'impresa.

Secondo una stima prudentiale le proposte adottate, apporteranno risparmi complessivi in termini di costi amministrativi annuali di circa 6,3 miliardi di euro e mobiliteranno capacità aggiuntive di investimento pubblico e privato pari a 50 miliardi di euro a sostegno delle priorità politiche²⁷.

Nondimeno, sono stati sollevati dubbi circa la reale efficacia del pacchetto *Omnibus* I nel conseguire una semplificazione, evidenziando, in particolare, che tale intervento non si traduce necessariamente in una riduzione sostanziale degli oneri amministrativi per gli operatori economici, atteso che molte imprese hanno già sostenuto investimenti considerevoli per adeguarsi ai requisiti previsti prima dell'approvazione delle nuove norme (BERTRAM 2025).

A prescindere da questa notazione sulla sua reale capacità di realizzare gli obiettivi perseguiti, il pacchetto *Omnibus* I risulta fortemente dibattuto poiché esprime una chiara torsione verso esigenze di competitività industriale, attrattività degli investimenti e semplificazione regolatoria, in particolare a favore delle piccole e medie imprese. La Commissione giustifica tali interventi, richiamando il contesto geopolitico ed economico internazionale, caratterizzato da un crescente divario competitivo tra l'Unione europea e altri grandi attori globali, quali Stati Uniti e Cina. Va rilevato, al riguardo, che proprio gli Stati Uniti, unitamente al Qatar, avevano esercitato una pressione commerciale sull'Unione, minacciando ripercussioni qualora alcuni obblighi a carico delle imprese non fossero stati eliminati o ridimensionati, anche se poi queste sollecitazioni sono state accolte solo parzialmente dall'Unione.

Permane, tuttavia, il rilievo secondo cui il primo pacchetto *Omnibus* solleva interrogativi significativi circa la sua coerenza con gli obiettivi ambientali dell'Unione, nonché con il più ambizioso quadro normativo disegnato dal *Green Deal*²⁸. Specificatamente, il rinvio dell'applicazione degli obblighi di informazione/rendicontazione, l'attenuazione di taluni requisiti di *due diligence* e la riduzione di alcuni oneri a carico degli importatori di merci CBAM rischiano di compromettere l'effettività degli strumenti di prevenzione dei danni ambientali lungo le catene del valore, nella misura in cui incidono negativamente sulla trasparenza, sulla responsabilizzazione delle imprese e sulla capacità degli *stakeholder* di esercitare un controllo informato.

²⁷ Cfr. Commissione europea, comunicato stampa “*La Commissione semplifica le norme sulla sostenibilità e sugli investimenti dell'UE e riduce le spese amministrative delle imprese di oltre 6 miliardi di €*”, Bruxelles, 26 febbraio 2025.

²⁸ In particolare, occorre ricordare che alcuni illustri economisti dell'Unione, nella loro dichiarazione congiunta, intitolata “*Beyond Short-Term Profits: Why the EU Must Defend the Corporate Sustainability Due Diligence Directive and the Green Deal*”, hanno lanciato un appello alla Commissione, al Consiglio UE e ai membri del Parlamento Europeo per non approvare il pacchetto *Omnibus* I, ritenendo che esso rappresenti una battuta d'arresto significativa che potrebbe compromettere la leadership globale dell'Unione in materia di sostenibilità e diritti umani (disponibile sul sito https://docs.google.com/document/d/1kkeDR_gk8w8YGC5PGbZOd6KA8qQb8Mc1yp4K-0Nd9II/edit?tab=t.0).

In questa prospettiva, il pacchetto *Omnibus* I appare collocarsi in una zona di tensione tra, da un lato, le esigenze di *better regulation*²⁹, che giustificano un adattamento degli obblighi normativi alla capacità organizzativa delle imprese, e, dall'altro lato, i principi ambientali, sempre più riconosciuti come criteri guida dell'azione normativa dell'Unione. Tralasciando, per i fini del presente contributo, la problematica relativa alla tutela dei diritti umani, la diminuzione e il differimento degli obblighi potrebbero, infatti, comportare un arretramento sostanziale del livello di tutela ambientale e climatica.

Sta di fatto che alcune delle preoccupazioni sollevate sono state condivise dal Mediatore europeo, il quale ha pubblicato una raccomandazione volta a verificare la conformità della Commissione europea alle disposizioni del programma “Legiferare meglio”³⁰. Nel documento, il Mediatore ha evidenziato gravi irregolarità procedurali nell'elaborazione di alcune proposte legislative, comprese quelle ricomprese nel pacchetto *Omnibus* I, qualificate come urgenti, ma giudicate poco inclusive. In particolare, le criticità riscontrate attengono, da un lato, alla compressione dei termini procedurali in assenza di una previa valutazione d'impatto e di una consultazione pubblica effettiva e, dall'altro, alla mancanza di un'adeguata motivazione e documentazione circa la compatibilità delle misure proposte con gli obiettivi climatici vincolanti dell'Unione europea³¹. Tali carenze procedurali sollevano perplessità vuoi sul rispetto dei principi di partecipazione, trasparenza e di buona amministrazione, vuoi sull'esigenza di condurre una valutazione rigorosa e sistematica delle proposte legislative sotto il profilo ambientale.

È il caso di aggiungere che anche gli altri nove pacchetti *Omnibus*, che riguardano diversi settori (investimenti, politica agricola comune, piccole imprese a media capitalizzazione e digitalizzazione, prontezza alla difesa, prodotti chimici, digitale, ambiente, settore automobilistico e sicurezza di alimenti e mangimi), hanno suscitato forti critiche, in particolare, da parte delle associazioni ecologiste e dell'Agenzia

²⁹ Cfr. relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni su semplificazione, attuazione e effettiva applicazione, del 21 ottobre 2025, COM (2025) 871final, consultabile sul sito www.commission.europa.eu/document/download/2cccc264-4100-42ce-a97b-931af0d625d2_it?filename=com_2025_871_1_it.pdf.

³⁰ Raccomandazione sulla conformità della Commissione europea alle norme “Legiferare meglio” e ad altri requisiti procedurali nella preparazione delle proposte legislative ritenute urgenti (983/2025/MAS – il caso “*Omnibus*”, 2031/2024/VB – il caso “migrazione” e 1379/2024/MIK – il caso “CAP”), del 25 novembre 2025, disponibile sul sito www.ombudsman.europa.eu/it/recommendation/it/215920.

³¹ La proposta legislativa nel caso *Omnibus* richiama nei suoi considerando la questione della competitività come “urgenza critica”, in quanto influenza direttamente la capacità dell'Unione europea di conseguire una crescita economica sostenibile e mantenere la sua posizione nel mercato globale, mentre la pagina web della Commissione dedicata al processo di semplificazione e alle norme per legiferare meglio e i documenti analitici che accompagnano il pacchetto *Omnibus* utilizzano il termine “priorità” in relazione alla semplificazione. Il Mediatore ha rilevato questa contraddizione, sottolineando come i concetti di urgenza e priorità non coincidono.

europea dell'ambiente³². Si pensi, ad esempio, al pacchetto *Omnibus* VIII, incentrato espressamente sull'ambiente, che prevede l'accelerazione delle valutazioni ambientali per il rilascio delle autorizzazioni, la semplificazione delle norme in materia di emissioni industriali e degli obblighi connessi alla responsabilità estesa del produttore, nonché un ampliamento dell'accesso ai dati geospaziali. Pur essendo formalmente presentato come un intervento volto a preservare l'impianto sostanziale degli obiettivi ambientali dell'Unione, esso si propone principalmente di razionalizzare e alleggerire gli oneri a carico delle imprese in nome della competitività. In effetti, con questo e gli altri pacchetti Omnibus, le istituzioni dell'Unione perseguono l'obiettivo ambizioso di ridurre, entro il 2030, i costi e gli obblighi di informazione di almeno il 25% per tutte le imprese e di almeno il 35% per le piccole e medie imprese³³.

6. LE PROSPETTIVE FUTURE IN MERITO ALLA DICOTOMIA AMBIENTE-COMPETITIVITÀ

Le precedenti considerazioni hanno fatto emergere il timore che la rinnovata attenzione alla sostenibilità economica e alla semplificazione normativa, anziché configurarsi come uno strumento di maggiore efficienza regolatoria, si traduca in una riduzione sostanziale degli obiettivi e dei principi ambientali, con conseguente indebolimento del ruolo dell'Unione europea quale leader normativo globale nella transizione ecologica e sostenibile.

Questo possibile cambio di paradigma solleva interrogativi anche in merito alla possibilità di riconoscere nell'ordinamento dell'Unione europea il principio di non regressione in materia ambientale, pur in assenza di un espresso richiamo nel diritto primario. Tale principio, emergente nel diritto ambientale³⁴ e piuttosto dibattuto in dottrina (MONTINI 2023; CANDELA 2021; MONTEDURO 2021; ARAGÃO 2018; SCOVAZZI 2017; HACHEZ-MISONNE 2016), è finalizzato a prevenire una regressione della normativa vigente, assicurando la continuità e l'efficacia del livello di tutela ambientale già acquisito. È stato sostenuto che siffatto principio possa ricavarsi implicitamente dalle norme dei trattati UE e FUE relative all'ambiente o dalle clausole di non regresso contenute in convenzioni o accordi internazionali (ARAGÃO 2018;

³² V. EEA Report, *European Union 8th Environment Action Programme Monitoring report on progress towards the 8th EAP objectives* 2025, 10 December 2025 (disponibile sul sito www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/monitoring-report-on-progress-towards-the-8th-eap-objectives-2025), il quale mostra che, sebbene l'UE continui a ridurre le emissioni di gas serra, a migliorare la qualità dell'aria e ad aumentare la quota di occupazione verde e di economia verde nell'intera economia, la maggior parte degli obiettivi ambientali per il 2030 restano probabilmente fuori strada. Secondo l'Agenzia per l'Ambiente, le prospettive sono peggiorate in tre ambiti: la spesa ambientale, rimasta stagnante; le imposte ambientali, in costante diminuzione; e le perdite economiche legate al clima, in aumento a causa della maggiore frequenza di eventi meteorologici estremi. Il rapporto conclude che, per centrare gli obiettivi ambientali del 2030, sarà necessaria un'attuazione della normativa molto più rapida e sostenuta da risorse significativamente maggiori rispetto a quelle attuali.

³³ V. <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/simplification>.

³⁴ In particolare, tale principio è stato formulato da Prieur. V., al riguardo, PRIEUR-SOZZO 2012.

CANDELA 2021), segnatamente, nell'accordo di Parigi che lo richiama più volte e stabilisce l'impegno di rafforzare gradualmente la lotta ai cambiamenti climatici, ma tale orientamento non sembra trovare riscontro nella giurisprudenza della Corte di giustizia, di talché la sua operatività rimane tutt'ora incerta.

Sebbene sia innegabile che il rapporto tra ambiente e competitività tenda oggi a configurarsi in termini diversi rispetto all'impostazione originaria del *Green Deal*, la preoccupazione per una possibile regressione può essere valutata anche alla luce di ulteriori esigenze, che contribuiscono a spiegare questo mutamento di prospettiva. Tale approccio risponde, infatti, alla richiesta di fronteggiare talune profonde fragilità del sistema economico dell'Unione, rese ancor più evidenti dal mutato contesto internazionale e dalle politiche commerciali e di sicurezza dell'Amministrazione Trump, improntate al principio "*America First*".

L'Unione europea appare, comunque, in grado di coniugare la fermezza dei suoi obiettivi ambientali fondamentali con la flessibilità necessaria a sostenere la propria competitività³⁵, in coerenza con il modello di economia sociale di mercato fortemente competitiva delineato dall'art. 3, par. 3, TUE. Come è stato rilevato (MACCHIATI-MORI 2025), la presunta contrapposizione tra ambiente e competitività può rappresentare un falso dilemma, nella misura in cui una regolazione coerente e armonizzata può rafforzare entrambe le dimensioni, rendendo il mercato europeo, allo stesso tempo, più sostenibile e competitivo, ove supportata da una politica industriale capace di sostenerne l'effettiva attuazione (MARESCA 2025).

Al riguardo, occorre altresì constatare che, già a partire dalla Strategia annuale per la crescita sostenibile 2020³⁶, è stato messo in risalto il carattere polisemico del concetto di sostenibilità, chiarendo, attraverso l'individuazione dei quattro assi portanti del *Green Deal*, che esso non può essere circoscritto alla sola dimensione ambientale, bensì si estende anche al rafforzamento della produttività, oltre che alle componenti dell'equità sociale e della stabilità macroeconomica. Tale approccio consente di cogliere come le diverse declinazioni della sostenibilità, in particolare quella ambientale e quella economica, richiedano un bilanciamento tra esigenze e interessi divergenti, che si riflette anche nella necessità di modulare gli strumenti normativi sia in funzione delle specificità dei differenti settori produttivi e delle rispettive catene del valore, sia in ragione delle scelte del decisore politico e delle esigenze contingenti³⁷.

³⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, del 10 dicembre 2025, intitolata "Semplificare per una competitività sostenibile", COM (2025) 980final; Cfr. DE WALL 2025.

³⁶ Comunicazione della Commissione, del 17 dicembre 2019, intitolata "Strategia annuale di crescita sostenibile 2020", COM (2019) 650final.

³⁷ Ad esempio, nel dicembre 2025 la Commissione europea ha presentato il pacchetto *Omnibus IX* (consultabile sul sito www.transport.ec.europa.eu/transport-themes/action-plan-future-automotive-sector/automotive-package_en), relativo al settore automobilistico, che delinea un approccio pragmatico, poiché introduce una maggiore flessibilità per l'industria nel conseguimento degli obiettivi in materia di CO₂ e prevede misure di sostegno per i veicoli e le batterie prodotti nell'Unione europea.

Peraltro, nell'ordinamento dell'Unione europea l'intensità della tutela ambientale conosce fasi alterne, in cui periodi di forte impulso politico e normativo si alternano a momenti di rallentamento o di riequilibrio rispetto ad altre esigenze concorrenti, quali la crescita economica, la sicurezza energetica o la competitività industriale. Tale oscillazione è intrinseca alla natura dell'Unione e rende comprensibile, nel nuovo quadro internazionale, un cambiamento delle priorità politiche nel breve e medio periodo. Più in generale, la storia dell'Unione europea è caratterizzata da un andamento non lineare, con ricorrenti fasi di impasse e di rallentamento, al termine delle quali il processo di integrazione ha ripreso il proprio sviluppo.

Proprio in considerazione di tale dinamica, e al netto di talune evidenti criticità, ciò che rileva non sembra tanto l'assenza di fasi di minore impulso *green*, quanto la capacità dell'Unione di garantire una continuità sostanziale del suo indirizzo strategico in relazione agli obiettivi chiave in materia ambientale, assicurando la coerenza complessiva “tra i vari settori dell'azione esterna e tra questi e le altre politiche” (art. 21, par. 3, TUE) (BARTOLONI-CANNIZZARO 2014; HILLION 2012; BARONCINI, CAFARO, NOVI 2012; CREMONA 2011; MIGNOLLI 2009; GAUTIER 2004). Tale coerenza deve riflettersi altresì sulle politiche nazionali³⁸, poiché le tensioni tra Stati membri incidono negativamente sull'effettività dell'azione ambientale europea, che richiede una condivisione sostanziale da parte di tutti i Paesi dell'Unione non solo per essere attuata in modo uniforme ed efficace, ma anche per essere valorizzata nelle relazioni internazionali.

In altri termini, il nodo centrale sembra riguardare la capacità dell'Unione di mantenere una “visione” ambientale unitaria, autonoma e coerente, anche nei periodi, come l'attuale, caratterizzati da un più debole slancio politico, in cui alcuni obblighi *green* vengono differiti o rimodulati perché ritenuti non prioritari, eccessivamente gravosi o non immediatamente funzionali alle esigenze di competitività. Pur essendo ancora prematuro trarre conclusioni definitive, vi sono segnali che questa visione possa emergere nella “nuova strategia dell'UE per plasmare una transizione globale pulita e resiliente”, che aggiunge una dimensione esterna al Patto per l'industria pulita e delinea una serie di azioni volte a rafforzare il ruolo dell'Unione nella governance globale della sostenibilità, nonché a sostenere il percorso di costruzione dell'autonomia strategica verde europea. Tuttavia, resta da valutare in che misura tali azioni possano tradursi in risultati concreti, senza cedere alle forti pressioni politiche ed economiche sul piano internazionale, che si muovono nella direzione opposta a quella dell'Unione.

³⁸ Il principio di coerenza è richiamato in altre disposizioni del diritto primario, in particolare, negli artt. 13, par. 1, 26 TUE e 7 TFUE.

BIBLIOGRAFIA

- ARAGÃO A. (2018), *Environmental Principles in EU*, in L. KRÄMER, E. ORLANDO (eds.), *Principles of Environmental Law*, Portland, Edward Elgar.
- BARONCINI E., CAFARO S., NOVI C. (2012), *Le relazioni esterne dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli.
- BARTOLONI E., CANNIZZARO E. (2014), *Sub art. 21 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè.
- BEVILACQUA D. (2024), *Il Green New Deal*, Milano, Giuffrè.
- BERTRAM A. (2025), *Deregulating to No Avail: How the Omnibus Package Falls Short in Simplifying Key EU Green Deal Instruments*, 2025, in *Intereconomics*, n. 3.
- BRADFORD A. (2021), *Effetto Bruxelles: Come l'Unione europea regola il mondo*, Milano, Franco Angeli.
- CANDELA S. (2021), *Il principio di non regressione ambientale all'interno dell'ordinamento giuridico italiano: indici di emersione e prime iniziative di riconoscimento*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 2.
- CALZOLARI L. (2026), *Il c.d. Defence Readiness Omnibus: la natura servente del mercato interno (e non solo) al rafforzamento della capacità industriale degli Stati membri dell'Unione europea nel settore della difesa*, in *Unione europea e Diritti*, n. 1.
- CAVALLARO M.C. (2007), *Il principio di integrazione come strumento di tutela dell'ambiente*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*.
- CELLERINO C. (2022), *La difesa europea dinanzi alla guerra in Ucraina tra "autonomia strategica" e vincoli strutturali: quali prospettive per la Difesa comune?*, in *DUE*, n. 1.
- CHITI E. (2022), *Managing the ecological transition of the EU: The European Green Deal as a regulatory process*, in *Common market law review*, n. 1.
- CREMONA M. (2011), *Coherence in European Union foreign relations law*, in P. KOUTRAKOS (ed.), *European Foreign Policy*, Cheltenham.
- DE BENEDETTI C. (2025), *La direttiva "stop the clock". le opportunità (da non perdere) offerte dal rinvio della corporate sustainability reporting directive*, in *Ambienteditto*, n. 2.
- DECHEZLEPRÊTRE A., SATO M. (2017), *The Impacts of Environmental Regulations on Competitiveness*, in *Review of Environmental Economics and Policy*, n. 2.
- DE PASQUALE P., FERRARO F. (2023), *L'autonomia strategica dell'Unione europea: dalla difesa... alla politica commerciale c'è ancora tanta strada da fare*, in *DPCE*, n. 2.
- DERMINE P. (2025), *Funding Europe's Defence. A first Take on Commission's ReArm Europe Plan*, in *VBlog*, 5 March 2025.
- DE WALL T. (2025), *Taking the Pulse: Has Europe Given Up its Leadership on Climate Change?*, in *Strategic Europe*, 6 November 2025.
- DI DOMENICO L. (2023), *Finanza sostenibile, tassonomia europea e principio DNSH: le novità strategiche dell'Unione e i riflessi in ambito nazionale*, in *Diritto pubblico europeo*, n. 1.
- DHONDT N. (2003), *Integration of Environmental Protection into other EC Policies. Legal Theory and Practice*, Groningen.
- DURAN G.M., MORGERA E. (2012), *Environmental Integration in the EU's External Relations: Beyond Multilateral Dimensions*, Oxford and Portland, Bloomsbury.
- ERCOLANI A., MAZZIOTTI DI CELSO, TERMINE L. (a cura di) (2024), *L'autonomia strategica europea: ambizioni politiche e vincoli capacitivi*, Columbus, McGraw-Hill Education.
- ESTY D.C., PORTER M.E. (1998), *Industrial Ecology and Competitiveness*, in *Journal of Industrial Ecology*, n. 1.

- FABRIZI A., GENTILE M., GUARINI G., MELICIANI V. (2024), *The impact of environmental regulation on innovation and international competitiveness*, in *Journal of Evolutionary Economics*, n. 34.
- FAJARDO DEL CASTILLO T. (2010), *Revisiting the External Dimension of the Environmental Policy of the EU: Some Challenges Ahead*, in *Journal for European Environmental and Planning Law*, n. 4.
- FERRARO F. (2025), *Le istituzioni dell'Unione e l'autonomia strategica di fronte ai recenti conflitti*, in S. POLI, S. MARINAI (a cura di), *L'Unione europea sulla scena internazionale. Sfide e trasformazioni sul piano interno ed esterno*, Atti del VI Convegno Nazionale AISDUE Università di Pisa, 25-26 ottobre 2024, Napoli, Editoriale scientifica.
- FERRARO F. (2022), *L'evoluzione della politica ambientale dell'Unione: effetto Bruxelles, nuovi obiettivi e vecchi limiti*, in *AISDUE*, n. 4.
- FICCO P. (2005), *Il Rapporto tra ambiente e competitività. L'impatto sulle attività delle imprese*, in *Amministrazione in cammino*.
- GAUTTIER P. (2004), *Horizontal Coherence and the External Competencies of the European Union*, in *ELJ*, vol. 10.
- GREPPI E. (2023), *Politica estera e difesa europea*, in M. VELLANO, A. MIGLIO (a cura di), *Sicurezza e difesa comune dell'Unione europea*, Milano, Wolters Kluwer.
- HACHEZ I., MISONNE D. (2016), *Simplifier le droit européen de l'environnement: un processus libéré de toute exigence de non-régression?*, in I. DOUSSAN (sous la direction de), *Les futurs du droit de l'environnement*, Bruxelles.
- HILLION C. (2012), *Cohérence et action extérieure de l'Union*, in E. NEFRAMI (dir.), *Objectifs et compétences de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant.
- IZZO S. (2006), *Il principio di integrazione ambientale nel diritto comunitario*, Napoli, Editoriale scientifica.
- JANS J.H. (2010), *Stop the integration principle?*, in *Fordham International Law Journal*, n. 5.
- KARAGEORGOU V. (2023), *The Environmental Integration Principle in EU Law: Normative Content and Functions also in Light of New Developments such as the European Green Deal*, in *EP*, vol. 8, n. 1.
- KINGSTON S. (2010), *Integrating Environmental Protection and EU Competition law: Why Competition Isn't Special*, in *European Law Journal*, n. 6.
- KOUTRAKOS P. (2013), *The EU Common Security and Defence Policy*, in *EJIL*, n. 4.
- KRAMER L. (2020), *Planning for Climate and the Environment: the EU Green Deal*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*.
- LEVINSON A. (2003), *Environmental Regulatory Competition: A Status Report and Some New Evidence*, in *National Tax Journal*, n. 1.
- LOMBARDO M. (2011), *The Charter of Fundamental Rights and the Environmental Policy Integration Principle*, in G. DI FEDERICO (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights*, Berlino, Springer.
- MACCHIATI A., MORI S. (2025), *Il falso dilemma. La transizione energetica tra ambiente e competitività*, Roma, Luiss University Press.
- MARESCA M. (2025), *Appunti sulla politica industriale e sul mercato unico. Le riforme necessarie per la competitività (e l'esistenza) dell'Unione in una comunità internazionale in crisi*, rivista *AISDUE*, Associazione Italiana Studiosi di Diritto dell'Unione Europea, n. 2.
- MCINTYRE O. (2013), *The Integration Challenge: Integrating Environmental Requirements into Other Policies under European Union Law*, in S. KINGSTON (ed.), *European Perspectives on Environmental Law and Governance*, Abingdon.

- MIGNOLLI A. (2009), *L'azione esterna dell'Unione europea e il principio della coerenza*, Napoli, Jovene.
- MONTEDURO M. (2021), *Crucialità, criticità e complessità del dibattito sul principio di non regressione ambientale*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 2.
- MONTINI M. (2025), *L'azione esterna dell'Unione europea per l'attuazione dello sviluppo sostenibile*, Napoli, Editoriale scientifica.
- MORGERA E. (ed.) (2012), *The External Environmental Policy of the European Union – EU and International Law Perspectives*, Cambridge, Cambridge University Press.
- MUNARI F. (2019), *Do environmental rules and standards affect firms' competitive ability?*, in *European papers*, n. 1.
- NOTA C. (2024), *Il futuro della PESC tra autonomia strategica e sovranità nazionale*, in *Quaderni AISDUE*, n. 3.
- ONIDA M. (2017), *Art. 37*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè.
- PRIEUR M., SOZZO G. (2012), *La non régression en droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant.
- ROLANDO F. (2020), *L'integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche dell'Unione europea*, Napoli, Editoriale scientifica.
- SAMMARTINO L. (2025), *"Tanks, a lot!": la proposta European Defence Readiness 2030 alla luce del diritto internazionale*, in *SIDIBlog*, 14 aprile 2025.
- SCOVAZZI T. (2017), *Il principio di non regressione nel diritto internazionale dell'ambiente*, in D. MARRANI (a cura di), *Il contributo del diritto internazionale e del diritto europeo all'affermazione di una sostenibilità ambientale*, Napoli, Editoriale scientifica.
- SGARAVATTI G., TAGLIAPIETRA S., TRASI C. (2024), *Re-energising Europe's global green reach*, Policy Brief, 11, Bruegel.
- STEINBERG F., BERGMANN M. (2024), *The Draghi Report: A Strategy to Reform the European Economic Model*, in *CSIS Centre for Strategic & International Studies*.
- STORM S. (2020), *The EU's Green Deal: Bismarck's "what is possible" versus Thunberg "what is imperative"*, in *Institute for New Economic Thinking Working Papers*.
- TOCCI N. (2021), *European Strategic Autonomy: What It Is, Why We Need It, How To Achieve It*, Istituto Affari Internazionali, 26 febbraio 2021.
- VAN ZEBEN J. (2020), *The European Green Deal: The future of a polycentric Europe?*, in *European Law Journal*, vol. 36, nn. 5-6.
- VECCHIO A. (2025), *The White Paper Within the Institutional Constraints: The EU Short-Term Defence Policy "Readiness 2030"*, in *VBlog*, 28 March 2025.
- WASMEIER M. (2001), *The integration of environmental protection as a general rule for interpreting community law*, in *Common market law review*, n. 1.

COMPETITIVITÀ, SEMPLIFICAZIONE AMBIENTALE E DEREGOLAZIONE: COMPROMESSI E ARRETRAMENTI SULLA TRANSIZIONE ECOLOGICA

Valeria De Santis*

1. INTRODUZIONE

A partire dal rinnovo del Parlamento europeo nel 2024, il lessico e le priorità dell'azione politica dell'Unione europea sembrano essersi progressivamente spostati verso competitività, sicurezza economica e semplificazione normativa. Attraverso una narrazione spesso semplicistica che nella transizione ecologica vede un ostacolo allo sviluppo e una causa di recessione economica, la questione climatico-ambientale, pur formalmente confermata negli obiettivi di lungo periodo, appare sempre più sottoposta a una logica di adattamento e di compromesso, che ne ridimensiona la portata trasformativa.

Nonostante la gravità della situazione ambientale, attestata dal superamento dei *Planetary boundaries*, la protezione dell'ambiente – includendo in modo generico nel lemma ambiente i diversi fattori che lo compongono – non costituisce un terreno di confronto “condiviso”.

Come spesso avviene per le politiche “della complessità”, controverse e che dipendono da molteplici variabili e dall'evoluzione scientifica e tecnologica, la transizione ecologica resta divisiva. Evocando un passaggio che prima ancora che giuridico è sociale ed economico, la *transizione* ecologica porta allo scontro perché – se presa sul serio – è destinata a ridefinire le priorità dello Stato e i fini ultimi dell'ordinamento (MORRONE 2022, 783). Proprio per questa sua natura, la transizione ecologica al momento incontra molteplici resistenze.

A fronte di queste contestazioni, la transizione ecologica costituisce un paradigma normativo consolidato nella disciplina più recente – per esempio, in tema di biodiversità, clima, ripristino della natura – un paradigma attraverso il quale hanno preso forma, consolidandosi nella giurisprudenza interna e sovranazionale, i principi di primato dell'ambiente, integrazione delle politiche, bilanciamento e responsabilità del decisore pubblico.

* Università degli Studi di Napoli Parthenope.

In tale contesto, l'Unione europea sembra oscillare tra la riaffermazione degli obiettivi del *Green Deal* e l'adozione di strumenti che, in nome della competitività e della riduzione degli oneri amministrativi, rischiano di produrre arretramenti sul piano della tutela ambientale. Su questo crinale, tra la mancanza di unità politica europea e la responsabilità climatico-ambientale degli Stati, sembra utile analizzare gli orientamenti politici espressi dalla Commissione in materia di sostenibilità e le più recenti scelte legislative per interrogarsi sulla loro intrinseca coerenza alla luce del paradigma della transizione verde.

2. DAL RAPPORTO SUL FUTURO DELLA COMPETITIVITÀ AGLI ORIENTAMENTI POLITICI DELLA COMMISSIONE

Considerato il loro chiaro interesse sovrastatale, ambiente ed energia sono fattori in grado di accelerare il processo di federalizzazione europea, per cui ne consegue che dalla capacità di definire politiche unitarie in questi settori dipende, almeno in parte, lo sviluppo del progetto di integrazione sovranazionale (FERRARA 2024, 127; ALBERTON 2023, 128). Proprio perché settori nevralgici del processo di integrazione, il *Rapporto sul futuro della competitività dell'Unione Europea* di Draghi considera decarbonizzazione ed energia, insieme alla transizione all'economia circolare, all'innovazione e alla competitività, le aree strategiche per rilanciare la produttività dell'UE. Adottato nel 2024 tra la fine del precedente mandato della Commissione e l'inizio del nuovo, il *Rapporto* abbraccia una visione ambiziosa di rilancio dell'Unione che, non discostandosi dalle prospettive tracciate dal *Next Generation*, sottolinea che crescita e competitività non possono prescindere da un piano congiunto che integri politiche energetiche, digitali ed economiche coerenti con gli obiettivi ambientali. Superata l'illusione della capacità di autoregolazione del mercato, il *Rapporto* pur focalizzando l'attenzione su competitività e rilancio industriale, conferma la necessità dell'intervento statale perché determinati obiettivi – dalla decarbonizzazione, al ripristino della natura – non possono essere raggiunti se non mediante condivisione del debito, meccanismi di solidarietà, pianificazione e definizione di politiche energetiche e industriali condivise tra gli Stati.

Tuttavia il *Rapporto* che doveva tracciare le strategie per la nuova Commissione definisce un programma ideale, almeno nell'attuale momento storico, perché nella sua pienezza è realizzabile solo abbracciando una visione di sviluppo per un'Europa politica unita, una visione che si scontra con l'assetto politico esistente e con la necessità per la Commissione di definire le proprie priorità tenendo conto dello scenario bellico e dell'allontanamento degli Stati Uniti dal tradizionale approccio di sostegno all'integrazione europea. Infatti, gli *Orientamenti politici della Commissione europea per il periodo 2024-29*, poi precisati dalla *Bussola per la competitività*, sono privi della visione politica (chiara e convintamente) europeista del *Rapporto Draghi*.

Per quanto concerne in particolare la questione ambientale, la Commissione conferma di voler mantenere gli obiettivi fissati nel *Green Deal* europeo ma non fa riferimento alla transizione ecologica. Operando un'inversione terminologica e

concettuale, la Commissione declina il rapporto tra crescita economica e ambiente in termini di *competitività sostenibile*, vale a dire, riproponendo – con una leggera variante lessicale – il paradigma dello sviluppo sostenibile.

Di fronte ad un nuovo equilibrio politico e alle pesanti contestazioni sugli effetti delle politiche del *Green Deal*, la Commissione sembra riproporre il paradigma dello sviluppo sostenibile che non mette in discussione la priorità dello sviluppo economico e individua nell'ambiente un limite esterno. Nell'illusione di conciliare sviluppo inarrestabile e ambiente, lo sviluppo sostenibile riporta concettualmente l'attenzione delle politiche sul primo termine: lo sviluppo, la competitività.

Diversamente, ribadendo la primarietà *concreta* dell'ambiente, come condizione di sviluppo individuale, sociale ed economica, la transizione ecologica si fonda sull'integrazione delle politiche ambientali destinate a diventare il fulcro di ogni decisione politica e amministrativa (DE LEONARDIS 2021, 779; MOLITERNI 2022). Il paradigma della transizione ecologica che ha mosso tutti i più recenti interventi normativi – in tema di clima, tassonomia, ripristino della natura, tutela degli ecosistemi – richiede un continuo bilanciamento che non è mai *neutro* (MORRONE 2008, 203) perché è orientato dalla Costituzione al primato della persona umana e richiede lo sforzo di indirizzare tanto l'azione pubblica, quanto le attività dei privati al valore ambientale.

Nel fare riferimento alla competitività sostenibile la Commissione sembra quindi voler portare i termini della riflessione e dell'azione politica al principio fondamentale e fondativo dell'Unione, ossia, il mercato con le sue priorità, trascurando i limiti che il concetto di sviluppo sostenibile ha mostrato, risultando nei fatti incapace di frenare la perdita del *capitale* naturale e la degenerazione delle matrici ambientali e dell'ecosistema. In questa prospettiva la *Bussola per la competitività* individua alcuni obiettivi principali, tra i quali: semplificare gli oneri burocratici, introdurre un Patto per l'industria sostenibile e realizzare un «massiccio investimento» nella competitività sostenibile, utilizzando gli investimenti pubblici per mobilitare e ridurre il rischio dei capitali privati.

Selezionando alcuni obiettivi contenuti nel *Rapporto Draghi*, quelli di impronta maggiormente liberistica, la *Bussola* fa esplicito riferimento alla necessità di investimenti pubblici, ma non stabilisce *come* le risorse saranno trovate, non richiama i meccanismi della condivisione del debito e, in definitiva, nemmeno considera che la *clean production*, la circolarità e la decarbonizzazione, per non rimanere mere aspirazioni, richiedono investimenti ingenti che difficilmente possono essere ottenuti senza il ricorso all'indebitamento e la condivisione del debito.

Nel complesso, l'UE non sembra fare alcun passo verso l'auspicata stabilizzazione dei meccanismi utilizzati con il *Next Generation* – indebitamento, condivisione del debito, condizionalità, pianificazione condivisa – che consentirebbero di ripensare il funzionamento dell'Unione e di *rifondarne* l'identità. Secondo una logica liberista e competitiva, la Commissione non indica la necessità di allentare sull'austerità e lascia alla contrattazione politica la possibilità di dare una spinta effettiva a meccanismi solidaristici di pianificazione e progettazione comune dello sviluppo industriale. La

Commissione almeno esplicitamente non arretra sugli obiettivi del *Green Deal* e, infatti, definisce la transizione pulita e la decarbonizzazione obiettivi “accettati” dagli Stati, ma nemmeno abbandona il modello dell’Europa dei *piccoli passi*.

3. *CLEAN INDUSTRIAL DEAL*

Più incisivamente di quanto non faccia la *Bussola per la competitività* che orienta ben poco, la Comunicazione della Commissione del 26 febbraio 2025 (COM(2025) 85 final), che adotta il Patto per l’industria pulita – inserito all’interno di un pacchetto di misure noto come Omnibus I – definisce gli orientamenti politici della Commissione, individuando diversi ambiti di intervento. Obiettivi prioritari sono la riduzione dei costi dell’energia, con l’adozione di una legge europea per l’accelerazione della decarbonizzazione industriale, il piano d’azione per l’energia accessibile e l’adozione di una legge europea per l’economia circolare entro il 2026.

Sul punto nodale, ossia, il finanziamento della transizione – non *ecologica* – ma *pulita*, poiché il focus è sulle imprese e sulla decarbonizzazione, il Patto prevede di mobilitare 100 miliardi di euro per sostenere l’industria pulita europea. Non discostandosi dal *Green Deal*, la Commissione prevede l’adozione di una serie di misure per attuare la transizione verde: incentivi, investimenti pubblici, assistenza tecnica, pianificazioni per orientare l’azione dei privati e una nuova disciplina sugli aiuti di Stato per facilitare misure statali di sostegno alla diffusione delle energie rinnovabili e decarbonizzazione dell’industria. Prevede, inoltre, di rafforzare il Fondo per l’innovazione con l’iniziativa della banca per la decarbonizzazione industriale sulla base dei fondi ETS, particolarmente utile per incentivare l’impiego dei proventi delle aste per spese legate alla lotta ai cambiamenti climatici.

Per favorire la domanda di energia pulita, il Patto prevede una serie di riforme strutturali tese a rafforzare le premialità dei bandi pubblici, con la revisione delle norme europee per gli appalti pubblici e misure incentivanti per i privati che andranno incluse nella legge europea per l’accelerazione della decarbonizzazione.

Il *Clean Industrial Deal* costituisce un passo importante per l’Unione perché rappresenta un tassello ulteriore verso lo sviluppo di una politica industriale europea. Per lungo tempo osteggiata, in osservanza di una visione mercantilistica dell’UE e ordoliberal del rapporto tra Stati ed economia, la politica industriale europea oggi rappresenta una necessità perché è cambiato il contesto economico globale, caratterizzato dalle politiche interventiste della Cina e da quelle “aggressive” e, di recente, protezionistiche degli Stati Uniti (BRUTI LIBERATI 2023, 413; LETTA 2025, viii).

Per quanto, inoltre, il paradigma della transizione ecologica non venga richiamato appare chiaro che gli obiettivi della decarbonizzazione e dell’economia circolare individuati dal Piano non possano essere disgiunti dalla politica industriale europea, confermando – in concreto – la necessità di politiche coerenti con il principio di integrazione e di un sostegno mirato agli obiettivi climatici e ambientali.

La previsione di modifiche alla disciplina in tema di aiuti, nonché di interventi in materia di appalti pubblici, evidenzia che la Commissione è disposta ad adattare

e attenuare le regole sulla concorrenza e sul funzionamento dei mercati con il fine di indirizzare gli investimenti privati verso obiettivi sostenibili. Ciò non significa che la pianificazione europea si avvii verso forme di dirigismo, ma la Commissione ha chiaro che per non arretrare sulla sostenibilità ambientale è necessario un adattamento del sistema produttivo che allenti sulle regole *antitrust* per proseguire verso la decarbonizzazione (BRUTI LIBERATI 2023, 419).

Nella ricerca di un punto di equilibrio tra concorrenza, efficienza economica e decarbonizzazione, il Patto individua strumenti coerenti con il superamento dell'idea di clima ed ambiente come un semplice limite all'iniziativa economica, secondo il modello economico dello sviluppo sostenibile ed esprime la consapevolezza che, per coniugare crescita economica e obiettivi climatici, la decarbonizzazione deve essere considerata un fattore di trasformazione delle politiche di sviluppo economico ed industriale.

Del resto, di fronte ai rischi per i diritti provocati dalla crisi ambientale e climatica, l'intervento pubblico per lo sviluppo industriale sembra ineludibile e coerente con la ricerca di quell'equilibrio fissato dalla Costituzione all'art. 41 Cost. e, in particolare, con l'indicazione del novellato comma 3, per cui l'intervento statale è necessario al fine di indirizzare e coordinare l'attività economica pubblica e privata a *fini sociali e ambientali*.

La necessità di un ripensamento dei modelli di sviluppo economico costituisce un concetto acquisito dalla stessa Corte Edu, che nel noto caso *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* e a. c. Svizzera, del 9 aprile 2024, sottolinea come la decarbonizzazione e la lotta al cambiamento climatico «non dipendono dall'adozione di specifiche misure localizzate o monosettoriali». La decarbonizzazione riguarda «le economie» e «i modi di vita e può essere raggiunta solo attraverso una trasformazione completa e profonda in vari settori»; si tratta – osserva il Giudice Edu – di «transizioni verdi» che richiedono un insieme complesso e di azioni, politiche e investimenti coordinati che coinvolgono sia il settore pubblico che quello privato (§ 419). Considerate infatti le evidenze scientifiche, la gravità della minaccia climatica e gli impegni normativi assunti dagli Stati in sede internazionale, il margine di apprezzamento statale è circoscritto perché esiste una correlazione diretta e scientificamente incontrovertibile tra clima ed esercizio dei diritti fondamentali per cui gli Stati sono tenuti ad azioni effettive e concrete (§§ 542-546).

La transizione verde richiede la complessiva trasformazione dei sistemi economici e quindi coinvolge e responsabilizza la società nel suo complesso: i singoli cittadini, le imprese e i poteri pubblici. Anche nella prospettiva costituzionale, la tutela dell'ambiente è un dovere della *Repubblica* (art. 9 Cost.), ovvero, un dovere di enti, istituzioni, imprese e singoli individui che comporta l'assunzione di una serie di obblighi e responsabilità. La riforma dell'art. 41 Cost. con il limite dell'ambiente all'iniziativa economica sgancia l'ambiente dall'utilità sociale (BENVENUTI 2023, 67) e restringe la discrezionalità del legislatore: prevede l'intervento pubblico e politiche di sviluppo definite alla luce della *Costituzione ambientale*, mentre nel bilanciamento in sede giudiziaria consente di elevare il livello di tutela. E per quanto talvolta il punto di

equilibrio nel bilanciamento tra interessi e valori costituzionali sia stato “tragico”, o quantomeno “fragile”, la Corte costituzionale ha sempre tentato di circoscrivere l’area della responsabilità politica del Governo e del legislatore sui quali grava – afferma la Corte da ultimo nella sent. n. 105 del 2024 – un vero e proprio «mandato di tutela dell’ambiente» che «vincola così, esplicitamente, tutte le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della sua efficace difesa».

Condizionato da risultanze scientifiche mutevoli, anche perché dipendenti dall’evoluzione delle conoscenze e della tecnologia, il margine di apprezzamento statale certamente si contrae ma resta chiara ed intatta la *responsabilità* tutta *politica* delle operazioni di bilanciamento costituzionale, di ponderazione degli interessi, imposta invece in modo particolarmente intenso proprio dal paradigma della transizione verde con l’integrazione degli obiettivi climatici e ambientali nelle politiche di sviluppo, secondo indicazioni da ultimo fornite dal *Clean industrial deal*.

La transizione iscritta nella Costituzione “fondata sull’ambiente” (MORRONE 2022, 783) richiede una trasformazione del sistema economico: i poteri pubblici – dallo Stato alle organizzazioni sovranazionali, considerata la portata della questione climatico-ambientale – non sono più meri “guardiani” del mercato, ma sono chiamati ad intervenire, coerentemente con il modello di economia di mercato, con una pianificazione “indicativa” e “per incentivi” (BACHELET 1961, 918), tesa a coordinare e orientare investimenti pubblici e privati (GIANNINI 1995, 277; RANGONE 2007).

Naturalmente affinché la “sostenibilità competitiva” non sia solo una «promessa», piani e strategie vanno sviluppati (BEVILACQUA 2025). Il problema cruciale del Piano consiste proprio nella fase dell’implementazione che appare realmente critica perché coniugare decarbonizzazione e competitività, proseguire nel processo di transizione – pulita e giusta – implica affrontare le sfide poste dai grandi attori economici globali che impongono una risposta europea unitaria e, in definitiva, una maggiore integrazione, attualmente invisita alle forze populiste ed euroscettiche.

4. SEMPLIFICAZIONE AMBIENTALE O DEREGOLAZIONE? IL PACCHETTO OMNIBUS

In base a quanto finora osservato, il *Clean industrial deal* presenta una complessiva coerenza con gli obiettivi della decarbonizzazione e fa emergere la consapevolezza della necessità di allentare sul paradigma fondante della concorrenza per coniugare competitività e decarbonizzazione e tentare così di raggiungere gli obiettivi di neutralità climatica. Al contrario, il paradigma della competitività – concorrenza sembra tornare prevalente nelle misure in materia di semplificazione ambientale che per la Commissione diventa un obiettivo prioritario al fine di ridurre drasticamente la burocrazia che grava sulle imprese e la PA, rendendo meno “attraente” il mercato europeo. La *Bussola* fissa, infatti, un preciso obiettivo: ridurre di almeno il 25% gli oneri amministrativi per le imprese in generale e almeno del 35% per le PMI.

Gli interventi concreti vengono definiti con una serie di proposte legislative della Commissione europea, sottoposte al Consiglio e al Parlamento e in particolare con il pacchetto Omnibus I viene avviata la semplificazione in tema di rendicontazione

societaria di sostenibilità (dir. UE 2022/2464), dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità (dir. (UE) 2024/1760) e del meccanismo di adeguamento del carbonio alla frontiera (Reg. UE 2023/956). Questo complesso normativo, sul quale la Commissione intende intervenire, costituisce il frutto di compromessi e di un complesso negoziato che nasce dall'esigenza di imporre pratiche commerciali responsabili, introdurre la responsabilità per le imprese che abusano dei diritti umani e danneggiano l'ambiente, agevolando la difesa dei sopravvissuti. Si tratta di una disciplina coerente con gli obiettivi del *Green Deal*, obiettivi che la Commissione non mette in discussione sul piano concettuale ma il cui raggiungimento viene oggettivamente frenato tanto da far pensare ad un sostanziale arretramento di tutele (RICCI 2025, 706).

Un intervento che forse desta minori preoccupazioni rispetto ai rischi di deregolazione è la modifica del Reg. 2023/956 in materia di emissioni di carbonio alle frontiere (CBAM) adottata con il Reg. UE 2025/2083 che tra le misure più significative introduce una nuova soglia minima per cui gli importatori che introducono nell'Unione meno di 50 tonnellate annue di merci ad alta intensità di carbonio sono esentati dagli obblighi previsti dal regolamento. La misura ha un impatto particolarmente rilevante per PMI e soggetti privati, che rappresentano la maggior parte degli operatori interessati da questa semplificazione. La soglia cumulativa annuale consente di esentare un'alta percentuale di importatori dagli obblighi CBAM, circa il 90%, ma la soluzione appare nel complesso ragionevole e non dovrebbe compromettere l'efficacia ambientale del meccanismo, poiché oltre il 99% delle emissioni totali continuerà a rimanere coperto dal sistema.

Altra misura parte del pacchetto Omnibus I, la dir. UE 2025/794, adottata con procedura d'urgenza, invece, posticipa l'applicazione sia della disciplina in tema di rendicontazione ambientale (al 2028), sia di quella sul dovere di diligenza per determinate categorie di impresa (al 2026). L'obiettivo del rinvio dovrebbe essere di ridurre i costi per le imprese che avrebbero dovuto iniziare la rendicontazione nel 2025 o 2026 e dare tempo alla Commissione di semplificare ulteriormente gli obblighi di rendicontazione, evitando di attivare l'adeguamento da parte di quelle imprese che, a seguito dell'adozione delle misure di semplificazione, saranno escluse da detti obblighi. Similmente sul dovere di diligenza, il rinvio di un anno dell'applicazione della disciplina per una serie di imprese ha l'obiettivo di dare più tempo alle imprese per adeguarsi e alla Commissione di dettare orientamenti relativi alle modalità pratiche di adempimento degli obblighi di diligenza.

Nel merito della proposta legislativa in tema di rendicontazione societaria di sostenibilità, la Commissione (COM(2025) 81 final 2025) punta a ridurre di circa l'80% il numero delle imprese, limitando l'applicazione della disciplina alle imprese di più ampia dimensione. Su questa proposta è stato raggiunto un accordo provvisorio tra Consiglio e Parlamento che esonera dagli obblighi di rendicontazione sostenibile le PMI quotate e le imprese con meno di 1000 dipendenti. Inoltre, i colegislatori limitano gli obblighi di rendicontazione ambientale alle imprese con ricavi netti superiori a 450 milioni di euro e restringono il novero delle aziende tenute alla rendicontazione ambientale, escludendo le imprese di partecipazione fi-

nanziaria. Viene infine introdotta un'esenzione di un anno per quelle imprese tenute a presentare la rendicontazione a partire dal 2024 ma che non rientrano nell'ambito di applicazione per il 2025 e 2026.

L'obiettivo della proposta della Commissione consiste nel circoscrivere l'applicazione della disciplina sulla contabilità ambientale alle grandi imprese in particolare quelle energivore, senza che tali obblighi si ripercuotano sulle imprese più piccole. Tuttavia, data l'entità dell'intervento proposto, non sembra che la misura si limiti ad interventi di semplificazione perché finisce per escludere la parte più consistente dell'imprenditoria nazionale ed europea, formata per più dei tre quarti da PMI.

In tema di dovere di diligenza, occorre tenere presente che, adottata all'esito di un complesso iter negoziale e legislativo, la *due diligence* consente realmente di condizionare le politiche imprenditoriali, imponendo di prevenire e rendicontare i rischi connessi ai diritti umani e all'ambiente, sia all'interno delle singole grandi aziende, sia tra i loro fornitori e partner commerciali. In particolare, la disciplina impegna le grandi imprese ad adottare una serie di obblighi: individuazione e valutazione degli impatti negativi effettivi o potenziali; adozione di misure utili a prevenire, attenuare, arrestare, minimizzare e riparare agli impatti negativi, nonché verifica costante dell'efficacia della politica di *due diligence*.

La proposta legislativa di modifica pone più di un dubbio in ordine alla tenuta della ratio originaria della disciplina e sembra poter compromettere l'impegno dell'UE in materia di protezione dell'ambiente e diritti umani perché limita gli oneri di *due diligence* ai *partner* commerciali diretti e riduce la frequenza delle valutazioni periodiche e del monitoraggio dei *partner* (portata da un anno a cinque anni). Inoltre, sebbene la proposta della Commissione non riguardasse l'ambito di applicazione, l'accordo provvisorio lo limita alle imprese con più di 5000 dipendenti e a quelle con 1,5 miliardi di euro di ricavi netti. Anche la quantità di informazioni che possono essere richieste come parte della mappatura della catena del valore da parte delle grandi aziende viene ridotta, contraendo così gli oneri e gli effetti di trascinamento per le PMI e le piccole società a media capitalizzazione.

Con la limitazione del controllo ai soli *partner* diretti, la proposta limita la responsabilità delle imprese che non dovranno più monitorare l'intera filiera, come è invece nella ratio della direttiva. In questo modo la proposta riduce la catena di valore e, di conseguenza, limita drasticamente la capacità della disciplina sul dovere di diligenza di realizzare una corretta analisi e gestione strutturata del rischio. In nome della semplificazione, la proposta riduce la responsabilità delle grandi imprese, limitando l'applicazione di quelle regole finalizzate a ridurre i rischi di devastazione ambientale e gravi fenomeni di sfruttamento dei lavoratori, come il caporalato.

Invece di calibrare in base al principio di proporzionalità gli obblighi per le piccole e medie imprese, magari prevedendo tempistiche diverse di attuazione piena della disciplina, la limitazione alle grandi imprese della quantità di informazioni che possono essere richieste non contribuisce ad elevare i livelli di tutela dell'ambiente e dei diritti e non contribuisce alla diffusione di una cultura delle tutele che non riguarda solo le grandi imprese.

Sotto altro profilo, anche la tutela delle vittime subisce una contrazione con la rimozione della responsabilità civile dell'UE. Riducendo la possibilità per le vittime di accedere alla giustizia davanti al giudice europeo, la responsabilità civile viene lasciata in misura molto maggiore agli Stati dell'UE. È stata peraltro eliminata la possibilità di intraprendere azioni di rappresentanza e, quindi, le organizzazioni non governative, le associazioni di categoria e dei consumatori, le istituzioni per i diritti umani potrebbero non essere in condizione di rappresentare le vittime in giudizio.

Nel complesso il pacchetto Omnibus I, al quale peraltro si stanno aggiungendo altre proposte legislative – in materia di emissioni industriali, economia circolare, valutazioni ambientali e dati geospaziali – non si limita alla semplificazione ma sembra rispondere ad una scelta politica di deregolazione.

Le perplessità in ordine all'efficacia di tale approccio sono state espresse da una molteplicità di attori della società civile e anche da diverse grandi imprese che hanno espresso molti dubbi, evidenziando che la proposta di semplificazione Omnibus I indebolisce la regolazione, rischia di compromettere la certezza delle politiche e la prevedibilità giuridica che sono alla base di investimenti e competitività, danneggiando peraltro quelle aziende che hanno già investito risorse significative per adeguarsi ai nuovi requisiti normativi in tema di rendicontazione ambientale e dovere di diligenza.

In definitiva sembra in atto un arretramento delle tutele su discipline di recente adozione, coerenti con il paradigma di una transizione ecologica ed equa dell'economia e frutto di un processo complesso di adozione che ha coinvolto attori istituzionali ed imprese. Dietro l'annunciato intento di semplificazione sembra emergere la volontà di ridurre la responsabilità e la trasparenza aziendale, dando priorità agli interessi delle imprese e alla concorrenza, anche sacrificando obiettivi di sostenibilità ambientale e sociale.

5. TRA COMPETITIVITÀ E SOSTENIBILITÀ, IL FUTURO INCERTO DELL'UNIONE: CENNI CONCLUSIVI

Sono molteplici le perplessità sollevate dalle ultime decisioni e dagli indirizzi espressi dalla Commissione in materia ambientale. Se da una parte si prosegue nel senso indicato dal *Green Deal*, confermando che non si può retrocedere dagli obiettivi della decarbonizzazione e della neutralità climatica, dall'altra, l'attuazione di questi indirizzi viene rimessa a interventi pianificatori, riforme normative e investimenti che, nell'attuale scenario, sembrano sempre più difficili da attuare anche alla luce della decisione di un ingente impegno nazionale ed europeo in materia di c.d. riarmo.

Ancor più dissonanti rispetto agli obiettivi del *Green Deal* sono le proposte del pacchetto Omnibus I sia per la possibile contrazione delle tutele, sia perché la scelta di deregolare può aprire ad un ridimensionamento del ruolo dell'UE come *guida* della transizione ecologica. La disciplina del mercato ha garantito all'UE di salvaguardare la stabilità dei prezzi e garantire il rispetto della concorrenza del mercato

aperto, fondato sulle quattro libertà, ma ha anche progressivamente consentito di aggiungere obiettivi ulteriori fondati sui valori di equità e tutele sociali, tecnologiche ed ambientali.

Il mercato è una leva della trasformazione e l'UE ha utilizzato la regolazione e la contrattazione come strumenti per fissare *standard* di sicurezza tecnologica e ambientale, condizionando i mercati internazionali (RAYNER-JORDAN 2013, 75; FERRARO 2022, 184). Sulla spinta dell'emergenza (finanziaria, pandemica e bellica) e mediante scelte fondate su una visione *mercantilistica* della solidarietà, l'Unione ha abbandonato la sua decennale *neutralità* neoliberista per porsi obiettivi sociali, ambientali e, oggi, di difesa (COVINO 2021, 194; FIORAVANTI 2017, 82; GIUBBONI 2022).

Tuttavia, le scelte operate in momenti di crisi presentano spesso il limite di non riuscire ad evolvere, restando legate ad una visione emergenziale e sono soggette a spinte politiche altalenanti, come dimostra oggi la forte istanza di malcelata deregolazione, nonché il rifiuto di ricorrere a meccanismi solidali di condivisione del debito che restano l'unica strada per conciliare sostenibilità e competitività. Se l'allontanamento dalle esigenze prioritarie della concorrenza e del mercato non è il frutto di una decisione consapevole di trasformazione sociale ed economica, la transizione – pulita, ecologica e *giusta* – è destinata a rallentare e a restare un'aspirazione ideale mentre, sotto il profilo strettamente economico sarà trainata da altri potenti attori (come la Cina).

In via conclusiva non si può fare altro che evidenziare che stabilizzare determinate misure non è necessario solo per il processo di transizione pulita ma anche per portare avanti l'idea di un mercato *giusto* su cui l'UE progressivamente ha edificato sé stessa. Come osservatori resta una forte sensazione di incertezza sulle scelte future e la sgradevole percezione di un'Unione che, rincorrendo la competitività senza una visione politica forte, rischia di diventare irrilevante sotto il profilo geopolitico, economico e finanche democratico.

BIBLIOGRAFIA

- ALBERTON M. (2023), *Climate Governance and Federalism in the European Union*, in A. FENNA, S. JODOIN, J. SETZER (a cura di), *Climate Governance and Federalism. A Forum of Federations Comparative Policy Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.
- BACHELET V. (1961), *Legge, attività amministrativa e programmazione economica*, in *Giurisprudenza costituzionale*.
- BENVENUTI M. (2023), *La revisione dell'articolo 41, commi 2 e 3, della Costituzione, i suoi destinatari e i suoi interpreti*, in *Rivista Aic*, n. 2.
- BEVILACQUA D. (2025), *Il Clean Industrial Deal e la (promessa) programmazione della sostenibilità competitiva*, in *RGA online*, n. 63.
- BRUTI LIBERATI E. (2023), *La nuova strategia industriale europea e la sua sostenibilità politica e sociale*, in *Rivista della Regolazione dei Mercati*, n. 2.
- CECCHETTI M. (2024), *Emergenze e tutela dell'ambiente: dalla "straordinarietà" delle situazioni di fatto alla "ordinarietà" di un diritto radicalmente nuovo*, in *Federalismi.it*, n. 17.

- COCCONI M. (2025), *L'Unione europea ad un bivio sul futuro del mercato unico e della competitività europea*, in *Federalismi.it*, n. 4.
- COVINO F. (2021), *Matrice economica del principio solidaristico e tensione dell'UE verso la solidarietà politica*, in *Rivista Aic*, n. 3.
- DE LEONARDIS F. (2021), *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema. Spunti sul ruolo delle pubbliche amministrazioni*, in *Diritto amministrativo*, n. 4.
- FERRARA M. (2024), *A prima lettura del regolamento UE sul ripristino della natura (Reg. UE 2024/1991)*, in *Federalismi.it*, n. 24.
- FERRARO F. (2022), *L'evoluzione della politica ambientale dell'Unione: effetto Bruxelles, nuovi obiettivi e vecchi limiti*, in *AISDUE*, n. 4.
- FIORAVANTI M. (2017), *Art. 2 Costituzione italiana*, Roma, Carocci.
- GIANNINI M.S. (1995), *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, Il Mulino.
- GIUBBONI S. (2022), *Solidarietà. Un itinerario di ricerca*, Napoli, Editoriale scientifica.
- GRASSI S. (2001), *Nuove prospettive per il riordino della normativa a tutela dell'ambiente dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in *Ambiente & Sviluppo*, n. 7.
- LETTA E. (2025), *L'Europa incompiuta: lezioni apprese e scelte necessarie per affrontare il nuovo disordine globale*, in *Federalismi.it*, n. 8.
- MOLITERNI A. (2022), *Transizione ecologica, ordine economico e sistema amministrativo*, in *Diritti comparati*, n. 2.
- MONTEDORO A.G. (2009), *Spunti per la "decostruzione" della nozione di sviluppo sostenibile e per una critica del diritto ambientale*, in *Amministrazione in cammino.it*.
- MORRONE A. (2008), *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, II, tomo II, Milano, Giuffrè.
- MORRONE A. (2022), *Fondata sull'ambiente*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 4.
- NACCI M.G. (2021), *Ambiente, salute ed emergenza pandemica*, in *DPER online*, 1.
- RANGONE N. (2007), *Le programmazioni economiche. L'intervento pubblico tra piani e regole*, Bologna, Il Mulino.
- RAYNER T., JORDAN A. (2013), *The European Union: the polycentric climate policy leader?*, in *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, n. 4.
- RICCI L. (2025), *"La strada in salita" della sostenibilità tra istanze di semplificazione e forme di deregolazione: il Green Deal preso sul serio solo a metà*, in *Diritto e clima*, n. 3.
- RONCHETTI L. (2021), *Il bilanciamento tra tutela dell'ambiente e garanzia dei diritti costituzionali. Per un eco-costituzionalismo in nome della giustizia ambientale*, in M. CECCHETTI, L. RONCHETTI, E. BRUTI LIBERATI (a cura di), *Tutela dell'ambiente: diritti e politiche*, Napoli, Editoriale scientifica.

L'AMBIENTE DA MATERIA A FORMANTE. LE RICADUTE SISTEMICHE ANCORA APERTE

Marta Ferrara*

1. UNA PREMESSA E UN PARADOSSO

Il diritto dell'ambiente ha conosciuto nel tempo una transizione segnata dal passaggio dall'*environment* come materia-non materia "in senso stretto" (Corte cost., sent. n. 282 del 2002) al suo inserimento tra i principi costituzionali (per una ricostruzione, DI PLINIO 2021; AMIRANTE 2022). L'effetto principale di questa evoluzione è stato la progressiva permeazione dell'ambiente in tutti i gangli di funzionamento del costituzionalismo (PETRILLO 2025; CARDUCCI 2025), con un'incidenza in termini di esercizio dei poteri dello Stato, attivazione di posizioni giuridiche soggettive autonome e differenziate e, dopo l'ord. n. 20381/2025 delle Sezioni Unite civili della Corte di Cassazione (*infra*, § 3.2.1), apertura a un sindacato sull'osservanza dell'obbligazione climatica mediato dai giudici statali e non più solo esternalizzato alla Corte Edu.

A un livello più ampio, la costituzionalizzazione di ambiente, ecosistemi e biodiversità avvenuta in Italia durante la XIX legislatura, si inserisce nel processo di *ecologizzazione delle costituzioni* (AMIRANTE 2022) che è a sua volta il prodotto dell'internazionalizzazione del diritto costituzionale (BUSER 2023). Peraltro, proprio nel rapporto tra diritto internazionale e costituzionalismo ambientale si registra oggi, un paradosso: mentre si rafforza la tutela dell'ambiente negli Stati nazionali anche attraverso l'inserimento dei relativi principi nelle Carte costituzionali, si assiste al contempo a una perdita di prescrittività del diritto internazionale e, a cascata, della protezione pattizia del diritto ambientale, con buona pace della *Climate and Environmental Diplomacy*. È quanto dimostra il recesso degli USA (*Executive Order* 14199, *Withdrawing the United States from and Ending Funding to Certain United Nations Organizations and Reviewing United States Support to All International Organizations*, seguito, a distanza di meno di un anno, dal *memorandum* presidenziale *Withdrawing the United States from International Organizations, Conventions, and Treaties that Are Contrary to the Interests of the United States*, January 7, 2026) dal quadro dei trattati

* Università degli Studi di Teramo.

su clima e fonti rinnovabili, tra cui l'*Intergovernmental Panel on Climate Change*, l'*UN Framework Convention on Climate Change* e il Protocollo di Parigi).

All'interno di questo quadro composito e non privo di tensioni, il lavoro muove dallo statuto giuridico della protezione ambientale per analizzare alcuni tra i profili più problematici della sua attuazione per il sistema costituzionale italiano. La tesi di fondo che si tenta di dimostrare e che per chiarezza di intenti si esplicita sin d'ora è la seguente: mentre lo statuto costituzionale dell'ambiente può dirsi giuridicamente compiuto sul piano assiologico, la sua ricezione da parte del sistema interno appare in via di perfezionamento. Il formante legislativo e quello giurisprudenziale recano infatti tracce di un adeguamento ancora *in itinere* e caratterizzato dal disallineamento tra quadro (definito) dei principi e sistema (incerto) di regole.

2. L'AMBIENTE E IL SUO STATUTO GIURIDICO

L'operazione compiuta dalla l. cost. n. 1 del 2022 di elevare ambiente, biodiversità ed ecosistemi al rango di principi giuridici ha, per un verso, chiuso la via dell'interpretazione sistematica praticata fino a prima della revisione costituzionale – sebbene alcuni dubbi permangano, tra cui, la scelta di lasciare fuori dalla modifica formale il clima, che qui si intende in ogni caso sussumibile nei concetti di ambiente ed ecosistemi codificati all'art. 9, comma 3, cost. (in senso conforme e con radicamento nei soli “ecosistemi” BIFULCO 2023; *contra* MONTALDO 2022) –, per l'altro, segnato la confluenza dei concetti ambientali nei vincoli impliciti all'art. 138 cost. e nel nucleo identitario della Costituzione. Ciò, nonostante la recente lettura della Corte costituzionale (sent. n. 125 del 2025 p.ti 5.2.1-5.2.3 *cons. dir.*, relatore prof. Luciani; BARTOLE 2025) lasci invece fuori dal tracciato del nucleo identitario della Costituzione proprio l'ambiente revisionato, sulla base del fatto che, come l'art. 111 cost., l'art. 9, comma 3, sarebbe inquadrabile come una sopravvenienza normativa (*senza che le leggi costituzionali o di revisione costituzionale, ancorché libere di innovare anche significativamente le previsioni costituzionali, possano in alcun modo legittimamente [...] scalfire o alterare i principi supremi; p.to 5.2.1 III cpv.*), non presente nella “prima” trama costituzionale scritta dai Padri Costituenti.

Al netto di tali ultime posizioni *originaliste*, la dignità di principio apre ambiente, ecosistemi, biodiversità e clima al bilanciamento con gli altri principi presenti nel tessuto costituzionale, secondo i canoni di proporzionalità e ragionevolezza e nel rispetto del limite del nucleo essenziale della tutela (sent. n. 1146 del 1988).

Occorre però intendersi: un conto è parlare di *tutela ambientale e climatica*, come condizione di esercizio di altri diritti fondamentali (Corte Edu Cannavacciuolo *et al. c. Italia*, § 242, p.to b) sulla terra dei fuochi) e come principio espressivo di un fatto-presupposto da preservare (CARDUCCI 2021) e che gode di una funzione nomo-genetica, come qui si sostiene; un altro è, invece, parlare di attività ambientali – dalla *messa in ripristino* al *contrasto al cambiamento climatico*, per intendersi –, come strumenti del piano assiologico, ossia attività programmatico-amministrative che sono riconducibili a politiche pubbliche mirate o a specifici obblighi europei,

come nel caso delle ricadute pianificatorie della *Nature Restoration Law* (Reg. UE 2024/1991; FERRARA 2024). Proprio delle attività ambientali che interessano il piano normativo e giurisprudenziale si fornirà una breve disamina a seguire, non foss'altro perché esse vengono qui assunte a indici dello stato di avanzamento del sistema di protezione dell'ambiente predisposto a livello ordinamentale.

3. IL MODELLO SISTEMICO DI PROTEZIONE AMBIENTALE

3.1. Il formante legislativo

Il panorama normativo italiano in materia di ambiente, clima, ecosistemi e biodiversità si contraddistingue per un apporto alla causa ambientale piuttosto limitato, in cui è obiettivamente difficile distinguere l'impulso legislativo all'osservanza agli obblighi europei dalla autonoma e consapevole capacità adattiva del sistema parlamentare ai mutati parametri costituzionali. A riguardo, due esempi appaiono macroscopici: la stasi delle Camere rispetto all'approvazione di una disciplina organica in materia di contenimento dell'emergenza climatica (*infra*, § 3.1.1); quindi, l'attuazione *dimidiata* della clausola *anche nell'interesse delle future generazioni* (*infra*, § 3.1.2) che è presente al comma 3 dell'art. 9 cost.

3.1.1. L'attesa per una legge-quadro italiana sul clima e l'attivismo delle Regioni

Nel quadro degli obblighi che discendono dal *Green Deal* europeo (COM(2019) 640 final, 11 dicembre 2019) e del connesso obiettivo di neutralità climatica fissato ancora a livello sovranazionale al 2050 (Reg. (UE) 2021/1119, oggetto di modifica mediante accordo provvisorio risalente a dicembre 2025), la legge-quadro italiana sulla mitigazione climatica appare naufragata nei lavori parlamentari. Diversamente infatti da paesi come Svizzera, Germania, Francia, Ungheria e Croazia (<https://www.biodiritto.org/Dossier/La-disciplina-della-lotta-al-cambiamento-climatico#regnaz>; GALLARATI 2021), le Camere tardano ad approvare una legge-quadro di contrasto ai cambiamenti climatici, che contenga le misure di adattamento e di mitigazione sulla base dei dati e delle migliori conoscenze scientifiche disponibili, mentre il Governo promuove per lo più una politica di sostegno ad alcune categorie di settore. Si inserisce in questo secondo filone il decreto-legge c.d. clima n. 111 del 2019 (*Misure urgenti per il rispetto degli obblighi previsti dalla direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell'aria*) che, oltre ad apparire oramai datato in un "diritto veloce" come quello ambientale, risulta, per contenuti e obiettivi, molto distante dall'idea di una disciplina organica. Del pari, il più recente *Piano nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici* (PNACC), approvato dal Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza energetica (d.m. 21 dicembre 2023, n. 434; Franceschelli 2025) nel quadro della *Strategia nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici* (SNAC; d.d. 16 giugno 2015, n. 86, del Direttore Generale della DG-CLE del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del mare) richiesta dal livello europeo (art. 5, par. 9, Reg. (UE) 2021/1119, cit.), programma le azioni per macrocategorie (cfr. all. IV

al PNACC, consultabile in www.mase.gov.it/portale/web/guest/-/clima-approvato-il-piano-nazionale-di-adattamento-ai-cambiamenti-climatici) e indirizza l'attività delle pubbliche amministrazioni centrali e territoriali, senza però individuare *target* specifici per la riduzione dell'impatto climatico sul territorio nazionale. La medesima struttura programmatica si riscontra nel PNIEC (*Piano nazionale integrato energia e clima*, attuativo del Reg. (UE) 2018/1999) aggiornato nel 2024. Insomma, l'ordinamento sembra essersi limitato a una parcellizzata attuazione degli obblighi europei, piuttosto che all'adozione di uno strumento unitario e sistemico sulle questioni climatiche. La discussione parlamentare sulla possibile adozione di una legge quadro è infatti ferma al d.d.l. AS 743, intitolato *Legge quadro sul clima recante disposizioni per la definizione e l'adozione di strumenti necessari al raggiungimento dell'obiettivo della neutralità climatica*, il cui testo, presentato nella XIX leg. (firmatari sen. Floridia *et al.*), è stato congiunto alla trattazione del sopravvenuto d.d.l. AS 1007 (presentato dal sen. Fina *et al.*). L'abbinamento si spiega in ragione delle similitudini presenti nei due testi: la determinazione di *target* per la riduzione delle emissioni; la presenza di un organismo di consulenza tecnico-scientifica (diversamente denominato *Comitato parlamentare scientifico per il clima* nel d.d.l. 743 e *Consiglio scientifico del clima* nel d.d.l. 1007), competente alla verifica dell'osservanza delle politiche di mitigazione climatica da parte dello Stato e delle Regioni e dotato di un potere di proposta nei confronti dell'Esecutivo nella determinazione delle soglie emissive settoriali di gas a effetto serra; infine, il *Piano o programma nazionale per il clima*, che nella prospettiva *de iure condendo*, andrebbe coordinato con i piani già a regime.

A livello regionale, invece, lo scenario legislativo segue una traiettoria completamente differente. Si registra infatti un moderato – dal punto di vista quantitativo – attivismo delle assemblee legislative, che sembrano interpretare a livello normativo una sussidiarietà attenta a tenere insieme le esigenze economiche e quelle ambientali presenti sul territorio, nell'assetto di competenze Stato-Regioni che la revisione del 2022 non ha evidentemente scalfito e che non pare alterato neppure dalla carenza del clima in Costituzione. Le Regioni possono, infatti, esercitare la loro potestà normativa nel rispetto dei principi e delle regole statali, garantendo un livello di tutela superiore a quello fissato dal legislatore nazionale (Corte cost., sent. n. 225/2009 e, più di recente, con enfaticizzazione della cornice statale come limite alla potestà normativa regionale, sent. n. 58/2015). A riguardo, si segnalano due recenti esperienze regionali aventi a oggetto il contrasto all'emergenza climatica, una delle quali ancora *in fieri*. Si tratta, nello specifico, della Regione Lombardia, che ha adottato una legge per il clima (l.r. n. 11/2025) nella più ampia *Strategia Integrata Regionale per l'Adattamento al Cambiamento Climatico* (SIRACC; delib. Giunta reg. n. 5383 del 24 novembre 2025) e della Regione Emilia-Romagna, ove è ancora in discussione in commissione il progetto di legge presentato il 30 luglio 2025 (*pdl 1030, Legge regionale per il clima: mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici*) su iniziativa dal gruppo consiliare AVS.

In attesa, dunque, che il legislatore trovi una convergenza tra rispetto degli obblighi internazionali, attuazione dell'art. 9, comma 3, cost. e prescrittività della tutela

climatica, non resta che segnalare un avanzamento delle Regioni su questo terreno tematico, in modo non dissimile da quanto accade nella disciplina sul fine vita.

3.1.2. *Il problema della prescrittività alla clausola intergenerazionale (art. 9, comma 3, cost.)*

Un ulteriore profilo di incompiutezza del formante normativo ambientale interessa la prospettiva intergenerazionale formalizzata dalla l. cost. n. 1 del 2022 e su cui la riflessione della dottrina interna ha maturato sin da subito visioni non univoche (*ex multis*, MORELLI 2021; D'ALOIA 2022; LOMBARDI 2023).

Per quanto il diritto al futuro rifletta virtuose esperienze comparate, esso appare tuttavia duplicativo della irretroattività intesa come pretesa di “conquista del futuro” (IRTI 2014), che appartiene alla struttura di tutti gli atti normativi (art. 11 *Preleggi* al c.c.) e, a maggior ragione, a quella della Carta costituzionale (FERRARA 2022). In disparte le ragioni di opportunità circa l’inserimento di questa clausola, occorre ormai ragionare sul diritto formale, seguendo il magistero della Corte costituzionale indicato nella storica sent. n. 1 del 1956, a proposito della cogenza di tutte le norme costituzionali. In quest’ottica, tutti i soggetti istituzionali devono garantire l’effettività del vincolo intergenerazionale (in senso conforme Corte cost., sent. n. 105 del 2024, p.to 5.1.2, *in diritto*) e, in particolare, il Parlamento è tenuto a garantire alla tutela ambientale intergenerazionale la cogenza che si deve a un formante assiologico, produttore “attuale” di un fascio di diritti e obblighi riguardanti posizioni giuridiche “del domani”. La prassi sembra però sconfessare questo piano teorico. La c.d. legge di semplificazione del 2025 (l. n. 167 del 2025), infatti, interpreta l’intergenerazionalità come un vincolo procedurale attenuato nell’analisi di impatto della regolazione. Più nello specifico, l’art. 4 della legge, oltre a rinviare la fissazione di criteri e modalità per la redazione della valutazione d’impatto generazionale (V.I.G.) a un successivo d.P.C.M., dispensa l’Esecutivo dalla valutazione di impatto generazionale sugli effetti ambientali o sociali indotti dagli atti normativi (V.I.G.; art. 4, l. n. 167) nel caso dei decreti-legge, che, come noto, rappresentano la parte più consistente della produzione legislativa. A riguardo, non si può non notare, infine, una disattenzione nel *drafting* della disposizione che al comma 2, parla di *effetti ambientali e sociali [...] ricadenti sui giovani e sulle generazioni future*, introducendo così una categoria, quella dei giovani, che è estranea al comma 3 dell’art. 9 cost., e che è ontologicamente diversa dalle *ancora non esistenti* generazioni future.

3.2. Il formante giurisprudenziale

La *climate change litigation*, il filone giudiziario collegato alla tutela ambientale e incentrato sulla giustiziabilità da inadempimento dell’obbligazione climatica, appare tanto complessa quanto incerta nelle sue evoluzioni. Le ragioni della complessità derivano, ancora una volta, dall’intersezione tra il sindacato internazionale offerto in primo luogo dalla Corte Edu (casi *Verein KlimaSeniorinnen c. Svizzera*; *Duarte Agostinho et al. c. Portogallo*, entrambi del 2024), e quello statale, di cui i

giudici italiani hanno invero solo di recente dischiuso le vie. L'incertezza interessa, invece, la sfumata configurazione soggettiva e oggettiva dell'obbligazione climatica intergenerazionale, nonché, a cascata, la struttura del relativo sindacato, che si estrinseca in un controllo *attuale* su effetti o lesioni *future* a diritti ambientali e sociali, a base previsionale e imputabili a generazioni che non sono ancora venute a esistenza. A riguardo, sono due gli aspetti che sembrano palesare maggiori criticità nel contesto italiano: l'imputazione dell'obbligo climatico nei confronti dello Stato e delle sue articolazioni istituzionali, quindi la tecnica di controllo giudiziale sull'osservanza della clausola intergenerazionale. Nel prosieguo si tenterà di approfondire detti ultimi rilievi, distinguendo tra il ruolo sinora svolto dai giudici civili e quello che la Corte costituzionale potrebbe svolgere, ove ritualmente sollecitata.

3.2.1. *Le principali questioni sulla meccanica del contenzioso climatico, in Italia*

La giurisprudenza sul contenzioso climatico è sinora maturata intorno a tre pronunzie, l'una di merito (Trib. ord. Piacenza, sez. civ., ord. n. 1439 del 2024, emessa in sede cautelare *ex art.* 700 c.p.c.; PAPA 2025), le altre due processuali (Trib. civ. Roma, sez. II, sent. n. 3552/2024, nota come *Giudizio universale*, conclusasi in primo grado con l'inammissibilità del ricorso presentato per difetto assoluto di giurisdizione (PALOMBINO 2024) e ora impugnata in sede di appello (CAPUOZZO 2025); quindi, SS.UU., ord. n. 20381/2025, che hanno riconosciuto, invece, la giurisdizione del g.o. in tema di danno da cambiamento climatico *ex artt.* 9, 32 e 41 cost. (IMARISIO 2025), con successiva riassunzione del giudizio dinanzi alla seconda sezione civile del Tribunale di Roma. Le decisioni esprimono un contrasto interpretativo in ordine a due questioni principali: la *causa petendi* e il *petitum* sostanziale dell'obbligazione climatica (nonché il conseguente accertamento dei presupposti dell'illecito civile), da un lato; la legittimazione a resistere in giudizio dei soggetti statali e la titolarità dell'obbligazione climatica, dall'altro. La natura del diritto climatico come fondamentale, collegato alla persona e alla sua integrità psicofisica non sembra invece destare particolari problematiche, dal momento che, ben prima della *climate change litigation*, la figura soggettiva del migrante o rifugiato climatico (cfr. Cass. civ. sez. II, sent. 24/02/2021, n. 5022, sul riconoscimento della protezione umanitaria prevista *ex art.* 19, commi 1 e 1.1, d.lgs. n. 286 del 1998; STEVANATO 2025) aveva reso evidente almeno al piano teorico il nesso tra la persona, l'ambiente e gli obblighi statali di protezione.

Il problema della *causa petendi* e del *petitum* sostanziale dell'obbligazione climatica coincide con la riconduzione delle attività ambientali *ex artt.* 9, comma 3, cost., e 117, comma 1, cost. – ove l'obbligo di mitigazione climatica e di riduzione dell'impatto ambientale derivi da impegni assunti dallo Stato in sede ultrastatale – alternativamente alle categorie di atto politico o atto vincolato, *rectius* agli atti programmatico-amministrativi di indirizzo politico – *che comportano valutazioni discrezionali di ordine socioeconomico e in termini di costi-benefici nei più vari settori della vita della collettività umana* (Trib. civ. Roma, sent. n. 3552/2024, cit.) non sindacabili – o a

quelli dovuti, privi di contenuto discrezionale, implicanti un'attivazione diretta da parte dello Stato e, pertanto, scrutinabili.

Senza approfondire gli aspetti processuali e la distinzione tra atto politico e atto vincolato nota tanto alla dottrina (LOPILATO 2025) quanto alla giurisprudenza amministrativa (arricchita, da ultimo, dalla sent. 28 gennaio 2026 del Tar Lazio, sez. II *bis*, che ha respinto il ricorso avverso la delibera del Consiglio dei ministri che individua la data del *referendum ex art. 138*, comma 2, cost. sulla legge costituzionale *Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare*) e costituzionale (sent. n. 81 del 2012), ci si limita a sottolineare come l'origine ultrastatale della maggior parte degli obblighi climatici riduca di fatto i margini di discrezionalità dello Stato che sono propri, invece, dell'atto politico, e come la natura attuativa di obblighi normativi e amministrativi filtrati dal piano costituzionale sembri impedire una riconduzione degli atti ambientali alla categoria di atto politico *tout court*.

Quanto, invece, alla legittimazione a resistere in giudizio di soggetti riconducibili allo Stato – nello specifico, il Ministero dell'Economia e delle Finanze e Cassa depositi e prestiti spa, nella questione arrivata alle SS.UU. nel 2025, e il Governo, in quella giudicata dal Tribunale di Roma nel 2024 –, la configurazione di un obbligo *diretto* da condotta ambientale attiva o passiva e finalizzato alla mitigazione climatica appare dirimente ai fini tanto del riconoscimento di giurisdizione quanto della formulazione di un possibile addebito nei confronti dello Stato. A tale ultimo riguardo, l'impressione che si ricava dall'attuale quadro giurisprudenziale è che vi sia una spaccatura tra il diniego di giurisdizione nel caso in cui lo Stato sia chiamato in giudizio come diretto responsabile di inadempimento climatico (caso del c.d. *Giudizio universale*) e, all'opposto, il riconoscimento di giurisdizione nella diversa ipotesi in cui siano convenuti un soggetto economico che agisce sul mercato e attori statali con un ruolo di controllo e di partecipazione agli utili d'impresa (SS.UU., ord. n. 20381 cit.). A leggere attentamente l'ordinanza del 2025, infatti, si ricavano due indicazioni tra loro collegate. La prima: la responsabilità climatica appare di più facile configurazione – quanto meno ai fini risarcitori – nei confronti di una società, pubblica o privata, per così dire “incarnata”, e direttamente responsabile delle azioni inquinanti *ex art. 41*, comma 2, cost., piuttosto che nei confronti del solo Stato *ex art. 9*, comma 3, cost. La seconda: nei casi in cui l'iniziativa economica si svolge in deviazione dal modello costituzionale (art. 41, comma 2), ossia *in modo da recare danno alla salute e all'ambiente*, l'art. 9, comma 3, cost. tende a fungere in sede di giudizio civile da parametro neutro, che è idoneo a sommarsi ad altre norme costituzionali, ma che resta di difficile giustiziabilità autonoma, almeno sino a quando il sistema costituzionale non raggiungerà un livello giudiziale effettivo, adeguato e coerente al principio “pieno” di tutela ambientale.

3.2.2. È configurabile un sindacato costituzionale sulla long-term climate policy?

Rispetto alla logica duale (giurisdizione da danno da mitigazione climatica esistente o inesistente) su cui sembra essere ferma per ora la giurisprudenza interna, la Corte costituzionale potrebbe ricavare per sé un ruolo acceleratore della giustiziabilità cli-

matica, forte di un giudizio sulla legittimità degli atti normativi che è, come noto, svincolato dall'accertamento di eventuali poste di danno e più naturalmente proiettato alla valutazione anche degli effetti futuri che le norme ambientali e climatiche producono.

Detta ultima traiettoria potrebbe essere battuta in sede di sindacato normativo sul rispetto della clausola intergenerazionale *ex art.* 9, comma 3 cost. in combinato con gli obblighi internazionali di settore. Si pensi al controllo sul rispetto da parte di una legge o di un decreto-legge dell'obbligo di limitare il volume annuo aggregato delle emissioni di CO₂ in atmosfera, all'interno di uno spettro temporale definito dai trattati e dalle convenzioni in materia climatica, come l'Accordo di Parigi. In casi come quello ora richiamato la Corte potrebbe verificare in sede di scrutinio la continuità normativa nella mitigazione degli effetti climatici in ottica intergenerazionale avvalendosi del canone *long-term climate policy goal* (osservanza del limite di lungo periodo), caro ai trattati internazionali (art. 117, comma I, cost.) e alla Corte costituzionale tedesca, che ne ha fatto uso nella decisione *Neubauer c. Germania* del 24 marzo 2021 (c.d. *Klimabeschluss*, § 255, in www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/03/rs20210324_1bvr265618.html; BIFULCO 2021), sull'illegittimità della legge federale in materia di protezione del clima (*Bundesklimaschutzgesetz*, KSG) per carenza di misure adeguate tanto alla riduzione della crisi climatica nella prospettiva della neutralità entro il 2050 quanto all'esercizio dei diritti fondamentali, di cui l'ecosistema e l'ambiente costituiscono il presupposto.

In disparte l'ipotesi che la Corte costituzionale italiana, in via principale o incidentale, si astenga dall'adozione di una decisione sull'impatto climatico delle norme in assoluto – in forza dell'art. 28, l. n. 87/1953, che le inibisce valutazioni di ordine politico e comunque invasive della discrezionalità delle Camere – o solo temporaneamente – magari con una sentenza di illegittimità rilevata ma non dichiarata –, l'eventuale impiego del canone di lungo periodo nel sindacato su un atto normativo a effetti ambientali, ecosistemici e climatici non appare del tutto peregrino se si guarda alle tecniche applicate dalla Corte nelle decisioni di Costituzione economica. Così come i giudici di Palazzo della Consulta ricorrono ai principi di continuità economica, di previsione di piani di rientro e di copertura delle spese e dell'equilibrio di bilancio (*ex multis*, cfr. sent. n. 195 del 2024) in sede di controllo sugli atti normativi regionali di finanza pubblica, allo stesso modo essi potrebbero verificare la completezza e la continuità nel tempo del piano di riduzione dei livelli inquinanti imposti dai trattati internazionali in ambito ambientale. Del resto, che la Corte possa impiegare un canone di continuità temporale anche nel settore della tutela climatica per verificare il rispetto dei vincoli intergenerazionali è in qualche misura avvalorato anche dalle nozioni di *budget climatico*, che evoca la tecnica di monitoraggio dinamico delle voci di *spesa ambientale*, e di *equilibrio biologico*, che attenta dottrina (CARAVITA 2001; su cui, per una rilettura, DI PLINIO 2024) ha non da ora teorizzato per indicare l'equilibrio biologico complessivo e mutevole che si rinviene in ciascun sistema di riferimento, come quello *ecosistemico e climatico*, che insiste nello spazio ambientale.

BIBLIOGRAFIA

- AMIRANTE D. (2022), *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, Bologna, Il Mulino.
- BARTOLE S. (2025), *Interpretazioni e innovazioni dei limiti alla revisione costituzionale nella sent. n. 125/2025*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4.
- BIFULCO R. (2023), *Ambiente e cambiamento climatico nella Costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, n. 3.
- BIFULCO R. (2021), *Cambiamento climatico, generazioni future (e sovranità) nella prospettiva del Tribunale costituzionale federale tedesco (Nota a decisione Tribunale costituzionale federale (BVerfG) 24 marzo 2021 (causa 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20 e 1 BvR 288/20))*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 2.
- BUSER A. (2023), *National climate litigation and the international rule of law*, in *LJIL*, n. 36(3).
- CAPUOZZO V. (2025), *Un nuovo capitolo del caso Giudizio Universale davanti alla Corte d'Appello di Roma: un inquadramento comparato in attesa della decisione*, in *DPCE online*.
- CARAVITA B. (2001), *Diritto dell'ambiente*, Bologna, Il Mulino.
- CARDUCCI M. (2021), *Cambiamento climatico (diritto costituzionale)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Milano, Giuffrè.
- CARDUCCI M. (2025), *Costituzionalismo ambientale e leggi della natura*, in *Federalismi.it*, n. 12.
- D'ALOIA A. (2022), *La Costituzione e il dovere di pensare al futuro*, in *BioLaw Journal*, n. 2.
- DI PLINIO G. (2021), *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, n. 16.
- DI PLINIO G. (2024), *Equilibrio ecologico*, in AA.Vv., *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, t. I, Napoli, Editoriale scientifica.
- FERRARA M. (2022), *La forma dell'ambiente. Un percorso tra scelte di politica costituzionale e vincoli discendenti dalla Cedu*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 4.
- FERRARA M. (2024), *A prima lettura del regolamento UE sul ripristino della natura (reg. UE 2024/1991)*, in *Federalismi*, n. 24.
- FRANCESCHELLI F. (2025), *La governance del PNACC: un contributo all'obiettivo globale di adattamento ai cambiamenti climatici*, in *Federalismi*, n. 24.
- GALLARATI F. (2021), *Le leggi-quadro sul clima negli Stati membri dell'Unione europea: una comparazione*, in *DPCEonline*, n. 4.
- IMARISIO L. (2025), *Climate change litigation e condizioni per la giurisdizione del giudice civile*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4.
- IRTI N. (2014), *La crisi della fattispecie*, in *Rivista di diritto processuale*, n. 1.
- LOMBARDI P. (2023), *Ambiente e generazioni future: la dimensione temporale della solidarietà*, in *Federalismi*, n. 1.
- LOPILATO V. (2024), *Manuale di diritto amministrativo*, IV ed., vol. 1, Torino, Giappichelli.
- MONTALDO R. (2022), *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in *Federalismi.it*, n. 13.
- MORELLI A. (2021), *Ritorno al futuro. La prospettiva intergenerazionale come declinazione necessaria della responsabilità politica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2021.
- PALOMBINO G. (2024), *Il "Giudizio universale" è inammissibile: quali prospettive per la giustizia climatica*, in *Italia?, lacostituzione.info*, 25 marzo 2024.
- PAPA A. (2025), *Il clima nelle argomentazioni dei giudici italiani: un primo passo*, in *Diritto e clima*, n. 1.
- PETRILLO P.L. (2023), *Il costituzionalismo climatico. Note introduttive*, in *DPCEonline*, SP-2.
- STEVANATO A. (2025), *Le migrazioni ambientali nel sistema delle protezioni giuridiche europee: sussidiaria, temporanea e l'ipotizzata protezione immediata*, in *Diritto e clima*, n. 3.

LO STATO DELLE COSE DOPO LA REVISIONE COSTITUZIONALE

Sandro Staiano*

1. UNA NOTAZIONE DI METODO CONDUCENTE AL MERITO

La conformazione impressa al titolo del nostro Convegno odierno – nel suo riferimento all’ambiente come “fondamento” – fa ritenere l’adesione alla posizione di chi ritiene la revisione degli artt. 9 e 41 Cost. come produttiva di una trasformazione tanto profonda da attingere la forma di Stato, introducendo una sorta di super-valore, o, come si è detto, di meta-valore, un nuovo principio primo, collocato potentemente al vertice della gerarchia valoriale stabilita dalla Costituzione, che verrebbe così riordinata.

Il che è esattamente quanto andrebbe dimostrato, non certo attraverso eccessi ermeneutici, al cospetto di una revisione male, e forse non del tutto consapevolmente, scritta.

Partendo (e tenendo poi sempre fermo) il testo: la l. cost. n. 1 del 2022, novellando l’art. 9 della Costituzione con l’introduzione di un terzo comma – e, in connessione, l’art. 41, introducendo la funzionalizzazione dell’iniziativa economica privata ai fini ambientali, oltre che sociali – richiama il valore ambiente come oggetto di tutela, allo stesso titolo di altre due entità, alle quali sono state ascritte definizioni nell’ambito di discipline riconducibili alle scienze naturali: gli ecosistemi e la biodiversità. I primi, universi di organismi viventi di vario tipo adattati a convivere in un contesto, dei quali conviene conservare l’equilibrio, pena la distruzione; la seconda, un modo d’essere, una qualità degli ecosistemi, che consiste nella elevata pluralità di specie presente in ciascuno di essi, ovvero una qualità dell’ambiente naturale complessivamente considerato, quando in esso sia presente una elevata pluralità di ecosistemi (queste le definizioni comunemente rinvenibili nella letteratura specialistica di settore).

Al cospetto della revisione, possono essere, e sono state, adottate due diverse linee interpretative: che si tratti di una mera ricognizione, la quale restituisca nel testo quanto prodotto in decenni da una giurisprudenza costituzionale talvolta improntata ad alta creatività; che invece – secondo quanto assume il decisore politico autore della

* Università degli Studi di Napoli “Federico II”.

legge, a giudicare dai lavori preparatori – sia stata introdotta una radicale innovazione, un mutamento profondo nel quadro delle tutele ambientali.

L'opposizione è stata molto ben ricostruita da Andrea Morrone. Sia in vista dei nostri lavori e in avvio di essi, sia già a ridosso della revisione costituzionale, Morrone (MORRONE 2022) dichiara di aderire alla seconda opzione ermeneutica, che ritiene corrispondente alla visione performativa-trasformativa della Costituzione, addotta come necessariamente propria dei costituzionalisti.

La Corte costituzionale ha sviluppato in proposito, con la sent. n. 125 del 2025, un percorso argomentativo traente la premessa dalla collocazione dell'art. 9 nel «complesso delle previsioni normative che scolpiscono l'identità della nostra Costituzione», quelle che la giurisprudenza della Corte qualifica «fondamentali» o «supreme», identificabili «sulla base di saldi criteri interpretativi d'ordine testuale e storico». La Costituzione, con esse, definisce una volta per tutte il proprio contenuto essenziale, che le leggi costituzionali non possono «legittimamente scalfire o alterare». Dunque, prosegue la Corte, la novella del 2022 (come quella del 1999, riferita all'art. 111 Cost.) «non ha potuto alterare» la consistenza del principio fondamentale supremo – ellitticamente denominabile «tutela dell'ambiente» – che «deve essere pertanto considerato esattamente il medesimo ch'ebbe di fronte la precedente giurisprudenza» costituzionale, giacché la modificazione dell'art. 9 «non ha fatto altro che confermare e ulteriormente precisare quanto la Costituzione già prevedeva». In cosa consista tale «precisazione» potrebbe evincersi dal senso che la stessa sentenza ritiene doversi dare alla circostanza che il testo è stato integrato «solo» producendo la desumibilità del principio in via diretta, cioè non affidata unicamente all'interpretazione, nel riferimento alla tutela della biodiversità, degli ecosistemi e degli animali.

Ci si potrebbe chiedere quale utilità sia da riconoscere a tale innovazione, se si ritiene che il parametro al quale l'interprete deve riferirsi sia rimasto esattamente identico anche dopo la revisione costituzionale, sicché questa non è tale «da imporre un ripensamento delle conclusioni raggiunte [...] dalla precedente giurisprudenza».

Ma altro è il problema ermeneutico.

Tra le due posizioni cui si faceva cenno in avvio – mero carattere ricognitivo della novella, dunque basso impatto, consistente in una ipostasi, in un irrigidimento di quanto prodotto in sede giurisprudenziale; mutamento radicale del quadro costituzionale delle tutele ambientali – la Corte pare prendere posizione per la prima, in una variante che deriva dall'aver costruito l'argomento intorno al concetto di rigidità assoluta del nucleo normativo dell'art. 9 Cost.

Ora, però, se è senz'altro vero che tale nucleo non può venire in alcun modo «scalfito o intaccato» dalla legge di revisione; tuttavia, la riformulazione del testo – dalla quale l'interprete deve ritenersi massimamente vincolato, non essendo abilitato a farne una considerazione riduttiva, eludendola o elidendola – può incidere sulle operazioni di bilanciamento che il giudice costituzionale è chiamato a compiere tra principi costituzionali, pervenendo a un «enunciato di preferenza» (ALEXY 1994). Dire che, «non potendo» essere stato intaccato il nucleo, deve ritenersi immutato l'assetto parametrico dei principi costituzionali e consolidata la giurisprudenza pre-

cedente la revisione, rischia, senza ulteriori affinamenti, di condurre a conclusioni fallaci per generalizzazione: nessuna revisione può modificare un principio supremo, che, se modificato, si porrebbe in posizione di parametro di ogni successiva modificazione; è escluso che ciò possa rientrare nel potere costituito di revisione; dunque ogni modifica che tocchi il testo in cui il principio supremo è contemplato è legittima se lo lascia immutato nella sua sostanza e nei suoi effetti normativi, illegittima se produce una qualsiasi innovazione interferente con l'applicazione del principio nel suo consolidato giurisprudenziale. Ma ciò non è, poiché è legittima la modificazione del testo in cui il principio è affermato, la quale ne muti la collocazione nel contesto relazionale in cui esso si colloca, sia sul versante della "gerarchia assiologica" nel rapporto con altri principi dello stesso rango, sia perché l'innovazione crea una tensione interpretativa con riferimento allo stesso enunciato in cui il principio è collocato.

Invero, continuando a prendere altamente sul serio l'innovazione testuale, l'interprete si trova innanzi nodi intricati: se paesaggio e ambiente, alla luce del sedimentato giurisprudenziale, siano da considerarsi una endiadi ovvero se, costituendo una coppia concettuale con termini distinti, possano dar luogo a giudizi di bilanciamento o di prevalenza; che rapporto vi sia tra ecosistemi e ambiente, se cioè vi siano ecosistemi non riconducibili al concetto di ambiente, o vi siano ambienti non qualificabili come ecosistemi, sicché ambienti ed ecosistemi debbano essere oggetto di autonoma tutela costituzionale, o se il concetto di ecosistema sia una specificazione del concetto di ambiente, in tal caso significando una connotazione dell'ambiente che consenta di misurare il grado di conseguita o conseguibile protezione; se la biodiversità sia un valore costituzionale alla luce del quale svolgere un giudizio di immediata conformità-difformità della legislazione vigente ovvero sia un programma costituzionale che tolleri un'attuazione ispirata a progressività.

Ancora, tra i nodi intricati: quale significato e quale forza conformativa attribuire alla formula che impone la tutela dei beni contemplati dal nuovo art. 9 Cost. «anche nell'interesse delle future generazioni»?

Si può sospettare che il movente a introdurre la locuzione sia da collocare in una retorica ideologizzante capace di accomunare le parti nel contesto del riformismo costituzionale come panacea del conflitto. Del resto bisogna riconoscere al decisore politico una certa callidità attenuativa: la congiunzione «anche» qui non è certo adoperata in funzione di rafforzamento copulativo; il generico riferimento all'"interesse", senza alcuna riconoscibile qualificazione giuridica, è la pallida proiezione del dibattito sulla identificabilità dei diritti delle generazioni future, i cui contenuti sono noti, al punto da autorizzare a dire che rimane insuperato il problema di identificare i titolari di siffatti diritti, messi in tensione con quelli delle "generazioni presenti", nelle scelte incidenti sullo sviluppo economico in connessione con le esigenze di conservazione degli equilibri ambientali. In proposito, la confusione è grande sotto il cielo: vi è talvolta la sovrapposizione concettuale tra "generazioni future", soggetto meramente potenziale, e "diverse generazioni coesistenti", cioè diverse fasce generazionali tutte attualmente presenti e in atto, i componenti delle quali possono ben essere ritenuti titolari di diritti e di interessi giuridicamente qualificati. Quanto, in-

vece, al soggetto meramente ipotetico “generazioni future”, le “generazioni presenti”, segnatamente quelle dotate di rappresentanza politica, ne possono immaginare del tutto liberamente e arbitrariamente, nelle sedi di questa, identità, bisogni, interessi. In queste condizioni, parlare di bilanciamenti è un fuor d’opera. E, in carenza di una definizione giuridica, ciò che si ottiene è una potente retorica di legittimazione dei decisori che riescono a far ritenere di parlare a nome delle generazioni future, collocandosi nell’orizzonte di una superiore moralità.

Né, sul piano teorico, la questione si risolve con il riferimento, pur prospettato con finezza argomentativa (D’ALOIA 2017) a Riccardo Orestano, ai suoi «diritti senza soggetto». Orestano, in un classico saggio comparso in *Jus* nel 1960 (ORESTANO 1960) intende falsificare l’assioma, storicamente consolidato in sede di teoria generale, secondo il quale per qualificare, in ogni ordinamento pensabile, tutte le situazioni giuridiche, e i presupposti e le conseguenze di esse, occorra fare ricorso a un concetto di diritto soggettivo. Mentre – oppone – ci sono numerose situazioni giuridiche, che possono essere definite giuridicamente e regolate sul piano pratico indipendentemente dall’impiego di un qualsiasi concetto di diritto soggettivo e dello stesso concetto di soggetto, persona fisica o giuridica: esempio macroscopico – egli dice – i partiti politici, ma anche altre associazioni non riconosciute coi loro fondi comuni, i condomini, le società di persone con il relativo patrimonio, i fondi previdenziali, le aziende, il fallimento e molti dei cosiddetti soggetti passivi delle imposte dirette. Ma, se questo è il nucleo della proposta teorica di Orestano, non può certo essere piegata a sostegno della pensabilità di diritti delle generazioni future, cioè a titolarità puramente potenziale e ipotetica, forzando la fattispecie entro lo stampo del diritto soggettivo, costituzionalmente protetto: esattamente ciò che Orestano ritiene non vada fatto. Semmai, si tratterebbe di qualificare la situazione giuridica nominata dalla novella dell’art. 9 Cost. in termini di responsabilità-doverosità delle generazioni presenti: anche in questo caso, lavoro impegnativo per la Corte costituzionale.

Come necessariamente sarà sul versante del rapporto tra il principio tutela dell’ambiente e la garanzia dell’iniziativa economica privata, dopo l’integrazione dell’art. 41 Cost., nell’alternativa tra nuovi temperamenti, con l’impiego di tecniche ermeneutiche consolidate, e propensioni alla prevalenza del valore ambiente.

2. I CORPI DI GIURISPRUDENZA TRA VECCHIO E NUOVO CONTESTO

La Corte costituzionale non potrà volare lontano dal terreno di queste urgenze interpretative con un colpo d’ala verso il cielo delle stelle fisse, attrattavi dalla rassicurante immodificabilità assoluta dei principi supremi, in versione teoricamente semplificata, poiché sarà (è già) chiamata a svolgere daccapo la sua opera di razionalizzazione (e di formazione giurisprudenziale del diritto), con la difficoltà aggiuntiva, come si diceva, di dover adoperare concetti che vengono dal mondo delle scienze naturali – biologia, ecologia, etologia, ecc. – nel quale v’è inevitabile e virtuosa diversità e variabilità di approcci e di valutazioni, al cospetto di un diverso mondo, quello della

produzione di norme giuridiche, che aspira alla stabilità (se non alla certezza, non tutti ritenendo la certezza un valore o un esito desiderabili).

Che di questo si tratti e che, lungi dal potersi ritenere acquisito, l'intero corpo di giurisprudenza in materia ambientale vada ridefinito in profondità è comprovato dall'esperienza successiva alle novelle costituzionali.

2.1. Dal paesaggio all'ambiente: costruzione giurisprudenziale, revisione, nuova costruzione giurisprudenziale

È noto che una pluridecennale giurisprudenza costituzionale aveva ricavato in pienezza la tutela dell'ambiente dalla tutela del paesaggio, affermata nel testo originario dell'art. 9 Cost. La Corte aveva rapidamente superato una concezione precipuamente se non esclusivamente estetica della tutela del paesaggio, ricondotta alla «più ampia protezione delle bellezze naturali» (sent. n. 65 del 1959). Il lemma ambiente era apparso già nella sent. n. 79 del 1971, con riferimento a un contesto antropizzato complesso, i cui fattori vanno tenuti in equilibrio: «l'ambiente naturale che si è costituito spontaneamente o mediante l'opera dell'uomo in una determinata porzione del territorio statale» va conservato alla collettività proteggendo «formazioni geologiche che vi esistono e impedendo che abbiano a turbarsi le loro spontanee manifestazioni» e dando tutela «agli adunamenti di fauna e di flora di particolare rilevanza, alla peculiare bellezza che caratterizza il paesaggio. Questo ambiente racchiude beni che assumono un valore scientifico e un interesse storico o etnografico, oltre che turistico; ed è chiaro che la conservazione dei medesimi è di interesse fondamentale per il complesso sociale al quale appartengono». È altresì vero che la nozione viene elaborata, in questa decisione, senza alcun richiamo all'art. 9 Cost., ma solo all'art. 42 Cost., cioè per limitare il diritto di proprietà sotto le specie di quel *ius utendi et abutendi*, a lungo garantito dalla legislazione e radicato in profondità nella mentalità del tempo, mentre non viene in luce il parametro da porre in primo piano in tema di tutela del bene ambiente. È però quello il punto di avvio del lungo percorso, che – anche osservando gli sviluppi della legislazione ordinaria dello Stato e quella delle Regioni, e la revisione del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione introdotta con la l. cost. n. 3 del 2001 – aveva condotto, passando attraverso una lettura storico-evolutiva dell'art. 9, a qualificare l'ambiente come «bene primario e valore assoluto costituzionalmente garantito alla collettività», comprendente «la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acqua, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato attuale e in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni» (Corte cost., sent. n. 210 del 1987, e poi sentt. n. 641 del 1987, n. 921 del 1988, n. 53 del 1991, n. 437 del 1991): la Corte costituzionale aveva già definito una nozione unitaria di ambiente tra la seconda metà degli anni Ottanta e i primi anni Novanta del secolo scorso e l'aveva poi consolidata (sent. n. 356 del 1994; sent. n. 382 del 1999). Il punto di scansione è nella sent. n. 239 del 1982, per due elementi contestuali: l'assunzione dell'art. 9 Cost. a fondamento

argomentativo; il raccordo con il diritto alla salute, di cui all'art. 32 Cost. In essa è, infatti, detto che «la protezione dell'ambiente [...] comprende [...] anche la tutela del paesaggio, la tutela della salute nonché la difesa del suolo, dell'aria e dell'acqua dall'inquinamento». L'approccio è ripreso più compiutamente nella citata sent. n. 641 del 1987, con la quale la Corte aveva voluto dare un più organico contributo definitorio: «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 venire meno e non intacca la sua natura e la sua sostanza di bene unitario che l'ordinamento prende in considerazione [...] 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 e 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 Cost.), per cui esso assurge a valore primario e assoluto». Intervenuta la revisione del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione, la formula con la quale si vuole definire un campo di competenza ambientale affidato in via esclusiva allo Stato è ricognitiva della nozione di ambiente definita dalla Corte costituzionale, e ne arricchisce il *designatum*: l'art. 117, c. 2, lett. s) attribuisce ora alla competenza esclusiva dello Stato la «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali». E il grande corpo della giurisprudenza costituzionale che rimodula quel difettoso e disfunzionale assetto normativo, la prima revisione costituzionale ampia di bassa qualità, ribadiva l'identificazione del fondamento della tutela dell'ambiente nell'art. 9 Cost., nelle connessioni sistematiche con l'art. 32 (e con l'art. 2, essendo coinvolta la garanzia della persona), qualificandolo come valore (sentt. n. 407 e n. 536 del 2002), la cui protezione è prevalentemente attratta nella competenza statale (sentt. n. 222 del 2003; n. 62, n. 108 e n. 214 del 2005; n. 116 e n. 246 del 2006; n. 367 del 2007), attrazione che si realizza pressoché compiutamente, seppure con qualche incrinatura nella linea dell'argomentazione giurisprudenziale.

Riassumendo: la tutela dell'ambiente si era realizzata a esito di un lungo e articolato processo di formazione prevalentemente giurisprudenziale del diritto, del quale era stata motore la Corte costituzionale. Questa, sul fondamento della previsione della tutela del paesaggio nell'art. 9 Cost., messa in relazione con l'affermazione del diritto alla salute in forza dell'art. 32, e al cospetto di politiche legislative ordinarie con tali parametri interferenti e di una revisione costituzionale delle relazioni centro-periferia nell'ordinamento repubblicano, aveva definito una nozione unitaria del valore ambiente determinandone i rapporti con concetti tratti dalle scienze naturali, idonei a stabilire linee di specificazione per sotto-ambiti della tutela; aveva stabilito i contenuti e i modi del temperamento tra il valore ambiente e altri valori costituzionalmente protetti; aveva riordinato la distribuzione delle competenze tra vari soggetti a vari livelli territoriali.

Tutto questo, intervenuta la revisione degli artt. 9 e 41 Cost., lungi dall'essere confermato, è disarticolato e immesso in un processo conducente a un nuovo, diverso equilibrio, alla realizzazione di una «nuova assiologia compositiva».

Si consideri la questione della dislocazione di pale eoliche, che di tale rimodellamento sistemico può essere considerata una sorta di paradigma. Davanti al giudice comune, quanto alla costruzione di questi impianti, l'impatto sul paesaggio, i vincoli posti a tutela di questo sono stati ritenuti cedenti innanzi all'esigenza di non «sacrificare interamente l'interesse ambientale indifferibile della transizione ecologica, la quale comporta la trasformazione del sistema produttivo in un modello più sostenibile che renda meno dannosi per l'ambiente la produzione di energia, la produzione industriale e, in generale, lo stile di vita delle persone» (Consiglio di Stato, sez. VI, n. 8167/2022, 23 settembre 2022). Ci si può sensatamente interrogare intorno alla praticabilità di un simile orientamento in vigenza del testo originario dell'art. 9 Cost., incentrato sulla tutela del paesaggio, insieme al patrimonio storico e artistico della Nazione, dalla quale il lungo lavoro giurisprudenziale, qui sopra richiamato, aveva inferito un concetto di ambiente come bene immateriale unitario. E si può rispondere, con ragionevole sicurezza, che la comparazione tra i valori costituzionalmente protetti avrebbe condotto a esiti diversi da quelli che si vanno profilando, esiti che si preannunciano di grande rilievo per la dimensione degli interventi richiesti da operatori privati, i quali impiegano considerevoli capitali, muovendo risorse umane e imprese dell'indotto e premendo sulle amministrazioni locali, per realizzare impianti intesi alla produzione di energie alternative in vista di obiettivi di decarbonizzazione. Si tratta di interventi di grande impatto paesistico, nel proporre i quali l'iniziativa economica privata è presentata come funzionale a una migliore tutela della salute e dell'ambiente, nel verso della «transizione ecologica» e di una produzione «meno dannosa per l'ambiente».

Che, al cospetto di essi, sia necessaria la difficile invenzione di nuovi contrappunti valoriali, di nuove architetture compositive tra i principi in tensione è fattore di riconoscimento concludente la vicenda contemplata nella sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, n. 10365/2024, pubblicata il 29 dicembre 2025: innanzi alla domanda di un privato di realizzare un impianto eolico di grande impatto paesistico (sette torri alte ciascuna centoventidue metri e mezzo), nell'ambito del procedimento inteso alla Valutazione di impatto ambientale (VIA), si è aperto un conflitto tra Ministro dell'Ambiente e Ministro della Cultura, il primo orientato a favore dell'intervento, il secondo contrario e prevalente in prima istanza, avendo ottenuto dal Consiglio dei Ministri il diniego all'approvazione del progetto, sul fondamento di un giudizio di prevalenza di uno degli interessi in campo (afferma il Consiglio: «dalla comparazione degli interessi coinvolti nel procedimento in esame, individuati, da un lato, nella tutela paesaggistica e del patrimonio culturale e, da un altro lato, nello sviluppo della produzione di energia da fonti rinnovabili, nonché nella valenza imprenditoriale ed economica dell'opera in argomento [...] [ritiene] di considerare prevalente l'interesse alla tutela e alla conservazione del paesaggio e del patrimonio culturale, condividendo l'avviso del Ministro della cultura in considerazione dei molteplici

impatti negativi dell'opera»). Il privato, soccombente nel giudizio innanzi al TAR intentato contro il provvedimento negativo, ha ottenuto, davanti al Consiglio di Stato, l'annullamento della sentenza, avendo il giudice di secondo grado ravvisato un difetto di motivazione nell'atto del Consiglio dei ministri e dunque l'esercizio non corretto della discrezionalità. La conseguenza dell'annullamento è l'obbligo a carico dell'amministrazione di compiere una «più approfondita valutazione comparativa delle posizioni e degli interessi rappresentati dalle differenti amministrazioni». Con il che il giudice comune comincia a prendere campo in funzione latamente arbitrale nei giudizi di prevalenza dei principi-valore costituzionalmente protetti nel nuovo contesto costituzionale dopo la novella degli artt. 9 e 41.

Ma il ruolo maggiore sarà svolto dalla Corte costituzionale. E il contenzioso si irrobustisce.

Il Governo ha impugnato la legge regionale dell'Umbria 16 ottobre 2025, n. 7, recante "Misure urgenti per la transizione energetica e la tutela del paesaggio umbro", già nella rubrica della quale sono evocati i due valori tra i quali stabilire il regime di bilanciamento-prevalenza (ricorso n. 48 del 18 dicembre 2025). Sotto le forme della contestata violazione dei confini della potestà legislativa regionale concorrente, per lesione della legislazione cornice statale, si intravede una diversità di posizioni circa la tensione tra la tutela dell'ambiente ottenuta attraverso impianti di energia rinnovabile e la tutela del paesaggio, potenzialmente compromesso dalla realizzazione delle necessarie infrastrutture. In effetti, il Governo contesta le parti della legge regionale che prevedono restrizioni nella individuazione di "aree idonee", piuttosto che prevederne solo di ulteriori, sull'assunto che ciò sia imposto dalle norme cornice statali, ma giunge anche a contestare la legittimità di una modalità di identificazione di "aree idonee" all'interno di "aree non idonee", che la Regione intende riservarsi, presumibilmente sulla base di una considerazione avvertita delle caratteristiche del proprio territorio.

Il TAR del Lazio, con sent. n. 09156/2025 del 13 maggio 2025 (in funzione di ordinanza di rimessione come decisione non definitiva, «in ragione della stretta connessione delle statuizioni che definiscono parzialmente il giudizio con i profili oggetto della rimessione»), ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 del d.l. n. 63 del 2024, in materia di collocazione di impianti fotovoltaici in zona agricola, assumendo che il legislatore, introducendo un divieto pressoché generalizzato di installazione, non avrebbe bilanciato, secondo ragionevolezza e proporzionalità, alla luce dell'art. 9 Cost., l'esigenza di tutela di aree «particolarmente sensibili e/o vulnerabili alle trasformazioni territoriali o del paesaggio, tra cui le aree agricole interessate da produzioni agricole di qualità» con la necessità di tutelare «l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi *“anche nell'interesse delle future generazioni”*», dovendosi ritenere che il nuovo disposto costituzionale abbia "incorporato" «il principio di sviluppo sostenibile nell'ambito dei principi fondamentali in materia di tutela ambientale».

E, quanto al giudice costituzionale, sembra prepararsi il suo ingresso nell'orizzonte delle nuove ponderazioni dei principi-valori messe in campo dalla novella dell'art.

9: la sent. n. 28 del 2025 fa prevalere l'esigenza di promozione dei processi di decarbonizzazione sulla tutela del paesaggio e degli equilibri territoriali, dichiarando l'illegittimità dell'art. 3 della l. reg. della Sardegna, n. 5 del 2024, per violazione dell'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, che aveva imposto il divieto temporaneo di installazione di fonti rinnovabili in attesa dell'approvazione della legge regionale per l'individuazione di aree idonee. In questo caso non è venuto in discorso direttamente il tema della tutela ambientale, ma il contesto si va formando.

2.2. Il difficile problema degli stabilimenti industriali di importanza strategica

È invece ben chiaro come la revisione degli artt. 9 e 41 Cost. abbia indotto a rimodulare, nella conformazione delle motivazioni se non negli effetti concreti delle decisioni, l'orientamento maturato in ordine alla difficile questione del mantenimento in attività di grandi stabilimenti industriali, a partire dall'ILVA di Taranto, «di interesse strategico nazionale», dai cui processi produttivi è accertato derivare grave danno alla salute dei lavoratori e delle popolazioni residenti nell'area di insediamento degli impianti, a causa dell'inquinamento ambientale.

Nel difficile bilanciamento tra diritto alla salute e diritto al lavoro, il decisore politico non è stato in grado di mettere in atto o di imporre ai titolari delle imprese misure di risanamento. Ha perciò agito in suppleanza la magistratura penale, “contrattando” provvedimenti di sequestro e condizioni per la revoca di essi, in tensione con la proprietà.

Il legislatore è intervenuto di rincalzo, con decreti-legge, di tenore sostanzialmente provvedimentale, incidenti sulla disciplina dell'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA), e consentendo la prosecuzione dell'attività produttiva anche in costanza del sequestro penale, mai riuscendo a far decollare piani di risanamento (ho descritto altrove, più nel dettaglio, la vicenda. Sia consentito il rinvio, STAIANO 2024).

La Corte costituzionale è intervenuta ripetutamente ad arbitrare il conflitto e a razionalizzare i rapporti istituzionali.

Nell'ambito della copiosa giurisprudenza a ciò rivolta, un punto di scansione è dato dalla sent. n. 85 del 2013, presa a riferimento dal legislatore, dai giudici comuni e dalla stessa Corte, quando si è trattato di considerare il mutamento del quadro normativo. Anche dopo la modifica dei parametri costituzionali.

Con la sent. n. 85 del 2013 la Corte costituzionale riaffermava la demarcazione tra «provvedimenti cautelari funzionali al processo, di competenza dell'autorità giudiziaria, e provvedimenti di prevenzione generale, spettanti, nel rispetto delle leggi vigenti, all'autorità amministrativa». Il fatto che la giurisdizione valichi il confine sul presupposto delle inadempienze e delle irresolutezze del legislatore non può impedire alla legge di intervenire; né «è ragione giuridico-costituzionale sufficiente per determinare un'espansione dei poteri giudiziari oltre la decisione dei casi concreti».

La Corte richiamava la propria sent. n. 85 del 2013, le regole di bilanciamento in essa stabilite, quando, con la sent. n. 58 del 2018, dichiarava l'illegittimità co-

stituzionale dell'art. 3 del d.l. n. 92 del 2015, che aveva consentito la prosecuzione dell'attività di impresa negli «stabilimenti di interesse strategico nazionale», in presenza di sequestro disposto dall'autorità giudiziaria «quando lo stesso si riferiva a ipotesi inerenti alla sicurezza dei lavoratori», per un periodo di tempo non superiore a dodici mesi, da esso decorrenti, e sotto la condizione della predisposizione da parte dell'impresa, entro trenta giorni decorrenti dallo stesso *dies a quo*, di «un piano recante misure e attività aggiuntive, anche di tipo provvisorio, per la tutela della sicurezza sui luoghi di lavoro». La Corte, in circostanze ritenute diverse da quelle considerate nella sent. n. 85 del 2013, riteneva che nel caso *de quo* il legislatore avesse «finito col privilegiare in modo eccessivo l'interesse alla prosecuzione dell'attività produttiva, trascurando del tutto le esigenze dei diritti costituzionali inviolabili legati alla tutela della salute e della vita stessa (artt. 2 e 32 Cost.), cui deve ritenersi inscindibilmente connesso il diritto al lavoro in ambiente sicuro e non pericoloso (art. 4 e 35 Cost.)».

Tutta tale elaborazione giurisprudenziale fa da retroterra comparativo quando questioni analoghe a quelle insorte per l'ex-ILVA debbono essere considerate per altri stabilimenti industriali.

Ma intanto è subentrata la revisione degli artt. 9 e 41 Cost.

Nel nuovo contesto deve essere inquadrata la vicenda del «polo petrolchimico di Siracusa», nella quale è intervenuta la sent. n. 105 del 2024. In essa, la Corte assume a riferimento, ancora una volta, la propria sent. n. 85 del 2013, ma rilevando due necessari punti di scostamento da essa: il mancato riferimento del giudice remittente del nuovo giudizio al quadro complessivo dei parametri assunti a riferimento in quella decisione, sulla base dei quali il giudice a quo aveva prospettato l'«indebita incidenza» dell'atto legislativo, privo dei caratteri di generalità, sul «giudicato cautelare», e alle «pretese deroghe [...] ai principi costituzionali dettati in materia di responsabilità penale ed esercizio dell'azione penale»; la considerazione, dopo la novella degli artt. 9 e 41 Cost., della tutela dell'ambiente come bene unitario, dalla quale inferire un «limite esplicito alla stessa libertà di iniziativa economica».

Ciò che dunque era stato ritenuto o poteva essere ritenuto lecito dalla sent. n. 85 del 2013, sulla base del «ragionevole bilanciamento» tra diritto alla salute e diritto al lavoro all'epoca della pronuncia, non può più essere considerato tale: la mancata identificazione dell'«autorità amministrativa competente ad adottare le misure di bilanciamento alle quali il giudice sarà poi vincolato»; la mancata definizione del rapporto di «tali misure con l'Aia degli stabilimenti industriali suscettibili di essere indicati di interesse strategico nazionale [...] e con l'eventuale procedimento di riesame dell'Aia medesima»; la mancata statuizione del «termine finale di operatività» della misura amministrativa di bilanciamento. Quanto ai primi due punti, la sent. n. 105 del 2024 ritiene possibile un'«interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata», e, per la determinazione dell'autorità amministrativa competente, fa richiamo, per analogia, al d.l. n. 207 del 2012, identificandola, «al massimo livello di governo», nel Presidente del Consiglio dei ministri. Per la definizione del procedimento, «più problematica», la sentenza fa rinvio a quello «destinato a sfociare nell'Aia o nel suo riesame», regolato dagli artt. 4 e 5 e da 29-*bis* a 29-*quattordices*

del d.lgs. n. 152 del 2006, in conformità alla direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010, di cui descrive i tratti.

Per questa parte, la sent. n. 105 del 2024 potrebbe definirsi interpretativa di rigetto, anche se non v'è nel dispositivo alcun enunciato che attesti tale natura. Resta, invece, comunque ferma la parte della decisione, additiva, che fissa in trentasei mesi la durata del sequestro preventivo con prosecuzione dell'attività produttiva, traendo la misura temporale dal d.l. n. 207/2012, riferito all'ipotesi di sequestro dei beni dell'impresa.

Ma sul nuovo punto di equilibrio prefigurato dalla sent. n. 105 del 2024 della Corte costituzionale, irrompe la coeva sentenza della Corte di Giustizia UE, Grande Sezione, del 25 giugno 2024, causa C-626/22, pronunciata in sede di rinvio pregiudiziale, riferita di nuovo alla vicenda Ilva. L'assunto di fondo della decisione, potenzialmente dirompente, è questo: la Direttiva 2010/75, letta alla luce dell'art. 191 TFUE, deve essere interpretata nel senso che, negli Stati membri, la necessaria previa valutazione degli impatti dell'attività delle installazioni industriali, tanto sull'ambiente quanto sulla salute umana, da considerare in «stretto collegamento», è «atto interno ai procedimenti di rilascio o riesame di un'autorizzazione all'esercizio di una tale installazione», e costituisce un «presupposto» del rilascio o riesame medesimi. Si tratta di un rovesciamento di prospettiva a confronto della legislazione speciale – cioè per gli stabilimenti di «interesse strategico nazionale» – poiché, in tutta evidenza, se la valutazione di impatto sull'ambiente e sulla salute è «previa» ed è dunque un «presupposto» del rilascio delle relative autorizzazioni, essa si pone, non in bilanciamento con le esigenze della produzione e dunque della conservazione dei posti di lavoro, ma in posizione di prevalenza su ogni altro interesse. E, inverosimilmente, il Governo italiano e l'Ilva, costituiti nel giudizio davanti alla Corte di giustizia, non hanno mancato di rilevarlo, quando hanno obiettato che «una valutazione *ex ante* e un controllo preventivo» dei danni ambientale e sanitario «sono in contrasto con la natura dinamica dell'attività industriale e delle relative autorizzazioni» (sostenendo, altresì, che ciò non garantirebbe la tempestiva interruzione dei danni alla salute umana: il che, derivando il contenzioso da regimi derogatori e da proroghe ripetute, rivela un certo gusto per il paradosso).

Allo stato, alla richiamata sentenza della Corte di Giustizia UE si è dato seguito con il d.l. n. 5 del 2025, convertito nella l. n. 31 del 2025, che impone che il gestore degli impianti di interesse strategico nazionale fornisca tutte le informazioni necessarie nel procedimento di revisione dell'AIA, tra le quali il Rapporto di valutazione del danno sanitario, e predisponga lo Studio di valutazione di impatto sanitario nelle more di definizione dei criteri per la formulazione del Rapporto. In sostanza: aggiustamenti, non mutamento di paradigma.

3. A CHE PUNTO SIAMO ARRIVATI?

Conclusivamente, tornando all'ipotesi ricostruttiva riportata in avvio, le vicende descritte dimostrano che, com'era ampiamente prevedibile, una revisione su uno sfondo assiologicamente molto connotato in senso trasformativo, e che traspone lemmi da universi semantici lontani nell'orizzonte della normatività costituzionale, presenta

problemi di straordinaria portata all'interprete a all'applicatore giurisdizionale del diritto. Le parole che sono state introdotte nella Costituzione – venute da mondi diversi: giuridico economico, attinente alle “scienze dure”, gergale settoriale – arrivano nel discorso giuridico, e devono ricevere il senso a tale discorso coerente.

Norberto Bobbio, polemizzando col razionalismo e col positivismo, si interrogava, quando ormai erano note le scoperte nell'ambito della meccanica quantistica, sulla scientificità della giurisprudenza. E rispondeva: la scientificità di un discorso non consiste nella verità, cioè nella corrispondenza della enunciazione a una realtà obiettiva, ma nel rigore del suo linguaggio, cioè nella «coerenza di un enunciato con tutti gli altri enunciati che fanno sistema con quelli». La scienza è, cioè, linguaggio scientifico. Come la matematica «è un discorso o un insieme di discorsi compiuti in una determinata lingua, che ha posto da se stessa le sue regole di formazione e di trasformazione, e che si chiama appunto discorso matematico», così la giurisprudenza, come tutte le scienze empiriche, è fatta di proposizioni che sono scientifiche in quanto possono essere inserite in un sistema linguistico specifico, oppure aprire la possibilità di elaborare un nuovo linguaggio scientifico, nell'ambito dei quali i rapporti in inferenza siano costruiti rigorosamente.

Fuori di ciò, non v'è scientificità (BOBBIO 1950).

Che il legislatore ordinario, il nostro legislatore, si mostri capace di una tale opera corrispondente alle premesse, offrendo al giudice un quadro certo di riferimento, pare appartenere al novero delle possibilità remote.

Avverrà presumibilmente quanto è già avvenuto: i giudici svolgeranno il loro lavoro creativo, dilatandolo nel tempo, con costruzioni interpretative, aggiustamenti, rimediazioni.

Che, in tali condizioni, si sia data vita a una nuova forma di Stato, nel compimento del passaggio allo stato ambientale, è una bella iperbole, al più uno scopo auspicato proposto all'insieme dei produttori di norme, in una prospettiva, che, per essere assai nebulosa, è tanto più attraente.

BIBLIOGRAFIA

- ALEX Y R. (1994), *Theorie der Grundrechte*, Frankfurt am Main, tr. it. *Teoria dei diritti fondamentali*, Bologna, Il Mulino, 2012.
- BOBBIO N. (1950), *Scienza del diritto e analisi del linguaggio*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, n. 2.
- D'ALOIA A. (2017), *Costituzione e protezione delle generazioni future*, in F. CIARAMELLI, F.G. MENGA (a cura di), *Responsabilità verso le generazioni future. Una sfida al diritto all'etica e alla politica*, Napoli, Editoriale scientifica.
- MORRONE A. (2022), *La Costituzione del lavoro e dell'ambiente*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 4.
- ORESTANO R. (1960), *Diritti soggettivi e diritti senza soggetto*, in *Jus*, n. 2.
- STAIANO S. (2024) *Il grande gioco. Giurisdizioni e decisore politico nel conflitto tra produzione industriale e tutela ambientale*, in *Atti del Seminario nazionale Avvocati INAIL, Lavoro, sicurezza e giustizia: sfide attuali e sviluppi futuri*, Napoli, 27-29 novembre 2024.

IL PRINCIPIO FONDAMENTALE AMBIENTALISTA E L'EQUO BILANCIAMENTO TRA INTERESSI AMBIENTALI ED ECONOMICI

Gloria Marchetti*

1. INTRODUZIONE. LA PORTATA INNOVATIVA DELLA RIFORMA COSTITUZIONALE DEL 2022 E LA LETTURA CONGIUNTA DEGLI ARTT. 9 E 41 COST.

La l. cost. dell'11 febbraio 2022, n. 1, ha introdotto nell'art. 9 Cost. la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni (art. 1) (cfr. CECCHETTI 2021; 2022; 2022b; 2022c; DE FIORES 2021; DI PLINIO 2021; FROSINI 2021; NICOTRA 2021; RESCIGNO 2021; BIFULCO 2022; 2022b; 2022c; CAVINO 2022; DI SALVATORE 2022; FATTIBENE 2022; IMARISIO-SOBRINO 2022; LAMBERTI 2022; MORELLI 2022; MORRONE 2022; 2022b; BILANCIA 2023; BELLETTI 2023; GRASSI 2023). Essa, inoltre, ha modificato l'art. 41 Cost., prevedendo che l'iniziativa economica privata non possa svolgersi in modo da recare danno (anche) all'ambiente e disponendo che la legge determini i programmi e i controlli opportuni affinché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata (anche) a fini ambientali (art. 2) (cfr. CASSETTI 2021; 2022; 2022b).

Si ritiene, al riguardo, che la revisione costituzionale sia destinata ad avere una portata fortemente innovativa, in grado di imporre nuovi paradigmi ai pubblici poteri; paradigmi che si basano su diverse fondamenta rispetto al passato (esprime perplessità, al riguardo, CAMERLENGO 2022, 15 ss.).

È pur vero che, grazie anche all'evoluzione del ruolo dell'Unione europea in materia di ambiente (cfr.: GRASSI 2023b; MARCHETTI 2024), la sua tutela aveva già progressivamente assunto, a livello nazionale, un rilievo costituzionale per merito della giurisprudenza della Consulta. Essa, infatti, a partire dagli anni Ottanta, ha riconosciuto, prima che fosse introdotto il termine ambiente in Costituzione – prima, cioè, della modifica del Titolo V, parte seconda, del 2001, che, come è noto, ha ridefinito le competenze legislative tra Stato e Regioni in materia di ambiente, attribuendo alla potestà legislativa esclusiva dello Stato «la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» e a quella concorrente Stato-Regioni «la valorizzazione dei beni

* Università degli Studi di Milano.

ambientali e culturali» (cfr. PORENA 2009; BILANCIA 2019) – e della recente riforma del 2022 e, quindi, in assenza di specifici riferimenti costituzionali all'ambiente, la sua natura di «valore costituzionalmente protetto»; ciò attraverso un'interpretazione estensiva dell'art. 9 Cost. L'orientamento della Corte costituzionale a considerare la tutela dell'ambiente come “valore” (cfr. Corte cost., sentt. n. 127/1990; n. 307/1992; n. 437/1991, n. 79/1993, n. 194/1993, n. 54/1994, n. 302 e 356/1994 e ord. n. 365/1993), viene ulteriormente rafforzato dopo la riforma del Titolo V – che, come si è visto, ha previsto una distribuzione delle competenze legislative in materia ambientale tra Stato e Regioni (MADDALENA 2010, 685 ss., BIFULCO 2019, 305 ss.) – nei casi in cui essa è stata chiamata a definire proprio tale riparto di competenze (cfr. Corte cost., sentt. n. 407 e 536/2002, n. 222, 226 e 227/2003; n. 62/2005; n. 278/2012; n. 9, 85, 145 e 246/2013; n. 210/2016; n. 260/2017; n. 113 e 206/2018 e n. 7/2019).

È altrettanto vero, però, che la previsione di un effettivo principio costituzionale assume una portata innovativa, senz'altro diversa rispetto alle dichiarazioni giurisprudenziali che sono state, peraltro, oggetto di diverse oscillazioni, in base ai singoli casi in giudizio.

Appare significativo, inoltre, che il legislatore della riforma abbia modificato, al contempo, gli artt. 9 e 41 Cost.; esso non si è limitato ad inserire tra i principi fondamentali costituzionali la tutela dell'ambiente ma ha, altresì, introdotto un limite espresso, ulteriore, all'esercizio delle attività economiche. Sebbene, ancor prima della riforma, la tutela dell'interesse ambientale era stato considerato limite generale rientrante nella clausola dell'utilità sociale, di cui all'art. 41 Cost. (cfr., sul punto, MORRONE 2001, 1471 ss.; CASSETTI 2021, 4; SCUTO 2022, 47), è comunque indiscutibile che l'aver posto l'ambiente come limite espresso alla libertà di iniziativa economica, assume un particolare significato. Dalla novella costituzionale emerge chiaramente la volontà del legislatore della riforma di configurare l'ambiente come bene che deve essere considerato, al pari della salute, della sicurezza, della libertà e della dignità umana (in tal senso, AZZARITI 2020, 67 ss.), come limite all'attività del privato; limite, quindi, distinto dall'utilità sociale. Ciò premesso, per quanto qui più specificamente interessa, è necessario porre l'accento sulla necessità di un'interpretazione sistemica degli artt. 9 e 41 della Costituzione; interpretazione che configura un diverso rapporto, rispetto al passato, tra la tutela dell'ambiente e l'esercizio delle attività produttive.

Si vogliono, pertanto, svolgere alcune riflessioni sull'impatto della riforma costituzionale sull'effettivo bilanciamento tra gli interessi ambientali e quelli economici. Al riguardo, in ragione del nuovo rilievo alla salvaguardia dell'ecosistema, in una prospettiva intergenerazionale (cfr., sul punto, PORENA 2022, 141 ss.) la riforma impone, senza dubbio, un ripensamento della priorità degli interessi ambientali, rispetto a quelli economici, nel momento di un loro bilanciamento (cfr. BUZZACCHI 2023, 108 ss.). Bilanciamento che dovrà tener conto, in maniera maggiore di quanto fatto finora, degli interessi legati all'ambiente.

2. IL TRADIZIONALE BILANCIAMENTO DEI VALORI E DEGLI INTERESSI COSTITUZIONALMENTE RILEVANTI IN CONFLITTO CON LA TUTELA DELL'AMBIENTE (IL CASO ILVA)

Prima della riforma costituzionale del 2022, la Consulta aveva già riconosciuto, in diverse sentenze, la rilevanza della tutela dell'ambiente come valore costituzionale primario, chiarendo, tuttavia, che ciò non può comportare una gerarchia di valori nel nostro ordinamento. Pertanto, l'esistenza di più valori e interessi costituzionali in conflitto, tra cui la tutela dell'ambiente, hanno legittimato la Corte costituzionale ad operare un bilanciamento tra gli stessi. In proposito, appare degno di nota che il principio del «ragionevole bilanciamento dei valori contrapposti» sia stato spesso affermato dalla Corte costituzionale proprio in decisioni riguardanti l'ambiente (cfr. Corte cost., sentt. n. 239/1982; n. 94/1985; n. 39/1986; n. 127/1990; n. 54/1994; n. 46/1995; al riguardo, si veda, CARAVITA 1991, 525 ss.; 1996, 212 ss.). La necessità di considerare, di volta in volta, i valori costituzionali (che stanno alla base dei principi e dei diritti fondamentali) coinvolti, operando un «ragionevole» bilanciamento degli stessi, tuttavia, ha comportato l'impossibilità di considerare l'ambiente come un valore assoluto, date le possibili limitazioni in caso di conflitto con altri valori e interessi, e la tendenza a privilegiare le esigenze di natura economico-finanziaria rispetto a quelle legate alla tutela ambientale. In sostanza, vi è stato, molto spesso, un bilanciamento «ineguale» tra gli interessi ambientali e quelli economici.

Significativa, in proposito, è la nota sent. n. 85/2013 (sulla quale, si vedano: BIN 2013; MASSA 2013; MEZZANOTTE 2013; SERENO 2013; ROMBOLI 2014), sul c.d. «caso Ilva» di Taranto, in cui la Corte costituzionale ha sostenuto con forza la tesi del bilanciamento dei valori qualora ci sia in gioco l'interesse ambientale e, nel caso specifico, in presenza di un conflitto tra il diritto al lavoro e il diritto alla salute e all'ambiente salubre. La Corte, in particolare, ha affermato che la l. n. 23/2012 (di conversione del d.l. n. 207/2012) che aveva disposto la prosecuzione delle attività dello stabilimento siderurgico – a seguito del sequestro di una vasta porzione dello stesso, da parte del giudice per le indagini preliminari, per violazioni della normativa ambientale – al fine di impedire il blocco della produzione e la perdita di posti di lavoro, rappresentava «un ragionevole bilanciamento tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, in particolare alla salute (art. 32 Cost.), da cui deriva il diritto all'ambiente salubre, e al lavoro (art. 4 Cost.), da cui discende l'interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali ed il dovere delle istituzioni pubbliche di spiegare ogni sforzo in tal senso». Il giudice delle leggi ha poi precisato che «tutti 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. [...]. Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe «tiranno» nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette [...]». La Corte ha quindi stabilito la necessità di garantire «un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. La qualificazione come «primari» dei valori dell'ambiente e della

salute significa pertanto che gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto». Di conseguenza, secondo il giudice delle leggi, la Costituzione richiede un costante bilanciamento dei valori e degli interessi costituzionalmente rilevanti in conflitto con la tutela dell'ambiente, in quanto nessuno può essere considerato in maniera assoluta. Appare evidente, comunque, che, nel caso specifico, non vi è stato un corretto bilanciamento di valori e diritti fondamentali. Da un lato, la Corte costituzionale ha ritenuto che vi fosse un conflitto tra il diritto al lavoro e il diritto alla salute e all'ambiente salubre che dovevano essere oggetto di un bilanciamento. Tuttavia, nell'effettuare tale bilanciamento, è stato sacrificato il diritto alla salute e all'ambiente salubre e, ciò, di conseguenza, non ha tutelato in maniera adeguata nemmeno il diritto al lavoro. Dall'altro lato, appare evidente che, ancor prima della recente riforma costituzionale, si fosse già consolidata l'idea di una priorità, sebbene non assoluta, di interessi; interessi rinvenibili all'art. 41 Cost., laddove si stabilisce che l'iniziativa economica privata è libera ma non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da arrecare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana – e, dopo la riforma dell'art. 41 Cost., anche alla salute e all'ambiente – significa che gli interessi sottesi alla sicurezza e alla dignità umana (e ora alla salute e all'ambiente) devono essere considerati prioritari rispetto al diritto a iniziare o proseguire un'attività produttiva che li possa ledere. Nella sentenza in esame, invece, la Corte costituzionale, nel bilanciamento tra il diritto a mantenere il lavoro *versus* la tutela della salute e dell'ambiente salubre, ha privilegiato la continuità dell'attività d'impresa a discapito dei danni ambientali (e della salute), acclarati, che questa comportava. La sentenza, pertanto, è sintomatica di quella tendenza a risolvere il conflitto tra ambiente, salute e libertà di iniziativa economica, nell'ambito di un bilanciamento tra interessi, facendo prevalere gli interessi economici (e, nel caso specifico, l'interesse, connesso al diritto al lavoro di cui all'art. 4 Cost., a mantenere i livelli occupazionali) (in tal senso, si veda RONCHETTI 2021, *passim*).

Nella successiva sent. n. 58/2018, sempre relativa alla vicenda Ilva, la Corte ha invece dichiarato l'illegittimità del c.d. “decreto Ilva” del 2015 (art. 3 del d.l. n. 92/2015, abrogato e riprodotto in maniera identica dal d.l. n. 83/2015) – che consentiva la prosecuzione dell'attività industriale nonostante il provvedimento di sequestro preventivo dell'autorità giudiziaria per reati inerenti alla sicurezza dei lavoratori – stabilendo che i diritti alla salute e alla vita (artt. 2 e 32 Cost.) e al lavoro in un ambiente sicuro (artt. 4 e 35 Cost.) prevalgono sull'interesse economico alla continuità dell'attività produttiva. Pur apprezzando la diversa impostazione della Consulta – rispetto a quella della precedente sentenza del 2013 – non si può però fare a meno di osservare come essa si sia, di fatto, limitata ad operare un bilanciamento, in un caso concreto, concentrandosi sull'art. 41 Cost. e facendo prevalere il diritto alla salute e alla vita rispetto alla libertà d'impresa. La Corte ha dunque perso un'importante occasione per affermare, in termini generali, che i diritti alla salute, alla vita e alla dignità della persona – garantiti anche attraverso la tutela dell'ecosistema – devono essere considerati come prioritari, nel senso che non possono mai essere sacrificati

dalla prosecuzione di un'attività che non li garantisca e ciò non solo se quest'ultima comporta un loro «sacrificio eccessivo», come nel caso in esame.

A conforto di questa tesi, d'altra parte, si è espressa anche la Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) che si è mossa nella direzione di un bilanciamento, tra la tutela dell'ambiente e la garanzia delle libertà economiche, privilegiando la prima, proprio pronunciandosi sul “caso Ilva”. La Corte EDU, nel 2019 (cfr. sent. Corte europea dei diritti dell'Uomo, sez. I, 24 gennaio 2019, *Cordella e altri c. Italia*), si è pronunciata su due ricorsi, presentati da alcuni residenti di Taranto e altri Comuni pugliesi, ed ha condannato lo Stato italiano per aver violato l'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) (“Diritto al rispetto della vita privata e familiare»), ossia per non aver rispettato il criterio del “giusto bilanciamento” fra l'interesse dei ricorrenti a non subire gravi danni all'ambiente, in grado di compromettere il loro “benessere” e la loro “vita privata”, da un lato, e l'interesse della società nel suo insieme, dall'altro. La pronuncia della Corte EDU è importante perché, oltre a giudicare inadeguato il bilanciamento operato dalla Corte costituzionale nella sent. n. 85/2013, ha posto le basi per un diverso approccio, da parte dei nostri giudici, di merito e di legittimità, che non possono certo ignorare la giurisprudenza della Corte di Strasburgo. Successivamente, con sentenza definitiva del 5 maggio 2022 (pronunciata sul ricorso n. 4642/17, *Ardimento e altri c. Italia*), la Corte EDU ha accertato il persistere delle violazioni dell'art. 8 e dell'art. 13 (“Diritto a un rimedio effettivo”) della CEDU in quanto le autorità italiane non avevano adottato le misure necessarie, rispettivamente, a tutelare la salute dei cittadini dagli effetti pregiudizievoli delle emissioni nocive dell'impianto siderurgico e a predisporre rimedi effettivi per ottenere la bonifica dell'area coinvolta dall'inquinamento.

3. LA NECESSITÀ DI UN “PIÙ EQUO” BILANCIAMENTO TRA GLI INTERESSI AMBIENTALI E QUELLI ECONOMICI DOPO LA COSTITUZIONALIZZAZIONE DEL PRINCIPIO AMBIENTALISTA

La riforma del 2022 ha cambiato il quadro di riferimento per il bilanciamento tra gli interessi e, per quel che qui più rileva, tra gli interessi ambientali e quelli economici. Da un lato, la riforma ha tramutato il «valore costituzionale» dell'ambiente, come definito dalla Consulta, in un «principio costituzionale fondamentale», che assume una nuova connotazione e deve essere oggetto di un diverso bilanciamento; il legislatore della riforma ha inserito il «principio costituzionale ambientalista» tra i principi fondamentali (cfr. MARCHETTI 2024, 99-102), imprimendogli un carattere di preminente rilevanza (anche se non in senso assoluto) rispetto ad altri interessi costituzionali, soprattutto a quelli economici, che si pongono in contrasto. Dall'altro lato, il «principio costituzionale ambientalista» funge ora da parametro di legittimità delle leggi; ciò implica una sua diversa considerazione, rispetto al passato, nell'attività di bilanciamento, delle istanze ambientali rispetto a quelle economiche. Da un altro lato, ancora, la riforma ha riconosciuto un interesse ambientale alle future generazioni (sul tema della tutela delle generazioni future, in generale, anche prima della riforma del 2022, si vedano: BIFULCO 2008; BIFULCO, D'ALOIA 2008; PORENA

2017; PALOMBINO 2022) e ciò è in grado di produrre un forte impatto sul bilanciamento tra diversi valori e interessi in conflitto, che dovrà ora considerare il principio ambientalista, in un'ottica anche intergenerazionale.

La riforma costituzionale implica, pertanto, un diverso bilanciamento di valori e interessi. La tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi deve sempre essere oggetto di un bilanciamento da parte del legislatore, che deve dare una concreta attuazione a tale finalità costituzionale, e del giudice. Nel bilanciamento, tuttavia, in caso di conflitto tra interessi e valori costituzionalmente rilevanti in conflitto con la tutela dell'ambiente, quest'ultima dovrebbe essere considerata in maniera prioritaria in quanto preordinata, tra l'altro, a garantire il diritto alla salute e alla vita, nonché la sopravvivenza della specie umana. In particolare, poi, emerge la necessità di un «più equo» bilanciamento di valori e interessi e soprattutto, per quel che qui più rileva, in caso di contrasto tra la tutela dell'ambiente e la libertà di iniziativa economica. Dal combinato disposto dei nuovi artt. 9 e 41 Cost., emerge, infatti, l'esigenza di considerare, nell'attività di bilanciamento, gli interessi ambientali di preminente rilevanza rispetto a quelli economici, nel caso questi ultimi consistano nell'intraprendere o continuare un'attività d'impresa che possa danneggiare in maniera significativa l'ambiente (e la biodiversità e gli ecosistemi, in quanto si ritiene che l'iniziativa non debba arrecare danni non solo all'ambiente, come previsto dall'art. 41 Cost., ma nemmeno alla biodiversità e agli ecosistemi, in osservanza dell'art. 9 Cost.). La concreta attuazione dell'art. 41 Cost., per di più, dovrà tener conto delle innovazioni in materia di rapporto tra attività economiche e ambiente che emergono ora, più in generale, dal *Green Deal* e, più nello specifico, dall'introduzione del principio del “*Do No Significant Harm*” (BIFULCO 2022d, 49 e 54-55) a livello europeo, secondo cui l'attività economica è garantita nella misura in cui non arreca, tra l'altro, un danno significativo all'ambiente. Principio che, peraltro, ha assunto un ruolo fondamentale nell'indirizzare la predisposizione dei Piani nazionali di ripresa e resilienza, per accedere ai fondi del programma *Next Generation EU* – volto anche a finanziare gli obiettivi del *Green Deal* (sugli obiettivi ambientali nel PNRR, si veda PAPA 2024, 225 ss.) – in quanto esso impone agli Stati membri di prevedere interventi che non arrechino, appunto, un danno significativo all'ambiente.

In questo contesto, dunque, considerare gli interessi ambientali prioritari rispetto agli interessi economici, in caso di conflitto, non significa che l'attività economica debba essere funzionalizzata alla protezione ambientale ma che essa non si ponga in contrasto con i fini di tutela degli ecosistemi. Al contempo, ritenere prioritari gli interessi ambientali non significa che essi debbano essere sempre destinati a prevalere, in maniera assoluta, rispetto all'iniziativa economica: ciò determinerebbe una sorta di gerarchia dei valori costituzionali che secondo la Corte costituzionale, come noto, non possono essere svuotati nel loro nucleo essenziale e comporterebbe, di fatto, il superamento della tecnica del bilanciamento, la cui applicazione presuppone una equa ordinazione dei valori e degli interessi costituzionali, destinati di volta in volta, a prevalere, a seconda dei casi (sul punto, si vedano: BIFULCO 2022b, 78, il quale esclude un'assoluta e automatica priorità dell'ambiente; MORRONE 2022b, 98 ss.,

il quale ritiene che la revisione costituzionale abbia «introdotto una “gerarchia di valori” in cui l’ambiente ha una posizione di primarietà tale da porlo al di sopra degli altri [...] valori costituzionali»). Al riguardo, del resto, la Corte costituzionale, come si è visto, ha posto dei punti fermi (cfr. sent. n. 85/2013) e sembra difficile ipotizzare che possa arrivare – sebbene abbia talora considerato la tutela dell’ambiente come un «valore primario ed assoluto» «insuscettibile di essere subordinato ad ogni altro» (cfr. Corte Cost., sentt. n. 151 e 153/1986, n. 210, 359, 617 e 641/1987, n. 324 e 391/1989, n. 127/1990, n. 437/1991) ed affermato la preminenza del diritto all’ambiente salubre su altri valori costituzionali – a interpretare la novella costituzionale nel senso di configurare una nuova gerarchia di valori che valga in assoluto; gerarchia esclusa, come si è visto, nella sent. n. 85/2013.

D’altro canto, l’effettiva portata innovativa della riforma dipende anche dalla fondamentale opera di bilanciamento, volta a individuare, volta per volta, un interesse che prevale rispetto ad un altro, da parte del legislatore, quando legifera, e della Corte costituzionale, in sede di controllo di costituzionalità; entrambi sono chiamati ad effettuare un diverso bilanciamento degli interessi ambientali e di quelli economici, rispetto al passato, dando un maggiore «peso» alla tutela dei primi che non possono essere danneggiati in maniera significativa dall’attività economica. D’altronde, emerge anche dai lavori preparatori della legge di riforma la volontà del legislatore di «far pesare maggiormente» gli interessi ambientali rispetto a quelli economici, in caso di bilanciamento. A conforto di tale tesi, si pone, inoltre, la sent. n. 105/2024, la quale – come si vedrà oltre – nell’effettuare, alla luce degli innovati artt. 9 e 41 Cost., un bilanciamento tra interessi ambientali ed economici, ha considerato la tutela dell’ambiente e della salute come valori che prevalgono sulle esigenze di continuare un’attività economica che li danneggia.

Pertanto, se in passato il limite dell’utilità sociale – che già prima della riforma incorporava la tutela ambientale e che avrebbe dovuto comportare una maggiore considerazione della stessa – non è servito a impedire o arrestare attività economiche anche fortemente dannose per l’ecosistema e la salute, attualmente il nuovo dettato costituzionale impone un cambio di passo nell’opera di bilanciamento. Pur ritenendo che l’interesse ambientale debba comunque continuare ad essere bilanciato con tutti gli altri interessi costituzionali, e non destinato a prevalere in maniera assoluta, dovrebbe configurarsi un più equo bilanciamento tra gli interessi ambientali e quelli economici. Tale bilanciamento diventa quindi più complesso, non solo perché deve necessariamente tener conto degli interessi delle generazioni future, ma anche perché dovrebbe basarsi, caso per caso, su puntuali valutazioni degli elementi fattuali o degli studi scientifici che provino che vi sia un rischio di danno concreto per l’ambiente. In proposito, è evidente che il concetto di «danno ambientale», piuttosto vago ed evanescente, richiede una concretizzazione, di volta in volta, da parte del legislatore e dei giudici, nell’opera di bilanciamento degli interessi, a seguito di un’attenta valutazione. In ogni caso, si ritiene che per «danno ambientale» debba intendersi, in linea con i più recenti orientamenti dell’Unione europea, un «danno significativo», che si basi su una concreta possibilità che l’at-

tività economica provochi danni seri, gravi e irreversibili o su evidenze scientifiche che comprovino gli stessi.

4. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE. IL BILANCIAMENTO TRA INTERESSI AMBIENTALI ED ECONOMICI NELLA SENT. N. 105/2024 DELLA CORTE COSTITUZIONALE: UN PRIMO PASSO AVANTI, MA NON SUFFICIENTEMENTE CORAGGIOSO

Recentemente, la Corte costituzionale, con la sent. n. 105 del 2024 (la c.d. “sentenza Priolo”, sulla quale si vedano: BIN 2024; CARDUCCI 2024; GIORGINI PIGNATIELLO 2024; GUSMAI 2024), è intervenuta, per la prima volta dopo la riforma, dando una lettura degli innovati artt. 9 e 41 Cost.; sentenza che, in numerosi passaggi, sembra confermare le riflessioni finora svolte in merito al bilanciamento tra gli interessi ambientali e quelli economici, nel contesto di una lettura «in senso ambientalista» della novella costituzionale. La questione sulla quale la Corte è stata chiamata a pronunciarsi riguardava una disposizione contenuta nel d.l. n. 2/2023, il c.d. “decreto Priolo”, che imponeva alle imprese della raffinazione di idrocarburi (in particolare l'ISAB di Priolo), che gestivano attività di rilevanza strategica per l'interesse nazionale, di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti e la continuità produttiva e autorizzava il Governo, in caso di sequestro di impianti necessari ad assicurare tale continuità produttiva, ad adottare «misure di bilanciamento» volte a consentire la tutela dell'ambiente e della salute senza sacrificare gli interessi economici e la salvaguardia dell'occupazione. Il decreto, pertanto, permetteva alle imprese in questione di continuare le proprie attività nonostante, a fronte dei danni accertati per la salute e l'ambiente, il Gip di Siracusa aveva ordinato il sequestro di alcune raffinerie – oggetto, peraltro, di un'inchiesta per presunto disastro ambientale – chiedendo di ripristinare le condizioni di sicurezza e di adottare misure per rientrare nelle soglie di inquinamento stabilite. Pertanto, secondo il giudice *a quo* la normativa non avrebbe garantito l'adeguata tutela della vita, della salute e all'ambiente, autorizzando la prosecuzione dell'attività anche nel caso in cui le misure adottate fossero risultate insufficienti rispetto alle esigenze di tutela di questi interessi. La Corte ha ritenuto non incompatibile con le disposizioni costituzionali la previsione, da parte di un atto normativo, della possibilità per il Governo di dettare direttamente, in una situazione di crisi e in via provvisoria, misure volte ad assicurare continuità produttiva a uno stabilimento di interesse strategico nazionale, contenendo il più possibile i rischi per l'ambiente, la salute e la sicurezza dei lavoratori. Tuttavia, tali misure, secondo la Corte, devono comunque «tendere a realizzare un rapido risanamento della situazione di compromissione ambientale o di potenziale pregiudizio alla salute determinato dall'attività delle aziende sequestrate», e non, invece, «a consentirne indefinitamente la prosecuzione attraverso un semplice abbassamento del livello di tutela di tali beni». Sulla base di tali considerazioni, alla luce degli innovati articoli della Costituzione, il giudice delle leggi ha quindi dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata perché in contrasto, appunto, con gli artt. 9, 32 e 41, comma 2, Cost.,

nella parte in cui non prevedeva che le «misure di bilanciamento» *ivi* indicate fossero applicate per un periodo di tempo adeguato, non superiore a trentasei mesi.

Quel che più rileva, comunque, è che la sentenza presenta aspetti contrastanti che rendono difficile prevedere le future posizioni della Corte costituzionale. Per un verso, la sentenza è rilevante, in quanto la Consulta ha messo in luce diversi aspetti innovativi della riforma: la necessità di effettuare uno scrutinio sulla base dei nuovi parametri costituzionali; la configurazione di un espresso obbligo per la Repubblica di tutelare l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi come obiettivo costituzionale; la tutela dell'ambiente come limite "espresso e autonomo" all'esercizio dell'iniziativa economica; la necessità, al fine di realizzare un "equo bilanciamento", di considerare in via prioritaria la tutela dell'ambiente rispetto al proseguimento, per un tempo illimitato, di un'attività economica che reca un danno serio all'ambiente, tenendo conto dell'interesse delle future generazioni. Per altro verso, tuttavia, la Corte, limitandosi ad una censura della normativa impugnata e concentrandosi soprattutto sull'art. 41 Cost., pur facendo prevalere la tutela della salute e dell'ambiente, rispetto alla libertà d'impresa, nel caso concreto, non si è spinta – come sarebbe stato auspicabile – a sottolineare con maggiore forza la portata innovativa della novella costituzionale, che implica che i diritti alla salute, alla vita e alla dignità della persona devono essere considerati come prioritari, nel bilanciamento di valori, in quanto non possono essere sacrificati dalla prosecuzione di un'attività, nemmeno temporanea, che non li garantisca. Ed invero, gli effetti della sentenza non sono dirompenti, in quanto essa incide solo sulle tempistiche di sospensione delle attività produttive. Al riguardo, peraltro, la Corte si è discostata dalla giurisprudenza della Corte EDU, secondo la quale se un'attività produttiva danneggia l'ambiente deve essere comunque sospesa e gli Stati hanno l'obbligo di adottare tutte le misure appropriate per salvaguardare la vita dei cittadini (cfr. sent. Corte europea per i diritti dell'uomo, sez. I, 30 gennaio 2025, *Caso Cannavacciuolo e altri c. Italia*, che ha condannato l'Italia per aver violato l'art. 2 della CEDU in quanto, nonostante fosse a conoscenza dei rischi connessi alle attività illecite svolte nella c.d. "terra dei fuochi", non ha adottato tempestivamente delle misure sufficienti e adeguate al fine di prevenirne i danni).

In definitiva, la Corte ha compiuto un primo importante passo avanti, seppure non sufficientemente coraggioso, nella direzione di una maggiore considerazione degli interessi ambientali. Sembra comunque prematuro, al momento, prefigurare un cambio di passo della giurisprudenza costituzionale, nell'opera di bilanciamento, che tenga maggiormente conto gli interessi ambientali rispetto a quelli economici.

BIBLIOGRAFIA

- AZZARITI G. (2020), *Appunto per l'audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica del 16 gennaio 2020 – Modifica articolo 9 della Costituzione*, in *Osservatorio AIC*, n. 1.
- BELLETTI M. (2023), *La tutela dell'ambiente nella riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione. Quali i profili di precettività?*, in A. LAMBERTI (a cura di), *Ambiente, sostenibilità e principi*

- costituzionali. *Atti del Convegno Internazionale di Studi (Università degli Studi di Salerno – Comune di Cava de' Tirreni, 1, 2 e 3 dicembre 2022)*, tomo II, Napoli, Editoriale scientifica.
- BIFULCO R. (2008), *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, Franco Angeli.
- BIFULCO R. (2019), *Una rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, in *Corti supreme e salute*, n. 2.
- BIFULCO R. (2022), *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, n. 11.
- BIFULCO R. (2022b), *La legge costituzionale 1/2022. Problemi e prospettive*, in AA.Vv. (a cura di), *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente. Atti del Convegno (28 gennaio 2022)*, Napoli, Editoriale scientifica.
- BIFULCO R. (2022c), *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in *Analisi giuridica dell'Economia*, n. 1.
- BIFULCO R. (2022d), *“Il compito che definisce la nostra generazione”: la l. cost. 1/2022 nella prospettiva dell'Environmental Constitutionalism*, in *PasS. Cost.*, n. 2.
- BIFULCO R., D'ALOIA A. (a cura di) (2008), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, Jovene.
- BILANCIA P. (2019), *Le Regioni e l'ambiente: elementi comparati nel costituzionalismo europeo contemporaneo*, in *Corti supreme e salute*, n. 2.
- BILANCIA P. (2023), *La riforma dell'art. 9 della Costituzione: prospettive e possibili criticità*, in A. LAMBERTI (a cura di), *Ambiente, sostenibilità e principi costituzionali. Atti del Convegno Internazionale di studi (Università degli Studi di Salerno – Comune di Cava de' Tirreni, 1, 2 e 3 dicembre 2022)*, tomo II, Napoli, Editoriale scientifica.
- BIN R. (2013), *Giurisdizione o amministrazione, chi deve prevenire i reati ambientali? nota alla sentenza “Ilva”*, in *Giur. cost.*, n. 3.
- BIN R. (2024), *Il “caso Priolo”: scelta politica vs. bilanciamento in concreto (in margine alla sent. 105/2024)*, in *Consulta Online*, n. 3.
- BUZZACCHI C. (2023), *Attività economiche e ambiente nel prisma (o mantra?) della “sostenibilità”*, in *Rivista AIC*, n. 4.
- CAMERLENGO Q. (2022), *Ambiente e Costituzione: speranza e disincanto*, in *PasS. cost.*, n. 1.
- CARAVITA B. (1991), *Un'agenzia e un fondo per gestire il danno ambientale*, in *Imp. Amb.*, II.
- CARAVITA B. (1996), *La razionalizzazione della normativa ambientale in Italia*, in S. NESPOR, *Rapporto mondiale sul diritto dell'ambiente*, Milano, Giuffrè.
- CARDUCCI M. (2024), *Il duplice “mandato” ambientale tra costituzionalizzazione della preservazione intergenerazionale, neminem laedere preventivo e fattore tempo. Una prima lettura della sentenza della Corte costituzionale n. 105 del 13 giugno 2024*, in *DPCE Online*, Osservatorio.
- CASSETTI L. (2021), *Salute e ambiente come limiti “prioritari” alla libertà di iniziativa economica?*, in *Federalismi.it*, n. 16.
- CASSETTI L. (2022), *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di “nuovi” equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente?*, in *Federalismi.it*, n. 4.
- CASSETTI L. (2022b), *La riforma dell'art. 41 della Costituzione: modello economico e tutela dell'ambiente*, in AA.Vv., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente. Atti del Convegno (28 gennaio 2022)*, Napoli, Editoriale scientifica.
- CAVINO M. (2022), *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione nel quadro dei principi supremi*, in *PasSaggi costituzionali*, n. 1.
- CECCHETTI M. (2021), *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

- M. CECCHETTI, L. RONCHETTI, E. BRUTI LIBERATI (a cura di), *Tutela dell'ambiente: diritti e politiche*, Napoli, Editoriale scientifica.
- CECCHETTI M. (2022), *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, n. 1.
- CECCHETTI M. (2022b), *La disciplina sostanziale dell'ambiente nella Carta repubblicana: spunti per un'analisi della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 4.
- CECCHETTI M. (2022c), *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente nella memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, in AA.Vv. (a cura di), *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente. Atti del Convegno (28 gennaio 2022)*, Napoli, Editoriale scientifica.
- DE FIORES C. (2021), *Le insidie di una revisione pleonastica. Brevi note su ambiente e Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3.
- DI PLINIO G. (2021), *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, n. 16.
- DI SALVATORE E. (2022), *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1.
- FATTIBENE R. (2022), *Una lettura ecocentrica del novellato articolo 9 della Costituzione*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3.
- FROSINI T.E. (2021), *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *Federalismi.it*, n. 16.
- GIORGINI PIGNATIello G. (2024), *L'approccio "pilatesco" del Giudice delle leggi alla revisione costituzionale dell'ambiente. Prime riflessioni (critiche) a margine della sent. n. 105 del 2024*, in *DPCE Online, Osservatorio*.
- GRASSI S. (2023), *La cultura dell'ambiente nell'evoluzione costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 3.
- GRASSI S. (2023b), *La tutela dell'ambiente nelle fonti internazionali, europee e interne*, in *Federalismi.it*, n. 13.
- GUSMAI A. (2024), *Valori "tiranni", bilanciamenti instabili e tutela ambientale dopo la sentenza Priolo*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 2.
- IMARISIO L., SOBRINO G. (a cura di) (2022), *La riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione e le sue implicazioni: un primo confronto. Atti del seminario svoltosi a Cuneo il 29 aprile 2022*, Torino, Università degli Studi di Torino.
- LAMBERTI A. (2022), *Ambiente, sostenibilità e principi costituzionali: questioni aperte e prospettive alla luce della legge cost. 1/2022. Relazione introduttiva del Convegno Internazionale di Studi "Ambiente, Sostenibilità e Principi Costituzionali" (Università degli Studi di Salerno – Comune di Cava de' Tirreni – 1, 2 e 3 dicembre 2022)*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3.
- MADDALENA P. (2010), *La giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia di tutela e fruizione dell'ambiente e le novità sul concetto di "materia", sul concorso di più competenze sullo stesso oggetto e sul concorso di materie*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, n. 5.
- MARCHETTI G. (2024), *Il "principio fondamentale ambientalista" nella prospettiva multilivello e il suo impatto sull'assetto costituzionale*, Torino, Giappichelli.
- MASSA M. (2013), *Il diritto del disastro. Appunti sul caso ILVA*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2.
- MEZZANOTTE M. (2013), *Il "sistema normativo ambientale nella sentenza Ilva", tra scelte discrezionali e bilanciamento dei diritti*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3.
- MORELLI A. (2022), *La tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali: le ragioni e le potenzialità di una riforma*, in *PasS. Cost.*, n. 1.
- MORRONE A. (2001), *Libertà di impresa nell'ottica del controllo della utilità sociale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2.

- MORRONE A. (2022), *Fondata sull'ambiente*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 4.
- MORRONE A. (2022b), *L'“ambiente” nella Costituzione. Premesse di un nuovo “contratto sociale”*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Atti del Convegno (28 gennaio 2022), Napoli, Editoriale scientifica.
- NICOTRA I.A. (2021), *L'ingresso dell'ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*, in *Federalismi.it*, n. 16.
- PALOMBINO G. (2022), *Il principio di equità generazionale. La tutela costituzionale del futuro*, Milano, Le Monnier.
- PAPA A. (2024), *Transizione ecologica e transizione digitale: due milestones nella prospettiva della ripresa e resilienza del paese*, in P. BILANCIA (a cura di), *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello. Opportunità e criticità*, Bologna, Il Mulino.
- PORENA D. (2009), *L'ambiente come “materia” nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale: “solidificazione” del valore ed ulteriore “giro di vite” sulla competenza regionale*, in *Federalismi.it*, n. 2.
- PORENA D. (2017), *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, Giappichelli.
- PORENA D. (2022), *“Anche nell'interesse delle generazioni future”. Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 15.
- RESCIGNO F. (2021), *Quale riforma per l'articolo 9*, in *Federalismi.it*, n. 16.
- ROMBOLI R. (2014), *Nota a corte cost., sent. n. 85/2013*, in *Foro it.*
- RONCHETTI L. (2021), *Il bilanciamento tra tutela dell'ambiente e garanzia dei diritti costituzionali. Per un eco-costituzionalismo in nome della giustizia ambientale*, in M. CECCHETTI, L. RONCHETTI, E. BRUTI LIBERATI (a cura di), *Tutela dell'ambiente: diritti e politiche*, Napoli, Editoriale scientifica.
- SCUTO F. (2022), *L'intervento pubblico nell'economia tra Costituzione economica e Next Generation EU*, in *Federalismi.it*, n. 4.
- SERENO G. (2013), *Alcune discutibili affermazioni della Corte sulle leggi in luogo di provvedimento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3.

OLTRE IL BILANCIAMENTO. IL DOVERE PUBBLICO DI TUTELA ECOSISTEMICA QUALE PARAMETRO AUTOSUFFICIENTE DI COSTITUZIONALITÀ

Antonio Gusmai*

1. NOTE INTRODUTTIVE

Il diritto costituzionale ambientale è da sempre un campo di indagine carente di criteri ordinatori. Anche dopo la l. cost. n. 1 del 2022 – che, di fatto, ha revisionato gli artt. 9 e 41 Cost. andando a depotenziare la portata “antropocentrica” della Carta repubblicana – le dispute dottrinali e gli arresti giurisprudenziali appaiono certificare il disordine causato dall’esistenza dei molteplici valori incorporati dallo Stato costituzionale (per una ricognizione, cfr. AMIRANTE 2022).

Con il risultato, sembra potersi rilevare, che l’ordine appare sempre più una gemmazione di un insuperabile disordine, al più una chimera visibile da ormai superate «posizioni coerentiste» presupponenti l’esistenza di uno Stato governato da pochi fondamentali valori facilmente armonizzabili tra loro (su tali questioni, cfr. CELANO 2005, 427 ss.). Posizioni pertanto inconciliabili con ordinamenti «pluralisti» come quello italiano, in cui la realtà costituzionale, materialmente, appare una costruzione nomopoietica originata da tecniche decisorie (bilanciamenti, giudizi di proporzionalità e ragionevolezza) che assumono il «conflitto» tra diritti come una condizione inevitabile (AZZARITI 2010).

In un contesto storico-giuridico come quello contemporaneo in cui, ancor meno, sembra possibile sfuggire alle regole dell’entropia (lo stesso Regolamento UE n. 1991/2024 in tema di ripristino ecologico, viste le condizioni geopolitiche internazionali di “belligeranza”, appare in contraddizione con la rincorsa al riarmo delle stesse comunità statali europee) occorre dunque interrogarsi sulle criticità che strutturano la materia. E tanto, al fine di individuare possibili percorsi argomentativi in grado di generare, se non l’ordine, quantomeno una maggiore sicurezza nella tutela costituzionale del bene fondamentale “ambiente”. Oggi, per giunta, principio apicale “espresso” capace di fronteggiare, con maggiore forza normativa, le costanti minacce provenienti da una carsica egemonia delle libertà economiche (GUSMAI 2015; SICURO 2025).

* Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”.

2. ALLE ORIGINI DELLE PROBLEMATICHE: LE DOTTRINE ASSIOLOGICHE

Se si vuole avere contezza delle reali criticità che innervano la dimensione giuridica della tutela ambientale, le attenzioni dell'interprete non possono che concentrarsi sulla portata lessicale dei disposti normativi.

Nelle battute iniziali si è detto, invero, che ad oggi la tutela ambientale ha una portata principale fondamentale. Tuttavia, se si osservano nel profondo le dottrine maggioritarie di settore e, al contempo, si analizza il linguaggio normativo del giudice costituzionale, si scopre una realtà alternativa: “ambiente”, “biodiversità” ed “ecosistemi” (art. 9 Cost.) sono intesi come “valori” di per sé soggetti a processi di relativizzazione imposti dal «bilanciamento dei diritti» (su cui, *amplius*, MORRONE 2014). O, per meglio dire, gli assunti di base che sembrano connotare le problematiche riguardano un “principio” che, a sua volta, positivizza un “valore” (quello ambientale, appunto) impossibilitato a trovare un ordine gerarchico di generale prevalenza su principi-valori confliggenti dacché, nell'ordinamento costituzionale, nessun diritto può trasformarsi in “tiranno” (Corte cost. sent. n. 85 del 2013).

Che tale stato delle cose sia vero è contraddetto dalle «concrete» operazioni di bilanciamento ambientale sinora avutesi (BIN 2024). A tiranneggiare è sempre stato l'«interesse strategico nazionale» – *ergo*, gli interessi economici su quelli ambientali – vista l'attitudine delle tecniche di bilanciamento al mascheramento delle inevitabili gerarchie valoriali (da ultimo, si veda Corte cost., sent. n. 105 del 2024). Soprattutto, che tale stato delle cose non sia falso, lo dimostra proprio la celebre indagine di Carl Schmitt sulle dottrine assiologiche. Riflessione che ha notoriamente sdoganato, tra i giuristi, il ricorso all'immagine del «tiranno» all'interno degli ordinamenti costituzionali sempre più governati dalla normatività valoriale (per una recente e autorevole critica delle prospettazioni assiologiche, LUCIANI 2023, 103 ss.).

2.1 (*segue*) Carl Schmitt e la nascita del «bilanciamento»

Se si vuole scorgere la genitura della tecnica del bilanciamento occorre (ri)leggere Carl Schmitt. È, infatti, tra le righe della *Tirannia dei valori* che si rinvergono le sostanziali ragioni che hanno condotto, in Europa, all'adozione di tale strumento decisorio (SCHMITT 2008).

Schmitt parte da un assunto heideggeriano: le dottrine dei valori hanno determinato «un regno della validità ideale» (SCHMITT 2008, 50), una *Punkt-Ethik* che colloca il discorso giuridico in un «sistema di [...] puro prospettivismo» in cui ogni «punto di vista» ha l'ambizione di trasformarsi in un «punto di attacco» che «svela la potenziale aggressività immanente a ogni posizione di valori» (*ivi*, 59). Quando di mezzo vi è «la concreta attuazione del valore», puntualizza lo studioso di Plettenberg, irrimediabilmente «le illusioni neutralistiche cadono». Per «struttura tetico-ponente», ogni valore non può fare a meno di ambire alla «tirannia» e, sul piano normativo, di condurre i soggetti che ne sono portatori ad un relativismo assolutizzante che ha come esito «un fanatismo della giustizia» (*ivi*, 56-61).

Un tale stato delle cose non appare in modo esplicito, specie in una «società multipla» (pluralistica) ove «sono gli interessi di gruppo a proporsi come valori, convertendo categorie giuridiche essenziali in valori di posizione (*Stellenwerten*) di un sistema di valori a loro adeguato». Non a caso, nota ancora Schmitt, è con l'entrata in vigore della Costituzione di Weimar (1919) che la «dottrina costituzionale» fa propri gli argomenti dei «valoristi». E, soprattutto, è soltanto dopo il secondo conflitto mondiale che i tribunali hanno iniziato – senza mai smettere – a fondare «in larga misura le loro decisioni su punti di vista ispirati a una filosofia dei valori» (SCHMITT 2008, 15-16).

La latenza della tirannia dei valori, che carsicamente ancora oggi innerva gran parte degli ordinamenti costituzionali riconducibili alle democrazie liberali, sembra dunque essere una sorta di necessità storica normativamente affermata nel secolo XX. Ed infatti, seguendo la prospettazione schmittiana, attraverso la «conversione in valori» delle «categorie giuridiche» si ottiene un risultato assai congeniale alla risoluzione dei conflitti negli ordinamenti pluralistici. Si rende «commensurabile l'incommensurabile», ossia si rendono «confrontabili e suscettibili di compromesso, tanto che se ne potrebbe calcolare una quota nella distribuzione del prodotto sociale», le principali ragioni che conducono allo scontro ogni tipo di società complessa: «beni, scopi, ideali» e financo «interessi del tutto privi di relazioni» (*ivi*, 19).

Non serve un particolare sforzo dell'intelletto per avvedersi di quanto, un discorso del genere, contenga in sintesi le questioni di fondo che giustificano il ricorso all'odierno «bilanciamento». Tecnica germogliata nella cultura giuridica statunitense nell'alveo dell'influenza esercitata dal realismo giuridico, rivelatasi utilissima anche negli ordinamenti europei della seconda metà del Novecento per gestire società sempre più votate al capitalismo e proiettate verso orizzonti nichilistici (ALEINIKOFF 1987). Gli esempi, nella contemporaneità, sono molteplici. Alcuni oltremodo drammatici, se si pensa alla «psicosi collettiva delle guerre» (non a caso spesso definite «giuste») che hanno financo pretermesso il valore della vita umana di intere comunità (e dei loro territori) al cospetto di imprese imperialistiche finalizzate all'accumulazione di ricchezze e al consolidamento di posizioni egemoniche nello scacchiere globale. Neutralizzando, non di rado, lo stesso sistema di garanzie predisposto dalle regole e dai principi di diritto pubblico internazionale (GUSMAI 2025).

In un certo senso, dunque, quantomeno in Europa, sembrano essere le riflessioni schmittiane sulla portata dei valori a disvelare quella che è la struttura portante delle tecniche di bilanciamento. È invero Schmitt ad intuire che è il ricorso ai valori a rendere possibili dinamiche compromissorie tra beni e interessi continuamente soggetti a *trasvalutazione*. Esattamente come avviene nella «sfera originaria [...] del concetto di valore», ossia «nel campo dell'economia», anche i diritti e i principi costituzionali divengono così vittime di logiche mercatorie, potendosi quantitativamente soppesare sul piatto della «bilancia» (come sembra fare, tra gli altri, ALEXY 2005). È sin dalle origini, infatti, che «ogni utilizzo del termine valore viene comunque ricondotto, consapevolmente o meno, all'ambito economico da due opposti punti di vista: dal capitalismo e – in termini polemici, ma non meno efficaci – dal socialismo anticapi-

talista» (SCHMITT *cit.*, 19-24). Confronto/scontro che ancora oggi sembra innervare la dialettica dei «punti di vista» prospettati da neoliberisti e ambientalisti, parti impegnate a difendere beni-valori di per sé inconciliabili, come sinora hanno dimostrato le concrete (e fallimentari) realizzazioni politiche delle dottrine dello sviluppo economico «sostenibile» (ROBINSON 2014).

Con queste caustiche riflessioni, Carl Schmitt sembra aver dunque dimostrato la generale inconsistenza delle operazioni di bilanciamento tra valori. Non foss'altro dacché esse generano gerarchie valoriali che nulla hanno a che fare con la dimensione giuridico-normativa. I «valori e le teorie dei valori non sono in grado di creare legittimità; possono appunto sempre e solo valorizzare» (SCHMITT 2008, 32-33) i più disparati interessi, lasciando in definitiva che predomini sempre il più «tiranno» entro una cornice ordinamentale capace di adombrarne l'aggressività (ZAGREBELSKY 2009).

In altri termini, *pluralismo politico* e *giudizi valoriali* restano due elementi che instaurano un rapporto dialettico affatto infelice. In queste ipotesi, infatti, ciò che sembra potersi inverare sono decisioni che interiorizzano non già «pure» e incontaminate deduzioni giuridiche, ma gerarchie variabili di *valori* ideologico-politici volta a volta definite dai rapporti di forza nei contesti storici di riferimento. Qui, il diritto appare smarrire la sua funzione ordinatrice e la Costituzione sembra dismettere la sua superiorità gerarchica. Con la conseguenza che ogni giudizio di bilanciamento tende ad assumere un esito scontato: incorpora il valore «tiranno», lo rimodella attraverso l'argomentazione giuridica (che ne dissimula l'aggressività) e, attraverso la motivazione della sentenza, trasforma la decisione in una sorta di adattatore giuridico permanente degli interessi dominanti (casi Ilva e Priolo, *docet*).

2.2. (segue) Come liberarsi dalla tirannia degli interessi dominanti? La prospettiva kelseniana

Resta da capire come poterne uscire, visto che la stessa critica schmittiana alle filosofie dei valori non sembra offrire convincenti soluzioni a riguardo. O, per meglio dire, si limita in conclusione a ritenere che «è compito del legislatore e delle leggi da lui decretate stabilire la mediazione tramite regole misurabili e applicabili e impedire il terrore dell'attuazione immediata e automatica dei valori». Compito, per stessa ammissione di Schmitt, «difficile» da realizzare all'interno degli «odierni Stati industriali altamente sviluppati», visto che, se «il legislatore fallisce non c'è nessuno che possa sostituirlo». Altri poteri dell'ordinamento, come ad esempio quello giudiziario, sono infatti da lui tutti considerati «dei tappabuchi che cadono più o meno rapidamente vittime del loro ingrato ruolo» (SCHMITT 2008, 67-68).

È questa un'analisi non poco sconcertante, tutt'oggi non priva di aderenze alla realtà storica in materia ambientale, visto che sono soprattutto i giudici (comuni e costituzionali) a fare costante ricorso alla categoria dei valori (già Corte cost., sent. n. 617 del 1987, *Considerato in diritto* 4.2, definiva l'ambiente un «valore assoluto costituzionalmente garantito alla collettività»).

Tuttavia, in soccorso possono sopraggiungere diverse soluzioni che investono il giudizio di costituzionalità delle leggi, su tutte quelle orientate a stabilire criteri di “regolarità” provenienti da un altro gigante del pensiero giuridico moderno: Hans Kelsen. Non è questo il luogo per potersi adeguatamente intrattenere sulla complessità del pensiero del massimo teorico della democrazia e delle garanzie giurisdizionali. Cionondimeno, in questa sede, sembra opportuno fare cenno ad almeno due direttrici del pensiero kelseniano, entrambe interrelate, in grado di poter consapevolmente orientare i futuri interpreti della Carta fondamentale, specie adesso che la tutela ambientale è assunta a rango di principio fondamentale.

La prima afferisce al concetto di «costituzione in senso lato», «che incontriamo allorché le costituzioni moderne contengono non solo regole sugli organi e il procedimento legislativo ma altresì un elenco di diritti fondamentali». In queste ipotesi, ormai caratterizzanti tutte le moderne Carte costituzionali, non ci si imbatte in alcun sistema di valori. Piuttosto, precisa Kelsen, «la costituzione traccia principi, direttive e limiti al contenuto delle leggi future» (KELSEN 1981, 153).

Al cospetto di tali documenti costituzionali, quale potrebbe dunque essere l’indicazione offerta alle Corti dal giurista praghese per giudicare dell’eventuale «incostituzionalità materiale delle leggi» (*ivi*, 154) in materia ambientale? La soluzione potrebbe essere quella di riscoprire (e adeguare alla contemporaneità) un altro concetto chiave della dottrina kelseniana, quello di «*stufenbau*». La «garanzia della costituzione», infatti, non può che essere assicurata da una «struttura gerarchica dell’ordinamento» (*ivi*, 152). Struttura che, peraltro, non si limita a creare gerarchie normative (non valoriali) esclusivamente «dal punto di vista del primato del diritto interno», ma che sia anche in grado di far propria l’«idea della superiorità del diritto internazionale ai vari ordinamenti statali» (*ivi*, 159).

In definitiva, volendo seguire le più rassicuranti orme lasciate impresse dal pensiero kelseniano, la via da percorrere sarebbe quella dell’emancipazione dalle dottrine metagiuridiche della Costituzione attraverso una più puntuale riorganizzazione delle gerarchie normative all’interno del sistema ordinamentale. Soluzione destinata ad influire sulle stesse dinamiche della giustizia costituzionale, dacché tesa a restituire alla Carta fondamentale la sua primigenia funzione di condizionamento del prodotto dell’attività politica non conforme ai crismi della legalità (inter)costituzionale (sulla cui portata, cfr. GUSMAI 2014). Legalità che, con tutta evidenza, non può, pena la sua ineffettività, non essere retta da una stretta gerarchia di principi supremi non bilanciabili, il cui compito resta quello di riorientare le sempre possibili volontà difformi dei legislatori entro l’alveo della costituzionalità.

Su questo crinale, un posto preminente sembra dover spettare al principio (supremo?) ambientalista. Da porsi, oggi anche sul piano formale *ex artt.* 9 e 41 Cost., quale fondamento di tutti i diritti e di tutte le libertà – a cominciare da quelle economiche – riconosciute dalla Costituzione repubblicana. Lettura da ultimo apparentemente misconosciuta dal giudice delle leggi (Corte cost., sent. n. 125 del 2025), il quale sembra restare imprigionato in un astorico «originalismo» interpretativo costellato di «aporie» (BARTOLE 2025).

Del resto, è da tempo che la dottrina più accreditata ritiene che sia proprio l'art. 41, comma 2, una delle poche «eccezioni» indicate nella Costituzione in cui è presente l'«indicazione dei 'pesi'» che debbono avere i principi nelle operazioni di bilanciamento. Nello stabilire, sin dalle origini, che la libertà d'impresa economica «*non può svolgersi* in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana», non è forse delineata una gerarchia principale? (ZAGREBELSKY 2008, 284). Difficile dubitarne. E, che piaccia o meno, «ambiente» e «salute» oggi la completano.

3. SOLLECITAZIONI GIURISPRUDENZIALI EUROUNITARIE

Il tema del “bilanciamento ambientale” trascende i limiti angusti delle perimetrazioni normative statali. È, infatti, la natura intrinsecamente trasversale dell'ambiente – quale «non-materia» per antonomasia (D'ATENA 2013) – a imporre un approccio che superi i confini dei singoli ordinamenti nazionali (SALVEMINI 2019). Occorre pertanto valutare l'effettiva portata delle problematiche, anche «attraverso il prisma degli obblighi europei e internazionali in materia» (Corte cost., sent. n. 105 del 2024, *Considerato in diritto* n. 5.1.2).

Se si procede in tal senso, si apprende che alcune delle remore – *recte*: autolimitazioni – mostrate dalla Corte costituzionale italiana nel prestare ossequio alla volontà del legislatore statale appaiono oltremodo eccessive. Quantomeno, si ritiene, se si ha particolare riguardo a due importanti pronunciamenti, quasi coevi, delle Corti sovranazionali: il primo, di poco successivo alla decisione Priolo (sulle cui criticità argomentative, cfr. GUSMAI 2024) emesso dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea trattando dei c.d. “decreti salva Ilva”; l'altro, per certi aspetti ancora più dirompente in termini di teoria costituzionale, pronunciato un paio di mesi prima dalla Corte EDU nel celebre caso “climatico” *Verein KlimaSeniorinnen*.

Come si vedrà verso la fine, sono proprio gli orientamenti della Corte di Strasburgo che appaiono suggerire ai giudici nazionali percorsi argomentativi diversi in grado di rendere applicabile, nelle dinamiche processuali, la fondamentale e spesso sottostimata categoria dei «doveri» costituzionali. Il tutto a garanzia di un'effettiva tutela dei diritti ecologici, così salvaguardati dalle logiche tiranniche insite nei giudizi di bilanciamento.

Tuttavia, per una migliore comprensione delle questioni trattate sembra opportuno procedere per gradi.

3.1. (segue) CGUE, Grande Sezione, 25 giugno 2024, Causa C-626/22

Con tale pronuncia, il giudice lussemburghese sostanzialmente invalida la normativa nazionale che disciplina la gestione straordinaria dell'Ilva per contrasto con la direttiva 2010/75/UE relativa alle emissioni industriali.

In particolare, per quel che qui maggiormente rileva, la decisione stabilisce che i numerosi rinvii concessi dallo Stato per l'attuazione delle misure di risanamento del-

lo stabilimento tarantino risultano incompatibili con le *prioritarie* esigenze di tutela della salute e dell'ambiente, rispetto alle quali anche gli interessi occupazionali ed economici debbono retrocedere.

La motivazione di fondo è assai pregnante: non si possono sacrificare beni fondamentali sull'altare di schemi normativi che, attraverso ripetuti provvedimenti governativi straordinari di autorizzazione alla continuità aziendale, abbinati a revisioni delle Autorizzazioni Integrate Ambientali (AIA), vadano di fatto a compromettere *sine die* la vita dell'uomo e degli ecosistemi (CGUE, Causa C-626/22, § 132).

In pratica, sembra dunque voler dire la Grande Sezione, a non essere più consentite sono tutte quelle operazioni di bilanciamento (a partire da quello propinato da Corte cost., sent. n. 85 del 2013) che nei fatti sortiscono l'effetto di sospendere l'applicazione dei diritti ecologici. Situazioni giuridiche, queste ultime, che lo stesso diritto eurounitario pretende siano invece assicurate all'interno degli ordinamenti costituzionali, anche attraverso l'interpretazione di documenti normativi che «si integrano, completandosi reciprocamente» (Corte cost., sent. n. 388 del 1999).

È questa l'essenza di quella che, in altre occasioni, si è definita «interpretazione inter-costituzionale» (GUSMAI 2014), ossia un'attività ermeneutica tesa alla migliore tutela dei diritti e delle libertà fondamentali in un'ottica di superamento delle limitate prospettive tipiche del «nazionalismo o patriottismo costituzionale» (RUGGERI 2013). In fondo, precisa ancora la Corte, le «norme stabilite dalla direttiva costituiscono [...] la concretizzazione degli obblighi dell'Unione in materia di protezione dell'ambiente e della salute umana derivanti, segnatamente, dall'art. 191, paragrafi 1 e 2, TFUE» (CGUE, Causa C-626/22, § 70).

In senso difforme, invece, paiono volgere le argomentazioni della Consulta nel caso Priolo (sent. n. 105 del 2024). Non solo, infatti, la Corte ritiene che il provvedimento di riesame dell'AIA, come ha già avuto modo di esplicitare nella sentenza Ilva (sent. n. 85 del 2013), rappresenti un «punto di equilibrio» in grado di rendere lecita la prosecuzione dell'attività economica (inquinante) delle imprese, nello spazio temporale massimo di 36 mesi (ripetutamente disatteso). Ma, ed è quel che lascia maggiormente perplessi, fa salva la disposizione censurata dal giudice *a quo* nonostante essa rinvii ad un procedimento meno rigoroso (non fondato sull'AIA riesaminata), basato su un'autorizzazione che proviene direttamente dal Governo nazionale.

Con l'effetto, quindi, di privare indefinitamente l'autorità giudiziaria di ogni potere di valutazione sull'adeguatezza di generiche misure di bilanciamento sulla base di una presunta «interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata» (cfr. Corte cost., sent. n. 105 del 2024, *Considerato in diritto* n. 5.4). Orientata, come si desume chiaramente dalla motivazione, ai principi che essa stessa ha stabilito in precedenza nel «bilanciamento Ilva», dal giudice lussemburghese ritenuto inadeguato in quanto non conforme al parametro unitario degli artt. 35 e 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CGUE, Causa C-626/22, § 71-72).

3.2. (segue) Corte EDU, 9 aprile 2024, Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e al. c. Svizzera

Un decisivo ed importante apporto, poi, è offerto dalla Corte di Strasburgo. Si tratta di una pronuncia di grande rilievo per il diritto costituzionale, con cui i giudici europei hanno affrontato nel merito la questione della deducibilità dagli artt. 2 (diritto alla vita) e 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) della CEDU di un *obbligo positivo* di contenuto climatico gravante sugli Stati (orientamento peraltro noto alla Consulta, cfr. Corte cost., sent. n. 105 del 2024, *Considerato in diritto* n. 5.3.2). Con ciò, di fatto, mettendo implicitamente in luce tutte le criticità insite nella tecnica del bilanciamento dei diritti in materia ambientale, a tutto vantaggio, si ritiene, di un'argomentazione che sappia valorizzare in concreto la grammatica della categoria dei «doveri costituzionali».

La Corte EDU, è appena il caso di rammentare, ha da tempo riconosciuto che l'art. 2 CEDU impone agli Stati un obbligo positivo di protezione dell'individuo nei confronti di condotte private che esponano la sua vita a un «rischio reale e immediato» (*real and immediate risk*), come accade, ad esempio, nel caso di attività industriali suscettibili di incidere gravemente sull'integrità fisica delle persone (casi Ilva e Priolo, *docet*).

Allo stesso modo, con riguardo all'art. 8 CEDU, la giurisprudenza consolidata della Corte ha più volte affermato l'obbligo per gli Stati di assicurare una tutela effettiva contro le minacce alla vita privata e familiare, purché tali minacce si traducano in una «interferenza effettiva» (*actual interference*) nell'esercizio dei diritti garantiti e presentino un livello di gravità apprezzabile.

In entrambe le fattispecie – tanto ove sia in gioco la tutela del diritto alla vita, quanto quando venga in rilievo la protezione della vita privata e familiare – i principi elaborati si mostrano, sul piano sostanziale, largamente convergenti, richiedendo agli Stati, da un lato, l'adozione di un assetto legislativo e amministrativo capace di prevenire e contrastare efficacemente le minacce ai diritti tutelati e, dall'altro, l'effettività della repressione e della sanzione di ogni loro violazione (Corte EDU, 20 settembre 2008, *Budayeva c. Russia*, § 132).

Per ciò che qui interessa, nella sentenza *KlimaSeniorinnen* è interessante notare come il riconoscimento di un obbligo positivo in materia climatica venga affrontato in relazione al «principio della separazione dei poteri». E tanto, dacché l'affermazione di un obbligo di tal tipo di fatto riduce (se non elimina) lo spazio della scelta politica spettante agli Stati, per giunta imponendo alle Corti la verifica dell'adempimento di quella che diviene una vera e propria obbligazione di risultato (GALLARATI 2024).

L'esito del ragionamento della Corte Edu sembra porsi a una distanza siderale dalle argomentazioni del giudice delle leggi contenute nella sentenza Priolo. Mentre quest'ultima, infatti, come accennato, si «accomoda» sul «bilanciamento effettuato dal Governo», i giudici di Strasburgo, nel riconoscere che di fronte a questioni complesse come quelle ambientali i legislatori nazionali debbono avere un ruolo di primaria responsabilità, aggiungono: se la discrezionalità del legislatore incide sui

diritti della Convenzione, non si prospetta più «soltanto una questione di politica, ma anche una questione di diritto che incide sull'interpretazione e sull'applicazione della Convenzione» (Corte EDU, *KlimaSeniorinnen*, § 450). E tanto, perché «la democrazia non può essere ridotta alla volontà della maggioranza degli elettori e dei rappresentanti eletti, senza tener conto dei requisiti dello Stato di diritto (*rule of law*). Il compito dei tribunali nazionali e della Corte è quindi complementare a questi processi democratici. Il compito del potere giudiziario (*judiciary*) è quello di garantire la necessaria supervisione del rispetto dei requisiti legali» (*ivi*, § 412).

Tutti argomenti, questi, che se da una parte sembrano invitare i legislatori nazionali a non estromettere dai programmi politici misure in grado di fronteggiare efficacemente l'inquinamento ambientale e il cambiamento climatico antropogenico, dall'altra appaiono esortare le Corti (comuni e costituzionali) a svolgere un effettivo ruolo di garanzia nei confronti di un sistema di legalità ormai fattosi «inter-costituzionale».

4. ITINERARI PER UNA GIURISPRUDENZA ECOLOGICAMENTE ORIENTATA

Affinché «la Repubblica italiana [possa] dirsi “fondata sull’ambiente”» (MORRONE 2022) occorre prendere a modello un assunto di *ecologia sociale*: poiché «tutti i problemi ecologici sono problemi sociali» è indispensabile «riconduurre la società all'interno di un quadro di riferimento ecologico». Se si procede in tal senso si scopre che «il sociale e il naturale» – ben oltre la «rozzezza dei riduzionismi» e «i semplicismi delle concezioni dualistiche» (da cui deriva anche l'opportunità di un superamento della giuridica contrapposizione tra «materialità» e «immaterialità» del bene «ambiente», cfr. MONTEDURO 2025) – si «fondono reciprocamente [...], in un mutuo processo interattivo, senza per questo perdere la propria identità». Di qui, l'importanza del riconoscimento dell'esistenza di necessarie forme di “interdipendenza” tra raggruppamenti umani per fronteggiare le avversità biologiche che sovrastano l'umanità. Interdipendenze che gli studi antropologici più accreditati fondano su legami di *solidarietà*, di *mutuo soccorso*, di *partecipazione* e financo di *empatia*, entrati profondamente in crisi soltanto con l'avvento della «società di mercato» avendo, questa, innescato una duplice *competizione endoambientale*. L'una, facilmente visibile anche ad uno sguardo miope, che si instaura tra popoli e modelli ordinamentali differenti (si pensi alla cosmologia andina e all'idea occidentale di «sviluppo sostenibile» che la prima rifiuta o, sull'altro versante, alla moltitudine dei conflitti generati dall'orientalismo occidentale); l'altra, ben più sommersa perché di profonda struttura, che investe la stessa tenuta del rapporto tra esseri umani ed ecosistemi in cui si realizza l'esistenza di ogni essere vivente (le citazioni che precedono sono tratte da BOOKCHIN 2021, 11 ss.).

Ed è esattamente la conformazione di questa ormai endemica seconda forma di competizione (che vede confliggere all'interno di un unico ambiente, di qui l'espressione “endoambientale”, le attività umane con gli equilibri ecologici), che induce a spostare l'attenzione sui “doveri” dello Stato, visto che il «capitalismo ha separato

la specie umana da sé stessa altrettanto brutalmente e crudelmente di quanto abbia separato la società dalla natura» (BOOKCHIN 2021, 100). Doveri intesi non già tradizionalmente come «doveri dei cittadini» nei riguardi delle istituzioni ordinamentali; bensì, esattamente all'inverso, come doveri dello Stato-ordinamento (dal Comune allo Stato centrale) nei confronti dei consociati affinché biodiversità ed ecosistemi siano tutelati nell'interesse pubblico-costituzionale alla preservazione degli equilibri naturali (in generale, sulla scarsa attenzione che i giuristi hanno dedicato alla categoria dei "doveri", diversamente dalla fortuna che invece ha investito il lessico dei "diritti", si veda già LOMBARDI 1967).

Mentre, infatti, la prima forma di competizione (frutto di un malsano pregiudizio culturale che genera relazioni biunivoche di «dominio» fra esseri umani e natura, su cui cfr. BOOKCHIN 2021, 28 ss.) conduce a conflitti fra diritti *pleno iure* "antropocentrici" (ad es., diritto al lavoro e libertà economiche *vs.* diritto inviolabile alla salute, a partire dalla quale, peraltro, notoriamente si elaborano i primi rudimenti della tutela ambientale italiana); la seconda invita a spostare la riflessione sulla *ratio* stessa del contemporaneo "*pactum subiectionis*", che per Costituzione dovrebbe imporre agli organi della Repubblica (tanto politici quanto amministrativi) di consentire, su tutte, la possibilità stessa della vita nella interazione tra esseri umani, «biodiversità» e complessivi equilibri ecosistemici (art. 9 Cost.).

Sul piano operativo – questa l'ipotesi di lavoro – il principio fondamentale di tutela ambientale diviene un potente strumento di tutela costituzionale atto ad inhibire le attività nocive dell'ambiente non già attraverso la contrapposizione di diritti bilanciabili in concreto (tutela che, come visto, sinora ha sempre premiato i "tiranni" interessi economici). Ad una "bilancia" tarata da rapporti di forza che stabiliscono "pesi" e "misure" economicamente orientate, il principio costituzionale di tutela ambientale sembra preferire l'operare di una legittimità costituzionale derivante da una più razionale logica giuridica incentrata sulla categoria dei doveri. Con ciò preferendo, quindi, alla ecologicamente regressiva tecnica del bilanciamento dei diritti una progressiva – e inesorabile – applicazione del dovere di tutela ambientale, da intendersi come *autosufficiente parametro di legittimità costituzionale*, di per sé in grado di invalidare gli atti normativi ad esso non conformi.

Una prospettiva alternativa, quindi, che, a ben vedere, inevitabilmente incide non poco sulla conformazione dei giudizi, visto che, qualora si seguisse l'ipotesi indicata, a mutare sarebbe la tradizionale *causa petendi* che genera la decisione costituzionale in materia ambientale. L'interpretazione e l'argomentazione giuridica (delle parti processuali, prima ancora che del decidente) dovrebbero, invero, riarticolarsi, abbandonando l'esclusivo riferimento alle pretese soggettive della persona umana (i diritti da bilanciare in concreto), dacché a finire *sub iudice* sarebbero direttamente le manifestazioni della legalità statale parametrata ai principi-doveri ecosistemici fondamentali (artt. 9 e 41 Cost.). Di fatto «obblighi positivi di protezione», come da ultimo riconosciuto nel caso "climatico" *Verein KlimaSeniorinnen*, che oggi innervano una più complessa legalità intercostituzionale aperta a forme di tutela di derivazione biocentrica.

Non solo. La promozione di tali doveri a parametro di costituzionalità sembra avere un ulteriore e non secondario pregio, fisiologica conseguenza della marginalizzazione del ricorso alla tecnica (assiologico-politica) del bilanciamento: quello di ristabilire un *ordine normativo-costituzionale*. Operazione che contribuirebbe a desoggettivizzare e spoliticizzare non poco le questioni di costituzionalità “ecologica” (non ci sarebbe più alcuna differenza, ad esempio, tra un piccolo impianto industriale che brucia combustibili fossili e uno stabilimento di interesse strategico nazionale) condizionando in egual senso l’attività discrezionale di legislatori (direttamente vincolati dalla Costituzione) e amministratori pubblici (nell’esercizio della funzione provvedimentale obbligati anch’essi a far percolare la legalità intercostituzionale nei procedimenti amministrativi), non meno che l’attività dei giudici chiamati a verificare, in concreto, che per prima sia la Repubblica a non legittimare politiche di dominio erosive del pianeta.

5. BATTUTE CONCLUSIVE INTORNO ALLA TUTELA AMBIENTALE COME DOVERE DI PRESTAZIONE PUBBLICA E PRECISAZIONI SULLA PORTATA DELLA TECNICA DEL BILANCIAMENTO

Un tale mutamento di paradigma nei giudizi di costituzionalità non sembra essere del tutto estraneo al modo di argomentare della Corte costituzionale. Argomentazioni che, seppur in chiaroscuro, appaiono timidamente proiettare l’ordinamento costituzionale verso «process[i] global[i] di *geocostituzionalismo*», da intendersi «quale filosofia che assoggetta il potere politico al rispetto per la natura» (come auspica CAMERLENGO 2020, 109 ss.).

Ed invero, sebbene, come visto, la previsione di un esplicito obbligo di tutela ambientale inteso come *dovere di prestazione pubblica* sia stata anticipata dalla Corte di Strasburgo (già prima della *Verein KlimaSeniorinnen*, come sottolineato da BRUNO 2022, si vedano i casi *Lopez Ostra c. Spagna* del 1994, *Guerra e altri c. Italia* del 1998, *Öneryildiz c. Turchia* del 2004, *Cordella e altri c. Italia* del 2019) è, infatti, all’interno della stessa sent. n. 105 del 2024 che si legge di «un preciso *dovere* di preservare le condizioni» ecosistemiche affinché le «future generazioni [...] possano godere di un patrimonio ambientale il più possibile integro». Doveri che, si ritiene, se si vuole che abbia risvolti concreti sulle emergenze climatico-ambientali (su cui si vedano le osservazioni di BIFULCO 2023 e CARDUCCI 2024) debba orientare i giudici nell’attività di controllo della rappresentanza politica (di tutti i livelli) chiamata a dare seguito ad un vero e proprio «mandato di tutela ambientale» non manipolabile – nella fase interpretativo-applicativa – da qualsivoglia altra tecnica argomentativa (le citazioni sono tutte rinvenibili nel *Considerato in diritto* n. 5.1.2).

Diversamente, le aperture delle maglie del ragionamento giuridico ai *desiderata* di interessi altri (su tutti, quelli orientati a privilegiare le libertà economiche pubbliche e private) appaiono inevitabili. E, senza che con ciò si generi alcun paradosso, gli stessi indirizzi giurisprudenziali rischiano di trasformarsi nel più potente strumento legale di trasvalutazione di un sistema costituzionale governato, *radicitus*, da dinamiche marcatamente antiecologiche.

Un'ultima questione – sembra proprio il caso di dirlo – appare doveroso mettere in chiaro. Nell'economia del presente lavoro può sembrare che la tecnica del bilanciamento dei diritti finisca *tout court* nell'irrilevanza, con ciò quasi rimuovendo, in qualche battuta, la validità di decenni di giudizi che pure hanno consentito ai giudici di addivenire a decisioni «ragionevoli» (sul cui significato, MODUGNO 2012).

In realtà così non è. Seppur le osservazioni in generale espresse sulla intrinseca politicità del bilanciamento restano efficaci, esse non escludono il potenziale di capacità risolutiva di tale tecnica allorché in conflitto finiscano diritti slegati da interessi economici. L'assunto dal quale qui si parte è che in un mondo globale governato da processi economici entro mercati liberi, qualsiasi altro diritto sembra avere una vita segnata (prevarranno, come spesso sono prevalse, sempre le libertà economiche).

Diversi, invece, appaiono tutti gli altri conflitti tra diritti, in cui in discussione non vi sia il valore dei valori – l'economia di mercato, appunto – bensì situazioni maggiormente contenibili entro la cornice di una dimensione più propriamente giuridica. In tali circostanze (si pensi, a titolo esemplificativo, al conflitto che spesso insorge tra diritto di difesa e diritto alla riservatezza in materia di trasparenza) i vantaggi derivanti dal ricorso alla tecnica del bilanciamento non appaiono pochi e, come tali, vanno preservati.

Ciò che qui, invece, si vuole rimarcare è l'inadeguatezza del bilanciamento a risolvere questioni dall'alto tasso di politicità (sulle varie tipologie di norme ponderabili, PINO 2010, 185 ss.). In queste – il caso che ci occupa è emblematico – la funzione di limite che la Costituzione è chiamata a svolgere, se non la si sottrae da operazioni intrinsecamente economicistiche (com'è il bilanciamento secondo Schmitt), altro non si rivela che una dogmatica astrazione.

BIBLIOGRAFIA

- ALEINIKOFF T.A. (1987), *Constitutional Law in the Age of Balancing*, in *Yale Law Journal*, vol. 96, pp. 943-1005.
- ALEX Y. R. (2005), *La formula per la quantificazione del peso nel bilanciamento*, in *Ars Interpretandi*, n. 10.
- AMIRANTE D. (2022), *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, Bologna, Il Mulino.
- AZZARITI G. (2010), *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, Roma-Bari. Laterza.
- BARTOLE S. (2025), *Interpretazioni e innovazioni dei limiti della revisione costituzionale nella sent. n. 125/2025*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4.
- BIFULCO R. (2023), *Ambiente e cambiamento climatico nella Costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, n. 3.
- BIN R. (2024), *Il "caso Priolo": scelta politica vs. bilanciamento in concreto (in margine alla sent. 105/2024)*, in *Consulta OnLine*, n. 3.
- BOOKCHIN M. (2021), *Per una società ecologica* [1989], Milano, Elèuthera.
- BRUNO I. (2022), *Il dovere ambientale "di fare" dopo la riforma costituzionale*, in *laCostituzione.info*, 12 giugno.
- CAMERLENGO Q. (2020), *Natura e potere. Una rilettura dei processi di legittimazione politica*, Milano-Udine, Mimesis.

- CARDUCCI M. (2024), *Il duplice “mandato” ambientale tra costituzionalizzazione della preservazione intergenerazionale, neminem laedere preventivo e fattore tempo. Una prima lettura della sentenza della Corte costituzionale n. 105 del 13 giugno 2024*, in *DPCE Online – Osservatorio sul Costituzionalismo ambientale*, 25 giugno.
- CELANO B. (2005), *Diritti fondamentali e poteri di determinazione nello Stato costituzionale di diritto*, in *Filosofia politica*, n. 3.
- D’ATENA A. (2013), *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli.
- GALLARATI F. (2024), *Gli obblighi costituzionali di protezione: studio comparato sul lato “dimenticato” dei diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, n. 2.
- GUSMAI A. (2014), *Il valore normativo dell’attività interpretativo-applicativa del giudice nello Stato (inter)costituzionale di diritto*, in *Rivista AIC*, n. 3.
- GUSMAI A. (2015), *La tutela costituzionale dell’ambiente tra valori (meta-positivi), interessi (mercificatori) e (assenza di) principi fondamentali*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, n. 1.
- GUSMAI A. (2024), *Valori “tiranni”, bilanciamenti instabili e tutela ambientale dopo la sentenza Priolo*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell’Ambiente*, n. 2.
- GUSMAI A. (2025), *Tra Eros e Thanatos: il diritto costituzionale “al fronte” delle guerre*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 3.
- KELSEN H. (1981), *La garanzia giurisdizionale della Costituzione (La giustizia costituzionale)*, in C. GERACI (a cura di), *La giustizia costituzionale*, Milano, Giuffrè.
- LOMBARDI G. (1967), *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, Giuffrè.
- LUCIANI M. (2023), *Ogni cosa al suo posto. Restaurare l’ordine costituzionale dei poteri*, Milano, Giuffrè.
- MODUGNO F. (2012), *Ragione e ragionevolezza*, Napoli, Editoriale scientifica.
- MONTEDURO M. (2025), *Ambiente, ecosistemi e servizi ecosistemici tra materialità ed immaterialità*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell’Ambiente*, n. 1.
- MORRONE A. (2014), *Il bilanciamento nello stato costituzionale. Teoria e prassi delle tecniche di giudizio nei conflitti tra diritti e interessi costituzionali*, Torino, Giappichelli.
- MORRONE A. (2022), *Fondata sull’ambiente*, Editoriale, in *Istituzioni del federalismo*, fasc. n. 4.
- PINO G. (2010), *Diritti e interpretazione. Il ragionamento giuridico nello Stato costituzionale*, Bologna, Il Mulino.
- ROBINSON N. (2014), *Fundamental Principles of Law for the Anthropocene*, in *Environmental Policy and Law*, 44, 1-2.
- RUGGERI A. (2013), *CEDU, diritto “eurounitario” e diritto interno: alla ricerca del “sistema dei sistemi”*, in *Consulta OnLine*, 19 aprile.
- SALVEMINI L. (2019), *I principi del diritto dell’ambiente*, Torino, Giappichelli.
- SICURO F. (2025), *La tutela dell’ambiente come limite delle attività economiche. Riflessioni sparse a margine della sentenza n. 105 del 2024*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, n. 1.
- ZAGREBELSKY G. (2008), *La legge e la sua giustizia. Tre capitoli di giustizia costituzionale*, Bologna, Il Mulino.
- ZAGREBELSKY G. (2009), *Diritto per: valori, principi o regole?*, in ID., *Intorno alla legge. Il diritto come dimensione del vivere comune*, Einaudi, Torino.

EQUILIBRIO ECOSISTEMICO E NUOVI BILANCIAMENTI

Laura Ronchetti*

1. «FONDATA SULL'AMBIENTE», IN CHIAVE ECOCENTRICA, SIGNIFICA FONDATA SUL POPOLO E IL SUO LAVORO

Concordando con chi ha colto che ora «la Repubblica italiana può dirsi “fondata sull’ambiente» (MORRONE 2022), propongo di riconcettualizzare la definizione di ambiente mettendo in discussione i presupposti ontologici su cui poggiano le nostre categorie giuridiche, a partire da quella di soggetto giuridico.

Da tempo, infatti, vari pensieri critici hanno già disvelato che il soggetto di diritto non sia un’entità astratta e neutra ma, viceversa, una persona incarnata, situata e sessuata dimostrando che, senza questo ripensamento, il principio di eguaglianza sostanziale sia destinato a restare mera proclamazione. È impellente aggiungere che qualunque soggetto di diritto, individuale o collettivo, è anche parte dell’ecosistema.

È tuttora un retaggio difficile da scalfire, però, quello della separatezza tra l’umanità e l’ambiente tipica dell’approccio antropocentrismo che ci spinge a rimuovere l’evidenza scientifica dell’appartenenza della specie umana al mondo del naturale, del *bios*: noi esseri umani, individualmente e collettivamente come reti sociali, siamo una parte dell’ecosistema il cui equilibrio è preconditione per l’esercizio di tutti i diritti costituzionali di cui siamo titolari.

La conseguenza di questa premessa è che qualsiasi alterazione dell’equilibrio ecologico si ripercuote su qualunque componente dell’ecosistema, esseri umani compresi. Quando si tutela il c.d. “ambiente”, dunque, non ci si sta prendendo cura del “verde”, ma si appresentano garanzie al popolo per il benessere psicofisico, sociale, economico, culturale e politico individuale e collettivo. A fronte della crisi ecologica attuale, quindi, non è ulteriormente rimandabile un passaggio vero e compiuto dalla prospettiva esterna all’umanità, ancora fondamentalmente estetizzante e paesaggistica dell’ambiente inteso come oggetto a nostra disposizione, verso una visione ecocentrica delle forme, non solo della convivenza ma financo, della riproduzione della specie umana.

* Università degli Studi del Molise.

Lo insegna la storia ambientale, passata e presente, del nostro ordinamento: il disastro ambientale di Seveso del 1976, ancora oggi tra le catastrofi ecologiche più gravi avvenute al mondo, compromise a tal punto la salute riproduttiva umana da innescare un'apertura prima impensabile sull'aborto terapeutico in Italia (CONTI 1977; GISSI-STELLIFERI 2023) così come tutta la saga *ex Ilva* prende il via sulla base delle indagini epidemiologiche che attestano tra l'altro «un tasso superiore del 20% per quanto riguarda i decessi nel primo anno di vita e del 45% per quanto riguarda i decessi in utero, nonché un rischio oncologico più elevato nella fascia di età compresa tra 0 e 14 anni» [caso *Cordella* 2019, § 151], come purtroppo si verifica in tutti i siti contaminati (SIN) sebbene “bonificati” [cfr. Rapporti SENTIERI].

Non per nulla i cittadini italiani che hanno vinto i ricorsi in materia ambientale contro il loro Stato davanti la Corte europea dei diritti dell'uomo, da ultimo nel caso *Cannavacciuolo*¹ sulla “Terra dei Fuochi”² in Campania, hanno invocato la violazione del loro diritto alla vita *ex art. 2*, oltre che alla vita privata ai sensi dell'art. 8 CEDU. Entrambe le situazioni giuridiche soggettive richiamate esprimono immediatamente la radicalità del conflitto che può sorgere tra benessere umano e degrado ecologico, quindi tra il mondo della riproduzione sociale (fino a ricomprendere la procreazione di nuovi esseri umani) e il sistema della produzione economica.

In questo conflitto, però, le persone non sono tutte eguali: non solo è un dato acquisito che le conseguenze negative del degrado ambientale si abbattano sulla parte dell'umanità più vulnerabile a partire dall'infanzia in particolare nelle comunità di salariati, razzializzati, abitanti in zone a maggior rischio di esposizione³, ma le forme attuali della produzione che tanto contribuiscono alla soverchiante antropizzazione

¹ Corte Edu, *Case of Cannavacciuolo and Others v. Italy*, Applications nos. 51567/14 and 3 others, 30 gennaio 2025, dichiara l'esistenza di un rischio sufficientemente grave, reale, accertabile e imminente dovuto al fenomeno di inquinamento in corso che ingenerava uno specifico dovere di protezione da parte delle istituzioni che non hanno adottato una risposta sistematica, coordinata e strutturata con la diligenza richiesta dalla gravità della situazione per proteggere la vita dei ricorrenti.

² Definito come «fenomeno di inquinamento diffuso e su vasta scala derivante non da un incidente isolato, ma dallo scarico illegale, dal seppellimento e/o abbandono incontrollato di rifiuti pericolosi, speciali e urbani, spesso associato al suo incenerimento, effettuato nel corso di decenni, in maniera frequente descritto come “sistematico”» (§§ 16, 68, 73 e 148).

³ La Corte Interamericana dei Diritti umani, Parere Oc-23/17, 15 novembre 2017, su richiesta della Repubblica della Colombia, espressamente richiama una serie di categorie particolarmente esposte ai danni ambientali perché vulnerabili dal punto di vista sociale con grave pregiudizio sulla loro capacità di godere effettivamente di tutti i diritti costituzionali: «è stato riconosciuto che il danno ambientale sarà avvertito con maggiore forza dai settori della popolazione che si trovano già in una situazione di vulnerabilità; [...] che le popolazioni indigene, i bambini, le minoranze che vivono in condizioni di estrema povertà e le persone con disabilità, tra gli altri, sono gruppi particolarmente vulnerabili ai danni ambientali, e hanno anche riconosciuto l'impatto differenziato che questi hanno sulle donne. Inoltre, i gruppi particolarmente vulnerabili al degrado ambientale includono comunità che, essenzialmente, dipendono economicamente o per la loro sopravvivenza dalle risorse ambientali dell'ambiente marino, delle aree forestali e dei bacini fluviali, o che corrono un rischio particolare di essere colpite a causa della loro posizione geografica, come le comunità costiere e le piccole isole».

dell'intero ecosistema-mondo sono "guidate" da una percentuale minima dell'umanità, come denunciano le serrate critiche (MOORE 2017; PETERS MELO 2024; SAITO 2024; GRUSIN 2017; MCEWAN 2021) al falso universalismo sotteso alla parola *Antropocene* (CRUTZEN 2010): l'era geologica attuale in cui l'ambiente terrestre – nell'insieme delle sue caratteristiche fisiche, chimiche e biologiche – è fortemente condizionato, su scala sia locale sia globale, dagli effetti dell'azione umana con degrado in particolare dell'atmosfera ha governanti e governati e le disuguaglianze tra i governati sono sempre meno governate.

La questione ambientale, dunque, è il fulcro attuale della giustizia sociale proprio perché si colloca come un'incudine nel rapporto lavoro-produzione e produzione-ri-produzione sociale. Questa sua nevralgicità spiega lo smisurato antiecologismo dei populismi⁴ che intendono convincere la parte della popolazione che più subisce le conseguenze negative di un sistema estrattivistico che ha già riscritto il diritto al e del lavoro che la transizione ecologica risponda ai desideri elitisti, anti-nazionali ed estetizzanti della parte agiata, *green*, della popolazione.

Il salto di paradigma ecocentrico, invece, consente di sostenere che il popolo nel suo insieme, chi lavora, è una componente dell'ambiente e per questo la tutela ambientale non può essere disgiunta dal perseguimento dell'eguaglianza sostanziale in ottica redistributiva dei costi e dei vantaggi sociali ed economici della transizione ecologica. D'altra parte, se la «Repubblica è fondata sul lavoro», «dire lavoro è lo stesso che dire lavoratore e lavoratrice» (FERRARA 2012, 32). Non si tratta di una mera prevalenza del momento soggettivo su quello oggettivo (ESPOSITO 1948), ma di una fondativa inversione del modo di creare ordinamenti (GIANNINI 1949): l'art. 1 Cost. è una clausola generale dell'ordinamento costituzionale che determina un «nuovo tipo di collegamento fra comunità e Stato» (MORTATI 1980, 10) a partire finalmente dalle persone in carne e ossa, nella concretezza delle loro condizioni esistenziali.

In queste condizioni è oramai in diritto, oltre che in fatto, da ricomprendere anche il mantenimento degli equilibri ecosistemici di cui l'umanità è una parte costitutiva.

In tale chiave la sovranità popolare e il suo esercizio, con le sue forme e i suoi limiti, vanno ripensati. Dal punto di vista dell'ecocostituzionalismo da me proposto (RONCHETTI 2024), si deve piuttosto ribadire che il popolo è un tutt'uno con il mondo naturale e che, dunque, l'esercizio della sovranità popolare deve avvenire «nelle forme e nei limiti della Costituzione», tra i quali la preservazione degli equilibri ecosistemici è preconditione per la «pari dignità sociale» di tutti i cittadini, quindi di tutti i componenti il popolo (RONCHETTI 2025).

⁴ Secondo BIANCALANA-LADINI 2024 è proprio la necessità di affrontare i problemi sociali creati dal capitalismo finanziario e industriale per risolvere il cambiamento climatico che spinge i populismi di destra a negare, o comunque a sottominuire, gli effetti del surriscaldamento dell'atmosfera. Il conservatorismo in genere favorisce l'iniziativa economica individuale, la proprietà privata e il libero mercato, opponendosi a un'azione forte dei governi per risolvere o mitigare gli effetti del riscaldamento globale.

2. IL NUOVO PRINCIPIO FONDAMENTALE ECOLOGICO

A fronte della sfida cognitiva posta dall'approccio ecocentrico anche al diritto, costringendo ad arricchire la nozione non neutrale del soggetto di diritto, il concetto di popolo e della sua sovranità, appare dirimente cogliere la portata dell'innovazione costituzionale rappresentata dal comma 3 dell'art. 9: seppure «l'adozione di un principio implic[chi], sempre, [...] l'adozione di una determinata linea di sviluppo dell'ordinamento» non solo per la sua efficacia «programmatica» che costituisce un «indirizzo di legislazione», ma anche per la sua «funzione costruttiva che lo caratterizza dinamicamente tra le norme del sistema» tramite la sua «efficacia interpretativa» (CRISAFULLI 2015), la sua scrittura (PACE 2022) tra i principi fondamentali, di per sé più unica che rara (DE FIORES 2021), è motivo di rafforzamento della tutela ambientale a fronte delle mutevoli intenzioni delle maggioranze relative al governo.

Si proclama un nuovo principio la cui portata ermeneutica sarà la linea di sviluppo dell'ordinamento? Costituisce questo comma 3 un nuovo “limite” e una nuova “forma” dell'esercizio della sovranità popolare?

La risposta a questi interrogativi si intreccia con le recenti novità giurisprudenziali che ad ogni livello (nazionale, sovranazionale, comparato) sembrano il precipitato di un mutamento in corso mosso anche da una nuova concezione dell'ambiente diffusa nel tessuto sociale che lotta per il diritto, un diritto ecologico appunto.

Concordo con chi intende prendere sul serio questo cambio di paradigma, rifondando i fondamentali e gli apici del diritto costituzionale secondo quello che chiamo ecocostituzionalismo: eco declina un costituzionalismo agganciato alla salvaguardia dell'equilibrio dell'unità ecologica degli ecosistemi composti da organismi viventi (esseri umani, animali e vegetali) e da materia inorganica, con l'intento di fuoriuscire dal falso dilemma del bilanciamento esterno al rapporto tra esseri umani e ambiente e, viceversa, di ancorare le forme della convivenza umana agli altri elementi ecologici che si aggregano con le persone formando i nostri ecosistemi. I diritti ecologici si basano sull'interdipendenza tra diritti civili, economici e sociali al punto da dover assicurare la dimensione sociale o collettiva della garanzia di questi stessi diritti in una prospettiva necessariamente di interdipendenza, relazionale, solidaristica, redistributiva, di «pari dignità sociale» della singola persona con la collettività e l'ecosistema di cui è parte.

Il superamento di una fallace impostazione antropocentrista poggia sulle specificazioni della nozione di ambiente rappresentate dalle parole “biodiversità” ed “ecosistemi”, immediatamente seguite dal riferimento esplicito agli esseri umani tramite il termine “generazioni”, nonché agli “animali” come esseri non umani sensienti: si tratta di un prisma delle varie sfaccettature della nozione convenzionale e unitaria di ambiente che richiama, nel suo insieme, una visione ecocentrica in cui l'equilibrio ecosistemico comprende gli esseri umani.

Comprensivo delle istituzioni ma anche di tutti i componenti il popolo è il soggetto indiscusso del nuovo principio fondamentale: la Repubblica, le cui responsabilità individuate nel comma 3 dell'art. 9 sono strettamente connesse a quei doveri

inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale necessari per garantire i nuovi diritti discendenti dal principio ecologico. Si tratta di diritti ecologici quali precondizioni di effettività di tutti i diritti inviolabili, intesi come una situazione giuridica complessa e multidimensionale in termini civili, politici, culturali, economici e sociali.

Un ecocostituzionalismo dovrebbe proprio agire sul rapporto tra attuale tutela dell'ambiente e gli altri diritti, in particolare quelli d'iniziativa economica e di proprietà, dando chiara priorità assiologica all'integrità dei sistemi ecologici quale principio della responsabilità personale e collettiva verso, non la natura in sé, ma nei confronti della specie umana che ne è parte.

È urgente, dunque, mutare la collocazione costituzionale dell'ambiente: da mero settore delle politiche a disposizione delle maggioranze a un plesso di situazioni giuridiche soggettive appartenenti alla singola persona e ai soggetti collettivi caratterizzato dall'invulnerabilità.

3. IL BILANCIAMENTO DOPO LA REVISIONE COSTITUZIONALE: L'ITALIA S'È DESTA?

Non si tratta di difendere la Natura in quanto tale intesa come entità esterna a noi, ma di proteggere noi stessi in quanto elementi dell'ecosistema. La preservazione degli equilibri ecosistemici, pur nella loro dinamicità, assurge in questa chiave a bene davvero primario e assoluto che, in quanto tale, impone un bilanciamento diseguale con ogni altra libertà: le libertà non ne saranno compromesse perché il mantenimento degli equilibri ecologici è in realtà una precondizione per il loro stesso esercizio. Non è affatto un'ipotesi immaginifica come talvolta si lascia intendere, dal momento che nel nostro ordinamento è già stato affermato sulla base del previgente art. 9 che l'ambiente fosse «valore primario» «insuscettivo di essere subordinato a qualsiasi altro» (sent. n. 151 del 1986).

Eppure la prima pronuncia della Corte costituzionale che ha utilizzato il nuovo parametro dell'art. 9 proprio per giudicare il primo provvedimento adottato dal Governo appena insediato incidente in materia – il caso di Priolo Gargallo – appare un ossimoro: la sent. n. 105 del 2024, da un lato, giustamente recupera un lontano precedente quale la sent. n. 210 del 1987 in cui la salvaguardia dell'ambiente assurge a «diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività» per poi, però, utilizzare il fallimentare modello ILVA della “ripetuta procrastinazione” condannato addirittura dalla Corte di giustizia pochi giorni dopo⁵.

Quest'ultima ha stabilito infatti che, a fronte di pericoli gravi e rilevanti per l'integrità dell'ambiente e della salute umana, nessuna attività produttiva possa continuare: «dal momento che un livello elevato di protezione della salute umana non può essere conseguito senza un livello elevato di tutela dell'ambiente» l'UE salvaguarda il «diritto di ognuno a vivere in un ambiente atto a garantire la sua salute ed il suo benessere». Sebbene le autorità nazionali competenti dispongano di un «margine di

⁵ CGUE, causa C-626/22, *Ilva e a.*, 25 giugno 2024.

discrezionalità» (concetto ben diverso da assoluta discrezionalità) nell'ambito della valutazione che esse sono chiamate a compiere al fine di determinare le sostanze inquinanti che devono essere oggetto di valori limite di emissione nell'autorizzazione all'esercizio di un'attività, questa discrezionalità si può esercitare solo rispetto alle «sostanze inquinanti che si ritiene abbiano un effetto trascurabile sulla salute umana e sull'ambiente». Alla luce delle non conformi scelte italiane la Corte di giustizia ha dichiarato che, in caso di pericoli gravi e rilevanti per l'integrità dell'ambiente e della salute umana, il termine per applicare le misure di protezione previste dall'autorizzazione all'attività industriale non possa essere prorogato ripetutamente e che, viceversa, sia necessario sospendere le attività inquinanti e, quindi, nocive.

La nostra Corte costituzionale, invece, soltanto una settimana prima - aveva, sì, escluso che fosse legittimo innalzare le soglie legalmente consentite delle sostanze tossiche immesse nelle acque e che il giudice del sequestro (per disastro ambientale) mantenesse intatta la propria autonomia di giudizio e, infine, corretto con un'interpretazione additiva la procrastinazione *sine die* delle attività nocive deliberata dal governo - aveva finito per applicare il modello Ilva della proroga dei tre anni in nome dell'interesse strategico nazionale.

Il bilanciamento in nome dell'interesse nazionale, per di più strategico, operato sull'annoso caso Ilva, come è noto, ha visto un significativo cambio di passo nella giurisprudenza costituzionale che, se dapprima (sent. n. 85 del 2013) aveva accettato l'individuazione governativa dei diritti in bilanciamento (lavoro e salute, due diritti sociali degli inquinati, messi in drammatica opposizione), ha infine colto il ruolo dell'inquinante nell'esercizio della sua iniziativa economica *ex art.* 41, libera sì ma con dei limiti costituzionali quali la libertà, la sicurezza e la dignità dei lavoratori (sent. n. 48 del 2018). Nel 2024 infatti la Corte costituzionale non può non concordare che «rimuovere prontamente i fattori di pericolo per la salute, l'incolumità e la vita dei lavoratori costituisce condizione minima e indispensabile perché l'attività produttiva si svolga in armonia con i principi costituzionali, sempre attenti anzitutto alle esigenze basilari della persona» tra cui si annovera ora, dopo la revisione dell'art. 41 Cost. del 2022, esplicitamente, anche la tutela dell'ambiente e della salute. La sent. n. 105, peraltro, a tal proposito parla di «divieto» di recare danno, andando oltre quindi il mero limite esterno, ma senza giungere a coerenti risultati: oltre a far leva sul «danno» che l'iniziativa economica privata non deve produrre si sarebbe dovuto valorizzare il riferimento alla «utilità sociale» presente nello stesso art. 41 Cost. (LUCIANI 2011) che è nozione che anticipa, rispetto all'evento di degrado, l'esercizio di una libertà così centrale nei modi di produzione, nel modello di sviluppo.

Il bilanciamento operato in Italia sul caso Ilva, d'altra parte, era già stato condannato dalla Corte di Strasburgo: a partire dal caso *Cordella* del 2019⁶ i cittadini ricorrenti hanno ottenuto la condanna dell'Italia per violazione dell'art. 8 CEDU senza, però, significativi cambi di passo dalla nostra Repubblica al punto che la Corte

⁶ *Cordella e altri c. Italia*, 24 gennaio 2019. Analoga la causa coeva *Lina Ambrogi Melle e altri c. Italia*.

Edu è tornata a condannare l'Italia nel 2022 nella causa *Ardimento*⁷ promossa sia da cittadini residenti che da lavoratori dell'acciaieria, titolari di quei diritti sociali (salute e lavoro) messi in contrapposizione dalle istituzioni. La Corte Edu torna a ribadire che lo Stato italiano non è stato in grado di assicurare «il giusto equilibrio tra, da una parte, l'interesse dei ricorrenti a non subire gravi danni all'ambiente che possano compromettere il loro benessere e la loro vita privata e, dall'altra, l'interesse della società nel suo insieme» (§ 174).

Analogamente la Corte di Strasburgo nel citato caso della “terra dei fuochi”, in cui peraltro si fa espresso riferimento alla modifica degli artt. 9 e 41, riscontra una «incapacità sistemica» di rispondere adeguatamente, sia in termini di tempo che di impegno, all'inquinamento noto alle autorità almeno dall'inizio degli anni Novanta, coinvolgendo circa la metà della popolazione della Regione Campania.

Da questa breve panoramica si riesce a cogliere la divaricazione tra governati e governanti a fronte della crisi ecologica con i cittadini che, inascoltati politicamente (quando non repressi), si rivolgono all'autonomia della magistratura il cui operato, a sua volta, è messo in discussione come in un conflitto tra poteri (ONIDA 2013).

4. LA SOVRANITÀ POPOLARE DI FRONTE A UN “PROBLEMA ESISTENZIALE”

A dimostrazione che l'approccio ecocentrico riscrive le categorie di soggetto di diritto, di popolo e di sovranità popolare è interessante richiamare i più recenti sviluppi dei c.d. contenziosi climatici (DI PIERRI 2024) che sono l'altra faccia dei classici conflitti ambientali territorializzati, finora citati. Di fronte all'inerzia delle istituzioni per combattere la crisi climatica nonostante gli obblighi internazionali assunti, parte attiva delle società si è mobilitata alla ricerca di un giudice per intentare processi contro gli Stati al fine di far valere la loro responsabilità per mancato obbligo di fare o operare adeguatamente ovvero contro le imprese, soprattutto contro le c.d. *Carbon Major*, per impedire loro di continuare a inquinare, e contro istituti di credito per farli desistere dal finanziare imprese inquinanti e in particolare quelle fossili.

Non sfugge che tali azioni si scontrino frontalmente con la cultura dell'“atto politico” quale cuore nevralgico della sovranità statale, scompaginando alcune abitudini di pensiero sulla separazione dei poteri e sull'autonomia della politica. Le istituzioni politiche, infatti, contestano ovunque e radicalmente la giustiziabilità delle scelte politiche nazionali in tema di mitigazione climatica, parte saliente della più generale questione ecologica.

Sempre più giudici rigettano, però, le eccezioni di difetto assoluto di giurisdizione sollevate dai governi.

In Europa cominciò nel 2019 la Corte suprema olandese secondo cui la sinergia tra gli impegni assunti con gli Accordi di Parigi e gli obblighi internazionali della CEDU con particolare riferimento ai richiamati artt. 2 e 8 fonda un diritto sog-

⁷ *Ardimento e altri c. Italia*, ricorso n. 4642/17, con rr. n. 37277/16 A.A. e altri c. Italia; n. 48820/19, *Briganti e altri c. Italia* e n. 45242/17, *Perelli e altri c. Italia*.

gettivo, direttamente invocabile dai cittadini dinanzi alle corti nazionali, a che lo Stato si adoperi per adottare tutte le misure necessarie per il rispetto degli obblighi di riduzione delle emissioni di gas serra al fine di contrastare i cambiamenti climatici [*Urgenda c. Paesi Bassi*]⁸.

Il Giudice della CEDU nel 2024 nel caso *KlimaSeniorinnen*⁹ ha poi chiarito che se «l'intervento giudiziario, anche da parte di questa Corte, non può sostituire o supplire alle azioni che devono essere intraprese dai rami legislativo ed esecutivo del governo» «non poteva ignorare il suo ruolo di organo giudiziario incaricato di far rispettare i diritti umani» davanti a «questioni inedite» e «diverse». Fuoriesce dalla discrezionalità politica, però, non solo non intervenire in crisi ambientali specifiche, ma anche nel più generale contrasto al cambiamento climatico, riconoscendo la violazione diretta dell'art. 8 recante il diritto alla vita privata della Convenzione nel comportamento dello Stato svizzero irrispettoso degli obblighi di mitigazione climatica.

Pochi giorni dopo questa decisione che restringe il margine di apprezzamento degli Stati in materia di obblighi di mitigazione climatica ai mezzi, peraltro scientificamente passibili di valutazione come il c.d. Carbon budget (CARDUCCI 2024), con cui raggiungere gli obiettivi prefissati, il tribunale di Roma invece proclamava il proprio difetto assoluto di giurisdizione nel c.d. *Giudizio universale*¹⁰: la domanda era stata proposta nei confronti della Presidenza del Consiglio dei ministri ed aveva ad oggetto l'accertamento della responsabilità extracontrattuale dello Stato per inadempimento dei doveri d'intervento e di protezione contro gli effetti degenerativi dell'emergenza climatica, a tutela dei diritti fondamentali della persona.

Analoga pronuncia non potrà essere emessa a fronte dell'azione risarcitoria contro un grande emettitore come l'ENI per i danni legati ai cambiamenti climatici, per la quale la Corte di Cassazione nel 2025¹¹ ha riconosciuto la giurisdizione del giudice ordinario: il giudice potrà valutare la responsabilità extracontrattuale di imprese e pubbliche amministrazioni basandosi su norme interne (codice civile) e internazionali (Accordo di Parigi, CEDU) per violazioni di diritti fondamentali. In questo processo le pubbliche amministrazioni sono state convenute in qualità, non di istituzioni politiche ma, di azionisti di riferimento dell'ENI, cui gli attori hanno addebitato l'omesso o inadeguato esercizio delle facoltà loro spettanti in qualità di soci

⁸ La Corte Suprema Olandese, Divisione Civile, *Urgenda Foundation*, 20 dicembre 2019, ha condannato lo Stato olandese (tra i paesi maggiormente emissivi del continente) a ridurre del 25% le emissioni di CO₂ nell'atmosfera entro la fine del 2020 e del 40% entro il 2030 a partire da una causa intentata da un'associazione no profit, appunto Urgenda, agendo in nome proprio e per conto di 886 cittadini olandesi.

⁹ Corte Edu, Grande Camera, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland*, 9 aprile 2024, ricorso n. 53600/20, promosso da un'associazione di 2000 donne svizzere con un'età media di 73 anni.

¹⁰ Tribunale di Roma, sezione II civile, 26 febbraio 2024, RG n. 39415 del 2021.

¹¹ Cass., sez. un., n. 2038, 21 luglio 2024.

al fine d'indirizzare l'attività della società partecipata verso il rispetto degli obiettivi climalteranti.

Negli stessi giorni, infine, un altro giudice interveniva in modo significativo: con uno storico parere adottato dalla Corte internazionale di Giustizia richiesto dall'Assemblea generale dell'Onu su impulso dello Stato Vanuatu che, in quanto arcipelago, rischia l'"estinzione climatica"¹². Tale Corte ha riconosciuto che «gli effetti negativi dei cambiamenti climatici, tra cui, tra l'altro, l'impatto sulla salute e sui mezzi di sussistenza delle persone attraverso eventi quali l'innalzamento del livello del mare, la siccità, la desertificazione e le catastrofi naturali, possano compromettere in modo significativo il godimento di alcuni diritti umani, in particolare il diritto alla vita, il diritto alla salute, il diritto a un tenore di vita adeguato, che comprende l'accesso al cibo, all'acqua e all'alloggio, il diritto alla privacy, alla famiglia e alla casa, nonché i diritti delle donne, dei bambini e delle popolazioni indigene». Gli Stati, dunque, hanno specifici doveri giuridici derivanti da trattati ma più in generale dalle consuetudini internazionali a tutela dei diritti umani nella prevenzione e mitigazione dei danni ambientali e climatici.

La Corte conclude ricordando che «le questioni sollevate dall'Assemblea Generale rappresentano più di un problema giuridico: riguardano un *problema esistenziale di proporzioni planetarie* che mette in pericolo tutte le forme di vita e la salute stessa del nostro pianeta» e che «una soluzione duratura e soddisfacente richiede l'umana volontà e saggezza – a livello individuale, sociale e politico – di cambiare le nostre abitudini, i nostri comfort e il nostro attuale stile di vita al fine di garantire un futuro a noi stessi e a coloro che verranno».

In quanto costituzionalisti, potremmo accogliere l'invito e cambiare le nostre abitudini e i nostri comfort, costruendo le basi di una cultura costituzionale in chiave ecocentrica.

BIBLIOGRAFIA

- BIANCALANA C., LADINI R. (2024), *Emergenza lenta. La questione climatica in Italia tra politica, media e società*, Milano, Feltrinelli.
- CARDUCCI M. (2024), *La sentenza KlimaSeniorinnen e il Carbon Budget come presidio materiale di sicurezza, quantitativa e temporale, contro il pericolo e come limite esterno alla discrezionalità del potere*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2.
- CONTI L. (1977), *Visto da Seveso. L'evento straordinario e l'ordinaria amministrazione*, Milano, Feltrinelli.
- CRISAFULLI V. (2015), *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, ora in ID., *Prima e dopo la Costituzione*, Napoli, Editoriale scientifica.
- CRUTZEN P. (2010), *Anthropocene Man*, in *Nature*, 142.
- DE FIORES C. (2021), *Le insidie di una riforma pleonastica. Brevi note su ambiente e Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2.

¹² *International Court of Justice, Advisory Opinion*, 23 luglio 2025.

- DI PIERRI M. (2024), *Il contenzioso climatico. Origine, prospettive e questioni giuridiche*, Napoli, Editoriale scientifica.
- ESPOSITO C. (1948), *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in *Rassegna di Diritto Pubblico*, n. 1.
- FERRARA G. (2005), *Il lavoro come fondamento della Repubblica e come connotazione della democrazia italiana*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, ora in Id., *La crisi della democrazia costituzionale agli inizi del XXI secolo*, Roma, Aracne, 2012.
- GIANNINI M.S. (1949), *Rilevanza costituzionale del lavoro*, in *Rivista giuridica del lavoro*, n. 1-2.
- GISSI A., STELLIFERI P. (2023), *L'aborto. Una storia*, Roma, Carocci.
- GRUSIN R. (ed.) (2017), *Anthropocene Feminism*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- McEWAN C. (2021), *Decolonizing the Anthropocene*, in D. CHANDLER, F. MÜLLER, D. ROTHE (a cura di), *International Relations in the Anthropocene*, London, Springer.
- MORTATI C. (1980), *Art. 1*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Art. 1-12. Principi fondamentali*, 1, Roma, Zanichelli.
- LUCIANI M. (2011), *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, Relazione al Convegno Aic 2011, *Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria*, in *Rivistaaic.it*
- MOORE J.W. (2017), *Antropocene o Capitalocene? Scenari di ecologia-mondo nell'era della crisi planetaria*, Verona, Ombrecorte.
- MORRONE A. (2022), *Fondata sull'ambiente*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 4.
- ONIDA V. (2013), *Un conflitto fra poteri sotto la veste di questione di costituzionalità: amministrazione e giurisdizione per la tutela dell'ambiente. Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 85 del 2013*, in *Rivista AIC*, n. 3.
- PACE A. (2022), *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Padova, Cedam.
- PETTERS MELO M. (2024), *L'Antropocene come sfida cognitiva per la teoria costituzionale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2.
- SENTIERI (2010-2023), *Studio epidemiologico nazionale dei territori e degli insediamenti esposti a rischio da inquinamento*, in *e&P Epidemiologia e Prevenzione*, nn. 6.
- RONCHETTI L. (2024), *Ecocostituzionalismo. La sovranità popolare di fronte alla crisi ecologica*, Napoli, Editoriale scientifica.
- RONCHETTI L. (2025), *Art. 9 Cost.: il topo e la montagna. Cultura e natura per un nuovo umanesimo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2.
- SAITO K. (2024), *Il capitale nell'antropocene*, Torino, Einaudi.

DAI VALORI ALLE POLITICHE: LA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA A FINI SOCIO-AMBIENTALI

Alberto Arcuri*

1. INTRODUZIONE: PERCHÉ E COME RIPRENDERE IL DISCORSO SULLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, NELLA REPUBBLICA FONDATA SULL'AMBIENTE

Cercando di comprendere il significato della revisione che ha codificato i valori ambientali nella Costituzione italiana (l. cost. 1/2022), la speculazione dottrinale si è polarizzata attorno a due posizioni alternative. La prima, ritenendo che la riforma si sia limitata a fotografare l'*acquis* di un diritto costituzionale *vivente* già dalla metà degli anni Ottanta (CECCHETTI 2022, 2024), si è convinta della sua natura meramente dichiarativa-ricognitiva e quindi di poterla ricondurre all'insieme di quelle dette «bilancio» (SILVESTRI 1987). La seconda, al contrario, valorizzandone il carattere prescrittivo-innovativo, ha attribuito alla riforma il compimento di un vero e proprio «salto» rispetto al passato. Dopodiché, come è ovvio, sulla misura e il significato del salto compiuto, le interpretazioni «innovative» non hanno espresso una voce unica, sviluppando percorsi diversi: «moderati» (MARCHETTI 2024)¹, «intermedi» (BIFULCO 2022; 2023)² e «radicali» (MORRONE 2022a; 2022b).

Appartiene a quest'ultima versione la proposta ricostruttiva della Repubblica fondata sull'ambiente, sviluppata, andando al cuore della questione, a partire dall'idea che la revisione abbia introdotto nella Costituzione un nuovo «meta-valore», che ha

* Alma Mater Studiorum - Università degli Studi di Bologna.

¹ Secondo cui, ad esempio, la portata del rinnovamento sta nell'aver determinato (anche in adeguamento agli obblighi europei) un diverso approccio nelle scelte legislative e amministrative, cui sarebbe ora imposta «una prospettiva che guardi al futuro, abbandonando il tradizionale paradigma decisionale basato su scelte di breve periodo che comportano un vantaggio o un consenso in un arco temporale limitato» (p. 13) e che avrebbe ricadute anche nel bilanciamento, che dovrà tener conto, «in maniera maggiore di quanto fatto finora», degli interessi legati alla tutela dell'ambiente (p. 13).

² Ha attribuito alla revisione l'esercizio di una pressione capace di provocare nuovi bilanciamenti, arrivando a parlare di una forma nuova della Repubblica, che permette di ragionare di Stato per l'ambiente o Stato ambientale.

ridefinito in senso ecologico il “patto” repubblicano imponendo, a cascata, un bilanciamento diseguale con gli altri valori.

L'idea che l'iscrizione formale di un valore nella Carta possa essere ridotta alla mera acquisizione di evoluzioni già maturate dalla *living Constitution* non può essere accettata in astratto. Dovendo concepire la Costituzione come il riflesso dello sviluppo naturale e graduale di un gruppo sociale organizzato, si finirebbe per negare la natura «performativa» (MORRONE 2021) della Costituzione repubblicana che invece, condividendo la fondazione “rivoluzionaria” (ACKERMAN 2019) tipica del *Post-war European Constitutionalism*, esprime un'attitudine polemica che si rivolge non solo verso il passato, ma anzitutto verso il presente, prefigurando la realizzazione di una società nuova.

Tanto meno le letture riduzioniste possono essere condivise in concreto. La *vis* polemica della Costituzione si proietta a maggior ragione proprio sulla riforma costituzionale degli artt. 9 e 41 Cost., non solo per il (troppo facilmente trascurato) dato “topografico” (l'essere intervenuta, per la prima, e ancora unica volta, nella parte dedicata ai principi fondamentali della Carta) ma anche, e ancor prima, per la carica assiologica espressa dalla tensione ecologica. Ora che la concezione estrattivista dell'ambiente, motore dell'industrializzazione alla base delle società del *welfare* e dello sviluppo dell'economia dei consumi, è arrivata al punto di modificare gli equilibri ecologici (CRUTZEN-STOERMER 2000), quella ambientale è emersa come la questione cruciale, evocando una necessaria riconciliazione con le grandi tradizioni politiche novecentesche (FELICE 2022). Le stesse alla base delle forze che hanno formato la Costituzione materiale.

L'ipotesi ricostruttiva della Repubblica fondata sull'ambiente può essere inquadrata, infatti, non solo come sviluppo della precedente riflessione costituzionalistica (penso soprattutto ai lavori di Beniamino Caravita con cui ha contribuito a riconfigurare la tutela dell'ambiente come conservazione dell'equilibrio ecologico, fin da CARAVITA 1990) ma anche come un nuovo tentativo di declinare sul terreno giuridico-costituzionale sviluppi extra-giuridici, su tutti quell'insieme di dottrine critiche³ che si è dato il nome di “ecologia politica” (PELLIZZONI 2023) presentandosi come tentativo di decostruire su campi eterogenei la scissione dicotomica tra il sociale e l'ambiente (a partire da cui, in virtù di una fondazione quasi irriflessa, il pensiero occidentale ha sviluppato una comprensione non politica dell'ecologia e non ecologica della politica) per ricomporla in un quadro interpretativo “socio-ecologico” integrato (in cui la biosfera sia considerata non come l'oggetto di un bisogno autonomo e autosufficiente, ma come elemento delle organizzazioni, storiche e storicizzate, in cui hanno luogo le relazioni sociali).

Sebbene non nasca da una prospettiva propriamente giuridica, dunque, all'interno di quel quadro interpretativo socio-ecologico si sviluppa naturalmente una ridefinizione ecologica dei fondamenti del costituzionalismo (eco-costituzionalismo).

³ Nata da tre grandi “fratture teoriche”: l'ecofemminismo (MERCHANT 1990), il pensiero decoloniale (MILLS 2015) e l'eco-marxismo (SAITO 2017; 2023; tradotto in Id. 2024).

L'ambiente, pensato e trattato come fenomeno extra-giuridico separato dalla dimensione politica dell'umano (oggetto del diritto), d'altro canto, rispecchiava quel tradizionale e più generale approccio dicotomico, di matrice antropocentrica. Senza operare una rottura netta, dunque, ma piuttosto reinterpretandone i capisaldi, la nuova prospettiva eco-costituzionale propone una riconsiderazione giuridica dell'ambiente, da sempre inteso come ambito settoriale e tecnico, e ora da ripensare come matrice generale-trasversale e integrata degli studi giuridici, dell'organizzazione del potere e del diritto positivo.

L'idea della rifondazione rappresenta il tentativo di traslare quella riconciliazione sul piano del diritto costituzionale positivo, decostruendo il patto repubblicano, originariamente centrato sul conflitto antropocentrico capitale-lavoro (BIN 2009), per ricostruirlo alla luce del nuovo conflitto esistenziale. Ecco il salto di qualità compiuto dal progetto costituzionale: dalla realizzazione di una società di eguali – perché egualmente liberi dai bisogni materiali che, vanificando il riconoscimento dei diritti (art. 2 Cost.), impediscono il pieno sviluppo della persona e la partecipazione alla *polis* (art. 3 Cost.) – alla «società larga dei viventi, liberata dal bisogno e dai rischi effettivi dell'estinzione» (MORRONE 2022b, 786), realizzando «la pari dignità sociale degli individui, liberandoli dal moltiplicatore di vulnerabilità rappresentato dalla crisi ecologica» (RONCHETTI 2024, 105).

La proposta è evidentemente molto onerosa ma, allo stesso tempo, è molto concreta. Si tratta, in fondo, di inscrivere nel «progetto costituzionale» la transizione ecologica: la volontà di fronteggiare – alla luce del pre-esistente ordine costituzionale – la «recessione ecologica», situazione che la teoria dei *planetary boundaries* (ROCKSTRÖM 2009) ha peraltro provato a rendere misurabile attraverso indicatori quantitativi.

Un salto così impegnativo, ovviamente, implica una concretizzazione altrettanto onerosa. Richiede percorsi di attuazione e integrazione politica che, dalle «vette alpine» (ROMAGNOLI 2015) della Costituzione, portino a valle, al terreno delle politiche pubbliche. La configurazione oggettiva dell'ambiente, propria dei valori che si traducono in principi (dunque non interamente predefinibili in astratto), rinnova così i compiti affidati alle cure della Repubblica (*politics*), attraverso l'elaborazione e l'implementazione di politiche pubbliche (*policies*).

L'effettiva normatività dei principi è coltivata dalle regole e dagli strumenti che la sviluppano (la attuano), dandole svolgimento attraverso i comportamenti concreti. Nello Stato costituzionale, l'opera del coltivare i principi dovrebbe essere politica e, normalmente, legislativa.

Fino ad ora, invece – eccezion fatta per la recente (e insoddisfacente, cfr. ARCURI 2026) istituzione della valutazione di impatto generazionale (VIG) – questa concretizzazione ha invece seguito vie o ultra-statali (europee e internazionali) o impolitiche (*strategic litigation* in testa), che hanno accentuato la pre-esistente attitudine derivata-vincolata delle decisioni politiche dello Stato.

A orientare l'evoluzione in questa direzione ha contribuito sicuramente la dimensione globale e tipicamente «postmoderna» della questione ambientale (DE SADELEER 2006), unita all'alta complessità tecnica dei problemi che evoca. Ha contribuito

però anche, forse, la spinta degli interessi privati a cercare composizioni extra-politiche, preferibilmente giudiziali. Una spinta che, per fare l'esempio più importante, è stata del tutto evidente per la questione climatica (che della tutela dell'ambiente è la parte che ha avuto maggiore popolarità)⁴, largamente riposta sulle spalle "transnazionali" della *climate strategic litigation*. Anzi, proprio la *strategic litigation*, concentrando azioni giudiziarie anche contro gli Stati (*Urgenda, Affaire du siècle, Neubauer, KlimaSeniorinnen*), si è dimostrata (oltre che un virtuoso strumento pro-clima, anche) un tentativo particolarmente problematico di vincolare a obiettivi predeterminati la traduzione della *politics* in *policies* (MACCABIANI-LAURO 2025), peraltro non sempre in base a parametri (indicatori) fissati da organi politici.

Da qui il compito della riflessione teorica di immaginare percorsi di riorganizzazione politica del sistema, per dare al riorientamento del patto repubblicano uno sviluppo politico-legislativo e riportare la sua attuazione dentro il processo politico-democratico della Repubblica e, preferibilmente, dentro le forme del sistema delle fonti del diritto (ARCURI 2024). Tra questi rientra senz'altro la programmazione economica: lo strumento politico-normativo predisposto dalla Costituzione italiana per indirizzare a fini predeterminati l'attività economica, pubblica e privata. Come si sa, infatti, la revisione ha interessato direttamente la programmazione economica (art. 41, comma 3 Cost.), prefigurando, dopo quella fallita negli anni Sessanta-Settanta, una seconda stagione programmatoria.

Per questo mi sembra valga la pena riprendere il discorso sulla programmazione, provando a riattualizzarlo quale strumento di attuazione politica della revisione (in coerenza con la premessa teorica assunta) attraverso la conformazione ecologica dell'economia e del modello di sviluppo capitalistico. Si tratta, dunque, di rispondere a una esigenza conoscitiva che, in fondo, è di tipo ermeneutico: comprendere il significato prescrittivo e l'effettiva capacità precettiva della rinnovata prospettiva ecologica verso cui la programmazione è stata espressamente rivolta dal nuovo art. 41, comma 3 Cost.

Al fine di esaminare la natura giuridico-costituzionale del programma e di delineare il suo tracciato teleologico, l'esposizione verrà sviluppata in due macro-parti. La prima (par. 2) consisterà in un'analisi retrospettiva, dedicata alla ricostruzione del quadro precedente alla revisione, attraverso la definizione degli elementi che, caratterizzandolo, hanno dato forma al "modello costituzionale" delle origini. La seconda (par. 4), invece, consisterà nel tentativo prospettivo di definire il contenuto della ridefinizione finalistica della programmazione, ossia il contenuto dello scopo verso cui deve indirizzare e coordinare l'attività economica dopo la riforma

⁴ Va a questo proposito va chiarito il possibile equivoco legato al silenzio della Costituzione in materia climatica. Come è stato fatto notare da BIFULCO 2023, 139 ss., la revisione ha certamente riguardato il clima, il quale, dipendendo anche da fattori antropici (soprattutto l'uso di combustibili fossili), è insieme fine e pre-condizione della tutela dell'ambiente, della biodiversità e (soprattutto) degli ecosistemi (i c.d. *tipping point* dell'IPCC segnano le soglie oltre cui il cambiamento climatico sconvolge gli ecosistemi). Tra ambiente e clima c'è una interdipendenza insolubile: le condizioni climatiche, come incidono sui fattori ambientali (in particolare sugli ecosistemi), dipendono da questi per la loro conservazione.

degli artt. 9 e 41 Cost. Nel mezzo un ponte (par. 3), per comprendere le ragioni e le coordinate a partire da cui ripensare, dopo la crisi degli anni Settanta, una programmazione possibile in un contesto radicalmente diverso da quello in cui era stato pensato.

2. PARTE RETROSPETTIVA: IL MODELLO COSTITUZIONALE DELLE ORIGINI

L'esigenza di ricostruire il "modello costituzionale" originario si spiega per due ragioni. Quella, per certi versi ovvia e di natura logica, per cui se si vuole comprendere la portata di una trasformazione occorre ricostruire la base teorico-normativa a partire da cui viene misurata. L'altra, forse meno ovvia, è invece legata a un dato di sostanza, ossia alla peculiarità della Costituzione della Repubblica italiana, che in materia di programmazione economica ha espresso fin da subito un contenuto esemplare (anche rispetto alle Costituzioni "vicine"), e dunque particolarmente oneroso.

Ricostruire il modello costituzionale delle origini significa ricostruire le coordinate (le caratteristiche) essenziali che ne hanno tracciato la forma, e che si possono trarre dalle questioni su cui si è misurata la discussione costituente e la prima riflessione repubblicana. Sono quattro, in particolare: (a) la fondazione teleologicamente orientata dello strumento e il significato del suo fine (sociale); (b) la necessità-doverosità (in senso giuridico) della programmazione, in quanto espressione di un compito dello Stato; (c) la capacità dei programmi di esprimere doverosità-prescrittività (in senso giuridico), nei confronti anche dei privati; e infine (d) la forma e la "forza normativa" della legge-programma.

(a) *La fondazione teleologicamente orientata dello strumento e il significato del suo fine (sociale)*

La programmazione di cui all'art. 41, comma 3 Cost. non è un metodo decisionale (per cui, come ricorda GIANNINI 1983, 629, ogni oggetto di attività umana è possibile oggetto di pianificazione), ma uno strumento politico-legislativo di diritto costituzionale positivo, che assume significato in quanto teleologicamente orientato. Nonostante alcuni primi tentativi di cercare il significato della parola "sociale" dentro l'art. 41 Cost., e in particolare in una dimensione "collettiva", ricavata per contrasto con quella individualistica, tipica dell'attività economica privata (SPAGNUOLO VIGORITA 1959, 62; NATOLI 1955, 91), già a partire dall'inizio degli anni Sessanta (e in particolare, sicuramente da PREDIERI 1963 in avanti) ha iniziato a consolidarsi la convinzione di dover prendere quel significato fuori dalla disposizione, ricostruendolo attraverso il raccordo con i principi fondamentali della Costituzione.

Ne derivò un contenuto che, in fondo, era il risultato di una proiezione in scala del fine complessivo della Costituzione: la trasformazione della società, complessivamente considerata, da parte dello Stato, tramite la progressiva eliminazione degli ostacoli (art. 3) che limitano di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini (art. 2).

In buona sostanza: benessere e redistribuzione della ricchezza⁵. La programmazione finiva così per replicare, però concretizzandola, l'attitudine polemica espressa dalla «coppia assiologica fondamentale» (riprendendo l'espressione spesso usata da Antonio Ruggeri) della Costituzione.

Lo sviluppo di questa operazione teorica fu possibile perché poté avvalersi (anche esplicitamente, cfr. PREDIERI 1963, 197) di una riflessione che, a fronte dell'esistenza di una Costituzione appositiva di fini generali, affidò al ripensamento repubblicano della categoria dell'indirizzo politico il compito fotografare il processo di svolgimento dei precetti costituzionali (già MORTATI 1952, e poi ancora 1969). Per poter pensare quella proiezione di contenuto, infatti concepire la Costituzione come limite del potere non è sufficiente. Occorrono, a monte, le categorie e il linguaggio per comprenderla come predisposizione di fini generali, come teleologia del potere (CRISAFULLI 1952, 72; MORRONE 2021).

(b) *La doverosità, in senso giuridico, della programmazione, in quanto espressione di un compito dello Stato*

Fu più facile, a questo punto, convincersi della doverosità della programmazione, concepire cioè i programmi di cui all'art. 41, comma 3 Cost. come esercizio di un compito-dovere dello Stato, derivato dal compito di trasformare la società.

A questo portavano, d'altro canto, tutti i percorsi interpretativi possibili.

Questo dice il testo: «la legge», è scritto nell'art. 41, comma 3 Cost., «determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali». L'uso dell'indicativo in una disposizione normativa assume inevitabilmente la riconfigurazione imperativa, tipica della prescrizione. Quando una disposizione normativa si vuole riferire a una eventualità, come si sa, deve farlo espressamente (e lo fa: l'art. 39 Cost. dice che i sindacati «possono» stipulare, l'art. 42 Cost. che la proprietà privata «può essere» espropriata, l'art. 43 Cost. che la legge «può riservare o trasferire» imprese). Nemmeno deve essere equivocado l'uso della parola «opportuni», che nell'art. 41, comma 3 Cost. evidentemente non riguarda la decisione sul mezzo, ma il rapporto tra il mezzo e il fine.

Alla stessa conclusione si arriva seguendo la strada “teleologica”: la costituzionalizzazione della programmazione, d'altra parte, non avrebbe altrimenti avuto senso, non essendovi motivi per ritenere necessaria un'autorizzazione costituzionale alla programmazione.

L'interpretazione sistematica della Costituzione, ossia il raccordo dell'art. 41 Cost. con i principi fondamentali, infine, è se possibile ancora più chiara, facendo della programmazione strumento del compito affidato alla Repubblica dagli artt. 2 e 3 Cost.

⁵ La prima versione della disposizione che poi diventò l'art. 41, comma 3 Cost., agganciava espressamente la programmazione «allo scopo di garantire il diritto al lavoro di tutti i cittadini», e a questo riferiva il «massimo rendimento per la collettività». Cfr. VERDOLINI 2025, 37.

(c) *La capacità di esprimere doverosità-prescrittività giuridica, anche nei confronti dei privati*

C'è poi la questione attinente al contenuto del programma: se cogente o meramente strategico-orientativo, del suo contenuto.

Dalla prima riflessione repubblicana si trae un'opinione comune (peraltro c'era già stata la sent. n. 35 del 1961, in cui la Corte aveva parlato di «natura di regolamentazione preventiva»). Il programma di cui all'art. 41, comma 3 Cost. è uno strumento che implica, almeno in astratto, l'espressione di una forza vincolante (PREDIERI 1963, 219; BARBERA 1968, 18 e GUARINO 1963, 44) strutturalmente diversa da quella espressa dai limiti di cui al comma 2, ma ugualmente prescrittiva, anche nei confronti dei privati (BACHELET 1961, 922 ss.; PREDIERI 1963, 259). Alla luce di questa premessa può essere correttamente compresa la definizione (molto diffusa) del programma come atto di indirizzo in senso normativo, la cui normatività (nel senso di diretta vincolatività) è confermata dalla sua necessaria estrinsecazione per legge (per la riserva di legge posta dall'art. 41, comma 3 Cost.). La legge di piano (la «sola legge di indirizzo alla quale si possa riconoscere senza discussione carattere innovativo» secondo PREDIERI 1963, 344) è, si potrebbe dire, metodo dell'indirizzo politico inteso in senso normativo, dunque anche come attuazione. Non a caso, nella voce enciclopedica MARTINES 1971 richiama proprio l'art. 41, comma 3 Cost. come caso in cui il Parlamento interviene in una fase intermedia fra la determinazione dei fini e l'attuazione degli stessi.

Ovviamente si tratta del contenuto astratto, sarà poi l'organo legislativo a determinare in concreto la sostanza del programma. Il fatto che i programmi siano naturalmente portati ad esprimere anche un contenuto orientativo (o comunque non sempre sovrapponibile allo schema classico del comando), però, oltre a non essere vero in assoluto, non corrisponde nemmeno alla pur breve esperienza italiana. Tanto che, dopo aver ribadito l'astratta prescrittività del programma, lo stesso Predieri quella caratteristica la dimostrò in concreto (e in termini descrittivi), mappando le disposizioni direttamente precettive contenute nella l. n. 685 del 1967 (PREDIERI 1967, 77).

Nel suo lavoro più ampio, peraltro, lo stesso Predieri si è poi dedicato a ricostruire la «singolare» struttura della prescrittività del piano, caratterizzata per la determinazione (anche) di c.d. ablazioni di facoltà (PREDIERI 1963, 47). Prescrizioni cioè che non incidono su beni (immobili, come nell'espropriazione o mobili, come nel prelievo fiscale), ma su facoltà. Ferma la libertà dell'iniziativa economica, cioè, il programma può imporre all'iniziativa liberamente intrapresa, un certo modo o determinate cose da fare.

(d) *La forma e la "forza" della legge di piano*

Dietro la questione della forma del programma la dottrina ha affrontato due problemi.

C'era il problema di assicurare al Parlamento la determinazione del contenuto del programma (a partire dalla determinazione dell'indirizzo pianificatorio), facilmente risolta per la presenza di una riserva di legge, che bastava intendere nel senso più rigoroso di legge parlamentare ordinaria. Era stata questa, d'altro canto, la ragione su cui si era da poco formato il compromesso costituente (cfr. VERDOLINI 2025), raggiunto proprio attraverso la sostituzione della parola "Stato" (contenuta nella prima formulazione) con la parola "legge".

C'era poi il problema di assicurare alla legge-programma la capacità di vincolare le decisioni successive, non solo amministrative ma anche legislative, che richiese invece, un percorso teorico un po' più articolato. Il punto di partenza fu il «contenuto tipizzato» (PREDIERI 1963, 348; in generale 308 ss.) della legge-programma a cui, in quanto legge di indirizzo, doveva ascrivere una forza peculiare, tale da consentire modificazioni solo ad opera di una legge di uguale carattere. È dalla determinazione costituzionale del contenuto della legge che si trasse il potenziamento della sua forza. Come si sa, è stato poi BARBERA 1968 a portare a compimento la questione della collocazione della legge-programma nel sistema delle fonti. Cosa che fece ricavando dal dato sostanziale una posizione formalmente sovraordinata, da cui alla legge-programma derivava «l'idoneità giuridica a vincolare l'attività del legislatore stesso» (BARBERA 1968, 52-54). La conseguenza, sul piano giuridico-costituzionale, è ovviamente la possibilità per la Corte costituzionale di comprendere la legge di piano come parametro interposto di costituzionalità rispetto all'art. 41, comma 3 Cost.

3. INTERLUDIO

3.1. La crisi del modello di ieri

Come noto, questo modello ha maturato un'esperienza molto breve. La parabola della programmazione in Italia ha seguito, infatti, una traiettoria di lenta e progressiva maturazione, con le prime sperimentazioni settoriali degli anni Quaranta-Cinquanta (il *Programma settennale di costruzioni edilizie per i lavoratori* del 1949 o il *Piano decennale per la scuola* del 1958) che è culminata nel grande precedente della legge (di piano) n. 685 del 1967 (*Approvazione del programma economico nazionale per il quinquennio 1966-1970*) ed è stata poi improvvisamente interrotta dal fallimento del c.d. "Progetto 80", elaborato dal Ministero del Bilancio e della Programmazione economica tra il 1969 e il 1971 e mai diventato legge.

Ripercorrendo la parabola della crisi, che peraltro ha riguardato similmente e contestualmente anche altri ordinamenti⁶, l'impressione che si ricava è che la sua traiettoria sia dipesa non tanto da cause interne al modello (che pure evidentemente non manca di criticità), quanto più da fattori esterni. Non si può non vedere, d'altro canto, la coincidenza temporale tra la crisi del modello e l'affermazione di un processo storico che ha revocato i presupposti su cui quello era stato costruito.

⁶ Di cui in Europa la più significativa è stata quella francese (PREDIERI 1963, 82-85).

Quel modello, in effetti, era stato costruito su presupposti che erano rimasti per lo più impliciti.

Anzitutto, il modello costituzionale della programmazione postulava un collegamento di diretta derivazione con una “certa” Costituzione economica, di tipo “misto” (PREDIERI 1963, 17). È un punto ricco di implicazioni sostanziali. La programmazione, infatti, in astratto è un metodo di assunzione delle decisioni del tutto neutro, che assume un significato politico solo nella dimensione “positiva”, e per derivazione del modello politico-economico in cui si inserisce, che determina le tipologie di regolazione e di intervento da predisporre (se di dirigismo, di intervento, di regolazione, di incentivo e così via). La programmazione dell’art. 41, comma 3 Cost., cioè, non è un metodo, è uno strumento di diritto positivo con un preciso significato politico “sostanziale”, che deriva dall’essere collocato in una Costituzione economica “mista”. È, in particolare, strumento della direzione centralizzata dello Stato, che si confronta con il limite (esterno) del pluralismo economico.

È abbastanza chiaro poi come quel modello avesse assunto a presupposto (nel modo irriflesso e implicito di ciò che è inevitabile) un “certo” sistema economico-produttivo, e in particolare quello con cui si confrontavano le aspirazioni ordinarie della Costituzione: la società industriale del primo Novecento (PREDIERI 1963, 2). La scrittura della Costituzione italiana avvenne in un momento in cui il processo di industrializzazione era stato compiuto da poco. Nemmeno un secolo prima l’Italia era ancora un Paese agrario, con poche infrastrutture industriali e civili (peraltro concentrate nel triangolo nord-occidentale). La direzione dell’economia, di cui la programmazione è strumento, è programmazione di quel sistema economico, attraverso gli strumenti che in quel sistema funzionano (alcuni dei quali peraltro a loro volta costituzionalizzati: la proprietà pubblica, la nazionalizzazione, la partecipazione imprenditoriale, la collettivizzazione di cui all’art. 43 Cost., l’espropriazione di cui all’art. 42, comma 2, la ristrutturazione della proprietà agraria di cui all’art. 44 Cost., gli aiuti di Stato in settori strategici e così via).

Con quella società, inoltre, lo Stato programmatore intratteneva un rapporto di diretta e autonoma comunicazione, complicato solamente dalla necessità di coordinarsi (all’inizio ovviamente sulla carta) con il livello locale e di agire alla luce delle regole internazionali che iniziavano a essere prodotte dall’integrazione tra gli Stati membri delle Comunità europee.

Infine, il programma economico di cui all’art. 41, comma 3 Cost., pensava di relazionarsi con una legge di bilancio ancora intesa (in base a schemi che erano più vicini all’epoca liberale che all’effettiva realtà repubblicana) in senso meramente formale e vincolata all’ordinamento esistente.

Viene piuttosto facile, a questo punto, comprendere che i tempi della legge di piano pensata dai costituenti e dai primi studiosi sono lontani quanto i suoi presupposti. I fatti sono noti. Li menziono in ordine sparso ma sono evidentemente parti di un processo unitario: l’integrazione europea che iniziava l’accelerazione che l’avrebbe portata fino al tornante *Maastricht*; la conseguente omogeneizzazione (in senso liberista) delle politiche economiche in Europa, con radicale ridefinizione in senso

“regolatore” del ruolo dello Stato in economia; la fine del sistema di tassi di cambio fissi ancorati al dollaro (che STREECK 2016, 68 e 100, individuò come il momento del passaggio dallo «Stato fiscale», che basa le sue capacità finanziarie sul prelievo fiscale, allo «Stato debitore», le cui prestazioni sono condizionate dalla capacità di rifinanziare il debito sul mercato) e il successivo divorzio tra Banca d'Italia e Tesoro del 1981; la nascita delle Regioni, pensate proprio come enti di governo e programmazione; la progressiva fuoriuscita del bilancio dal paradigma della legge solo formale e la sua evoluzione in senso innovativo-normativo; fino alle più sfuggenti, ma non per questo meno effettive, ristrutturazioni globali del mercato, che hanno aperto il «vaso di pandora della libera circolazione dei capitali finanziari» (LOSURDO 2016, 6), che ha ulteriormente favorito la «fuoriuscita dell'economia dal contenitore statale» e la «tendenziale affermazione della sua autonomia e autosufficienza rispetto al processo politico» (FERRARESE 2000, 8), rompendo «l'unità (*Einheit*) di ordinamento (*Ordnung*) e localizzazione (*Ortung*)» (MORRONE 2012, 832), su cui si fonda il potere dello Stato moderno.

3.2. LA PROGRAMMAZIONE POSSIBILE, OGGI

Il punto, insomma, è che questo processo di radicale trasformazione ordinamentale (e per molti aspetti nel senso proprio del diritto costituzionale), fa sì che oggi, se si vuole riprendere il discorso sulla programmazione in un modo che sia minimamente significativo, si deve ripensare il modello alla luce di coordinate nuove. Quindi, riducendo al minimo indispensabile, in base a: (1) una ri-configurazione multilivello che assicuri la partecipazione della pluralità di livelli istituzionali inevitabilmente coinvolti; e (2) un'interazione con la programmazione di bilancio.

Il tentativo di riconsiderare lo strumento programmatico alla luce del nuovo contesto è ovviamente molto facilitato dalla possibilità di un conforto con l'esperienza, che in Europa ha visto una riscoperta del metodo programmatico in risposta alle crisi occorse nel biennio precedente la revisione dell'art. 41 Cost. Il grande riferimento è ovviamente il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, adottato nel quadro del programma europeo *Next Generation EU*.

Da quell'esperienza, seppur di carattere temporaneo, si può senz'altro ricavare un caso di studio sulla programmazione possibile oggi (PILUSO 2024), da cui emergono almeno tre criticità, che impediscono l'incastro con il modello.

La prima, non sorprendentemente (ARCURI 2024, 313), riguarda la forma, estranea (quindi in violazione) alla riserva posta dall'art. 41, comma 3 Cost.. Non convince affatto la tesi della legificazione implicita *de relato* (DE LUNGO 2023, 25) ad opera dei decreti-legge (e le relative leggi di conversione) che hanno regolato la *governance* del piano: il d.l. n. 77 del 2021 prima, il d.l. n. 13 del 2023, poi. Oltre a essere molto dubitabile sul piano descrittivo, soprattutto perché i decreti-legge non fanno quello che avrebbero dovuto fare per legificare il piano, ossia allegarlo o comunque riprodurre il contenuto (così, criticamente PILUSO 2024, 15) questo percorso rico-

struttivo finisce, per paradosso, per aiutare a rappresentare lo scontro con la riserva di legge, che l'art. 41, comma 3 Cost. ha previsto, come detto, non per dare qualsivoglia forma primaria al piano, ma per assicurare al Parlamento la sostanziale determinazione del suo contenuto, tramite legge ordinaria (BARBERA 1968, 8). La ratifica *ex post* non sarebbe bastata in generale, quindi, e tanto meno può bastare quella svolta da un decreto-legge (che per di più non ha nemmeno formalmente recepito il piano).

Ci sono poi altri due problemi che riguardano la sostanza.

Uno attiene al notevolissimo restringimento dello spazio di agibilità politica dello Stato. La lettura che ha accolto il PNRR come espressione di un auspicabile metodo di governo integrato euro-nazionale (LUPO 2024; BARTOLUCCI 2024), appare infatti molto generosa rispetto al ruolo dello Stato. Anche a non considerare che la vincolatività giuridica del Piano è interamente derivata da fonti europee (come noto, dalla decisione di esecuzione del Consiglio dell'Unione Europea), il procedimento negoziato di predeterminazione dei fini è stato fortemente etero-diretto da *Bruxelles* (cfr. ARCURI 2024, 303), residuando per lo Stato un'attività di governo di natura essenzialmente para-amministrativa (lo Stato ha assunto perfino un impegno nei confronti della Commissione rispetto alla scelta delle fonti del diritto da impiegare), peraltro circondata da una fitta rete di condizionalità (la Commissione autorizza semestralmente l'erogazione dei fondi agli Stati membri solo se risultano conseguiti, in maniera soddisfacente, le *milestones* e i *target* previsti nel Piano nazionale). Dell'idea della sussidiarietà nell'integrazione pluralistica (MORRONE 2007) resta poco, mentre la «sperimentazione di un modello proto-federale» (CAVASINO 2022, 248), richiederebbe, al contrario, un altro impegno dei processi politico-democratici dello Stato (oltre che un coinvolgimento più significativo del Parlamento).

L'altro attiene al contenuto del piano che presenta due volti: uno imperativo e (altamente) prescrittivo per il potere pubblico (di governo e amministrativo), l'altro indicativo e incentivante per il privato (CLARICH 2021; D'ALBERTI 2023; VERDOLINI 2025), dimostrando una comprensione (tutt'al più) regolatoria, comunque, indiretta, dell'intervento pubblico nell'economia. Riprendendo le classificazioni tradizionali, Predieri lo avrebbe definito un programma in senso solo "indicativo" (PREDIERI 1963, 217), riservando la forza imperativa alla «attività dei pubblici poteri che il piano limita, condiziona, dirige, con una efficacia vincolante, di grado maggiore o minore a seconda dei piani (e degli autori), senza imporre i fini [...] o anche limiti ai privati [...]».

4. PARTE PROSPETTICA: RIDEFINIRE I FINI DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, NELLA REPUBBLICA FONDATA SULL'AMBIENTE

Tutto questo considerato, il problema di oggi è provare a ricostruire il contenuto dello scopo verso cui i programmi dovrebbero (*rectius*: devono) indirizzare e coordinare l'attività economica. Cosa significa, quindi, e che ricadute precettive ha prodotto, la riconfigurazione (anche) "ambientale" del fine "sociale" della programmazione?

Il modo migliore per risolvere la questione credo sia quello di copiare il metodo usato dalla prima dottrina: uscire dall'art. 41 Cost., e proiettare sul fine della pro-

grammazione il nuovo orizzonte performativo della Costituzione. Si tratta, cioè, di aggiungere agli artt. 3 comma 2 e 2 Cost., l'art. 9 comma 3 Cost., e poi declinare in concreto il «nesso» che, discendendo logicamente dal generale al particolare, lega la revisione degli artt. 9 e 41 Cost. (BUZZACCHI 2023, 208).

Si tratta, dunque, di riprendere il contenuto del patto rifondato: la «società larga dei viventi, liberata dal bisogno e dai rischi effettivi dell'estinzione» (MORRO-NE 2022b, 786), tramite garanzia «della pari dignità sociale degli individui, *liberati* dal moltiplicatore di vulnerabilità rappresentato dalla crisi ecologica» (RONCHETTI 2024, 105).

La cosa interessante è che, coscientemente o meno, il dato testuale lasciato dalla revisione conferma la lettura socio-ecologica integrata. Il rinnovamento del fine della programmazione di cui all'art. 41, comma 3 Cost. è avvenuto infatti non attraverso la giustapposizione dei «fini ambientali» a quelli «sociali», ma legando l'aggettivo «ambientali» all'altro aggettivo attraverso la congiunzione «e» (ne aveva derivato un significato ermeneutico già CECCHETTI 2022, 147 ss.). Nella disposizione costituzionale le due finalità non sono scisse in un'alternativa dicotomica (o l'una, o l'altra) come se lo sviluppo economico potesse essere indirizzato alternativamente verso il fine sociale o verso il fine ambientale. Il compito esplicitamente attribuito ai programmi economici è di perseguirle insieme, integrandole e armonizzandole. Questo il punto: «i fini ambientali non possono costituire un obiettivo autonomo, ma debbono essere realizzati congiuntamente ai fini sociali, assicurando che la transizione ecologica verso cui deve essere indirizzato lo sviluppo dell'economia proceda di pari passo con lo sviluppo sociale e con una specifica attenzione alle esigenze di giustizia, di equità nell'allocazione dei costi e di eguaglianza sostanziale» (CECCHETTI 2022, 147).

Probabilmente nei desideri del legislatore storico non c'era questo significato teorico-normativo, eppure il risultato prodotto è importante, anche perché non è scontato. Tanto è vero che, tre anni più tardi, la disposizione istitutiva del primo strumento pensato (non benissimo e non solo) per dare attuazione positiva al nuovo art. 9 comma 3 Cost. ha fatto in questo senso un notevole passo indietro, replicando (con altrettanto probabile inconsapevolezza) la vecchia concezione settoriale dell'ambiente. Mi riferisco all'art. 4, l. n. 167 del 2025, che al comma 1 istituisce la valutazione di impatto generazionale (VIG), un'analisi preventiva sugli effetti ambientali «o» sociali degli atti normativi del Governo, e al comma 4 attribuisce alla disgiunzione un preciso significato prescrittivo, prevedendo la sua necessità per i casi in cui l'atto determini effetti significativi «di tipo ambientale o sociale».

Ne conseguono cose forse banali, ma importanti: per la programmazione di cui all'art. 41, comma 3 Cost. l'ambiente non è oggetto dei programmi (la programmazione non è ambientale) ma è il fine (la programmazione è economica a fini ambientali) non autonomo (la programmazione è economica a fini socio-ambientali) dei programmi. Nel fine socio-ecologico, dunque, l'ambiente non assume un significato settoriale, ma integrato. È ovvio allora, ma vale la pena ribadirlo, che le esperienze di programmazione ambientale (tra cui il *Green Deal*, per intendersi) non esauriscono

e non si sovrappongono al paradigma di cui all'art. 41, comma 3 Cost., che è inevitabilmente un paradigma "globale", il cui oggetto, appunto, è l'attività economica, sia pubblica, che privata.

È questa programmazione economica "globale" a fini socio-ambientali lo strumento deputato a rinnovare il significato dell'intervento dei poteri pubblici nell'economia, essendo dotato di una carica tale da poter generare «una vera e propria rivoluzione destinata a modificare la Costituzione economica del nostro Paese» (DE LEONARDIS 2021), orientandola alla transizione ecologica⁷. A realizzare un nuovo modello di sviluppo economico, verso la transizione descritta da Francesco De Leonardis come il passaggio «dal modello teorico dello Stato del benessere a quello dello Stato circolare o, in altri termini, dal *Welfare State* all'*Environmental State*» (DE LEONARDIS 2021, 797; cfr. anche 2017, 163).

A concretizzare, cioè, il progetto su cui è fondato il nuovo patto repubblicano.

BIBLIOGRAFIA

- ACKERMAN B. (2019), *Revolutionary Constitutions. Charismatic Leadership and the Rule of Law*, Cambridge-London, Harvard University Press.
- ARCURI A. (2024), *La forma delle fonti. La problematica del potere normativo nello Stato membro dell'Unione europea*, Bologna, Bologna University press.
- ARCURI A. (2026), *Chi la dura la vince? Brevi annotazioni a margine della l. n. 167/2025, su semplificazione e miglioramento della qualità della normazione*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1.
- BACHELET V. (1961), *Legge, attività amministrativa e programmazione economica*, in *Giurisprudenza costituzionale*.
- BARBERA A. (1968), *Leggi di piano e sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè.
- BARTOLUCCI L. (2024), *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione Europea*, Torino, Giappichelli.
- BIFULCO R. (2023), *Ambiente e cambiamento climatico nella costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, n. 3.
- BIFULCO R. (2022), *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, n. 11.
- BIN R. (2009), *Lavoro e Costituzione: le radici comuni di una crisi*, in G.G. BALANDI, G. CAZZETTA (a cura di), *Diritto e lavoro nell'Italia repubblicana*, Milano, Giuffrè.
- BUZZACCHI C. (2023), *Attività economiche e ambiente nel prisma (o mantra?) della "sostenibilità"*, in *Rivista AIC*, n. 4.
- CARAVITA B. (1990), *Diritto pubblico dell'ambiente*, Bologna, Il Mulino.
- CAVASINO E. (2022), *L'esperienza del PNRR: le fonti del diritto dal policentrismo alla normazione euro-governativa*, in *Rivista AIC*, n. 3.
- CECCHETTI M. (2022), *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, n. 1.
- CECCHETTI M. (2024), *Emergenze e tutela dell'ambiente: dalla "straordinarietà" delle situazioni di fatto alla "ordinarietà" di un diritto radicalmente nuovo*, in *Federalismi.it*, n. 17.

⁷ Quello della programmazione è peraltro uno dei profili della revisione del 2022 a cui anche le interpretazioni ricognitive hanno riconosciuto una carica innovativa. Cfr. CECCHETTI 2022, 146.

- CLARICH M. (2021), *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale*, in *Astrid Rassegna*, n. 12.
- CRISAFULLI V. (1952), *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, Giuffrè.
- CRUTZEN, P.J., STOERMER E.F. (2000), *The Anthropocene*, in *Global Change Newsletter*, v. 41.
- DE LEONARDIS, F. (2021), *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Diritto Amministrativo*, n. 4.
- DE LEONARDIS F. (2023), *Lo Stato ecologico, Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato*, Torino, Giappichelli.
- DE LUNGO D. (2023), *I rapporti tra Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e sistema delle fonti statali: dinamiche, condizionamenti e prospettive*, in D. DE LUNGO, F.S. MARINI (a cura di) *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Torino, Giappichelli.
- DE SADELEER N. (2006), *I principi ambientali fra moderno e post-moderno*, in D. AMIRANTE (a cura di), *La forza normativa dei principi. Il contributo del diritto ambientale alla teoria generale*, Padova, Cedam.
- D'ALBERTI M. (2023), *Il PNRR nel contesto delle pianificazioni*, in *Federalismi*, n. 5.
- FELICE E. (2022), *La conquista dei diritti*, Bologna, Il Mulino.
- FERRARESE M.R. (2000), *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società trans-nazionale*, Bologna, Il Mulino.
- GIANNINI M.S. (1983), *Pianificazione*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIII, Milano, Giuffrè.
- GUARINO G. (1963), *Imprese pubbliche e programmazione: aspetti giuridici*, in AA.VV., *Piano economico e impresa pubblica*, Torino, Bollati Boringhieri.
- LOSURDO F. (2016), *Lo Stato sociale condizionato. Stabilità e crescita nell'ordinamento costituzionale*, Torino, Giappichelli.
- LUPO N. (2024), *Il nuovo "metodo di governo" delineato dal PNRR e i suoi incoraggianti primi passi*, in P. BILANCIA (a cura di), *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello*, Il Mulino, Bologna.
- MACCABIANI N., LAURO A. (2025), *Gli indicatori ambientali: verso una "rappresentanza di risultato"?*, in *Federalismi.it*, n. 3.
- MARCHETTI G. (2024), *Il "principio fondamentale ambientalista" nella prospettiva multilivello e il suo impatto sull'assetto costituzionale*, Torino, Giappichelli.
- MARTINES T. (1971), *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia del diritto*, XXI, Milano, Giuffrè.
- MERCHANT C. (1990), *The death of nature: women, ecology and the scientific revolution*, San Francisco, HarperOne.
- MILLS C.W. (2015), *Decolonizing western political philosophy*, in *New political science*, 37, 1.
- MORRONE A. (2021), *Costituzione*, in C. CARUSO, C. VALENTINI (a cura di), *Grammatica del Costituzionalismo*, Bologna, Il Mulino.
- MORRONE A. (2007), *Il principio di sussidiarietà e l'integrazione europea pluralistica*, in E. CASTORINA (a cura di), *Profili attuali e prospettive di diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli.
- MORRONE A. (2022a), *La Costituzione del lavoro e dell'ambiente. Per un nuovo contratto sociale*, in *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, n. 4.
- MORRONE A. (2022b), *Fondata sull'ambiente*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 4.
- MORRONE A. (2012), *Teologia economica v. Teologia politica? Appunti su sovranità dello Stato e diritto costituzionale globale*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4.
- MORTATI C. (1952), *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam.
- NATOLI U. (1955), *Limiti costituzionali dell'autonomia privata nel rapporto di lavoro*, Milano, Giuffrè.
- PELLIZZONI L. (a cura di) (2023), *Introduzione all'ecologia politica*, Bologna, Il Mulino.

- PILUSO P. (2024), *Contributo allo studio della natura giuridica del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2.
- PREDIERI A. (1967), *Il programma economico 1966-1970. Aspetti giuridici*, in AA.VV. (a cura di), *Il programma economico 1966-1970: legge 27 luglio 1967 n. 685*, Milano, Giuffrè.
- PREDIERI A. (1963), *Pianificazione e Costituzione*, Milano, Edizioni di Comunità.
- ROCKSTRÖM J. et al. (2009), *A Safe Operating Space for Humanity*, in *Nature*, vol. 461.
- ROMAGNOLI U. (2015), *La ruga dello statuto dei lavoratori*, in *Diritti lavori mercati*, vol. 13, 1.
- RONCHETTI L. (2024), *Ecocostituzionalismo. La sovranità popolare di fronte alla crisi ecologica*, Napoli, Editoriale scientifica.
- SAITO K. (2024), *Il capitale nell'antropocene*, Torino, Einaudi.
- SAITO K. (2017), *Karl Marx's Ecosocialism. Capital, nature, and the unfinished critique of political economy*, New York, Monthly Review Press.
- SAITO K. (2023), *Marx in the Anthropocene. Towards the idea of degrowth communism*, Cambridge, Cambridge University Press.
- SILVESTRI G. (1987), *Spunti di riflessione sulla tipologia e sui limiti della revisione costituzionale*, in AA.VV., *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, II, Milano, Giuffrè.
- SPAGNUOLO VIGORITA V. (1959), *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Napoli, Jovene.
- STREECK W. (2013), *Tempo guadagnato. La crisi rinviata dal capitalismo democratico*, Milano, Feltrinelli.
- VERDOLINI E. (2025), *La pianificazione economica nella Costituzione italiana: storia, interpretazioni e attuazioni dell'art. 41, co. 3, cost.*, in D. DONATI (a cura di), *La pianificazione come metodo di governo e di amministrazione*, Torino, Giappichelli.

SEZIONE II
ORGANIZZAZIONE: DAL CENTRO ALLE PERIFERIE

QUANDO L'AMBIENTE ENTRA IN COSTITUZIONE: POSSIBILI EFFETTI SULL'ORGANIZZAZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE CENTRALE

Monica Delsignore*

1. UNA RIFORMA COSTITUZIONALE DI SEMPLICE APPROVAZIONE

L'inserimento di un espresso riferimento alla tutela dell'ambiente nel quadro dei principi fondamentali del testo costituzionale e di alcune modifiche alle disposizioni in tema di limiti e indirizzo dell'attività economica è avvenuto in Parlamento senza particolari discussioni o contrasti, tanto che la votazione in seconda approvazione con una maggioranza superiore ai due terzi ha consentito l'immediata promulgazione della l. cost. 11 febbraio 2022, n. 1.

L'intento di non assumere un approccio riduzionista di fronte alla riforma spinge ad interrogarsi su quali siano le sue possibili implicazioni e conseguenze nell'ordinamento in cui approda, concentrandosi qui in particolare sugli eventuali effetti sull'organizzazione dell'amministrazione centrale.

La Corte costituzionale nella prima pronuncia in cui è stata chiamata ad applicare come norma parametro il nuovo comma 3 dell'art. 9 (Corte cost. n. 105/2024 sulla legittimità del c.d. Decreto Priolo) ha affermato che la disposizione conferisce un mandato di tutela dell'ambiente, inteso come «...bene unitario, comprensivo delle sue specifiche declinazioni rappresentate dalla tutela della biodiversità e degli ecosistemi, ma riconosciuto in via autonoma rispetto al paesaggio e alla salute umana, per quanto ad essi naturalmente connesso», che «vincola così, esplicitamente, tutte le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della sua efficace difesa».

Sul contenuto e sui limiti della discrezionalità del legislatore nel delineare i tratti dell'intervento di tutela (BAROZZI REGGIANI 2025; SICURO 2025) è oggi in atto un intenso dibattito, soprattutto a causa del cambiamento climatico e della sopravvivenza umana che tale fenomeno mette a rischio. Proprio attraverso il contenzioso climatico (RAMAJOLI 2021; TONOLETTI 2021; VALAGUZZA 2021) davanti alla Corti internazionali (PEEL-Osofsky 2018), alle Corti costituzionali e ai giudici domestici (SCOVAZZI 2019; DELSIGNORE 2024) si è evidenziato un problema reale e un'istanza pressante di interventi legislativi da parte degli Stati, che dimostrino la concreta ca-

* Università degli Studi di Milano-Bicocca.

pacità di raggiungere gli obiettivi di protezione previsti e di assolvere così al dovere di intervenire per la tutela della natura e dell'ambiente, ma anche della salute e della proprietà dei cittadini.

La riforma, dunque, esplicita il dovere di attivarsi dello Stato e, al contempo, introduce una declinazione finalistica dell'intervento di protezione della natura (MARRA 2022), che deve indirizzarsi anche alla cura dell'interesse delle future generazioni. La disposizione valorizza, così, la dimensione dei doveri e delle responsabilità della Repubblica in tutte le sue manifestazioni. Il riconoscimento di un principio di solidarietà (o di equità) intergenerazionale costituisce, insieme ad altri, un parametro di valutazione della legittimità della legge che si manifesta come specificazione del principio di proporzionalità (Corte cost. n. 18/2019 sulla legittimità della legge su piani di recupero dissesto bilanci comunali). Come è stato ben precisato, l'intervento di tutela dell'ambiente anche nell'interesse delle future generazioni «impone ai legislatori di “guardare lontano”, ossia di costruire politiche ambientali che sappiano assicurare una coesistenza (e, forse, oggi addirittura la “sopravvivenza”) di lungo periodo» (CECCHETTI 2021).

Soprattutto in presenza di rischi globali, che sono dovuti agli sviluppi delle attività industriali e agli incrementi dei consumi, divengono evidenti i legami che intercorrono fra i problemi economici e politici, da un lato, e quelli ambientali, dall'altro.

Come aveva già evidenziato il rapporto *Our Common Future* (c.d. “rapporto Brundtland”), redatto nel 1987 su incarico dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, non solo è vero che uno sviluppo che ecceda i limiti naturali danneggia l'ambiente, ma è anche vero che un ambiente deteriorato impedisce lo sviluppo; non solo è vero che i conflitti, internazionali o interni, distruggono l'ambiente, ma è anche vero che un ambiente deteriorato provoca conflitti (SCOVAZZI 2021).

In questo senso è preferibile leggere il riferimento alle future generazioni non come semplice riproposizione del “vecchio” principio di sviluppo sostenibile (DELSIGNORE 2023), ma come introduzione del principio dell'«ambiente per lo sviluppo» (MORRONE 2022). Il fattore performativo-trasformativo che viene inserito nel testo della Carta riguarda la sopravvivenza di tutti gli essenti, la società che si vuole realizzare non è quella dell'essere umano liberato dal bisogno (o almeno non è più solo questo), ma la società larga dei viventi liberata dai rischi effettivi della sua estinzione (MORRONE 2022).

L'attività di intervento a lungo termine dona nuovo risalto e centralità anche alla programmazione amministrativa di modo che la modifica dell'art. 9 si coordina con quella dell'art. 41 Cost. Non solo l'iniziativa economica non può svolgersi in modo da recar danno alla salute, all'ambiente, ma la legge determina i programmi e i controlli perché l'attività economica possa essere indirizzata a fini ambientali (DE LEONARDIS 2023).

Anche gli studiosi di formazione privatistica sottolineano la dimensione solidaristica della proprietà e dell'economia sociale di mercato (ALPA 2022) sino a spingersi a una rilettura dell'art. 2086 c.c., che, alla luce della modifica dell'art. 41, consente di leggere l'obbligo organizzativo dell'impresa non solo in chiave difensiva (a tutela del

ceto creditorio), ma come strumento proattivo per l'integrazione di finalità ulteriori, inclusi i valori costituzionalmente protetti.

Le disposizioni costituzionali, così lette, sembrano, allora, aprire spazi quanto alla capacità della riforma di incidere sull'organizzazione dell'amministrazione centrale.

2. LA SPINTA DELL'ORDINAMENTO EUROPEO ALLA RIFORMA

La riforma costituzionale si colloca in un contesto già sensibilmente trasformato dalla disciplina derivata dell'ordinamento europeo, sia sotto i profili organizzativi, sia quanto all'attività dell'amministrazione centrale.

Come noto con la Comunicazione COM(2019)640 sul *Green Deal*, l'Unione europea ha individuato «una nuova strategia di crescita», basata sul presupposto che se gli Stati Membri saranno in grado di produrre beni e servizi sostenibili, avranno un mercato desideroso di acquistarli. In questo quadro il nuovo modello di sviluppo economico attraverso la sostenibilità – a cui in parte si ispira la nostra riforma costituzionale laddove propone un'iniziativa economica anche a fini ambientali, un ambiente per lo sviluppo – fornisce le risorse necessarie per perseguire gli altri obiettivi, accompagnando la trasformazione verde e digitale in modo da assicurare l'occupazione, il benessere dei cittadini e la coesione sociale e territoriale (E. CHITI). In aggiunta, proprio il diritto è chiamato a svolgere un ruolo fondamentale, non solo come sistema di regole, ma anche come mezzo per orientare la trasformazione, per modificare i modelli di produzione e consumo e per realizzare in concreto la transizione ecologica. Nel mettere in atto la politica del *Green Deal* l'Unione europea ha, infatti, adottato numerosi regolamenti e direttive così da imporre a tutti gli Stati obblighi di programmazione e pianificazione rispetto a obiettivi comuni di lungo termine.

Basti ricordare, per citarne alcuni, la c.d. legge europea sul clima, ovvero il Regolamento (UE) 2018/1999, da cui deriva l'obbligo di adozione dei PNIEC in tutti gli Stati membri (BRUTI LIBERATI 2021) o la c.d. legge di ripristino della natura, ovvero il Regolamento (UE) 2024/1991, che prevede l'adozione entro il 1° settembre 2026 dei piani nazionali di ripristino (BELVISO-DELSIGNORE-MARRA-VERNILE 2025).

L'accento posto sulla programmazione e pianificazione nazionale esalta la necessità di politiche integrate e sottolinea la trasversalità dell'ambiente. La tutela dell'ambiente, come già del resto sancisce il principio di integrazione, previsto all'art. 11 del TFUE ma di difficile attuazione (ROLANDO 2023), non può essere concepita come autosufficiente, cioè distinta e separata dalle altre azioni e politiche, di modo che occorre individuare una nuova modalità di intervento che permetta di costruire una disciplina organica e di predisporre strumenti e misure efficaci.

La politica del *Green Deal* non solo è intervenuta nel ripensare le forme di azione pubblica a tutela dell'ambiente, ma, nella consapevolezza della difficoltà di raggiungere obiettivi ambiziosi solo attraverso il bilancio pubblico e i fondi europei, ha adottato, a partire dal noto Regolamento tassonomia (Regolamento 2020/852), una cospicua normativa derivata al fine di spingere la collaborazione e gli investimenti privati a sostenerla.

Tuttavia, i recenti eventi bellici e i problemi conseguenti in termini di sicurezza, anche energetica, sono causa di un momento di arretramento rispetto allo slancio con cui l'ordinamento europeo si è mosso verso la nuova strategia di crescita, in cui l'ambiente non rappresenta un limite all'iniziativa economica, ma al contrario diventa un volano per lo sviluppo (MOLITERNI 2020; VERNILE 2024). Se, però, è vero che il Regolamento 2023/1525, noto come ASAP (*Act in Support of Ammunition Production*) e la Direttiva Omnibus (Dir. UE 2019/2161) sembrano dirigere gli sforzi, anche finanziari, verso un diverso orizzonte, è anche vero che, anziché considerarlo un cambio di rotta, si possa leggere l'intento di individuare un compromesso alla luce delle nuove emergenze e semplificare il sistema senza svuotarlo di significato, cercando un equilibrio più sostenibile tra ambizione ambientale e realtà economica.

La riforma costituzionale, dunque, si pone in uno stretto legame e in assoluta coerenza con il *Green Deal* e il Governo si è mostrato sensibile al cambio di approccio rispetto al passato con l'adozione del decreto n. 36, del 25 gennaio 2024, del Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza energetica e del Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa che prevedeva di costituire una Commissione interministeriale per elaborare uno schema di legge delega per il riassetto e la codificazione della normativa ambientale e dei successivi decreti attuativi (DE LEONARDIS 2025; MORLINO 2025).

Nonostante il fallimento della Commissione (che avrebbe dovuto elaborare lo schema di legge entro il 30 settembre del 2024 e i decreti entro il 30 giugno 2025), è chiaro che la necessità di una profonda revisione del TU ambientale derivava dalla riforma costituzionale e anche dal nuovo approccio del diritto europeo, dando conto della maturata esigenza di concepire la disciplina dell'ambiente come una normativa organica, in cui le diverse norme di settore fossero in grado di dialogare e non giustapporsi tra di loro.

3. L'AMMINISTRAZIONE CENTRALE A TUTELA DELL'AMBIENTE: IL MINISTERO E LE SUE EVOLUZIONI, ISPRA E LE AAI CON COMPETENZE IN MATERIA

L'organizzazione funge da presidio di efficacia nel perseguimento dell'interesse pubblico che il legislatore affida all'amministrazione. Quanto più essa sia congegnata alla stregua di un sistema, in cui vi è una chiara distribuzione degli obiettivi da perseguire e i compiti sono ben ripartiti, così che si realizzi il dialogo e la collaborazione tra i soggetti coinvolti, tanto più si assicura che la legge trovi piena e opportuna esecuzione.

Anche nei tempi recenti, la Corte costituzionale ha affermato che il legislatore nazionale, nell'esercizio della sua competenza esclusiva nella materia della tutela dell'ambiente, stabilisce il quadro organizzativo e affida ai diversi soggetti le funzioni amministrative, che non possono poi essere diversamente delegate dai soggetti a cui sono state attribuite (Corte Cost., 22 ottobre 2021, n. 198).

L'assetto dell'organizzazione centrale incaricata della protezione dell'ambiente è stato di fatto creato a fine anni Ottanta.

L'istituzione del Ministero dell'Ambiente nel 1986 ha rappresentato la presa in carico dell'ambiente e della sua tutela come funzione dell'amministrazione. L'entificazione dell'interesse ambientale in uno specifico soggetto si accompagnava con un sistema preesistente in cui molteplici soggetti rivestivano già competenze relative alla protezione dell'ambiente sicché la previsione di meccanismi di coordinamento con gli altri Ministeri e con le Regioni (in prevalenza concerti, ma anche intese interministeriali) all'interno di altri procedimenti rappresentava di fatto la nuova modalità procedurale, così dando vita ad una rete di rapporti particolarmente complessa e di difficile conciliazione.

Il successivo d.lgs. n. 300/1999, e la relativa riforma dei Ministeri, ha rappresentato l'occasione per ridisegnare in parte l'assetto in cui il Ministero dell'Ambiente era stato inserito, attribuendogli le competenze in materia di gestione delle acque e difesa del suolo, in materia forestale nonché di caccia e pesca, in materia di inquinamento marino e tutela delle coste, in precedenza ad altri attribuite, nonché la nuova denominazione di Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del mare.

Alla fase successiva del *Green Deal*, della transizione ecologica e del riconoscimento della necessità di mettere gli altri interessi, anche economici, al servizio della tutela dell'ambiente si lega la scelta nel 2021 di una riforma delle competenze e della struttura organizzativa del Ministero (MOLITERNI 2021).

Al nuovo Ministero della Transizione ecologica sono attribuite «le funzioni e i compiti spettanti allo Stato relativi allo sviluppo sostenibile, ferme restando le funzioni della Presidenza del Consiglio dei ministri, e alla tutela dell'ambiente, del territorio e dell'ecosistema».

In particolare, alle originarie e tradizionali competenze in tema di tutela della biodiversità, degli ecosistemi e del patrimonio marino-costiero, conservazione delle aree naturali e difesa del territorio e delle acque, sulla sorveglianza delle condizioni ambientali conformi agli interessi della collettività e sulla riduzione dell'impatto delle attività antropiche, anche in relazione ai rifiuti e all'economia circolare e alla attività di pianificazione in materia di emissioni nei diversi settori dell'attività economica, se ne affiancano di nuove in tema di energia, materia su cui si fonda non solo l'economia, ma anche il vivere quotidiano, e, dunque, di assoluta centralità nel percorso verso nuovi modelli di sviluppo della società nella sua interezza.

In parziale continuità con quel modello è quello dell'attuale Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica, che anche alla luce del nuovo interesse alla sicurezza energetica a cui si è fatto cenno in precedenza, esercita competenze relative all'energia sia nella definizione degli obiettivi e delle linee di politica energetica e mineraria nazionale, sia con l'adozione di piani e misure in materia di combustibili alternativi e delle relative reti e strutture di distribuzione per la ricarica dei veicoli elettrici, qualità dell'aria, politiche per il contrasto dei cambiamenti climatici e per la finanza climatica e sostenibile e il risparmio ambientale, anche attraverso tecnologie per la riduzione delle emissioni dei gas ad effetto serra.

Nello svolgimento delle sue competenze il Ministero è affiancato da alcuni organi tecnici.

A partire dal 1994 (l. n. 61/1994) i controlli tecnici, prima di competenze delle unità sanitarie locali, sono stati affidati alle agenzie regionali per la protezione dell'ambiente, più di recente coordinate a livello centrale da ISPRA, Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, un ente pubblico di ricerca, dotato di autonomia e di capacità tecnico-scientifica. Nato nel 2008 a seguito della fusione in un solo soggetto di tre diversi enti in precedenza operanti nella protezione e ricerca ambientale, ISPRA è titolare di molteplici attribuzioni in materia di protezione ambientale, di consulenza, ma anche di monitoraggio, controllo, ispezione, così come di informazione e formazione ambientale. Esso rappresenta, non solo, ma anche, la desinenza nazionale della rete europea per l'ambiente istituita dall'Agenzia Europea dell'Ambiente.

Il funzionamento dei diversi soggetti con competenze tecnico scientifiche è stato, infine, riorganizzato nel Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (SNPA). La l. n. 132 del 28 giugno 2016, in vigore dal 14 gennaio 2017 con l'intento di garantire l'omogeneità dell'azione conoscitiva e del controllo pubblico della qualità dell'ambiente ha coordinato in un'unica sede presso ISPRA le diciannove Agenzie regionali, le due Agenzie provinciali in una logica di sinergia e collaborazione, anche al fine di elaborare le informazioni relative allo stato dell'ambiente e all'inquinamento e fornire dati e un riferimento ufficiale per le attività delle altre pubbliche amministrazioni.

Nel 2017 si è inoltre introdotto un ulteriore collegio con competenze tecnico-scientifiche ossia la Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA e VAS, che è posta alle dipendenze funzionali del Ministero e può avvalersi tramite appositi protocolli d'intesa del già ricordato SNPA. Tale collegio è stato di recente duplicato con l'istituzione di una ulteriore Commissione tecnica PNRR-PNIEC nel 2021. Il legislatore ha previsto un coordinamento tra le due Commissioni, attraverso l'elaborazione di criteri omogenei o la condivisione del medesimo Comitato tecnico istruttorio e, tuttavia, non è chiara la necessità di duplicazione, giustificabile solo alla luce di un eccessivo carico di lavoro.

Il modello della entificazione ovvero della istituzione di specifici soggetti cui attribuire le diverse funzioni ambientali è utilizzato dal legislatore anche nei settori delle aree protette e della tutela delle risorse ambientali.

Così la legge sulle aree naturali protette prevede che i parchi e le riserve siano gestiti attraverso enti costituiti contestualmente alla identificazione dei confini su cui insiste l'area; nel settore della tutela del territorio si prevede la suddivisione della penisola in bacini idrografici secondo i diversi corsi d'acqua esistenti e la istituzione di un'Autorità di bacino preposta all'esercizio delle funzioni nella zona come individuata.

Pur non specificamente istituite con finalità di tutela ambientale, infine, assumono rilevanza anche le Autorità amministrative indipendenti, la cui attività ben mette in luce come la tutela dell'ambiente sia interconnessa e assuma rilievo anche in ambiti diversi e con finalità anzitutto di regolazione economica. In particolare, ARE-RA, l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente, attraverso il progressivo

allargarsi delle proprie competenze, oggi regola i settori dell'energia (elettricità e gas), il teleriscaldamento, i servizi idrici e il ciclo dei rifiuti, promuovendo anche la sostenibilità insieme alla qualità del servizio; anche ART, l'Autorità di Regolazione dei Trasporti ha competenza in tema di regolazione di servizi legati alla mobilità. La crisi energetica, la decarbonizzazione, lo sviluppo della produzione di energia rinnovabile e la sostenibilità certamente sollecitano e intensificano gli interventi delle Autorità.

La riforma costituzionale, dunque, non ha ad oggi comportato modifiche nell'amministrazione centrale, poiché le stesse sono piuttosto il portato della politica europea del *Green Deal*.

Solo nel dicembre di quest'anno (con la l. n. 164/2025) è stato istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri l'Osservatorio nazionale per l'impatto generazionale delle leggi (art. 5). Si tratta di un organismo con funzioni di monitoraggio, analisi e proposta. Il compito sarà quello di verificare se le norme effettivamente promuovono l'equità tra generazioni e di suggerire strumenti per migliorare la qualità della produzione normativa. L'Osservatorio non comporta nuovi oneri per la finanza pubblica, ma opererà con le risorse già disponibili e i suoi membri non percepiranno compensi.

La collocazione presso la Presidenza del Consiglio appare significativa, indicando la volontà di attribuire a questo organismo un ruolo centrale e trasversale, capace di dialogare con tutti i Ministeri e di incidere sulle politiche pubbliche in modo coordinato. Ciò suggerisce qualche riflessione finale *de iure condendo*.

4. LA RIFORMA COSTITUZIONALE E UN POSSIBILE CAMBIO DI PROSPETTIVA: LA PROPOSTA DI INSERIRE DIREZIONI O DIPARTIMENTI AMBIENTALI IN OGNI MINISTERO

Kim Stanley Robinson, uno scrittore di fantascienza statunitense, ha pubblicato nel 2021 un romanzo dal titolo *The Ministry for the Future*, "Il Ministero per il Futuro". La narrazione prende avvio in un futuro non lontano, qualche tempo dopo l'anno della sua edizione, durante una storica ondata di caldo in India, dove Frank May, un cooperante americano, sta facendo tutto il possibile per salvare vite umane. Mentre i giorni passano senza che la temperatura o l'umidità diminuiscano, la rete elettrica alla fine cede, trasformando la vita in un inferno per tutti coloro che vivono nello stato dell'India settentrionale.

Al termine dell'ondata di caldo, più di venti milioni di persone sono morte e Frank è sopravvissuto a stento. Compare, allora, un altro personaggio, Mary Murphy, una diplomatica che dirige il Ministero per il Futuro, un'organizzazione costituita dalle Nazioni Unite, constatata l'incapacità dei firmatari dell'Accordo di Parigi di raggiungere gli obiettivi stabiliti. La missione del Ministero è «difendere le future generazioni di cittadini del mondo, i cui diritti, come definiti nella Dichiarazione universale dei diritti umani, sono validi quanto i nostri». E, senza svelare il finale, la missione sarà capace di ottenere qualche risultato.

Nella storia di Robinson, come nella realtà che viviamo, non esiste un'unica soluzione per la protezione dell'ambiente e la lotta al cambiamento climatico, ma diverse

sono le proposte che, attraverso un dialogo attivo tra politica e scienza, trovano applicazione nel tentativo di contenere il surriscaldamento globale.

La digressione sulla letteratura permette di cogliere come la tutela dell'ambiente sia tornata centrale anche nella società e la riforma costituzionale rispecchi tale nuovo orientamento.

L'esigenza, però, diversamente dagli anni Settanta del secolo scorso, non è più quella della tutela dell'ambiente dall'inquinamento industriale, ma dell'ingresso dell'ambiente in tutte le politiche nazionali, a partire dalla constatazione che lo stesso non possa che tutelarsi in sinergia con gli altri e molteplici interessi con i quali inevitabilmente entra in contatto, e che la tutela debba concretizzarsi in un'attività non di mera conservazione statica, ma, al contrario, dinamica e innovativa, sia pubblica sia privata.

Ciò suggerisce possibili implicazioni nel ripensamento dell'organizzazione centrale del MASE, posto che il legislatore, anche alla luce della riforma costituzionale, potrebbe spingersi ben oltre l'attuale contaminazione e confusione tra energia e ambiente, derivante dalle politiche di decarbonizzazione.

Proprio a partire dalla constatazione che la protezione dell'ambiente è un interesse trasversale che intercetta molti settori dell'azione pubblica, sembra possibile formulare una proposta di riforma, forse ambiziosa, ma che sicuramente segnerebbe un cambio di passo concreto nell'azione politica a livello centrale.

È recente la notizia pubblicata sui quotidiani che tra le Torri di Ligini e la Nuvola di Fuksas approdi un nuovo progetto urbanistico. L'Agenzia del Demanio ha infatti affidato il servizio di progettazione per la ricostruzione di un edificio presente in viale Boston: diventerà "*Nexus Terrae*" la nuova sede del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica.

Questa scelta di localizzazione e della costruzione di una torre d'avorio con una sede lontana dagli altri Ministeri, e soprattutto ancora un modello di autonomia e autosufficienza, sembra dimenticare la stretta connessione, che emerge anche nella riforma costituzionale e che è centrale nella strategia europea, tra ambiente e salute, ambiente ed economia, ambiente e trasporti e via dicendo.

In questa prospettiva, al fine di instaurare un dialogo, ma soprattutto di mettere in contatto l'interesse alla tutela dell'ambiente con gli altri interessi pubblici – rispetto ai quali parte della dottrina (MONTEDURO 2018; GUSMAI 2024) ritiene che anzi meriti una considerazione privilegiata – la proposta è quella di istituire direzioni generali o dipartimenti ambientali in tutti i Ministeri.

Come è emerso, infatti, l'oggetto della tutela si è profondamente modificato da quando nel 1986 fu istituito il Ministero dell'Ambiente e il modello monolitico si è dimostrato nel tempo incapace di assicurare il dialogo necessario per permettere in concreto la mediazione tra la protezione della natura e gli altri interessi pubblici ugualmente e parimenti rilevanti (GIOVANNINI 2018).

Posto, infatti, che l'ambiente è immanente, come si diceva, non solo in tema di energia, ma anche di agricoltura, salute, infrastrutture, lavoro, economia e finanza,

turismo, difesa, affari esteri e affari europei, il principio della integrazione nell'azione ambientale sollecita a concepire l'organizzazione centrale in modo diverso.

A fronte dell'attuale esistenza di un Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica sarebbe preferibile creare, quindi, in ogni Ministero un Dipartimento o una Direzione ambientale di modo che i diversi settori sempre fruiscono delle competenze per comprendere gli impatti ambientali e le azioni risultino infine più coordinate e indirizzate. Il MASE, pur mantenendo le proprie competenze, fungerebbe da organo di coordinamento dei capi di dipartimento.

Si tratta di una proposta che, senza stravolgere l'architettura attuale, permetterebbe al nuovo Governo e al Ministero per il Futuro di raggiungere, si crede, risultati e soluzioni capaci di promuovere l'afflato della riforma costituzionale e di individuare un nuovo equilibrio tra ambizione ambientale e realtà economica e sociale.

BIBLIOGRAFIA

- ALPA G. (2022), *Solidarietà. Un principio normativo*, Bologna, Il Mulino, 2022.
- BELVISO L., DELSIGNORE M., MARRA A., VERNILE S. (a cura di) (2025), *Il diritto della biodiversità. Fondamenti e sfide*, Napoli, Editoriale scientifica.
- BAROZZI REGGIANI G. (2025), *Costituzione, ambiente e uguaglianza sostanziale. Le funzioni pubbliche tra capitale naturale, costi ambientali e povertà ecologica*, Napoli, Jovene.
- BRUTI LIBERATI E. (2021), *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*, in *Diritto Pubblico*, n. 2.
- CECCHETTI M. (2021), *La revisione degli artt. 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*.
- CHITI E. (2021), *Verso una sostenibilità plurale? La forza trasformatrice del Green Deal e la direzione del cambiamento giuridico*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 3.
- DE LEONARDIS F. (2025), *Interrogativi e prospettive per una riforma della codificazione ambientale*, in *Diritto amministrativo*, n. 4.
- DE LEONARDIS F. (2023), *Lo stato ecologico. Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato*, Torino, Giappichelli.
- DELSIGNORE M., MARRA A., RAMAJOLI M. (2022), *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell'ambiente*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 1.
- DELSIGNORE M. (2022), *Ambiente*, in *Enciclopedia del Diritto, Funzioni amministrative*, Milano, Giuffrè.
- DELSIGNORE M. (2023), *Lo sviluppo sostenibile e la sua evoluzione: da principio privo di cogenza giuridica a modello da realizzare anche per il tramite del diritto*, in *Lexambiente*, n. 1.
- DELSIGNORE M. (2024), *La sentenza nella causa Giudizio universale: se il contenzioso non è la strada corretta, quali altre vie per fronteggiare il cambiamento climatico?*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 4.
- FRACCHIA F. (2022), *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, in *Diritto dell'economia*.
- KAHL W., WELLER M.P. (2021), *Climate Change Litigation. A Handbook*, Oxford-Baden Baden, Hart.
- GIOVANNINI E. (2018), *L'utopia sostenibile*, Roma-Bari, Laterza.

- GUSMAI A. (2024), *Valori "tiranni", bilanciamenti instabili e tutela ambientale dopo la sentenza Priolo*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 2.
- MARRA A. (2025), *La tutela della biodiversità nella Costituzione italiana*, in L. BELVISO, M. DELSIGNORE, A. MARRA, S. VERNILE (a cura di), *Il diritto della biodiversità. Fondamenti e sfide*, Napoli, Editoriale scientifica.
- MOLITERNI A. (2020), *La sfida ambientale e il ruolo dei pubblici poteri in campo economico*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 2.
- MOLITERNI A. (2021), *Il Ministero della transizione ecologica: una proiezione organizzativa del principio di integrazione?*, in *Giornale di diritto amministrativo*.
- MONTEDURO M. (2018), *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, in *Rivista AIC*, n. 2.
- MORLINO E. (2025), *Ambiente e codificazione: un'analisi comparata*, in *Diritto amministrativo*, n. 2.
- MORRONE A. (2022), *Fondata sull'ambiente*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 4.
- MORRONE A. (2022), *La Costituzione del lavoro e dell'ambiente. Per un nuovo contratto sociale*, in *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, n. 4.
- PEEL J., OSOFSKY H.M. (2018), *A Right Turn in Climate Change Litigation*, in *Transnational Environmental Law*, 7, 1 n. 37.
- RAMAJOLI M. (2021), *Il cambiamento climatico tra green deal e climate change litigation*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 1.
- ROLANDO F. (2023), *L'attuazione del principio di integrazione ambientale nel diritto dell'Unione europea*, in *DPCEonline*.
- SCOVAZZI T. (2019), *L'interpretazione e l'applicazione ambientalista della Convenzione europea dei diritti umani, con particolare riguardo al caso Urgenda*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 3.
- SCOVAZZI T. (2021), *Dal Protocollo di Kyoto all'Accordo di Parigi*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 1.
- SICURO F. (2025), *La tutela dell'ambiente come limite delle attività economiche. riflessioni sparse a margine della sentenza n. 105 del 2024*, in *Diritto pubblico europeo rassegna online*, n. 1.
- TALLACCHINI M. (2023), *Scienza e potere*, in *Enc. Dir.: i tematici. Potere e Costituzione*, V, Milano, Giuffrè.
- TONOLETTI B. (2021), *I cambiamenti climatici come problema di diritto pubblico universale*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 1.
- VALAGUZZA S. (2021), *Liti strategiche: il contenzioso climatico salverà il pianeta?*, in *Diritto processuale amministrativo*, n. 2.
- VERNILE S. (2024), *Dall'economia circolare al principio di circolarità*, Torino, Giappichelli.

TUTELA ECOLOGICA E RIPARTO COSTITUZIONALE DELLE COMPETENZE TRA STATO E REGIONI: GLI ASSETTI CONSOLIDATI E LE PROSPETTIVE DI POSSIBILE EVOLUZIONE DOPO LA RIFORMA COSTITUZIONALE DEL 2022

Marcello Cecchetti*

1. PREMESSA: LE RAGIONI DI UNA RIFLESSIONE

Il tema che si affronta è notoriamente antico e costituisce senza dubbio uno dei campi di maggiore emersione delle tensioni conflittuali tra Stato e Regioni di cui è investita la giurisdizione costituzionale in Italia ormai da oltre un quarantennio. La tutela dell'ambiente, come si sa, presenta per sua stessa natura una dimensione "multiterritoriale" e "interterritoriale", di talché accade assai di rado (e, forse, a ben vedere, è quasi impossibile) che una determinata decisione pubblica ambientale (normativa o amministrativa) non produca effetti molteplici (di *spill over*, ma spesso anche di *trade off*) al contempo su livelli territoriali diversi, con tutte le inevitabili ripercussioni sul funzionamento dei modelli costituzionali di distribuzione del potere sul territorio e sugli istituti che governano la ripartizione e il coordinamento delle competenze degli enti coinvolti. Nell'esperienza dell'ordinamento italiano – e anche qui si tratta solo di un dato obiettivo e incontestabile – il contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni su questioni concernenti il riparto delle competenze con riferimento alla tutela ambientale, pur avendo conosciuto fasi temporali alterne di variabile intensità, non si è mai definitivamente sopito e, soprattutto, nei diversi decenni in cui si è dipanato ha dato vita a una produzione giurisprudenziale quantitativamente sterminata, che nel complesso annovera ormai diverse centinaia di pronunce.

Grazie a queste decisioni del Giudice costituzionale il sistema si è progressivamente assestato attorno ad alcune coordinate di fondo, le quali, come si cercherà di mostrare (ancorché necessariamente per sommi capi), rivelano evidenti linee di continuità e una complessiva coerenza logica lungo tutto l'arco del quarantennio, ossia tanto prima, quanto dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione intervenuta nel 2001 e, addirittura, fino ai giorni nostri. In buona sostanza, sembra possibile accreditare di un fondamento sufficientemente sicuro la tesi che la Corte costituzionale, con la sua giurisprudenza, ancorché non sia riuscita a eliminare del

*Università degli Studi di Sassari.

tutto la conflittualità e le incertezze che la tutela dell'ambiente sembra “naturalmente” destinata ad alimentare nei rapporti competenziali tra il livello statale e il livello regionale, in realtà ha contribuito in termini decisivi alla costruzione di un modello di riparto costituzionale all'apparenza ormai solidamente definito, almeno nelle sue principali strutture portanti. Un modello che il legislatore costituzionale del 2022, all'atto di introdurre nella Carta le nuove norme sostanziali sulla tutela dell'ambiente, non ha consapevolmente inteso “correggere” o “aggiornare” con modifiche che toccassero anche le disposizioni sul riparto delle competenze contenute negli artt. 117 e 118 Cost., con ciò avvalorando l'ipotesi che – almeno nelle intenzioni dei riformatori e fatta eccezione, forse, per la espressa previsione della riserva alla legge dello Stato per la disciplina dei modi e delle forme di tutela degli animali che compare nel nuovo art. 9, comma 3, Cost. – da quella revisione costituzionale nessun mutamento sarebbe dovuto o potuto scaturire nei rapporti tra Stato e Regioni così come fino a oggi consolidatisi negli approdi della giurisprudenza costituzionale (MAZZITA 2022, 875 ss.).

L'obiettivo della riflessione che qui si intende prospettare consiste, per l'appunto, nel tentativo di verificare la correttezza di una simile ipotesi, ovvero se, in alternativa, come si proverà a mettere in luce, l'attuale configurazione costituzionale della tutela ecologica, così come risultante dai connotati delle questioni ambientali del tempo presente e dalle nuove formulazioni positive degli artt. 9 e 41 Cost., non possa avere importanti ripercussioni anche sull'assetto dei rapporti Stato-Regioni, alimentando nuovi e/o ulteriori sviluppi degli orientamenti maturati fino a oggi dal Giudice costituzionale (MORRONE 2022b, 792-793).

2. IL RIPARTO COSTITUZIONALE DELLE COMPETENZE TRA STATO E REGIONI SULLA TUTELA DELL'AMBIENTE NEL MODELLO PRECEDENTE ALLA RIFORMA COSTITUZIONALE DEL 2001

Prima dell'avvento della l. cost. n. 3 del 2001, era affermazione generalmente condivisa che l'intervento pubblico rivolto alla tutela degli interessi propriamente ambientali o comunque connessi con la tutela dell'ambiente costituisse una sorta di “ambito privilegiato” per l'emersione di tutti i nodi problematici del difficile rapporto tra Stato e autonomie regionali.

Come ampiamente noto, di fronte alla “pagina bianca” tracciata dai costituenti nel Titolo V della Parte II della Costituzione e nell'assoluta assenza di qualunque riferimento esplicito agli interessi ecologico-ambientali all'interno del catalogo delle materie attribuite alla competenza della legislazione regionale, il sistema complessivo di governo dell'ambiente progressivamente affermatosi durante la vigenza del testo della Carta del 1947 era venuto a configurarsi come la risultante di due concorrenti matrici: la legislazione ordinaria, nella quale gli interessi connessi con la tutela dell'ambiente avevano cominciato a trovare emersione soprattutto a partire dagli anni Settanta del secolo scorso, e la giurisprudenza del Giudice costituzionale, che nel decennio immediatamente successivo aveva iniziato a essere investito con intensità sempre maggiore dei primi conflitti di competenze tra legislatore statale e legisla-

tore regionale. In quel periodo storico, dunque, l'assetto delle "relazioni ambientali" Stato-Regioni era in gran parte il frutto della meticolosa opera di ricostruzione dei rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale da parte della giurisprudenza costituzionale e – in ragione della particolare "sensibilità ambientale" dimostrata caso per caso dalla Corte – aveva finito per assumere i tratti di un modello per così dire "sostanziale" e particolarmente "funzionale" alla migliore implementazione del "valore" riconosciuto all'ambiente. Un modello, cioè, fondato sull'effettivo e migliore perseguimento degli obiettivi di tutela a prescindere dal soggetto pubblico cui fosse riconducibile il potere di intervento, nonché sugli aspetti propriamente "di sostanza" del rapporto tra i diversi livelli territoriali di governo. Un modello, perciò, che risultava caratterizzato soprattutto per il fatto di prescindere da ogni rigida e formale distinzione tra ambito della "normazione" e ambito dell'"amministrazione", favorito in questo senso dal principio costituzionale del *parallelismo delle funzioni* scolpito nell'art. 118 Cost., che aveva condotto – proprio in tema di tutela dell'ambiente – a una continua "osmosi" tra riconoscimento di competenze amministrative e riconoscimento di competenze normative di volta in volta al livello statale o al livello regionale (CECCHETTI 2000, 271 ss. e 323 ss.; CECCHETTI 2006, 133).

Il sistema, così come era venuto a delinearsi, poteva ritenersi fondato, in estrema sintesi, su tre colonne portanti.

La prima consisteva nel riconoscimento da parte della Corte costituzionale, almeno a partire dalla fondamentale sent. n. 183/1987, di una potestà legislativa di tipo concorrente delle Regioni in materia di tutela dell'ambiente. In quella pronuncia, infatti, la Corte aveva affermato a chiare lettere, per la prima volta, che «non può negarsi alla Regione una competenza costituzionalmente garantita in materia di protezione ambientale, il cui contenuto può essere individuato, in relazione all'assetto del territorio e dello sviluppo sociale e civile di esso, per un verso nel rispetto e nella valorizzazione delle peculiarità naturali del territorio stesso, per altro verso, nella preservazione della salubrità delle condizioni oggettive del suolo, dell'aria e dell'acqua a fronte dell'inquinamento atmosferico, idrico, termico ed acustico». Due gli argomenti che il Giudice delle leggi aveva posto a fondamento della "concorrenza" – costituzionalmente riconosciuta – delle competenze legislative statali e regionali nella materia in questione: da un lato, la «interpretazione teleologica della elencazione delle materie contenuta nell'art. 117, e richiamata dall'art. 118 Cost., atteso il collegamento funzionale intercorrente fra la materia ora indicata con quelle che riguardano comunque il territorio [...], ma particolarmente con quella dell'urbanistica [...] e con quella del paesaggio [...] ed altresì con la materia dell'assistenza sanitaria [...]», con l'importante precisazione secondo la quale da tali materie «peraltro, la materia della protezione ambientale si distingue per la specificità dell'interesse perseguito»; dall'altro, la considerazione delle «norme interposte rispetto a quelle costituzionali suddette, di cui agli artt. 80, 83 e 101 del d.P.R. n. 616 del 1977», ossia, in buona sostanza, l'interpretazione evolutiva del riparto costituzionale delle competenze che già il legislatore statale aveva mostrato di condividere e, perciò, aveva posto alla base dei trasferimenti e delle deleghe di funzioni amministrative operati con le richiamate

previsioni del d.P.R. n. 616/1977 (tutte espressamente riferite alla cura di interessi ecologico-ambientali), sul presupposto – in tesi – di una piena conformità al principio del parallelismo stabilito dall'art. 118 Cost. In tal modo, la tutela dell'ambiente veniva ad assumere i connotati di una nuova materia, da ritenere a tutti gli effetti integrata nel catalogo delle materie elencate nell'art. 117 Cost. e affidate alla potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni, ancorché la dottrina facesse puntualmente osservare come l'ambiente – nella stessa concezione fatta propria dal Giudice costituzionale – potesse configurarsi come “materia” solo in senso atecnico, in quanto qualificato altresì in termini espliciti come “valore costituzionale”, ossia come interesse strutturalmente “trasversale” da ritenere collegato in modo funzionale ad altre materie di cui all'art. 117 Cost. (CHELI 1993, 73; MORBIDELLI 1996, 1141).

La seconda colonna portante della ricostruzione giurisprudenziale era senza dubbio costituita dall'affermazione della necessità che nell'azione pubblica di tutela dell'ambiente fossero concretamente coinvolti tutti i livelli territoriali di governo in una logica di effettiva “corresponsabilità” e che tale concorso di competenze (legislative o amministrative) fosse guidato dal principio della leale collaborazione, secondo i molteplici strumenti e le diverse forme che il Giudice costituzionale avrebbe di volta in volta potuto valutare nella loro effettiva adeguatezza rispetto agli interessi coinvolti (CECCHETTI 2000, 290 ss.).

La terza colonna, infine, era rappresentata dalla graduale affermazione di un sistema di riparto delle competenze (e dunque dei ruoli complessivi e delle responsabilità) ambientali tra lo Stato e le diverse autonomie territoriali orientato decisamente su logiche di tipo (almeno latamente) “sussidiario”, fondate cioè, in particolare, sul criterio della dimensione territoriale degli interessi in gioco e sulla individuazione del livello ottimale di allocazione della titolarità delle diverse funzioni. Tanto la giurisprudenza della Corte, quanto la legislazione statale più immediatamente precedente alla riforma costituzionale del 2001 (e specialmente, da ultimo, il d.lgs. n. 112/1998, in attuazione della riforma del Ministro Bassanini conosciuta come “federalismo amministrativo a Costituzione invariata”), rivelavano la chiara consapevolezza delle due diverse tipologie di esigenze che da sempre si fronteggiano ineliminabilmente nel governo dell'ambiente: per un verso, le “esigenze unitarie”, che impongono l'intervento dei livelli territorialmente più comprensivi (Stato e Regioni, rispettivamente nei confronti del livello regionale e dei livelli locali), soprattutto a fini di uniformità e omogeneità strategica dell'azione di tutela, oltre che per la definizione di standard minimi di intensità delle misure di protezione; per altro verso, le “esigenze di differenziazione”, che rendono necessario e/o opportuno l'intervento dei livelli inferiori (Regioni ed enti locali, rispettivamente nei confronti del livello statale e del livello regionale), a fini di adattamento dell'azione di tutela ai diversi contesti territoriali (o ai diversi “ambienti” da salvaguardare), anche attraverso l'introduzione di misure di protezione ambientale più intense e rigorose di quelle previste al livello di governo territorialmente superiore.

Sotto questo profilo, il modello tendeva a ruotare attorno a due fondamentali principi che, per quanto di interesse, nei miei studi di quel periodo (CECCHETTI

2000, 279 ss.) avevo provato a identificare come “principio di azione unitaria del livello superiore” e “principio della tutela più rigorosa del livello inferiore”, evidenziandone le molteplici epifanie nella legislazione ambientale e nella giurisprudenza costituzionale dell’epoca, nonché l’attitudine a fornire le chiavi di lettura di un sistema di “governo” dell’ambiente in cui l’affermata concorrenza di competenze dello Stato e delle Regioni finiva per risultare sì ripartita (e, in qualche modo, vincolata), ma non tanto secondo le originarie logiche disegnate dalla Carta del 1947 (principi/dettaglio per la legislazione; e parallelismo, rispetto agli ambiti materiali riconducibili all’elenco dell’art. 117 Cost., per l’amministrazione), quanto invece secondo le logiche sostanziali proprie della sussidiarietà verticale, in analogia (seppure non senza rilevanti differenze) con l’impostazione accolta a livello sovranazionale per la ripartizione delle competenze ambientali tra istituzioni europee e Stati membri fin dall’Atto Unico Europeo del 1986 (che significativamente aveva introdotto per la prima volta – al par. 4 dell’art. 130R del Trattato CEE – una previsione che, con specifico riferimento alla nuova competenza in materia ambientale attribuita alla Comunità, anticipava la formula con la quale poi il Trattato di Maastricht del 1992 – introducendo l’art. 3B nel Trattato CE – avrebbe riconosciuto il principio di sussidiarietà come norma generale per l’esercizio delle attribuzioni non esclusive della Comunità). Com’è noto, infatti, nell’ordinamento dell’Unione europea i trattati costruiscono il concorso di competenze tra i due livelli territoriali nel settore dell’ambiente su due fondamentali pilastri: il principio di sussidiarietà, che deve sempre giustificare l’esercizio della competenza del livello superiore mediante la dimostrazione che gli obiettivi dell’azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell’azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione» (così l’art. 5 TUE nella formulazione attuale); la c.d. “clausola di salvaguardia”, che consente agli Stati membri di mantenere o introdurre misure ambientali «per una protezione ancora maggiore» rispetto a quelle introdotte a livello unionale, con la importante precisazione che tali misure più rigorose debbono risultare «compatibili con i trattati» e perciò debbono essere notificate alla Commissione (art. 193 TFUE).

Proprio quest’ultimo riferimento al modello vigente da quarant’anni nell’ordinamento sovranazionale consente di mettere a fuoco sin da subito un elemento assolutamente decisivo ai fini dell’odierna riflessione e che, come si illustrerà meglio nelle pagine che seguono, attraversa – seppure con diversi gradi di esplicita consapevolezza – l’intera parabola della giurisprudenza costituzionale sul riparto delle competenze ambientali fino ai giorni nostri. Come già mi preoccupavo di evidenziare nei richiamati studi antecedenti alla riforma costituzionale del 2001, provando anche a suggerirne le coordinate di una possibile ricostruzione teorica, il “principio della tutela più rigorosa del livello inferiore” – fermo restando che presuppone, per sua stessa natura, una intrinseca inderogabilità *in peius*, almeno in linea di principio, rispetto agli standard di tutela stabiliti al livello più comprensivo – non può valere a riconoscere all’ente esponenziale del livello meno comprensivo un potere assoluto

di introdurre «forme di rigorismo ambientale che risultino del tutto indipendenti da quelle esigenze di uniformità e di approccio globale che [...] valgono a giustificare l'intervento unitario del livello superiore» secondo l'altro (e speculare) principio sopra menzionato, il quale richiede, per l'appunto, l'«azione unitaria» di quest'ultimo e nel quale, parimenti e al contempo, si realizza la logica della sussidiarietà verticale (CECCHETTI 2000, 286 ss.). In altri termini, è impossibile negare che alle misure di tutela ambientale più rigorose che, per quanto qui rileva, le Regioni possono introdurre con una deroga incrementale rispetto a quanto stabilito al livello statale debba necessariamente imporsi un limite consustanziale di compatibilità, il quale non potrà che misurarsi sulle stesse esigenze unitarie (uniformità e azione strategica) che abbiano fondato l'intervento dello Stato.

La giurisprudenza costituzionale del periodo che qui si considera non offriva coordinate particolarmente elaborate e approfondite per la ricostruzione del menzionato limite di compatibilità della tutela ambientale più rigorosa dei livelli infra-statali, al quale anzi, in verità, pochissime pronunce facevano specifico riferimento. È significativo però, soprattutto per quanto si affermerà negli orientamenti dei decenni successivi, che almeno in tre casi la Corte, nell'evocare – come principio generale – il potere degli enti regionali di introdurre standard di tutela ambientale più elevati di quelli stabiliti dal legislatore statale, si sia fatta carico di abbinare tale principio alla contestuale esplicitazione di un qualche limite da ritenersi, per così dire, “connotato” ad esso, ancorché indicandolo solo per linee generalissime. In tal senso, ad esempio, la sent. n. 151/1986, nella quale il Giudice costituzionale enunciava per la prima volta il richiamato principio con riferimento alla tutela paesaggistica introdotta dalla “legge Galasso” n. 431/1985, considerava «evidente che la protezione fornita o preordinata con la normativa in argomento è pur sempre minimale, e non esclude né preclude normative regionali di maggiore o di pari efficienza», facendo seguire – tra parentesi – un inciso palesemente rivelatore della concezione “relativa” del principio medesimo: «(salva, come è ovvio, la verifica in concreto della effettiva compatibilità di esse con gli scopi e con le caratteristiche di fondo della riforma)». Analogamente, ancorché in termini meno espliciti, la sent. n. 271/1997 confermava la configurabilità in via generale del potere delle autonomie regionali (nel caso di specie si trattava della Provincia autonoma di Bolzano) di introdurre misure di tutela più rigorose di quelle statali allo scopo di «preservare la salute e l'ambiente dall'inquinamento acustico», ma con l'avvertenza, al tempo stesso, che tale potere si sarebbe dovuto esercitare «in armonia con gli strumenti di tutela introdotti dalla recente legislazione ambientale statale». Per parte sua, infine, la notissima sent. n. 382/1999 in materia di misure di protezione contro i rischi da inquinamento elettromagnetico, nel dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale avverso una legge regionale che aveva previsto l'imposizione di distanze superiori a quelle richieste per il rispetto dei limiti massimi di esposizione ai campi elettrico e magnetico fissati dallo Stato, osservava che la legge censurata «se, da un canto, implica limiti più severi di quelli fissati dallo Stato, non vanifica, dall'altro, in alcun modo gli obiettivi di protezione della salute da quest'ultimo perseguiti», considerando altresì che «ove si tratti

di opere di interesse statale difforni dagli strumenti urbanistici, è sempre possibile, in presenza di prevalenti esigenze connesse agli interessi di cui è portatore lo Stato, il ricorso alle [...] procedure di localizzazione delle opere stesse con il concorso della regione interessata» previste dalla vigente legislazione nazionale. Con ciò il Giudice costituzionale rivelava, all'evidenza, di non essersi limitato a "prendere atto" *sic et simpliciter* dei contenuti di maggior rigore delle misure di tutela introdotte dalla Regione, ma di aver svolto un apposito scrutinio di "compatibilità" di tali misure rispetto non solo alla *ratio* dei medesimi obiettivi di protezione della salute perseguiti dal legislatore nazionale, ma anche alla indefettibile considerazione di altre esigenze, potenzialmente prevalenti, connesse con interessi diversi e ulteriori riconducibili alle competenze dello Stato.

3. IL MODELLO SCATURITO DALLA REVISIONE DEGLI ARTT. 117 E 118 COST. NELL'EVOLUZIONE DELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

La revisione organica del Titolo V della Parte II della Costituzione operata dalla l. cost. n. 3/2001, com'è noto, ha coinvolto direttamente il modello di distribuzione dei poteri pubblici concernenti il "governo" dell'ambiente, introducendo almeno due fondamentali elementi di innegabile ed esplicita novità (di diritto costituzionale positivo) rispetto all'esperienza precedente, che non mancarono di suscitare fin da subito un vivace dibattito tra i primi commentatori, ricco di questioni problematiche e variegate ipotesi interpretative (CECCHETTI 2002, 253 ss.): quella riforma, infatti, sul versante della normazione, ha attribuito allo Stato la potestà legislativa esclusiva nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (art. 117, comma 2, lett. s, Cost.), mentre, sul versante dell'amministrazione, ha sostituito il principio del parallelismo con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, per l'allocazione, ad opera del legislatore competente *ratione materiae*, della titolarità delle funzioni amministrative in capo ai diversi enti territoriali della Repubblica (art. 118, comma 1 e 2, Cost.). Al regime ordinario del riparto fondato su tali elementi il legislatore costituzionale del 2001 ha poi inteso abbinare, in aggiunta, la previsione esplicita di una prospettiva futura ed eventuale, oggi entrata nel linguaggio comune come "regionalismo differenziato" o "autonomia regionale differenziata"; secondo quanto stabilito dall'art. 116, comma 3, Cost., infatti, con una speciale legge del Parlamento approvata a maggioranza assoluta e all'esito di un particolare procedimento avviato dall'iniziativa della singola Regione interessata, a ciascuna delle quindici Regioni di diritto comune possono essere riconosciute «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» concernenti alcune delle materie elencate nell'art. 117 Cost., tra le quali è espressamente contemplata la «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», dando con ciò evidenza costituzionale positiva a un principio generale che non solo esprime la consolidata esigenza del pluralismo territoriale delle competenze ambientali, ma che ammette addirittura la "differenziabilità" delle funzioni pubbliche (potenzialmente anche di natura normativa) tra gli stessi enti dell'autonomia regionale, prefi-

gurando la via di un modello asimmetrico di distribuzione dei poteri sul territorio all'interno della materia della tutela dell'ambiente (CECCHETTI 2002b, 15 ss.).

A fronte di tali indubbie novità – e a prescindere dalla prospettiva del regionalismo differenziato, a tutt'oggi rimasta consegnata solo a qualche “tentativo” senza esito (BIFULCO, CECCHETTI 2017, 757 ss.) e su cui si avrà modo di tornare *infra*, in chiusura di queste riflessioni – è altrettanto noto che la Corte costituzionale, almeno in una prima fase immediatamente successiva all'entrata in vigore della riforma e a partire dalle due sent. nn. 407 e 536/2002, ne ha fornito una interpretazione di segno spiccatamente “continuista” rispetto al pregresso *acquis* giurisprudenziale (CECCHETTI 2003, 318 ss.), muovendo, in particolare, dalla natura ontologicamente “trasversale” della tutela dell'ambiente e ricavandone, innanzitutto, la conseguenza della perdurante impossibilità di “escludere” in assoluto l'intervento della legislazione regionale. Questi i caposaldi argomentativi scolpiti nella sent. n. 407/2002 e, come si vedrà, giunti pressoché inalterati fino ai giorni nostri, tanto da essere ancora oggi richiamati dalla stessa Corte a fondamento basilare del proprio percorso giurisprudenziale:

– «l'evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che possa identificarsi una “materia” in senso tecnico, qualificabile come “tutela dell'ambiente”, dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze»;

– «dalla giurisprudenza della Corte antecedente alla nuova formulazione del Titolo V della Costituzione è agevole ricavare una configurazione dell'ambiente come “valore” costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia “trasversale”, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale»;

– «in definitiva, si può quindi ritenere che riguardo alla protezione dell'ambiente non si sia sostanzialmente inteso eliminare la preesistente pluralità di titoli di legittimazione per interventi regionali diretti a soddisfare contestualmente, nell'ambito delle proprie competenze, ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato», mediante la fissazione di «standards di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale»;

– pertanto, «le Regioni possono «ragionevolmente adottare, nell'ambito delle proprie competenze concorrenti, una disciplina che sia maggiormente rigorosa [...] rispetto ai limiti fissati dal legislatore statale, proprio in quanto diretta ad assicurare un più elevato livello di garanzie per la popolazione ed il territorio interessati».

In estrema sintesi, come si vede, il modello di “governo” dell'ambiente ricostruito dalla Corte nella prima fase di applicazione del nuovo assetto costituzionale delle competenze frutto della revisione del 2001 non si discostava più di tanto da quello precedente, finendo per strutturarsi sulle seguenti coordinate fondamentali:

1) la tutela dell'ambiente da intendersi come “non materia” o “materia-valore”, in quanto connotata da ontologica trasversalità rispetto alle materie propriamente intese e contemplate negli elenchi dell'art. 117 Cost.;

2) la perdurante concorrenza tra legislazione statale e legislazione regionale nella tutela dell'ambiente-valore costituzionale, con la precisazione, però, che il "concorso" può configurarsi come tale solo in senso – per così dire – "teleologico" o "esterno", in quanto non si realizzerebbe più secondo le logiche di una "compartecipazione" dei due legislatori all'interno del medesimo ambito materiale, bensì quale esercizio di titoli competenziali materialmente distinti in base ai quali a ciascuno dei due enti di legislazione spetta la cura di interessi ed esigenze diversi e, più in particolare, alle Regioni spetta quella che a tutti gli effetti si configura come una competenza ambientale indiretta, esercitabile mediante la legislazione su materie diverse ma al tempo stesso connesse o contigue con la materia ambientale propriamente intesa, in ragione della menzionata trasversalità di quest'ultima e secondo logiche del tutto assimilabili (o, comunque, evidentemente ispirate) al c.d. "principio di integrazione", di matrice sovranazionale e all'epoca codificato nell'art. 6 del Trattato CE (oggi art. 11 del TFUE) e nell'art. 37 CDFUE (CECCHETTI 2009, *passim*);

3) la confermata potestà riconosciuta alle Regioni di adottare misure di tutela ambientale di maggior rigore rispetto agli standard uniformi definiti a livello centrale, ancorché nell'esercizio della sola richiamata potestà legislativa "indiretta" (oltre alle sentt. nn. 407 e 536/2002, *ex plurimis*, nn. 222/2003, 62, 108 e 214/2005, 182/2006);

4) l'assoluta inderogabilità *in peius* degli standard minimi di tutela stabiliti dallo Stato a valere per l'intero territorio nazionale.

Anche dopo la "svolta" giurisprudenziale del 2007, con la quale, a partire dalle notissime sent. nn. 367 e 378, la Corte svelava un nuovo orientamento interpretativo nel senso della c.d. "materializzazione" della competenza legislativa esclusiva attribuita allo Stato dall'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., le principali coordinate del modello di riparto delle competenze individuate fino ad allora, nonostante qualche iniziale "sbandamento" (cfr., *ex plurimis*, sentt. nn. 214/2008 e 247/2009), sono risultate in larga parte sostanzialmente confermate.

È pur vero che la nuova concezione della tutela dell'ambiente intesa a tutti gli effetti come ambito materiale in senso proprio da considerare "riservato" in via esclusiva alla potestà legislativa dello Stato – in uno con le caratteristiche ontologiche di una materia dai confini oggettivi assai incerti e di difficile predeterminabilità in astratto e che, pertanto, non poteva che mantenere quell'indefettibile natura "trasversale" che il Giudice costituzionale aveva riconosciuto fin dalle origini – ha costituito il fondamento per un innegabile cambio di passo della giurisprudenza, evidenziando una spiccata propensione a far assumere alla predetta trasversalità una efficacia prevalentemente "centripeta" e "onnivora", nel senso di consentire alla legislazione dello Stato di conformare, in termini sempre più intensi e pervasivi, l'intera produzione legislativa delle Regioni tramite vincoli di protezione ambientale capaci di incidere su tutte le materie di loro competenza e di ridurne progressivamente – senza incontrare adeguati contro-limiti – gli spazi di intervento, in certi casi fino al loro sostanziale svuotamento: si pensi, solo per richiamare uno degli esempi più paradigmatici, all'evoluzione che ha caratterizzato proprio in quegli anni la giurisprudenza

costituzionale sull'incontro/scontro tra la competenza statale in materia ambientale e la competenza residuale delle Regioni in materia di caccia (CECCHETTI 2014, 47 ss. e *ivi* ampi riferimenti alle pronunce del periodo).

Ciò nondimeno, è altrettanto vero che il Giudice delle leggi non ha mai abbandonato l'originaria impostazione volta ad ammettere la competenza ambientale "indiretta" delle Regioni (per tutte, sent. n. 225/2009), assestandosi sempre di più su un approdo generale e assolutamente consolidato, del quale in tempi recenti offre una sintesi significativa, con sapienti richiami all'intera parabola giurisprudenziale successiva al 2001 (ed è solo uno tra i numerosissimi esempi testuali), la sent. n. 198/2018 nei seguenti termini: «La tutela dell'ambiente non è configurabile "come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze". L'ambiente è un valore "costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia 'trasversale', in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando [però] allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale" (sent. n. 407 del 2002; nello stesso senso, più recentemente, le sentt. nn. 66 del 2018, n. 218 e n. 212 del 2017, n. 210 del 2016). In tal caso, la disciplina statale nella materia della tutela dell'ambiente "viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza", salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevata nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che concorrano con quella dell'ambiente" (sent. n. 199 del 2014; nello stesso senso, le sentt. nn. 246 e n. 145 del 2013, n. 67 del 2010, n. 104 del 2008 e n. 378 del 2007). La trasversalità della tutela ambientale implica una connaturale intersezione delle competenze regionali, attraversate, per così dire, dalle finalità di salvaguardia insite nella materia-obiettivo».

Si tratta, in buona sostanza, di quella che altrove ho avuto modo di qualificare come "trasversalità biunivoca o bidirezionale" (CECCHETTI 2021, 965 ss.), la quale connota ontologicamente la materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" e che consente, da un lato, alla competenza statale (variamente atteggiata secondo le sembianze della richiamata competenza "onnivora", in quanto priva di sicuri confini oggettivi o funzionali) di "attraversare" – limitandole e conformandole – tutte le diverse competenze legislative regionali, ma anche, dall'altro lato e al tempo stesso, a queste ultime – laddove e a condizione che siano senz'altro riferibili ad ambiti materiali costituzionalmente assegnati alle Regioni che possano "concorrere" con la competenza ambientale spettante allo Stato – di legittimare l'adozione di discipline differenziate di tutela dell'ambiente capaci di introdurre misure (o pervenire a risultati) di livello più elevato e, dunque, di maggior rigore, riproponendo così, seppure in un contesto in cui le fondamenta del riparto costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni sono profondamente mutate, la sostanziale attualità di quel "principio della tutela più rigorosa del livello inferiore" cui sopra si è fatto riferimento (par. 2). Il che, d'altra parte, trova anche una esplicita conferma sul piano della coeva legislazione ordinaria dello Stato, laddove l'art. 3-*quiquies*, comma 2, d.lgs. n. 152/2006, introdotto dal

d.lgs. n. 4/2008 e significativamente rubricato «Principi di sussidiarietà e di leale collaborazione», stabilisce in via generale che «Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono adottare forme di tutela giuridica dell'ambiente più restrittive, qualora lo richiedano situazioni particolari del loro territorio, purché ciò non comporti un'arbitraria discriminazione, anche attraverso ingiustificati aggravii procedurali».

4. *SEGUE*: LA COMPETENZA AMBIENTALE “INDIRETTA” DELLE REGIONI TRA “STANDARD MINIMI” DEROGABILI (SOLO *IN MELIUS*) E “PUNTI DI EQUILIBRIO” INDEROGABILI

Come si vede, il paradigma della competenza ambientale “indiretta” riconosciuta ai legislatori regionali e fondata sulla intrinseca “trasversalità biunivoca o bidirezionale” della tutela dell'ambiente, ancorché di per sé idoneo a fondare il potere del legislatore statale di comprimere a dismisura – senza alcun effettivo contro-limite – gli spazi di intervento delle Regioni all'interno degli stessi ambiti materiali loro assegnati dalla Costituzione, ha indubbiamente consentito al Giudice costituzionale di salvaguardare anche sul piano della funzione legislativa, quanto meno in linea di principio, non soltanto quella “corresponsabilità” attiva degli enti regionali nella cura degli interessi ecologico-ambientali e nel perseguimento dei relativi obiettivi di tutela che fin dalle origini aveva costituito uno dei caposaldi del modello, ma anche quella pur minima “differenziabilità” sostanziale della legislazione nei diversi territori che scaturisce dalla possibilità per la Regione di affrancarsi dalla rigorosa osservanza dei vincoli imposti dallo Stato derogando – beninteso, solo in senso restrittivo, ossia di maggior tutela ambientale – agli *standard* uniformi stabiliti al livello centrale. A completare il quadro, però, deve aggiungersi un ultimo e decisivo elemento.

Al modello di riparto di competenze fin qui delineato, infatti, con un significativo incremento di pronunce soprattutto nell'ultimo decennio, la Corte costituzionale è andata progressivamente affiancando un ulteriore filone giurisprudenziale, con il quale ha inteso mettere sempre più a fuoco l'antica questione cui sopra si è fatto cenno a proposito dell'assetto previgente alla riforma del 2001 (e all'epoca, come si è visto, solo adombrata), circa la configurabilità di un qualche limite di compatibilità al “principio della tutela più rigorosa del livello inferiore” che fosse in grado di impedire alle Regioni non solo la “deroga *in peius*”, ma anche l'adozione di standard, limiti e misure più restrittivi e di maggior tutela di quelli definiti dalla legislazione ambientale dello Stato. Il riferimento specifico che a tale proposito compare nella giurisprudenza costituzionale e che consente alla Corte di ricalibrare in termini decisamente più compiuti e innovativi il modello di riparto delle competenze ambientali è il concetto di “punto di equilibrio” stabilito dalla disciplina legislativa statale, che si assume inderogabile in assoluto (ovvero anche *in melius*) da parte delle Regioni in quanto costituisca il frutto di un bilanciamento tra interessi diversi e reciprocamente confliggenti (PARISI 2023, 3 ss.; 2025, 167 ss.).

L'atto di esordio esplicito di quello che a tutti gli effetti va configurandosi gradualmente come un vero e proprio principio generale che si contrappone, limitan-

done l'operatività e la portata, al principio che consente alle Regioni di derogare alla disciplina adottata a livello statale con misure di tutela di maggior rigore è, senza dubbio, la sent. n. 307/2003, in materia di inquinamento elettromagnetico, laddove il Giudice costituzionale esclude a chiare lettere la potestà regionale di innalzare i livelli di tutela fissati dallo Stato allorché la fissazione di quegli standard risponda a una *ratio* più complessa e articolata di quella rivolta soltanto a proteggere la salute della popolazione dagli effetti negativi delle emissioni elettromagnetiche, in quanto finalizzata a definire un "punto di equilibrio" da considerare inderogabile rispetto alle contrapposte esigenze di realizzazione degli impianti e delle reti rispondenti a rilevanti interessi nazionali, come quelli che fanno capo alla distribuzione dell'energia e allo sviluppo dei sistemi di telecomunicazione.

In quella pronuncia, per la verità, la Corte non aveva ritenuto che venisse in gioco la potestà legislativa statale nella materia della "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" di cui all'art. 117, comma 2, lett. s), Cost. Ma appena un mese dopo, nella sent. n. 331/2003 (ancora in tema di elettromagnetismo), la Corte si mostra chiarissima sul punto, evidenziando come dal precedente della sent. n. 382/1999 (cfr., *supra*, par. 2) «non può trarsi in generale il principio della derogabilità *in melius* (rispetto alla tutela dei valori ambientali), da parte delle Regioni, degli standard posti dallo Stato. La questione allora decisa non si collocava entro un'organica disciplina statale di principio, mentre ora esiste una legge quadro statale che detta una disciplina esaustiva della materia, attraverso la quale si persegue un equilibrio tra esigenze plurime, necessariamente correlate le une alle altre, attinenti alla protezione ambientale, alla tutela della salute, al governo del territorio e alla diffusione sull'intero territorio nazionale della rete per le telecomunicazioni [...]. In questo contesto, interventi regionali del tipo di quello ritenuto dalla sentenza del 1999 non incostituzionale, in quanto aggiuntivo, devono ritenersi ora incostituzionali, perché l'aggiunta si traduce in una alterazione, quindi in una violazione, dell'equilibrio tracciato dalla legge statale di principio».

La tesi si trova riaffermata con specifico riferimento, *inter alia*, alla competenza legislativa dello Stato in materia di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" in alcune pronunce del medesimo decennio. Ad esempio, nella sent. n. 116/2006 in materia di utilizzo di OGM in agricoltura, la Corte scandisce il proprio argomentare su tre passaggi logici, tutti di decisivo rilievo per ricavarne l'inderogabilità in assoluto della disciplina statale ad opera delle Regioni: 1) «la formulazione e specificazione del principio di coesistenza tra colture transgeniche, biologiche e convenzionali, rappresenta il punto di sintesi fra i divergenti interessi, di rilievo costituzionale, costituiti da un lato dalla libertà di iniziativa economica dell'imprenditore agricolo e dall'altro lato dall'esigenza che tale libertà non sia esercitata in contrasto con l'utilità sociale, ed in particolare recando danni sproporzionati all'ambiente e alla salute»; 2) «l'imposizione di limiti all'esercizio della libertà di iniziativa economica, sulla base dei principi di prevenzione e precauzione nell'interesse dell'ambiente e della salute umana, può essere giustificata costituzionalmente solo sulla base di "indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite, tramite istituzioni e organismi, di norma nazionali o sovranazionali, a ciò deputati,

dato l'essenziale rilievo che, a questi fini, rivestono gli organi tecnico scientifici"; 3) «l'elaborazione di tali indirizzi non può che spettare alla legge dello Stato, chiamata ad individuare il "punto di equilibrio fra esigenze contrapposte" [...], che si imponga, in termini non derogabili da parte della legislazione regionale, uniformemente sull'intero territorio nazionale [...]».

Dopo la richiamata "svolta" del 2007 – che conduce inizialmente la Corte a interpretare in senso rigorosamente "esclusivo/escludente" la competenza dello Stato nella materia in questione, con l'effetto (a dir poco "draconiano") che spetterebbe sempre soltanto «alla disciplina statale tener conto degli altri interessi costituzionalmente rilevanti contrapposti alla tutela dell'ambiente» e che, pertanto, «una eventuale diversa disciplina regionale, anche più rigorosa in tema di tutela dell'ambiente, rischierebbe di sacrificare in maniera eccessiva e sproporzionata gli altri interessi confliggenti considerati dalla legge statale nel fissare i cosiddetti valori soglia» (così la sent. n. 214/2008 in tema di bonifica dei suoli contaminati, poi ripresa testualmente dalla sent. n. 246/2009) – la sent. n. 225/2009 prova a offrire una ricostruzione generale del riparto di competenze ambientali tra Stato e Regioni decisamente più coerente con la tradizione, confermando nuovamente che «se è vero che le Regioni, nell'esercizio delle loro competenze, non debbono violare i livelli di tutela dell'ambiente posti dallo Stato, è altrettanto vero, che, una volta che questi ultimi siano stati fissati dallo Stato medesimo, le Regioni stesse, purché restino nell'ambito dell'esercizio delle loro competenze, possono pervenire a livelli di tutela più elevati [...], così incidendo, in modo indiretto sulla tutela dell'ambiente», ma al tempo stesso avvertendo comunque la necessità di precisare – con particolare perentorietà e in termini generali – che una simile "possibilità" «è, peraltro, esclusa nei casi in cui la legge statale debba ritenersi inderogabile, essendo frutto di un bilanciamento tra più interessi eventualmente tra loro in contrasto».

Ma è soprattutto a partire dal 2013 che il principio del "punto di equilibrio" inderogabile stabilito dal legislatore statale nell'esercizio della propria competenza in materia di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", come elemento essenziale e indefettibile del modello costituzionale di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, trova una sua vera e propria stabilizzazione attraverso i sempre più frequenti richiami rinvenibili nell'argomentare della Corte, che ne consentono altresì il consolidamento in una formula generale che, dopo le sentt. nn. 58, 145 e 178 di quell'anno, sarà la sent. n. 300/2013 a confezionare e a tramandare a numerose pronunce successive (cfr., ad es., sentt. nn. 197/2014, 210/2016, 77 e 218/2017, 16/2024): «La giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che la "tutela dell'ambiente" rientra nelle competenze legislative esclusive dello Stato e che, pertanto, le disposizioni legislative statali adottate in tale ambito fungono da limite alla disciplina che le Regioni, anche a statuto speciale, dettano nei settori di loro competenza, essendo ad esse consentito soltanto eventualmente di incrementare i livelli della tutela ambientale, senza però compromettere il punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato».

Su tale approdo si innestano poi, nel periodo più recente, alcune ulteriori e assai significative precisazioni, con le quali il Giudice delle leggi fa emergere il carattere

ontologicamente “sistemico”, “integrato” e “non frazionabile” della tutela ambientale, ricavandone, per ciò stesso, l’idoneità della competenza statale nella materia *de qua* a definire assetti normativi e punti di equilibrio tra interessi diversi tali da corrispondere a indefettibili esigenze di uniformità su tutto il territorio nazionale, così imponendosi in termini inderogabili anche alle eventuali pretese di differenziazione dei legislatori regionali, rivolte a incrementare la tutela mediante l’introduzione di standard ambientali più elevati. Le affermazioni contenute nella sent. n. 147/2019 (poi ribadite dalla sent. n. 178/2019; ma si v. anche la successiva sent. n. 88/2020) si rivelano in questo senso decisamente paradigmatiche: «[L]a valutazione intorno alla previsione di standard ambientali più elevati non può essere realizzata nei termini di un mero automatismo o di una semplice sommatoria – quasi che fosse possibile frazionare la tutela ambientale dagli altri interessi costituzionalmente rilevanti – ma deve essere valutata alla luce della ratio sottesa all’intervento normativo e dell’assetto di interessi che lo Stato ha ritenuto di delineare nell’esercizio della sua competenza esclusiva. In questo senso, se, in astratto, non può ritenersi precluso alle Regioni di innalzare il livello di tutela ambientale nell’esercizio di competenze proprie, la scelta regionale deve essere sottoposta ad una verifica ad opera di questa Corte». E la conclusione, in punto di principio, è lapidaria: «La competenza di cui all’art. 117, comma 2, lett. s), Cost. non esclude interventi regionali, anche legislativi, purché compatibili con l’assetto normativo individuato dalla legge statale, non potendo tali interventi alterarne il punto di equilibrio conseguito ai fini di tutela ambientale».

All’esito del lungo percorso giurisprudenziale che si è fin qui provato a ricostruire, sembra possibile offrire finalmente una sintesi dell’attuale assetto del riparto costituzionale delle competenze (soprattutto legislative) tra Stato e Regioni sulla tutela dell’ambiente.

La premessa di fondo, che affonda le sue radici fin dagli esordi della giurisprudenza costituzionale, è a tutt’oggi confermata: le Regioni non possono considerarsi radicalmente escluse dalla potestà di intervenire a tutela degli interessi ecologico-ambientali. Si tratta, però, solo di un’affermazione generalissima, che vale esclusivamente “in linea di principio” e rischia di assumere, finanche, i tratti della genericità. Come si è visto, infatti, soprattutto a seguito della revisione costituzionale del 2001, il Giudice delle leggi si è preoccupato fin da subito di individuare i “confini” della competenza ambientale delle Regioni, delineandone i limiti e i presidi nei confronti della competenza statale e facendo emergere gradualmente quello che oggi, com’è stato osservato (PARISI 2023, 11-12; 2025, 181), si atteggia a tutti gli effetti come un *test* plurifasico ai fini della valutazione di costituzionalità di una legge regionale che incida sulla tutela dell’ambiente. Il *test* impone di verificare, secondo una precisa scansione in cui ciascuna “tappa” – in caso di esito negativo – può di per sé determinare la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma sottoposta a scrutinio, nell’ordine: 1) che la norma legislativa regionale sia riconducibile a un titolo di competenza spettante alla Regione e sia effettivamente espressione del “nocciolo duro” di tale competenza (su tale specifico profilo, cfr. la richiamata sent. n. 80/2020); 2) che la norma legislativa regionale non introduca una deroga in senso peggiorativo rispet-

to agli standard di tutela ambientale stabiliti dal legislatore statale; 3) che la norma legislativa regionale recante una deroga in senso migliorativo degli standard uniformi statali non comprometta il punto di equilibrio tra i diversi interessi contrapposti e l'assetto normativo complessivo che la legislazione dello Stato abbia inteso definire con quegli standard.

Un simile assetto, com'è agevole comprendere, già “sulla carta” consegna alle Regioni spazi legislativi davvero minimi per interventi di tutela ambientale. Ciò che più conta, però, è che anche quegli spazi sono tutt'altro che predeterminabili *a priori* con quel grado di certezza che qualunque sistema di ripartizione delle competenze tra enti diversi dovrebbe assicurare. È del tutto evidente, infatti, che il discernimento imposto dalla giurisprudenza costituzionale tra standard ambientali derogabili *in melius* e standard ambientali inderogabili in assoluto (in quanto “punto di equilibrio” tra plurimi interessi contrapposti) – al di là dell'ipotesi, purtroppo assai rara, in cui lo stesso legislatore statale ne fornisca una qualificazione esplicita con le proprie formulazioni normative – è operazione largamente opinabile, priva di punti di riferimento certi e che rimane inesorabilmente affidata all'apprezzamento e alle valutazioni ultime (e insindacabili) del Giudice delle leggi nella sede del giudizio di costituzionalità, con tutte le difficoltà e le possibili contraddizioni che da ciò scaturiscono per un legislatore regionale che intenda seriamente conoscere *ex ante* cosa gli sia consentito e cosa gli sia vietato disciplinare (D'AMICO 2021, 48 ss.; PARISI 2023, 16; 2025, 187).

La Corte, per la verità, si è mostrata avvertita del problema e, almeno da ultimo, soprattutto con la sent. n. 16/2024, ha provato a ricostruire una sorta di “tassonomia” dei propri precedenti sul limite inderogabile imposto alla legislazione regionale dal “punto di equilibrio” tra esigenze contrapposte stabilito dal legislatore statale nell'esercizio della propria competenza in materia ambientale, individuandone una distinzione netta – sulla scorta di quanto già suggerito in dottrina (PARISI 2023, 14-16) – rispetto al concetto di standard di tutela minimo, a fronte del quale – in coerenza con il consolidato filone giurisprudenziale sulla tutela ambientale più rigorosa delle Regioni – «può invece dispiegarsi l'esercizio di competenze legislative regionali, che intervengano indirettamente a elevare quello *standard*».

In definitiva, allo stato attuale, la misura della competenza legislativa delle Regioni per la cura degli interessi ecologico-ambientali, nelle sue relazioni con la potestà legislativa dello Stato nella materia della “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”, si colloca su una linea di demarcazione apparentemente chiara, in base alla quale la legislazione statale è abilitata a stabilire, parimenti, “standard ambientali *minimi*” (potenzialmente derogabili *in melius* dalla legislazione regionale, in quanto di per sé compatibili con una differenziazione su base territoriale) ovvero “standard ambientali-punti di equilibrio” (da considerare sempre inderogabili, perché frutto di bilanciamenti sistemici tra plurimi interessi contrapposti e, come tali, corrispondenti a indefettibili esigenze di uniformità ed eguaglianza di trattamento su tutto il territorio nazionale). La vera questione cruciale diviene, dunque, quella dell'individuazione dei criteri per stabilire quando la disciplina statale riconducibile alla tutela dell'ambiente si configuri come standard *minimo* piuttosto che come punto di equilibrio, tenuto

conto di quella ontologica trasversalità che porta le discipline ambientali a incidere o intrecciarsi sistematicamente con altri ambiti e competenze e, pertanto, a risultare “usualmente” come il frutto di bilanciamenti tra esigenze contrapposte (VIVOLI 2024, 203).

Non è difficile intuire quindi che il “crinale” tra le due ipotesi solo a prima vista si rivela netto e preciso, dipendendo, in realtà, l’alternativa tra la prima o la seconda – e, dunque, la effettiva misura della potestà legislativa ambientale delle Regioni da valutare nel singolo caso – dall’interpretazione della disciplina nazionale assunta a parametro interposto, dalla ricostruzione delle sue *rationes* e dalla considerazione della collocazione complessiva che essa assume all’interno del sistema costituzionale in cui oggi compaiono le nuove formulazioni introdotte negli artt. 9 e 41 Cost. dall’intervento di revisione del 2022. In breve, l’alternativa tra le due diverse tipologie di standard ambientali che oggi connota il riparto costituzionale delle competenze legislative tra Stato e Regioni dipende da operazioni interpretative di particolare complessità che non potranno non investire, almeno in ultima istanza, la giurisdizione del Giudice delle leggi, sollecitando nuovi assestamenti e possibili ri-modulazioni della linea di confine tra legislazione statale e legislazione regionale ma, soprattutto, richiederanno necessariamente di essere iscritte anche nel contesto attuale delle questioni ambientali della contemporaneità e nel quadro costituzionale sostanziale che oggi espressamente assegna alla «Repubblica» il compito fondamentale di tutelare «l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell’interesse delle future generazioni»; alla «legge dello Stato» il compito di disciplinare «i modi e le forme di tutela degli animali» (art. 9, comma 3, Cost.); e di nuovo alla «legge» (senza attribuzione di competenza) il compito di determinare «i programmi e i controlli opportuni perché l’attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali» (art. 41, comma 3, Cost.).

Di qui l’esigenza, a mio modo di vedere imprescindibile, di contestualizzare la riflessione sul riparto costituzionale delle competenze integrandola con la duplice considerazione, da un lato, del significato che oggi assume propriamente la denominazione della materia indicata fin dal 2001 nell’art. 117, comma 2, lett. s), Cost., dall’altro, e più in generale, della posizione che all’interno della Carta costituzionale riformata nel 2022 è attribuita alla tutela ecologica e delle principali implicazioni che ne potrebbero/dovrebbero discendere.

5. I CONNOTATI ATTUALI DELLA TUTELA DELL’AMBIENTE: LA “PRIMAZIA ECOLOGICA” E I NUOVI PARADIGMI QUALIFICANTI CONSEGUENTI ALLA REVISIONE DEGLI ARTT. 9 E 41 COST.

È difficilmente negabile che all’espressione “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema” che compare nell’elenco delle materie dell’art. 117 Cost. debbano attribuirsi, allo stato attuale, un significato e una portata radicalmente diversi da quelli cui la tradizione della emersione degli interessi rivolti alla salvaguardia dell’ambiente e dei suoi fattori ci aveva abituati (BAROZZI REGGIANI 2025, 2 ss.).

Le questioni ambientali del tempo presente e dei decenni a venire – com'è scientificamente dimostrato in termini oltremodo condivisi da una vastissima letteratura multidisciplinare – impongono ormai una concezione della tutela dell'ambiente che va ben oltre quella storicamente consolidata della tradizionale “cura del benessere del giardino di casa”; esse, infatti, si iscrivono consustanzialmente in una dimensione di emergenza ecologica, complessiva, endemica, di cui l'emergenza climatica è solo una delle molteplici declinazioni. Un'emergenza ecologica, prolungata, scientificamente conclamata e di livello dimensionale planetario, che già da tempo impone all'azione umana rivolta alla tutela dell'ambiente non solo un decisivo cambio di passo in termini di efficacia ed effettività degli approcci e degli istituti utilizzati, ma anche un vero e proprio mutamento sostanziale e qualitativo dei processi decisionali pubblici, degli strumenti, dei metodi e degli stessi modelli di sviluppo economico e sociale (mutamento che oggi si identifica sinteticamente con l'espressione “transizione ecologica”, su cui, ad es., DE LEONARDIS 2021, 779 ss.; MOLITERNI 2022, 395 ss.), dovendosi rivolgere a fronteggiare una situazione di crisi strutturale e caratterizzata dalla profonda interconnessione tra le diverse scale spaziali-territoriali (locale, regionale e globale) per la quale vengono evocati concetti tratti dal linguaggio delle scienze economiche come “recessione” o “depressione” ecologica, “deficit ecologico”, “debito ecologico” o “disavanzo ecologico”. Tale situazione di crisi viene ormai sempre più diffusamente percepita e assunta come vera e propria “minaccia esistenziale” (o “urgenza esistenziale”) per l'intera umanità, determinata da quei rischi di “collasso ecologico” degli ecosistemi o di vera e propria “catastrofe ecologica” per la biosfera che i saperi scientifici della materia vanno prefigurando, approfondendo e documentando in termini sempre più approfonditi e incontrovertibili e che negli ultimi anni si sono fatti sempre più diffusi e condivisi, imponendosi inevitabilmente all'attenzione anche delle scienze giuspubblicistiche (MONTEDURO 2018, 1-74; BOSCHETTI 2022, 1153 ss.).

In questi termini, com'è stato efficacemente rilevato, la tutela dell'ambiente (o, più propriamente, la tutela ecologica), allo stato attuale, «corrisponde ecologicamente alla tutela della vita in tutti i suoi livelli gerarchici di organizzazione, ossia non limitata solo alla scala umana (persona umana, popolazione umana) ma estesa anche alle scale superiori a quella umana (organismi non umani, popolazioni non umane, comunità, ecosistemi, paesaggi, biomi, biosfera), le quali costituiscono il presupposto biofisico per la possibilità materiale della vita alla scala umana (*simul stabunt, simul cadent*)» (MONTEDURO 2022, 237). E in questa chiave, del resto, si possono facilmente apprezzare anche le ragioni che hanno progressivamente fatto assumere rilievo, quali nuovi fondamentali *target* della tutela ambientale, al concetto di “capitale naturale”, inteso come «l'intero *stock* di beni naturali – organismi viventi, aria, acqua, suolo e risorse geologiche – che contribuiscono a fornire beni e servizi di valore, diretto o indiretto, per l'uomo e che sono necessari per la sopravvivenza dell'ambiente stesso da cui sono generati» (così il Primo Rapporto sullo stato del Capitale Naturale in Italia del 2017), e a quello di “servizi ecosistemici”, che «rappresenta[no] il raccordo tra le funzioni svolte dalla natura e i benefici che l'uomo, le organizzazioni, la

società ottengono dall'utilizzo di tali funzioni» (FREY, GUSMEROTTI, POGUTZ 2017, 167); concetti, entrambi, che pongono bene in evidenza la dimensione di funzionalità essenziale dell'ambiente – come entità organica, e al contempo intrinsecamente complessa e multiforme – a contribuire «al benessere degli esseri umani, costituendo altresì un mezzo per consentire a questi ultimi di godere di quei diritti fondamentali che le Carte costituzionali degli ordinamenti moderni riconoscono loro, tramite erogazione di veri e propri servizi – individuabili, misurabili, valutabili – dai quali gli esseri umani medesimi traggono benefici e utilità» (BAROZZI REGGIANI 2025, 27).

Da questa rinnovata “accezione” degli interessi ambientali nei loro attuali connotati “ontologici” (e del significato che oggi viene ad assumere, per l'effetto, la stessa denominazione della relativa materia attribuita alla potestà legislativa esclusiva dello Stato dall'art. 117 Cost.) è agevole ricavare il rapporto di fisiologica connessione/interdipendenza, strutturale e funzionale, che lega inscindibilmente la tutela ecologica (e, dunque, anche le competenze dei poteri pubblici nella materia *de qua*) con alcuni dei principi supremi originari del nostro ordinamento costituzionale; l'intero corredo dei diritti fondamentali e, *in primis*, il diritto inviolabile alla vita – significativamente riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale quale «matrice prima di ogni altro diritto, costituzionalmente protetto, della persona» (così Corte cost., n. 238/1996, ma si vedano, altresì, almeno le sentt. nn. 26/1979, 223/1996 e 50/2022) – nella sua dimensione basilare (per così dire «primordiale e capitale») di «pretesa a conservare la propria esistenza» (MONTEDURO 2022, 230); ma anche il corrispondente «dovere inderogabile» *ex art.* 2 Cost., posto a carico delle istituzioni pubbliche, «di tutelare la vita di ogni individuo» (Corte cost., n. 242/2019) «tanto alla scala individuale del singolo essere umano, quanto alla scala sociale delle comunità (da quelle familiari a quelle territoriali) fino al popolo vivente cui si riferisce l'art. 1 Cost.», coinvolgendo in tal modo finanche il principio di sovranità popolare nel suo stesso presupposto esistenziale, ossia la sopravvivenza del popolo medesimo e la sua indispensabile tutela nei confronti di «minacce esiziali di annientamento o, per usare un lessico ecologico, di estinzione» (MONTEDURO 2022, 234).

Tali connessioni strutturali e funzionali con i menzionati principi supremi della nostra Costituzione rendono pienamente ragione di quella “primazia ecologica” che oggi, soprattutto dopo la revisione degli artt. 9 e 41 Cost., può essere ritenuta a buon diritto come un connotato sistemico e caratterizzante dell'ordinamento costituzionale italiano, anche in considerazione dei significativi elementi di coerenza e di conferma in tal senso che si ricavano dalle pur essenziali nuove formulazioni testuali introdotte dalla riforma costituzionale del 2022: il compito, intestato alla Repubblica e collocato tra i principi fondamentali della Carta, di perseguire quell'obiettivo particolarmente complesso, multiforme e contestualmente integrato che oggi deve ascriversi alla formula “tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi”, anche (e, perciò, non solo) nell'interesse delle future generazioni, oltre alla tutela dei singoli animali (art. 9, comma 3, Cost.); il danno alla salute e all'ambiente quali limiti espliciti alla libertà di iniziativa economica privata (art. 41, comma 2, Cost.); il compito specifico, imposto alla legge, di predisporre azioni conformative delle at-

tività economiche (sia pubbliche che private) mediante l'elaborazione e l'attuazione di quelle che possono essere definite come "politiche integrate della complessità", in quanto espressamente rivolte a coniugare in modo indissolubile economia, sviluppo sociale e ambiente, assicurando che i nuovi "fini ambientali" verso cui deve essere indirizzato lo sviluppo di tutte le attività economiche siano perseguiti di pari passo – ossia congiuntamente – con lo sviluppo sociale e con una specifica attenzione alle esigenze di giustizia, di equità nell'allocazione dei costi e di eguaglianza sostanziale, nella cornice di una lettura attualizzata di quel programma finalizzato al «pieno sviluppo della persona umana» che fin dal 1947 si trova scolpito nell'art. 3, comma 2, Cost. (art. 41, comma 3, Cost.) (BAROZZI REGGIANI 2024, 63 ss.; 2025, *passim*).

In questa cornice, dunque, non si può negare la posizione di indubbia "primazia" che la tutela ecologica è fisiologicamente destinata ad assumere nel quadro costituzionale, così come definito dalle novellate disposizioni della Carta, nonché dal complesso del quadro valoriale che la ispira e degli obiettivi che essa impone a carico dei poteri pubblici e, *in primis*, della funzione legislativa; il che – a ben vedere (e in questa sede la questione può essere solo accennata) – consente di evidenziare che la "primazia ecologica" non corrisponde ad alcuno stravolgimento e neppure ad alcuna modifica sostanziale ad opera del legislatore costituzionale dei principi di sistema già iscritti nella Costituzione repubblicana, i quali si può ben ritenere che già imponessero, nel tempo presente e negli anni a venire, di assicurare le condizioni basilari di sopravvivenza degli ecosistemi quale presupposto necessario e indefettibile della vita umana, individuale e collettiva, e del relativo corredo di diritti fondamentali che costituisce il fondamento e la principale matrice del nostro patto costituzionale e dell'intero costituzionalismo moderno (sul punto, da ultimo, si veda anche Corte cost., sent. n. 125/2025).

A questo punto, però, la questione davvero cruciale che solleva il concetto di "primazia ecologica" (anche ai fini della specifica riflessione che qui si svolge in ordine al riparto costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni) è quella di comprendere quali implicazioni ne possano scaturire rispetto al tradizionale *modus agendi* dei poteri pubblici in relazione alle questioni ambientali, verificando, più in particolare, se quella "primazia" debba (o anche solo possa) essere *quodammodo* concepita come una posizione di sovraordinazione gerarchica sul piano giuridico-formale che valga a escludere – in nome di una supposta "prevalenza" assoluta e incondizionata della tutela ecologica da assumere in termini giuridicamente vincolanti e da intendere come "meta-valore", ovvero come «"arché", principio primo, alla cui stregua ri-orientare anche gli altri valori fondamentali» (MORRONE 2022, 98 ss.; ID. 2022b, 783 ss.) – l'ordinaria esigenza che tutte le istanze che trovino fondamento nella tavola costituzionale vengano adeguatamente prese in considerazione e reciprocamente ponderate affinché possano trovare una ragionevole composizione (che ne comporti anche il parziale "sacrificio"), secondo i canoni ormai ben noti e ampiamente collaudati del test di proporzionalità.

L'ipotesi, a mio modo di vedere, si rivela non solo giuridicamente impraticabile sul piano teorico (CECCHETTI 2024, 102 ss.), ma anche – in ogni caso – intrinse-

camente fallace proprio ai fini dell'efficace perseguimento delle stesse finalità che la tutela ecologica oggi dovrebbe assumere. Se preso sul serio, infatti, il principio costituzionale della “primazia ecologica” è in grado di imporre, al più, il conseguimento di un risultato solo all'apparenza chiaro e ineccepibile, ossia, per l'appunto, la salvaguardia delle condizioni materiali indefettibili per la perpetuazione della vita nelle dimensioni sociale ed economica. Ma tale principio, all'evidenza, nulla dice circa gli strumenti, le modalità, le condizioni, le tempistiche e, in definitiva, le innumerevoli “opzioni” che dovranno consentire il raggiungimento di quel risultato, ossia la sopra evocata “transizione ecologica”, la quale, senza che occorran dimostrazioni o argomenti particolarmente sofisticati, si configura, piuttosto, in termini tutt'affatto diversi da quelli di un interesse predeterminato, reperibile *in rerum natura*, che si possa – per così dire – prelevare dal mondo delle situazioni di fatto (come conosciute dai saperi delle c.d. “scienze dure”) per farlo semplicemente prevalere – nel mondo del diritto – in modo assoluto e incondizionato sugli altri.

La transizione ecologica richiede inesorabilmente scelte “politico-amministrative” di inedita complessità, che addirittura potranno rivelarsi sempre più “tragiche” in futuro, se è vero – come ha mostrato di aver opportunamente intuito il nostro legislatore costituzionale del 2022 con le essenziali (ma puntualissime) formule lessicali utilizzate – che le politiche pubbliche rivolte allo scopo dovranno, al contempo, misurarsi rigorosamente con le indispensabili acquisizioni provenienti dei saperi tecnico-scientifici (imparando a gestire le intrinseche dimensioni di mutevolezza nel tempo e di incertezza oggettiva e soggettiva di questi saperi), coniugare indissolubilmente la tutela ecologica con l'economia, lo sviluppo sociale e l'eguaglianza sostanziale, nonché operare in una logica ontologicamente diacronica rivolta a considerare le istanze delle generazioni future (che richiederanno comunque di essere previamente identificate e delimitate, ancora una volta muovendo da una base scientifica) congiuntamente a quelle delle generazioni esistenti.

In questa ottica, dunque, la “primazia ecologica” e la “transizione ecologica” che ne costituisce il naturale corollario nella dimensione diacronica segnano tutt'altro che il tramonto del bilanciamento in nome di una qualche accomodante preminenza gerarchica degli interessi ambientali; anzi, in termini diametralmente opposti, si può ritenere che esse, proprio per i loro attuali connotati “fisio-ontologici”, segnino l'ingresso in un'epoca di vera e propria esaltazione massima della discrezionalità politico-amministrativa e della discrezionalità tecnica, al centro della quale – sull'indefettibile presupposto di istruttorie che sappiano acquisire correttamente gli apporti dei saperi tecnico-scientifici – si collocheranno, per l'appunto, le operazioni di integrazione sistemica e di bilanciamento tra plurimi interessi potenzialmente contrapposti e confliggenti; i “punti di equilibrio” (sempre più complessi e mutevoli) che le scelte affidate alle istituzioni titolari del potere legislativo e del potere amministrativo dovranno, per quanto di rispettiva competenza, individuare anche con riferimento alle molteplici e diversificate istanze che connotano *ab interno* la stessa tutela ecologica (si pensi alle possibili conflittualità “endo-ambientali” tra i diversi ecosistemi, i loro equilibri e le loro funzionalità, ma anche alle potenziali divergenze con (e tra) le

“pretese” della biodiversità, degli animali, del paesaggio, dell’ambiente salubre, ecc.); nonché – e non da ultimo – la regolazione di processi decisionali adeguatamente strutturati e specificamente funzionali per l’esercizio di quei poteri.

6. LE POSSIBILI RICADUTE SUL MODELLO COSTITUZIONALE DI RIPARTO DELLE COMPETENZE TRA STATO E REGIONI

Se gli scenari in cui si colloca oggi la tutela ecologica e le implicazioni effettive della sua attuale posizione di “primazia” all’interno del quadro disegnato dalla Carta costituzionale sono quelli che si sono appena sommariamente indicati, l’ipotesi prospettata in premessa di queste pagine si rivela tutt’altro che implausibile (MORRONE 2022b, 792-793).

Vero che la revisione costituzionale del 2022 non ha espressamente coinvolto la modifica formale del riparto di competenze tra Stato e Regioni; ma sembra parimenti innegabile che lo stesso modello di riparto, così come elaborato e “raffinato” dal Giudice delle leggi nella sua produzione giurisprudenziale ultraquarantennale, contenga già in sé le matrici per un ennesimo sviluppo evolutivo, la cui direzione non potrà certo essere quella di possibili ampliamenti delle competenze legislative regionali, quanto invece, tutto all’opposto, di una loro progressiva e ulteriore riduzione per il futuro. Una riduzione che si giocherà, verosimilmente, sul crinale di quella attuale distinzione tra “standard ambientali minimi” (derogabili *in melius*) e “standard ambientali punti di equilibrio” (sempre inderogabili) sulla quale la giurisprudenza costituzionale si è attestata da ultimo e che, però, finirà per operare, in modo pressoché inevitabile, a tutto vantaggio dei secondi e a scapito dei primi, con una progressiva erosione delle ipotesi in cui alla disciplina stabilita dalla legislazione nazionale non debba ascriversi la individuazione di un determinato equilibrio complessivo tra molteplici esigenze e istanze astrattamente contrapposte e reciprocamente confliggenti.

La prospettiva illustrata nel paragrafo che precede, infatti, rende evidente come l’aumento esponenziale della complessità delle questioni ambientali connesse con gli obiettivi sistemici della transizione ecologica e dei relativi compiti affidati ai pubblici poteri imporrà inevitabilmente una esaltazione delle c.d. “politiche pubbliche integrate”, nelle quali l’azione politico-amministrativa si caratterizzerà per la necessità di sempre più frequenti e articolati bilanciamenti e per la ricerca di continui “punti di equilibrio” fra plurimi interessi potenzialmente in reciproco conflitto, oltretutto quasi sempre di scala macro (si pensi solo alle questioni energetiche connesse con il fenomeno dei cambiamenti climatici) o, comunque, sovra-locale; con la inesorabile conseguenza che il ruolo “pivotal” di queste politiche pubbliche non potrà che essere sempre più ancorato all’esercizio delle competenze – prima di tutto legislative – del livello nazionale, a loro volta fisiologicamente conformate dai vincoli imposti dal livello eurounitario.

In tale contesto, si può immaginare che le stesse nozioni di “politica ambientale” o di “standard ambientale” – su cui dovrebbe potersi parametrare l’effetto di tutela più rigorosa di un eventuale intervento del legislatore regionale – siano destinate a

perdere progressivamente la loro autonoma identificabilità concettuale, quanto meno nella misura in cui la tutela ecologica potrebbe configurarsi sempre meno come l'obiettivo di una politica "di settore" in senso proprio; il che, addirittura, impedirebbe in radice di "concepire" lo "standard ambientale minimo" a fronte del quale collocare una qualsivoglia misura di tutela più elevata cui attribuire la qualifica di "ambientale". In ogni caso, però, è innegabile che gli eventuali interventi delle Regioni che, in tesi, volessero introdurre misure ambientali più rigorose (quand'anche queste ultime risultassero ancora effettivamente concepibili e sempre a condizione che fossero esercitate competenze legislative formalmente intestate agli enti regionali) potrebbero comunque risultare ormai sistematicamente impediti dall'esigenza generale di individuazione del "punto di equilibrio" unitario e omogeneo che, come si è visto, già oggi la giurisprudenza costituzionale ascrive senz'altro alla competenza esclusiva del legislatore nazionale nella materia *de qua*.

Il moto ordinamentale, dunque, sembra non lasciare scampo alla inesorabile perdita progressiva, da parte delle autonomie regionali, delle loro residue potestà legislative ecologico-ambientali di natura sostanziale. Sul piano della legislazione, in altri termini, pare davvero che le prospettive di implementazione dei compiti affidati alla Repubblica dalle nuove formulazioni contenuti negli artt. 9 e 41 Cost. implicino necessariamente – e comunque da oggi in poi, assai più di ieri – il riconoscimento di un unico e imprescindibile protagonista: il legislatore statale.

Tutto ciò, ovviamente, non esaurisce le questioni concernenti il riparto costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni, coinvolgendo, come detto, la sola potestà legislativa e, più precisamente, la sola normazione sostanziale nella quale trovano corpo le grandi opzioni di politica pubblica e i grandi bilanciamenti d'indirizzo politico-strategico che a esse si accompagnano. Molto altro, però, resta fuori.

In primo luogo, in ottica *de iure condendo*, non può negarsi che un simile "riassetto" della distribuzione delle competenze legislative renderebbe probabilmente ancora più necessario e urgente quell'intervento di riforma costituzionale del nostro bicameralismo che fin dall'art. 11 della l. cost. n. 3/2001 era stato "preannunciato" dallo stesso legislatore della revisione e che anche la giurisprudenza della Corte ha ripetutamente richiamato e "auspicato", consistente nella individuazione di forme e strumenti adeguati a garantire l'effettiva partecipazione delle Regioni ai procedimenti legislativi nazionali e alla formazione dell'indirizzo politico di livello statale.

In secondo luogo, questa volta in ottica *de iure condito*, non può tacersi del fatto che l'allocazione delle funzioni amministrative tra gli enti della Repubblica è retta dai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza secondo quanto previsto dall'art. 118, comma 1, Cost., di talché non è affatto irrealistico immaginare che un qualche ruolo da effettivi protagonisti nella tutela ecologica gli enti regionali potrebbero continuare a svolgerlo – e, in qualche modo, anche a "recuperarlo" rispetto alla fase attuale – soprattutto come istituzioni chiamate a operare sul versante dell'amministrazione, adottando decisioni che esprimano una discrezionalità amministrativa limitata agli effetti circoscrivibili ai loro rispettivi territori e così realizzando quella sorta di "federalismo ambientale" prevalentemente "di esecuzione" conosciuto an-

che in altre esperienze ordinamentali comparabili (BIFULCO, CECCHETTI 2017, 758 ss.), capace, al contempo, di salvaguardare l'unitarietà degli indirizzi strategici che richiedono di essere concretamente attuati nei territori, con la corresponsabilità e la partecipazione di tutti i livelli territoriali verso cui spingono le esigenze di "prossimità" dell'esercizio del potere pubblico rispetto alle comunità direttamente interessate.

Una realistica presa d'atto che la tutela ecologica nella contemporaneità, per quanto attiene alla distribuzione delle funzioni pubbliche sul territorio, implica necessariamente una distinzione sempre più rigida e netta tra normazione sostanziale e amministrazione, alla quale non può che corrispondere l'intestazione della prima ai livelli territoriali "macro" e l'intestazione della seconda ai livelli territoriali "di prossimità", contribuirebbe non poco a costruire un assetto del riparto delle competenze ambientali senza dubbio più chiaro ed efficiente ai fini delle sfide imposte dall'era della transizione ecologica. Un assetto certamente meno "contendibile" (e "litigioso") di quello attuale, se non altro perché – ferma la indiscussa titolarità della legislazione sostanziale in capo al solo livello centrale, chiamato a elaborare le scelte strategiche a presidio delle esigenze unitarie – alle Regioni potrebbero essere effettivamente riconosciuti i soli poteri amministrativi funzionali a ciò che risulti davvero "differenziabile" su base territoriale, assieme alla sola potestà normativa c.d. "strumentale" necessaria a disciplinare l'organizzazione e lo svolgimento delle proprie funzioni, secondo il modello generale riferito agli enti locali dall'art. 117, comma 6, Cost. (per un significativo esempio *ad hoc* attualmente reperibile nella legislazione nazionale, si v. l'art. 7-*bis*, comma 8, del d.lgs. n. 152/2006, laddove si stabilisce che «Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano disciplinano con proprie leggi o regolamenti l'organizzazione e le modalità di esercizio delle funzioni amministrative ad esse attribuite in materia di VIA, nonché l'eventuale conferimento di tali funzioni o di compiti specifici agli altri enti territoriali sub-regionali»).

In questa prospettiva, nella quale gli spazi di "differenziabilità" della tutela ecologica nei diversi territori resterebbero ordinariamente confinati solo a quanto reso possibile dall'applicazione dei principi dell'art. 118 Cost. per l'allocazione della titolarità delle funzioni amministrative, potrebbe assumere contorni di maggiore chiarezza anche il tema della effettiva praticabilità – e dei relativi limiti – di una possibile attuazione concreta di quel "regionalismo differenziato" espressamente contemplato dall'art. 116, comma 3, Cost., al quale si è fatto cenno *supra* (par. 3) e che, in linea di principio, ammette l'attribuzione di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» (tra le altre) proprio nella materia della "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" a singole Regioni di diritto comune che le richiedano. Nella sent. n. 192/2024, com'è noto, la Corte costituzionale ha chiarito che l'istituto in esame non si configura come «un modello astratto di attribuzione delle funzioni», dovendosi perciò escludere che possa abilitare un trasferimento di «intere materie o ambiti di materie» il trasferimento "differenziante" a beneficio della singola Regione richiedente, secondo il Giudice costituzionale, dovrà riguardare solo «specifiche funzioni, di natura legislativa e/o amministrativa» e dovrà essere basato «su una ragionevole giustificazione, espressione di un'idonea istruttoria, alla stregua del principio di sussidiarietà». Su

questo assunto generale, com'è altrettanto noto, la Corte ha inteso innestare alcune specifiche considerazioni riferite alle peculiari caratteristiche di alcune materie – tra cui la “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema” – alle quali afferiscono «funzioni il cui trasferimento è, in linea di massima, difficilmente giustificabile secondo il principio di sussidiarietà» in ragione di «motivi di ordine sia giuridico che tecnico o economico, che ne precludono il trasferimento», con la conseguenza che «con riguardo a tali funzioni, l’onere di giustificare la devoluzione alla luce del principio di sussidiarietà diventa, perciò, particolarmente gravoso e complesso».

Gli argomenti puntuali che a tal proposito il Giudice delle leggi ha ritenuto di indicare, con specifico riferimento alle difficoltà che incontrerebbe l’attribuzione asimmetrica tra gli enti regionali delle funzioni pubbliche in materia ambientale, suscitano più di qualche perplessità e in altra sede ho provato a indicarne sommariamente le ragioni (CECCHETTI 2025). Mi pare, però, che quegli argomenti – su cui non occorre qui soffermarsi – affondino le loro radici in una matrice comune che si rivela particolarmente coerente e sintonica con la ricostruzione che si è provato a offrire nelle pagine che precedono, tanto in relazione agli ultimi approdi del lungo percorso giurisprudenziale concernente il riparto delle competenze ambientali tra Stato e Regioni, quanto in relazione ai connotati della tutela ecologica nel tempo presente e alla posizione costituzionale che essa è venuta ad assumere nel nostro sistema, soprattutto dopo la revisione del 2022. Da entrambi i punti di vista, infatti, sembra ormai divenuto pressoché impossibile continuare a riconoscere agli enti regionali una potestà legislativa sostanziale che le abiliti a derogare alla legislazione nazionale che definisca i “punti di equilibrio” nei quali è destinata a trovare corpo la tutela ecologica, dovendosi ritenere, per converso, che la differenziazione nei territori possa realizzarsi esclusivamente sul piano di una ottimale distribuzione delle funzioni amministrative. Una differenziazione, dunque, che anche (e a maggior ragione) nella prospettiva di realizzare il disegno di autonomia regionale asimmetrica prefigurato dall’art. 116, comma 3, Cost., dovrà misurarsi su due limiti insuperabili che, in termini del tutto speculari, ne individuano anche – almeno in linea generale e astratta – le coordinate di positiva praticabilità: 1) l’impossibilità di frammentare la legislazione sostanziale affidata in via esclusiva allo Stato a presidio delle esigenze di unitarietà strategica, potendosi ammettere soltanto il riconoscimento alle Regioni della c.d. potestà normativa “strumentale” per la disciplina dell’organizzazione e dello svolgimento delle proprie funzioni amministrative; 2) l’applicazione rigorosa del *test* di sussidiarietà per l’attribuzione di ciascuna funzione amministrativa, al fine di valutare specificamente non solo la effettiva “idoneità/adeguatezza” del livello regionale allo svolgimento di quella funzione, ma anche (e soprattutto), se l’*ambito valutativo* per l’esercizio della medesima sia effettivamente limitato all’orizzonte territoriale “endo-regionale”, ovvero se non sussistano *externalità* che ne impongano l’allocazione al livello territoriale più comprensivo (PAJNO 2014, 413 ss.).

Si tratta, com'è agevole comprendere, di limiti particolarmente stringenti e che, soprattutto nel caso del *test* di sussidiarietà (da cui l’intero corredo dei poteri pubblici attribuibili agli enti regionali finirebbe per dipendere), richiedono – come la stessa Corte ha mostrato di riconoscere nella richiamata sent. n. 192/2024 – istruttorie

particolarmente approfondite e validate da studi scientifici multidisciplinari, la cui complessità non è affatto in grado di assicurare esiti di sicura “preferibilità” a favore dei livelli periferici, come la formulazione testuale dell’art. 118, comma 1, Cost. sembrerebbe all’apparenza prefigurare.

Anche su questo versante, pertanto, le sorti di quella che un tempo poteva configurarsi come la prospettiva del c.d. “regionalismo ambientale” parrebbero ormai definitivamente segnate o, in ogni caso, destinate a un profondo e radicale ripensamento.

BIBLIOGRAFIA

- BAROZZI REGGIANI G. (2024), *La “funzione sociale della tutela dell’ambiente” alla luce della revisione costituzionale del 2022 e del più recente quadro giuridico europeo*, in *federalismi.it*, n. 7.
- BAROZZI REGGIANI G. (2025), *Costituzione, ambiente e uguaglianza sostanziale. Le funzioni pubbliche tra capitale naturale, costi ambientali e povertà ecologica*, Napoli, Jovene.
- BIFULCO R., CECCHETTI M. (2017), *Le attuali prospettive di attuazione dell’art. 116, comma 3, della Costituzione: una ipotesi di intesa nella materia “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”*, in *Le Regioni*, n. 4.
- BOSCHETTI B. (2022), *Oltre l’art. 9 della Costituzione: un diritto (resiliente) per la transizione (ecologica)*, in *DPCE online*, n. 2.
- CECCHETTI M. (2000), *Principi costituzionali per la tutela dell’ambiente*, Milano, Giuffrè.
- CECCHETTI M. (2002), *L’ambiente tra fonti statali e fonti regionali alla luce della riforma costituzionale del Titolo V*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2001*, Torino, Giappichelli.
- CECCHETTI M. (2002b), *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune*, in *Federalismi.it*, 13 dicembre 2002.
- CECCHETTI M. (2003), *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell’ambiente: niente di nuovo dopo la riforma costituzionale del Titolo V?*, in *Le Regioni*, n. 1.
- CECCHETTI M. (2006), *La disciplina giuridica della tutela ambientale come “diritto dell’ambiente”*, in *Federalismi.it*, n. 25.
- CECCHETTI M. (2009), *La materia “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema” nella giurisprudenza costituzionale: lo stato dell’arte e i nodi ancora irrisolti*, in *federalismi.it*, n. 7.
- CECCHETTI M. (2014), *Agricoltura e gestione razionale della fauna selvatica*, in *Atti della Giornata di studio svoltasi presso l’Accademia dei Georgofili il 28 febbraio 2013*, «I Georgofili. Quaderni» 2013-IV, Firenze, Società Editrice Fiorentina.
- CECCHETTI M. (2021), *La Corte costituzionale come “titano” nell’esplosione della complessità: il contenzioso tra Stato e Regioni sulla riforma dei procedimenti di valutazione d’impatto ambientale*, in *Scritti in onore di Antonio Ruggeri*, vol. II, Torino, Giappichelli.
- CECCHETTI M. (2024), *Il “posto” della tutela ecologica nella Costituzione: tra revisione costituzionale e principi supremi*, in L. Casseti, F. Fabrizzi, A. Morrone, F. Savastano, A. Sterpa (a cura di), *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, vol. I, Napoli, Editoriale scientifica.
- CECCHETTI M. (2025), *La sentenza n. 192 del 2024 e la “dottrina” del Giudice costituzionale sul regionalismo*, in *federalismi.it*, Focus Territorio e Istituzioni, n. 29.
- CHELI E. (1993), *Modello di Stato regionale e giurisprudenza costituzionale*, in *Quaderno n. 3 dell’Associazione per gli Studi e le Ricerche Parlamentari*, Milano, Giuffrè.

- D'AMICO G. (2021), *Livelli più elevati di tutela o punto di equilibrio? Il riparto di competenze in materia ambientale e i fanghi di depurazione delle acque reflue*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2.
- DE LEONARDIS F. (2021), *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Dir. Amm.*, n. 4.
- FREY M., GUSMEROTTI N., POGUTZ S. (2017), *Servizi ecosistemici e biodiversità: una nuova prospettiva per un'economia più sostenibile*, in *Sinergie. Italian journal of management*, vol. 35(102).
- MARAZZITA G. (2022), *La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione anche nel rapporto fra Stato e Regioni*, in *Ist. Federalismo*, n. 4.
- MOLITERNI A. (2022), *Transizione ecologica, ordine economico e sistema amministrativo*, in *Riv. Dir. Comp.*, n. 2.
- MONTEDURO M. (2018), *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, in *RivistaAIC*, n. 2.
- MONTEDURO M. (2022), *Riflessioni sulla "primazia ecologica" nel moto del diritto europeo (anche alla luce della riforma costituzionale italiana in materia ambientale)*, in AA.Vv., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Napoli, Editoriale Scientifica.
- MORBIDELLI G. (1996), *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in *Studi in onore di Alberto Predieri*, Milano, Giuffrè.
- MORRONE A. (2022), *L'«ambiente» nella Costituzione. Premesse di un nuovo «contratto sociale»*, in AA.Vv., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Napoli, Editoriale Scientifica.
- MORRONE A. (2022), *Fondata sull'ambiente*, in *Ist. Federalismo*, n. 4.
- PAJNO S. (2014), *La sussidiarietà e la leale collaborazione interistituzionale*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI, *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. II, in S. GRASSI, M.A. SANDULLI (a cura di), *I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, Milano, Giuffrè.
- PARISI S. (2023), *La teoria del punto di equilibrio*, in D. DE PRETIS, C. PADULA (a cura di), *Questioni aperte nei rapporti tra Stato e Regioni*, Torino, Giappichelli.
- PARISI S. (2025), *Diritti in equilibrio. Stato, regioni e cooperazione in un nuovo welfare*, Napoli, Editoriale Scientifica.
- VIVOLI G. (2024), *La «novità» sulla tutela degli animali nella sentenza della Corte costituzionale n. 16 del 2024*, in *federalismi.it*, n. 29.

AMBIENTE, SALUTE E LIVELLI DI GOVERNO. L'EFFETTIVITÀ DEI NUOVI PRINCIPI COSTITUZIONALI TRA PLURALISMO TERRITORIALE E UNITÀ DELLA REPUBBLICA

Andrea Napolitano*

1. AMBIENTE E SALUTE QUALI BENI SISTEMICI NEL GOVERNO MULTILIVELLO

Nel dibattito costituzionale più recente, ambiente e salute non possono più essere ricondotti a meri ambiti di intervento settoriale, né possono essere compresi attraverso le categorie tradizionali del riparto delle competenze, ma si configurano, piuttosto, come beni costituzionali sistemici, capaci di mettere sotto tensione l'assetto del governo multilivello e di rivelarne le fragilità strutturali (BILANCIA 2019). La loro rilevanza non discende soltanto dalla centralità assiologica che hanno progressivamente assunto nell'ordinamento, ma dal fatto che essi pongono esigenze di tutela che non tollerano discontinuità territoriali, pur manifestandosi in contesti locali profondamente differenziati. (SALERNO 2023).

Le compromissioni ambientali e i rischi per la salute si producono in spazi territorialmente determinati, incidendo in modo diretto sulle comunità locali e sulle condizioni di vita delle persone.

Tuttavia, le pretese di tutela che ne derivano non sono territorializzabili in senso proprio, poiché attengono a diritti fondamentali la cui garanzia non possa variare in funzione della capacità amministrativa, delle risorse finanziarie o delle scelte politiche dei singoli enti territoriali (SALERNO 2023; CARAVITA, CASSETTI, MORRONE 2020).

È in questo scarto tra localizzazione del rischio e universalità della tutela che ambiente e salute assumono il ruolo di veri e propri fattori critici della dimensione multilivello.

L'esperienza applicativa del Titolo V ha, come è noto, mostrato come il criterio della competenza, pur restando centrale nella distribuzione delle funzioni, non basta ad assicurare un livello adeguato di tutela quando sono coinvolti beni costituzionali di carattere sistemico. La qualificazione, da parte della Corte costituzionale, dell'ambiente come materia trasversale ha rappresentato un tentativo di compensazione di tale limite, consentendo allo Stato di fissare standard uniformi di tutela e alle Regioni di intervenire nell'ambito delle proprie attribuzioni (CARAVITA, CASSETTI, MORRO-

* Università degli Studi di Napoli Parthenope.

NE 2020). Al tempo stesso, tale circostanza ha progressivamente evidenziato una tensione irrisolta tra pluralità dei centri decisionali e unità delle esigenze di tutela, nella misura in cui la moltiplicazione degli interventi normativi e amministrativi si è tradotta in una frammentazione delle risposte e in diseguaglianze sostanziali nella protezione dei diritti (MOSTACCI 2022; SALVEMINI 2022).

In tale ottica, può evidenziarsi come la distribuzione delle funzioni tra Stato e Regioni, se non accompagnata da meccanismi efficaci di coordinamento e da criteri chiari di imputazione della responsabilità, possa generare vuoti di tutela nei quali nessun livello di governo risponde pienamente dell'effettività dei diritti fondamentali. Per questo motivo, la tutela dell'ambiente e della salute rende evidente come la legittimazione dell'autonomia territoriale non possa essere valutata in astratto ma debba essere misurata in relazione ai risultati dell'azione pubblica, rendendo, di fatto, necessaria un'attenzione particolare non tanto alla dimensione della competenza quanto, piuttosto, a quella della responsabilità e a una rilettura del rapporto tra autonomia e unità fondata sull'effettività della tutela stessa (CECCHETTI 2022).

2. L'IMPATTO DELLA RIFORMA DEGLI ARTT. 9 E 41 COST. SUL GOVERNO DEL TERRITORIO

La revisione degli artt. 9 e 41 Cost. intervenuta nel 2022 incide, per la parte che qui rileva, in modo profondo e strutturale sull'assetto del governo multilivello, ponendo in discussione categorie consolidate del regionalismo e contribuendo a ridefinire il significato costituzionale dell'unità della Repubblica nel rapporto con l'autonomia territoriale (CECCHETTI 2022; MOSTACCI 2022). In questa prospettiva, i nuovi principi non operano come norme settoriali di tutela ma come disposizioni idonee a orientare la forma di Stato, introducendo un criterio di valutazione dell'esercizio dell'autonomia fondato sull'effettività della protezione dei diritti fondamentali. Nello specifico, infatti, il nuovo art. 9 Cost. nell'attribuire alla Repubblica, e non a un singolo livello di governo, il compito di tutelare l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni, sottrae la tutela ambientale a una logica di frammentazione istituzionale e la riconduce a un dovere unitario capace di vincolare l'azione di tutti i soggetti pubblici.

In questo senso, l'inserimento dell'ambiente tra i principi fondamentali non si limita a costituzionalizzarlo come ambito materiale di intervento, ma gli attribuisce la funzione di parametro strutturale dell'azione pubblica, idoneo a incidere sulle modalità di esercizio e di coordinamento delle competenze stesse. Ne deriva una rilettura del principio di unità della Repubblica, che non può più essere ricondotto esclusivamente all'esistenza di competenze legislative esclusive o a meccanismi di coordinamento formale, ma si declina in relazione agli obblighi di tutela volti a impedire che l'esercizio dell'autonomia territoriale produca differenziazioni intollerabili nella protezione di beni costituzionali primari. (GRASSI 2023; PALOMBINO 2022).

In tale ottica, la riforma condiziona sostanzialmente il pluralismo territoriale subordinandolo alla capacità di concorrere all'effettività della tutela e rafforzando la funzione unificante dello Stato, non tanto sul piano della titolarità delle funzioni,

quanto su quello della responsabilità per la garanzia dei diritti che vincola l'intero sistema multilivello.

Il nuovo art. 41 Cost. completa questa riconfigurazione, incidendo sul versante dell'iniziativa economica e rafforzando la dimensione unitaria delle decisioni pubbliche nei casi di conflitto. Nello specifico, infatti, l'inserimento esplicito della salute e dell'ambiente tra i limiti all'attività economica privata, nonché il riferimento ai fini ambientali tra gli obiettivi dell'indirizzo e del coordinamento dell'economia, attribuiscono una nuova centralità alla funzione pubblica di composizione degli interessi, accentuando il ruolo dello Stato quale sede privilegiata del bilanciamento nei casi in cui siano in gioco beni che esigono una protezione omogenea. In questo senso, la nuova formulazione dell'art. 41 Cost. non opera soltanto come norma di contenimento dell'iniziativa economica ma anche, e soprattutto, come assetto decisionale idoneo a legittimare una progressiva verticalizzazione delle decisioni pubbliche nei contesti di crisi ambientale, sanitaria o industriale, nei quali la pluralità dei livelli decisionali rischia di tradursi in inerzia o in conflitto (CECCHETTI 2022; MOSTACCI 2022).

La possibilità di indirizzare e coordinare l'attività economica a fini ambientali rafforza, quindi, la legittimazione di interventi statali incisivi, anche a scapito di spazi di autonomia territoriale, nelle ipotesi in cui ciò sia necessario per garantire l'effettività della tutela.

In tale ottica le nuove disposizioni costituzionali sono chiamate ad operare come norme di chiusura del governo multilivello, introducendo un criterio di giudizio che consente di valutare l'esercizio dell'autonomia territoriale alla luce dell'effettività della protezione dei diritti fondamentali.

La revisione degli artt. 9 e 41 Cost. impone una rilettura dell'equilibrio tra pluralismo territoriale e unità della Repubblica che non può più essere ricostruito attraverso la sola tecnica del riparto delle competenze nella misura in cui i nuovi principi costituzionali operano, infatti, su un piano diverso e più profondo, incidendo sui criteri di imputazione della responsabilità per l'effettività della tutela dei beni costituzionalmente protetti.

Ne deriva, da ciò, un mutamento di prospettiva, in cui l'individuazione del livello competente cede il passo alla prioritaria esigenza di garantire risultati di tutela effettivi e concretamente esigibili. In questa prospettiva, anche quando l'azione pubblica si articola in una pluralità di interventi regionali e locali, la Repubblica continua a configurarsi come soggetto unitario sul piano costituzionale, quale centro ultimo di imputazione della responsabilità per la protezione della salute e dell'ambiente. L'unità repubblicana non si risolve, dunque, in un coordinamento procedurale tra competenze differenziate, ma si sostanzia in un vincolo di responsabilità che impedisce che la frammentazione istituzionale si traduca in una compressione sostanziale dei livelli di tutela, soprattutto nelle aree in cui l'inerzia o l'insufficienza dell'azione pubblica risulta più evidente (SALERNO 2023; BILANCIA 2019).

È in questa riconfigurazione dell'unità, da intendersi non come accentramento delle funzioni, ma come unificazione della responsabilità costituzionale, che si coglie

il significato più innovativo della riforma del 2022 da rinvenirsi nella definizione di principi idonei a vincolare l'esercizio delle autonomie territoriali al rispetto di soglie minime e non degradabili di tutela, la cui garanzia ultima resta imputabile allo Stato, inteso come Repubblica.

Muovendo da questa premessa, il tema del governo multilivello della tutela ambientale e sanitaria non può più essere affrontato nei termini tradizionali del conflitto di competenze, ma richiede di interrogarsi sulle forme attraverso cui l'ordinamento assicura, anche in presenza di una pluralità di attori istituzionali, l'effettività dei nuovi principi costituzionali e la loro giustiziabilità nei casi di persistente o strutturale insufficienza della tutela (MENGOZZI 2017).

3. PLURALISMO TERRITORIALE ED EFFETTIVITÀ DELLA TUTELA NEI LIVELLI DI GOVERNO

L'emersione dell'effettività della tutela come criterio ordinante del sistema impone di ripensare il pluralismo territoriale non più come semplice articolazione dell'esercizio delle funzioni pubbliche, ma come dimensione strutturale della forma di Stato, destinata a misurarsi costantemente con l'esigenza di preservare l'unità della Repubblica nella garanzia dei diritti costituzionalmente protetti. (CECCHETTI 2022; BILANCIA 2019).

In questa prospettiva, l'autonomia dei livelli territoriali non si esaurisce nella titolarità delle competenze, ma assume rilievo nella misura in cui contribuisce, in modo concreto, alla realizzazione di quanto previsto dagli artt. 9 e 41 Cost. (CECCHETTI 2021; MOSTACCI 2022).

La pluralità degli attori istituzionali, lungi dal costituire un valore in sé, trova così la propria legittimazione costituzionale nella capacità dell'ordinamento di assicurare, anche attraverso assetti differenziati, livelli di protezione sostanzialmente equivalenti sull'intero territorio nazionale, evitando che la frammentazione delle responsabilità si traduca in disegualianze territoriali nella fruizione dei diritti fondamentali (BILANCIA 2019; AA.VV. 2022). In tale quadro, il pluralismo territoriale non può più essere letto come una mera tecnica di distribuzione del potere pubblico, funzionale a valorizzare le specificità locali, ma come una modalità organizzativa che resta costituzionalmente giustificata nella misura in cui non compromette l'unitarietà della tutela dei diritti fondamentali.

L'autonomia territoriale, pur costituzionalmente garantita, perde così ogni connotazione di neutralità rispetto agli esiti dell'azione pubblica, venendo progressivamente assoggettata a una verifica sostanziale della sua capacità di assicurare livelli adeguati di protezione dell'ambiente e della salute (MOSTACCI 2022; GRASSI 2023).

Questo mutamento di prospettiva trova un fondamento diretto nella funzione sistemica assunta dai nuovi artt. 9 e 41 Cost., che operano come parametri trasversali dell'ordinamento, vincolando l'esercizio delle competenze legislative e amministrative dei diversi livelli di governo non soltanto al rispetto formale delle attribuzioni, ma al conseguimento di risultati conformi alla tutela effettiva dei beni costituzionalmente protetti.

La questione decisiva non attiene all'esercizio della funzione, ma all'idoneità dell'assetto multilivello dell'azione pubblica a garantire la tutela effettiva del contenuto essenziale dei beni costituzionalmente protetti. È su questo terreno che l'ordinamento costituzionale introduce la categoria dei livelli essenziali e, più in generale, delle soglie minime di tutela, quali strumenti di ricomposizione dell'unità repubblicana all'interno di un sistema istituzionale differenziato, chiamati a operare non come meri standard quantitativi o prestazionali quanto, piuttosto, come criteri giuridici di garanzia, volti a impedire che la differenziazione territoriale delle competenze si traduca in una compressione diseguale del nucleo incompressibile dei diritti. (SALERNO 2023; BILANCIA 2019).

In questa prospettiva, l'unità della Repubblica non si configura come una prevalenza astratta del centro sugli enti territoriali, ma come un'esigenza di equivalenza costituzionalmente garantita delle condizioni di tutela, tale da neutralizzare il rischio che diseguaglianze amministrative, organizzative o finanziarie tra territori si riflettano sul contenuto essenziale dei diritti fondamentali.

È proprio tale esigenza che impedisce che le diseguaglianze amministrative, organizzative o finanziarie tra territori possano riflettersi sul nucleo incompressibile dei diritti, preservandone il carattere universalistico anche all'interno di un ordinamento profondamente differenziato.

La conseguenza sul piano sistemico è rilevante nella misura in cui l'autonomia territoriale non può più essere intesa esclusivamente come libertà di scelta degli strumenti e delle politiche pubbliche, ma si colloca entro un orizzonte di responsabilità costituzionale verificabile, nel quale l'assetto multilivello è chiamato a garantire che l'esercizio differenziato delle funzioni non comprometta il contenuto essenziale dei diritti.

In tale prospettiva, la tutela dell'ambiente e della salute non può essere esposta a una variabilità territoriale tale da incidere sulla misura minima di protezione costituzionalmente dovuta.

Ne deriva che il pluralismo territoriale non assume rilievo come valore autosufficiente, ma come principio funzionale alla realizzazione effettiva dei diritti fondamentali risultando costituzionalmente legittimo nella misura in cui l'ordinamento è in grado di prevenire o, quando necessario, di ricomporre le fratture di tutela che possono derivare dall'ineguale capacità dei diversi livelli di governo di dare attuazione ai principi costituzionali.

È noto, infatti, come in un assetto costituzionale multilivello, la responsabilità ultima della tutela resta imputabile allo Stato da intendersi non come monopolio delle funzioni, ma come garanzia dell'equivalenza sostanziale delle condizioni di tutela (CECCHETTI 2022; AA.VV. 2022).

La ripartizione delle competenze, la differenziazione degli assetti organizzativi e la modulazione territoriale delle politiche pubbliche non mettono in discussione tale responsabilità, poiché ciò che non può essere oggetto di differenziazione è la soglia minima di tutela costituzionalmente dovuta.

In questa prospettiva, i livelli essenziali assumono una funzione sistemica operando come criterio di verifica della tenuta costituzionale del pluralismo territoriale, consentendo di distinguere tra differenziazioni compatibili, in quanto rispettose della soglia minima di protezione, e differenziazioni patologiche, che trasformano l'autonomia in fattore di disuguaglianza nei diritti.

Nel contempo gli stessi agiscono come strumento di integrazione dell'ordinamento, poiché rendono possibile la ricomposizione delle fratture di tutela prodotte dall'ineguale capacità dei diversi livelli di governo di dare attuazione ai principi costituzionali.

Ne discende che l'effettività della tutela non può essere ridotta alla sola logica delle prestazioni in senso stretto, ma investe l'intera architettura di garanzia predisposta dall'ordinamento basata sulla definizione degli standard normativi, sugli assetti organizzativi, sulla capacità amministrativa, sui meccanismi di monitoraggio e i rimedi attivabili in caso di inadempienza.

La soglia minima di tutela diviene, quindi, giuridicamente rilevante solo quando l'insieme dei meccanismi di garanzia è strutturato in modo coerente, tale da neutralizzare gli effetti diseguali della differenziazione istituzionale. È su questo piano che l'unità della Repubblica rivela la propria dimensione propriamente costituzionale, non come clausola retorica di coesione, ma come criterio di imputazione della responsabilità e come principio di attivazione dei rimedi.

L'ineffettività della tutela, quando assume carattere persistente o strutturale, non può essere neutralizzata mediante il richiamo alla frammentazione delle competenze, poiché l'ordinamento riconduce comunque alla Repubblica la responsabilità ultima della garanzia dei diritti.

Al tempo stesso, la previsione di strumenti idonei ad attivare la garanzia unitaria consente di reagire alle ipotesi in cui la pluralità dei livelli di governo si traduca in inerzia, insufficienza o disomogeneità incompatibile con il contenuto essenziale dei diritti. In questa prospettiva, l'effettività della tutela si configura come criterio dinamico di funzionamento del regionalismo e condizione essenziale della sua legittimazione costituzionale (BILANCIA 2019; GRASSI 2023).

L'unità della Repubblica non si fonda, di conseguenza, sulla concentrazione dell'esercizio delle funzioni, bensì sulla titolarità ultima della garanzia dei diritti, rispetto alla cui tenuta l'intero sistema istituzionale è chiamato a rispondere. In questa cornice, la responsabilità unitaria non si esaurisce in una clausola di principio, ma si traduce in un insieme di meccanismi costituzionali di garanzia attraverso i quali l'effettività della tutela diviene oggetto di verifica anche in presenza di un pluralismo territoriale accentuato attraverso la predisposizione di strumenti idonei a governare le discontinuità che possono emergere nell'attuazione delle politiche pubbliche, assumendo una dimensione dinamica e operativa.

In questo quadro, il principio di leale collaborazione assume un rilievo che eccede la sua tradizionale funzione di tecnica procedurale di composizione dei conflitti di competenza operando, piuttosto, come criterio sostanziale di integrazione dell'azione pubblica, orientato a garantire che l'esercizio differenziato delle funzioni non

comprometta l'effettività della tutela dei beni costituzionalmente protetti. La collaborazione diviene, così, il luogo di integrazione dell'azione pubblica in cui l'unità della Repubblica si realizza senza sacrificare il pluralismo, vincolando i diversi livelli istituzionali a una cooperazione orientata all'effettività della tutela costituzionale.

A tale dimensione si affianca il ruolo delle funzioni di indirizzo, coordinamento e standardizzazione, attraverso le quali l'ordinamento assicura un livello minimo e non derogabile di omogeneità negli esiti della tutela. Queste ultime non si configurano come strumenti di accentramento amministrativo, ma come tecniche di garanzia costituzionale volte ad assicurare l'equivalenza sostanziale delle condizioni di protezione. In relazione a beni quali l'ambiente e la salute, la definizione di standard comuni e di criteri condivisi di intervento è funzionale a evitare che la differenziazione territoriale incida sul contenuto essenziale dei diritti, compromettendone il carattere universalistico.

Un ulteriore profilo, strettamente legato all'effettività, concerne i meccanismi di monitoraggio e valutazione dell'attuazione, che consentono di verificare nel tempo la capacità dei diversi livelli di governo di dare concreta attuazione ai principi costituzionali.

L'effettività assume così natura processuale, richiedendo strumenti idonei a rendere conoscibili e comparabili gli esiti dell'azione pubblica, affinché le disuguaglianze territoriali possano essere lette come criticità strutturali e non come fenomeni episodici.

La conoscibilità degli esiti si configura, così, come il presupposto attraverso il quale l'ordinamento rende giuridicamente verificabile l'imputazione delle responsabilità nel sistema multilivello.

È nel momento in cui tali strumenti rivelano una persistente o grave insufficienza della tutela che si manifesta la funzione più incisiva della responsabilità unitaria che si rinviene nella possibilità di attivare meccanismi di intervento sostitutivo o correttivo, finalizzati a ricomporre le fratture prodotte dall'inerzia o dall'inadeguatezza dell'azione territoriale.

Tali strumenti, lungi dall'essere considerati lesivi dell'autonomia, costituiscono piuttosto un modello integrativo, entro un assetto che non consente che il fallimento di un singolo livello di governo si traduca in una perdita irreversibile di tutela per i destinatari dei diritti, e operano come *extrema ratio* costituzionale, giustificata non dalla violazione del riparto delle competenze, ma dall'ineffettività della protezione costituzionalmente dovuta. Considerati nel loro insieme, questi meccanismi delineano un modello di governo multilivello nel quale l'unità della Repubblica si afferma come principio di garanzia e, al contempo, come principio di rimedio, capace di attivarsi ogniqualvolta la frammentazione istituzionale rischi di incidere sul contenuto essenziale dei diritti.

L'effettività della tutela diviene così il criterio attraverso cui il pluralismo territoriale è costantemente verificato, non per essere compresso, ma per essere mantenuto entro limiti costituzionalmente compatibili. È su questa base che il discorso sull'autonomia si sottrae definitivamente alla logica difensiva del riparto delle competenze,

per essere ricondotto al criterio dell'imputazione della responsabilità per gli esiti della tutela, nella quale la Repubblica resta unitaria non perché accentri le funzioni, ma perché resta unitaria la garanzia ultima della tutela costituzionale.

4. GARANZIA DELLA TUTELA E CONTROLLO DELL'AZIONE PUBBLICA NEL SISTEMA MULTILIVELLO

Nel sistema multilivello, il passaggio da una concezione puramente distributiva delle competenze a una logica di responsabilità sistemica incide, come è noto, in maniera indiretta anche sulle modalità di controllo dell'azione pubblica. In modo particolare, infatti, nelle ipotesi in cui l'effettività della tutela diviene il criterio di riferimento dell'organizzazione territoriale, la stessa non può restare confinata a un piano meramente programmatico ma deve tradursi in parametri idonei a rendere sindacabile l'inadeguatezza dell'azione pubblica, soprattutto quando sia coinvolto il contenuto essenziale dei diritti.

Il controllo dell'azione pubblica, quando è parametrato all'effettività della tutela, non opera soltanto attraverso il sindacato giurisdizionale, ma si realizza anche mediante una serie di strumenti istituzionali e amministrativi che incidono direttamente sul funzionamento complessivo del sistema.

Tali forme non operano come strumenti di mera reazione all'inerzia o all'inadempimento, ma si collocano lungo l'intero svolgimento dell'azione pubblica, incidendo tanto sulle modalità di esercizio delle funzioni quanto sulla verifica dei risultati conseguiti. In questo modo, esse orientano l'azione amministrativa e rendono verificabile nel tempo la coerenza tra pluralismo territoriale ed effettività della tutela. In questa prospettiva, il controllo amministrativo non può essere ricondotto alla sola verifica della legittimità formale degli atti, ma assume una funzione più ampia, direttamente connessa alla valutazione degli esiti delle politiche pubbliche.

L'effettività della tutela diviene così parametro sostanziale dell'azione amministrativa, imponendo di interrogarsi non soltanto sulla correttezza procedurale delle decisioni, ma sulla loro idoneità a garantire risultati di protezione coerenti con il contenuto essenziale dei diritti. Il controllo viene, così, ricondotto non al singolo atto o alla singola decisione, ma alla capacità complessiva dell'assetto istituzionale di assicurare l'attuazione dei principi costituzionali.

È all'interno di questa cornice che le funzioni di indirizzo e coordinamento assumono un rilievo che travalica la tradizionale logica della cooperazione interistituzionale operando come strumenti di governo dell'effettività, attraverso i quali l'ordinamento tenta di prevenire la frammentazione degli esiti prima che essa si traduca in diseguaglianze strutturali di tutela. L'indirizzo non è, dunque, espressione di una supremazia gerarchica, né il coordinamento si risolve in una mera razionalizzazione organizzativa dovendo entrambi rispondere all'esigenza costituzionale di assicurare che la differenziazione territoriale delle politiche non comprometta l'equivalenza sostanziale delle condizioni di protezione.

In tale contesto, i meccanismi di monitoraggio e valutazione dell'attuazione svolgono una funzione cruciale, poiché consentono di trasformare l'effettività da principio programmatico a criterio operativo di governo. Attraverso la raccolta e la comparazione sistematica degli esiti dell'azione pubblica, l'ordinamento rende conoscibili le discontinuità territoriali e ne consente una qualificazione giuridica, distinguendo tra scostamenti fisiologici, compatibili con il pluralismo, e criticità strutturali dell'assetto multilivello. La conoscibilità degli esiti diviene così la condizione attraverso cui il controllo amministrativo assume rilevanza costituzionale, rendendo possibile l'imputazione delle responsabilità anche in assenza di una violazione immediata e puntuale delle competenze.

È proprio quando tali strumenti rivelano una persistente insufficienza della tutela che il controllo istituzionale manifesta la propria funzione più incisiva, aprendo lo spazio all'attivazione di interventi correttivi e, nei casi limite, sostitutivi. L'intervento correttivo si giustifica, anche in questo caso, non in ragione della violazione del riparto delle competenze, ma in funzione dell'ineffettività della protezione costituzionalmente dovuta, confermando che il controllo amministrativo opera come cerniera tra pluralismo istituzionale e responsabilità unitaria della Repubblica.

Quando, tuttavia, anche tali meccanismi risultino inidonei a ricomporre le fratture emerse, l'ineffettività della tutela assume una rilevanza ulteriore, proiettandosi sul piano del controllo giurisdizionale dell'azione pubblica. In tale prospettiva, il sindacato giurisdizionale dell'ineffettività non si lascia ricondurre né alle categorie tradizionali del controllo di legittimità, né a una valutazione di merito dell'azione amministrativa ma si colloca in una zona intermedia, nella quale il giudice non è chiamato a sostituire le scelte discrezionali dell'amministrazione ma a verificare se l'assetto complessivo di tutela predisposto dall'ordinamento risulti manifestamente inadeguato rispetto agli obblighi costituzionali di protezione. (PAPA 2025; MESSINA 2025).

La sindacabilità dell'ineffettività non richiede, dunque, l'individuazione di una singola violazione puntuale, ma l'emersione di una insufficienza strutturale dell'azione pubblica, idonea a incidere sul contenuto essenziale dei diritti. In questa prospettiva, il sindacato giurisdizionale assume la funzione di strumento di razionalizzazione costituzionale del pluralismo, imponendo che l'autonomia territoriale si misuri non soltanto con il rispetto formale delle competenze, ma con la capacità di assicurare livelli di tutela non regressivi. Il giudice non interviene, pertanto, per correggere singole scelte amministrative, bensì per portare alla luce disfunzioni sistemiche dell'assetto multilivello, sollecitando una risposta istituzionale coerente con il principio di responsabilità unitaria della Repubblica.

Ne deriva che tale forma di controllo non altera l'equilibrio tra i poteri, ma opera come meccanismo di riequilibrio, attivabile quando i tradizionali strumenti di indirizzo, coordinamento e vigilanza si rivelino insufficienti a garantire la tutela costituzionalmente dovuta.

In questo senso, il sindacato giurisdizionale opera come istanza finale di responsabilizzazione dell'assetto multilivello, all'interno del sistema delle garanzie costituzionali. (BILANCIA 2019; PAPA 2025; MESSINA 2025)

5. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

L'analisi svolta permette di evidenziare come la riforma costituzionale del 2022 abbia inciso in modo strutturale sui criteri attraverso i quali l'ordinamento legittima l'azione pubblica nel sistema multilivello, introducendo un mutamento che non può essere ricondotto alla sola estensione dei beni costituzionalmente protetti. L'inserimento della tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali e il rafforzamento della tutela della salute non operano, infatti, come interventi settoriali né si esauriscono nel consolidamento di parametri già emersi nel diritto costituzionale vivente, ma investono il piano più profondo della valutazione della tenuta costituzionale delle scelte pubbliche.

In tale prospettiva, il giudizio costituzionale si sposta dall'assetto formale delle competenze alla capacità complessiva dell'ordinamento di assicurare risultati di tutela coerenti con il contenuto essenziale dei diritti fondamentali. L'autonomia territoriale, pur restando garantita, non è più apprezzata esclusivamente secondo una logica distributiva delle funzioni, ma è sottoposta a una verifica sostanziale che riguarda l'idoneità dell'assetto multilivello a garantire una protezione effettiva, non regressiva e sostanzialmente equivalente sull'intero territorio nazionale (SALERNO 2023; CARAVITA, CASSETTI, MORRONE 2020).

Il criterio della competenza, pur rimanendo indispensabile per l'organizzazione dell'azione pubblica, cessa di essere autosufficiente ai fini della legittimazione costituzionale, venendo affiancato, e in parte superato, da un criterio di responsabilità per gli esiti dell'intervento pubblico. È soprattutto nei settori caratterizzati da beni costituzionali di natura sistemica, quali l'ambiente e la salute, che tale trasformazione emerge con maggiore evidenza, poiché la frammentazione istituzionale espone il sistema al rischio che l'esercizio formalmente corretto dell'autonomia si traduca in una compromissione sostanziale della tutela.

In questa prospettiva, la protezione dell'ambiente e della salute diviene il banco di prova della capacità del regionalismo di operare non come mera tecnica di distribuzione del potere ma come forma di organizzazione responsabile dell'azione pubblica.

Questo mutamento del criterio di legittimazione impone una rilettura del pluralismo territoriale e dell'unità della Repubblica che non può più essere ricondotta alla sola logica del riparto delle competenze dovendo essere vincolato alla tutela dei diritti fondamentali. Da ciò ne deriva la circostanza secondo la quale l'autonomia territoriale, pur garantita, è pertanto valutata in relazione ai suoi effetti e non può considerarsi neutra rispetto alla protezione del contenuto essenziale dei diritti.

In tale cornice, l'unità della Repubblica non si colloca sul piano della titolarità delle competenze né si esprime attraverso logiche di accentramento, ma si configura come unità della responsabilità per la garanzia dei diritti, operando sul piano della indisponibilità costituzionale della soglia minima di tutela che l'ordinamento sottrae

tanto alla frammentazione istituzionale quanto alla variabilità territoriale degli esiti della protezione. Da ciò discende che il pluralismo territoriale e l'unità della Repubblica non debbono essere letti in contrapposizione ma vanno ricomposti entro una logica funzionale di responsabilità costituzionale.

L'autonomia territoriale non risulta compressa, bensì qualificata in relazione alla sua idoneità a concorrere alla protezione dei diritti fondamentali, mentre l'unità della Repubblica non opera come limite esterno, ma come principio ordinatore che orienta l'esercizio dell'autonomia e ne condiziona la legittimità.

Ne deriva una configurazione del regionalismo non più fondata sulla difesa delle competenze, ma sulla capacità del sistema istituzionale di rispondere degli esiti della tutela derivandone, di conseguenza, una responsabilità che non resta confinata a una dimensione programmatica, ma si traduce in meccanismi mediante i quali l'azione pubblica è sottoposta a controllo in funzione della protezione dei diritti.

Il sindacato sull'azione amministrativa non si esaurisce, pertanto, nella verifica formale della legittimità degli atti, ma investe la capacità complessiva del sistema di assicurare risultati coerenti con il contenuto essenziale dei diritti fondamentali, assumendo rilievo come criterio operativo di giudizio dell'assetto multilivello. La riconduzione del pluralismo territoriale e dell'unità della Repubblica a una logica di responsabilità costituzionale rende, inoltre, necessaria la predisposizione di strumenti attraverso i quali l'ordinamento assicuri, in concreto, l'effettività della tutela. I meccanismi di indirizzo, coordinamento, monitoraggio e intervento correttivo costituiscono il primo livello di garanzia attraverso il quale l'ordinamento governa le discontinuità prodotte dal pluralismo territoriale. Essi sono funzionali a prevenire l'ineffettività della tutela e a ricomporre, sul piano istituzionale, le insufficienze dell'azione pubblica, rendendo conoscibili e giuridicamente valutabili le responsabilità dei diversi livelli di governo, evitando, di conseguenza, che la frammentazione delle competenze si traduca automaticamente in una dispersione delle responsabilità.

Quando tali strumenti non risultano sufficienti ad assicurare una tutela conforme ai parametri costituzionali, la questione si sposta sul piano del controllo giurisdizionale idoneo a valutare non tanto l'opportunità delle scelte pubbliche né a sostituirsi ai decisori istituzionali, ma a verificare se l'assetto complessivo di tutela presenti un deficit strutturale tale da incidere sul contenuto essenziale dei diritti. Il controllo giurisdizionale assume, così, la funzione di istanza finale di responsabilizzazione del sistema, attivabile quando il governo multilivello non sia più in grado, attraverso i propri strumenti ordinari, di garantire livelli costituzionalmente adeguati di protezione. (MESSINA 2025; CECCHETTI 2022).

In conclusione, quindi, la riforma costituzionale del 2022 non può essere letta come un intervento settoriale in materia ambientale o sanitaria, né come un mero rafforzamento di parametri già presenti nel diritto costituzionale vivente in quanto incide, piuttosto, sui criteri attraverso i quali viene valutata la legittimità dell'azione pubblica nel sistema multilivello, ancorando l'autonomia territoriale e il pluralismo istituzionale alla responsabilità di garantire il contenuto essenziale dei diritti fondamentali.

In questa prospettiva, autonomia e unità cessano di configurarsi come termini di un equilibrio statico e vengono ricondotte a una logica di responsabilità costituzionale, nella quale la frammentazione delle competenze non può più operare come schermo rispetto all'ineffettività della tutela.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV. (2022), *Il costituzionalismo multilivello nel terzo millennio. Scritti in onore di Paola Bilancia*, in *Federalismi.it*, n. 4.
- ABBRUZZO L. (2024), *Brevi riflessioni a margine della legge cost. 1/2022*, in *Ambienteediritto.it*, n. 1.
- BILANCIA P. (2019), *Le Regioni e l'ambiente: elementi comparati nel costituzionalismo europeo contemporaneo*, in *Corti supreme e salute*, n. 2.
- CARAVITA B., CASSETTI L., MORRONE A. (a cura di) (2020), *Diritto dell'ambiente*, Bologna, Il Mulino.
- CASSETTI L. (2021), *Salute e ambiente come limiti "prioritari" alla libertà di iniziativa economica?*, *Federalismi.it*, n. 16.
- CECCHETTI M. (2021), *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*, n. 3.
- CECCHETTI M. (2022), *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, n. 1.
- GRASSI S. (2023), *La cultura dell'ambiente nell'evoluzione costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 3.
- GRIFONI D. (2022), *Il concetto di utilità ambientale nell'art. 41 Cost.*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 1.
- MARCHETTI G. (2024), *Il "principio fondamentale ambientalista" nella prospettiva multilivello e il suo impatto sull'assetto costituzionale*, Torino, Giappichelli.
- MENGOZZI M. (2017), *Il "governo del territorio" e la sua intersezione strutturale con la "tutela dell'ambiente": linee di continuità e di evoluzione*, in *Federalismi.it*, n. 15.
- MORRONE A. (2022), *La Costituzione del lavoro e dell'ambiente. Per un nuovo contratto sociale*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 4.
- MESSINA D. (2025), *La sentenza della Corte EDU sul caso "Terra dei Fuochi": una significativa tappa nel riconoscimento multilivello del diritto all'ambiente salubre*, in *Diritto e Clima*, n. 2.
- MOSTACCI E. (2022), *Proficuo, inutile o dannoso? La revisione costituzionale sulla tutela dell'ambiente*, in *DPCE Online*, n. 2.
- PALOMBINO G. (2022), *Il principio di equità generazionale. La tutela costituzionale del futuro*, Milano, Le Monnier.
- PAPA A. (2025), *Il clima nelle argomentazioni dei giudici italiani: un primo passo*, in *Diritto e Clima*, n. 2.
- SALERNO G.M. (2023), *Ambiente e articolazione costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni*, in *Rivista AIC*, n. 3.
- SALVEMINI L. (2022), *Il nuovo diritto dell'ambiente tra recenti principi e giurisprudenza creativa*, Torino, Giappichelli.
- SICLARI M. (2024), *Qualche riflessione sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, Napoli, Editoriale scientifica.

PROSPETTIVE DELLA DIFFERENZIAZIONE REGIONALE IN MATERIA AMBIENTALE DOPO LA SENT. N. 192 DEL 2024 DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Maria Grazia Nacci*

1. RILIEVI PRELIMINARI

Il presente lavoro propone una riflessione sul riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia ambientale o meglio nelle “materie di rilievo ambientale”, se è vero che quando si parla del bene “ambiente”, viene in rilievo un complesso di aspetti, interessi, principi e valori fondamentali per la vita di ciascun individuo e per la collettività tutta, non comprimibili in una sola “etichetta” fra quelle rinvenibili nell’art. 117 Cost., bensì riconducibili a diversi titoli competenziali di cui alla predetta norma (SALERNO 2019, 386).

Questo riparto di competenze, com’è noto, è stato da sempre profondamente conformato dalla giurisprudenza costituzionale, intervenuta di nuovo di recente con una importante decisione destinata a spiegare grande impatto (anche) su tale tema. Il riferimento è, ovviamente, alla sent. n. 192/2024 (MORRONE 2025), che, come è noto, ha profondamente modificato l’impianto originario della l. n. 86 del 2024 (c.d. Legge Calderoli) (BUZZACCHI 2026)¹, «con interventi di tipo caducatorio, sostitutivo e additivo, nonché con decisioni interpretative di rigetto [...], lasciando in vita un contenuto minimo»² (GABRIELE 2025) del predetto atto normativo.

Ebbene, l’obiettivo delle presenti note è quello di verificare se e quali possibilità di differenziazione regionale (*ex* art. 116.3 Cost.) in materia ambientale residuino dopo la sent. n. 192 del 2024.

* Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”.

¹ Alle molteplici declaratorie di incostituzionalità di cui alla sent. n. 192/2024 tenta di rimediare il d.d.l. n. 1623/2025 attualmente in discussione al Senato.

² Così la sent. n. 10/2025, con cui la Corte costituzionale, un paio di mesi dopo aver demolito la l. n. 86/2024 ha ritenuto inammissibile il referendum sull’abrogazione dell’intera legge Calderoli, per come sopravvissuta al vaglio di costituzionalità.

2. REGIONI E AMBIENTE

Premessa la problematica definizione dell'oggetto di protezione, l'*ambiente* – come evidenziato, tra i primi, da Beniamino Caravita (sin da CARAVITA 1980) – e una dinamica della giurisprudenza costituzionale non sempre lineare ed intelligibile, si può comunque dire che la Corte costituzionale non ha mai escluso le Regioni dalla tutela ambientale (CARAVITA-MORRONE 1996), anche dopo la riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione che, com'è noto, ha portato la “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema” (oltre che dei beni culturali) tra gli oggetti assegnati dall'art. 117 comma 2, lett. s) Cost. alla competenza esclusiva dello Stato (D'ATENA 2024).

A tal fine, la Consulta ha ravvisato in questo oggetto dapprima non una materia in senso stretto, bensì un “valore” in quanto tale non precluso all'intervento legislativo delle Regioni³; poi ha parlato di “materia trasversale”, insistendo sullo stesso oggetto interessi diversi: «quello alla conservazione dell'ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni»⁴; quindi è ricorsa al concetto di “competenza finalistica”⁵, avendo la Costituzione riservato alla competenza esclusiva statale non un “oggetto” (l'ambiente), bensì una finalità (la “tutela” dell'ambiente) e riconoscendo su tale presupposto la legittimazione anche del legislatore regionale a perseguire tale finalità, nel momento in cui interviene in materie di sua spettanza (anche esclusiva, come in tema di agricoltura, caccia⁶, pesca⁷), materie, d'altronde, su cui è legittimato ad intervenire anche il legislatore statale, ove necessario per il perseguimento della medesima finalità⁸.

In caso di conflitto tra norme regionali e statali, in genere, la Corte riconosce la prevalenza di quelle (statali o regionali) che più intensamente perseguano il fine della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema⁹.

In linea di massima, si può dire che nella giurisprudenza costituzionale “l'ambiente assurge, allo stesso tempo, a valore costituzionalmente protetto e a materia trasversale, fonte di un nucleo di garanzie minimali (statali), affiancate eventualmente da misure di tutela (regionali) maggiormente restrittive” (CALABRÒ-PIETROSANTI 2024, 183), sicché la funzione statale unificante sembrerebbe recedere unicamente dinanzi a deroghe regionali *in melius* (LUCIANI 2002, 349), senza però compromettere il punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato (sent. nn. 145 e 58 del 2013, n. 66 del 2012, n. 225 del 2009)¹⁰; al fine di non compromettere tale bilanciamento, non è ammissibile l'intervento regionale in due situazioni “limite”: quando l'intervento del solo

³ Corte cost., sent. n. 407/2002.

⁴ Corte cost., sent. n. 378/2007.

⁵ Corte cost., sent. n. 225/2009.

⁶ Corte cost., sent. n. 7/2019.

⁷ Corte cost., sent. n. 16/2024.

⁸ Corte cost., sent. n. 315/2010.

⁹ Senza pretesa di esaustività, si vedano Corte cost., sent. nn. 234/2010, 7 e 44/2019, 178/2020, 158 e 233/2021; 21/2022, 16/2024.

¹⁰ Corte cost., sent. n. 197/2014.

Stato sia necessitato e imprescindibile, al fine di evitare soluzioni disarticolate sul territorio italiano, ovvero quando, alla luce della *ratio* dell'intervento normativo e degli interessi in gioco, non si ammettano normative legislative regionali suscettibili di determinare interferenze, anche se in *melius* rispetto alla tutela dell'ambiente¹¹ (SULPIZI 2024, 17).

Fuori da questi casi, alle regioni è consentito implementare lo standard minimo di tutela fissato dallo Stato, senza mai diminuirlo.

3. L'ART. 116, COMMA 3, COST. E LE MATERIE DI RILIEVO AMBIENTALE

Com'è noto con la medesima Riforma del Titolo V Cost. l'ordinamento italiano si allinea ad uno dei trends del regionalismo contemporaneo teso ad introdurre elementi di asimmetria nella ripartizione delle competenze degli ordinamenti territoriali composti (GIANFRANCESCO 2020), inserendo nell'art. 116 Cost. un terzo comma con cui, invero, si ammette la possibilità che alle asimmetrie già presenti nel nostro ordinamento a norma delle discipline costituzionali *ad hoc* previste già dai nostri Costituenti a vantaggio delle regioni speciali si aggiungano altre asimmetrie a favore delle regioni ordinarie, che intendano avvalersi della facoltà di acquisire ulteriori forme e condizioni di autonomia a norma della nuova disciplina costituzionale generale prevista dall'art. 116.3 Cost. (BIFULCO 2020, 161 ss.).

In particolare, tale precetto – destinato se attuato, a toccare «l'essenza dell'ordinamento costituzionale italiano», perché «permettendo un'attribuzione ulteriore di competenze alle Regioni, esso pone le basi per una nuova (rispetto al modello del 1948) configurazione della Repubblica» (BIFULCO 2019, 261) – come noto, consente l'attribuzione alle Regioni ordinarie di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» riguardo a tutte le materie di competenze concorrente e ad alcune materie di competenza esclusiva statale tra cui appare la già citata lett. s) dell'art. 117 comma 2 Cost. «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema -(COLAVECCHIO 2005) – e dei beni culturali».

Ciò significa che le “materie di rilievo ambientale” *differenziabili* sono le diverse materie di competenza concorrente che tangono in qualche modo il bene *ambiente* e tra queste – anche alla luce della giurisprudenza costituzionale che nel tempo ne ha riconosciuto titoli di legittimazione idonei a giustificare interventi regionali volti a tutelare interessi funzionalmente collegati con l'ambiente – sicuro rilievo assumono il “governo del territorio”¹² e la “valorizzazione dei beni ambientali”; ma all'ambiente si ricollegano poi, più o meno direttamente, anche altre materie di tipo concorrente come la “ricerca scientifica e tecnologica”, la “tutela della salute”¹³, l’“alimentazione”, la “protezione civile”, “porti e aeroporti civili”, “grandi reti di trasporto e di naviga-

¹¹ Corte cost., sent. nn. 88 e 258 del 2020.

¹² V. sent. n. 307/2003.

¹³ Sent. n. 536/2002.

zione”, “ordinamento della comunicazione”¹⁴, “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”¹⁵.

A queste si aggiunge la materia di competenza esclusiva statale relativa alla “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”.

È da subito apparso evidente a tutti che grandi contestazioni e problemi oggettivi sarebbero conseguiti all’eventuale attribuzione alle Regioni richiedenti delle materie di cui al comma 2 dell’art. 117 Cost., e tra queste, in particolare, proprio della «tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali» (SPADARO 2025). E da subito si è rilevato che «le forme di autonomia riconosciute alle singole regioni devono essere coerenti con i principi di unità e indivisibilità della Repubblica, non potendo allontanarsi dai fondamentali canoni dell’uguaglianza e della solidarietà» e che «la previsione dell’art. 116, comma 3, Cost., dovrebbe fungere da strumento per garantire il soddisfacimento di interessi generali riconducibili alla comunità nazionale nel suo complesso».

Di converso, non sarebbe possibile una strumentalizzazione del terzo comma dell’art. 116 Cost. per avallare ipotetiche spinte autonomistiche che finirebbero per creare illegittime situazioni di “asimmetria” (CUTTAIA 2023), o per giustificare spostamenti di materie/competenze in assenza di un intervento di revisione costituzionale (STAIANO 2019, 227).

In tal senso, si è ampiamente condivisa l’esigenza che, a fronte di interessi pubblici di assoluto rilievo – quale la tutela dell’ambiente – che trascendono i confini territoriali, venga garantita a tutti i cittadini, indipendentemente dalla rispettiva appartenenza territoriale, l’uguaglianza dei diritti e delle condizioni di vita: all’interno dello Stato democratico il principio di uguaglianza dovrebbe pertanto tradursi in un “limite all’articolazione autonomistica” che sia capace di scongiurare possibili disuguaglianze territoriali, anche evitando (sul piano ermeneutico) che la riserva dello Stato sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (ai sensi dell’art. 117, comma 2, lett. m, Cost.) venga letta in modo da circoscrivere l’uguaglianza soltanto ad “una soglia minima, al di sopra della quale sarebbero, in astratto, legittime disuguaglianze tra cittadini in ragione della loro diversa appartenenza territoriale” (MOSCHELLA 2023).

4. L’IMPATTO DELLA RIFORMA DELL’ART. 9 COST. SUL PROCESSO ATTUATIVO DEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO

La costituzionalizzazione della tutela dell’ambiente, nonché della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell’interesse delle future generazioni ad opera della l. cost. n. 1/2022 (BIFULCO 2022; MORRONE 2022) ha da subito consentito di interrogarsi sull’impatto possibile dell’ingresso di tali enunciati tra i principi fondamentali della Costituzione sulla distribuzione della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni in

¹⁴ Già in sent. n. 307/2003.

¹⁵ V. sent. n. 246/2013.

materia ambientale, nonché più specificamente sul processo attuativo dell'art. 116 comma 3 Cost. in tale campo (CALABRÒ, PIETROSANTI 2024, 181), processo che di lì a poco avrebbe portato alla Legge Calderoli.

Ci si è chiesti, infatti, se quelle novità avrebbero influenzato la determinazione di ulteriori potestà eventualmente attribuibili alle Regioni, sia in relazione alle materie di competenza esclusiva dello Stato *ex art. 117 comma 2 Cost.* – tra cui, appunto, la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema (BENVENUTI 2022), oltretutto dei beni culturali *ex art. 117 comma 2, lett. s), Cost.*, sia in ordine alle materie di competenza concorrente *ex art. 117 comma 3 Cost.* che tangono il bene ambiente (tra cui, in particolare valorizzazione dei beni culturali e ambientali e governo del territorio).

Da un lato, è stato rilevato che la l. cost. n. 1/2022 nell'aggiungere all'art. 9 della Carta, il terzo comma, in forza del quale la Repubblica «tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni» sembra muoversi sulla stessa lunghezza d'onda di quella giurisprudenza costituzionale che apriva ad interventi regionali in materia ambientale, atteso che la «Repubblica» non si identifica con lo Stato, ma, ai sensi dell'art. 114 Cost., «è *costituita* dai Comuni, dalle Province, dalle Città Metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato». «In conseguenza di ciò, il diritto d'ingresso delle Regioni nella tutela ambientale, che prima era affidato per intero alla giurisprudenza, risulta oggi provvisto, in virtù di questa novella costituzionale, di un espresso fondamento normativo» (D'ATENA 2022, 198).

Sotto altro profilo, però, la medesima legge costituzionale del 2022 non consente di estromettere del tutto lo Stato dalla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi: ammesso quindi, che prima della riforma del 2022 «non mancassero elementi per ritenere che, almeno sul piano teorico, alle Regioni potesse essere attribuita, per il rispettivo territorio, l'intera protezione ambientale...», il nuovo art. 9. Cost. porta ad escludere del tutto tale possibilità atteso che «...tra gli enti costitutivi della Repubblica elencati dall'art. 114, comma 1, figura anche – ed *in primis* – lo Stato: l'unico ente, tra l'altro, che può parlare per la Repubblica tutta intera» (D'ATENA 2024, 61-62).

È stato, altresì, rilevato che in materia di tutela dell'ambiente, lo Stato non potrebbe devolvere le proprie attribuzioni relative agli standard nazionali di protezione, resi ancora più stringenti dai novellati artt. 9 e 41 Cost. (MORRONE 2024, 223).

Si è addirittura dubitato che, all'esito della revisione costituzionale del 2022, la previsione costituzionale sull'autonomia differenziata fosse ancora applicabile alla materia ambientale: «occorre considerare che la revisione degli artt. 9 e 41 Cost. potrebbe fornire argomenti utili a un'ulteriore centralizzazione delle competenze in materia ambientale, tale da neutralizzare o comunque limitare sensibilmente gli effetti di un'eventuale differenziazione, ai sensi dell'art. 116, comma 3 Cost. anche in tale ambito, in relazione al quale l'attuazione dell'autonomia differenziata rischia di risultare ancora una volta irrealistica» (MOSCHELLA 2023, 669).

5. QUALE DIFFERENZIAZIONE REGIONALE IN MATERIA AMBIENTALE DOPO LA SENT. N. 192/2024 CORTE COST.?

Oggi, una conferma delle impressioni da ultimo ricordate sembra ricavarsi proprio dalla sent. n. 192/2024 Corte cost.

Invero, la Corte non nega la possibilità – in astratto, in linea di principio – di un regionalismo differenziato: se l'art. 116.3 Cost. «consente di superare l'uniformità nell'allocazione delle competenze al fine di valorizzare appieno le potenzialità insite nel regionalismo italiano»¹⁶, ciò vuol dire che la differenziazione regionale, in sé, non è affatto o non necessariamente un male, tutt'altro.

Tuttavia, l'art. 116.3 Cost. «non può essere considerata come una monade isolata, ma deve essere collocata nel quadro complessivo della forma di Stato italiana, con cui va armonizzata»¹⁷: il problema, dunque, è trovare un punto di equilibrio tra le esigenze di autonomia/differenziazione e altri diritti/valori protetti dalla Costituzione italiana (uguaglianza sostanziale, solidarietà, leale collaborazione, ecc.).

Il regionalismo differenziato o asimmetrico non può essere *cripto-separatista, duale*, residuando quale unica alternativa costituzionalmente praticabile quella di un regionalismo *cooperativo e solidale*¹⁸ (SPADARO 2025, 7).

Il giudice costituzionale per individuare il punto di equilibrio tra unità e differenziazione ricorre alla *sussidiarietà*, criterio utile ad evitare richieste imponenti di funzioni, estese a tutte le materie potenzialmente differenziabili e, soprattutto, non sorrette da valide ragioni. La sussidiarietà, invero, postula che le funzioni (legislative e amministrative) siano attribuite al «livello territoriale più adeguato, in relazione alla natura della funzione, al contesto locale e anche a quello più generale in cui avviene la sua allocazione. La preferenza va al livello più prossimo ai cittadini e alle loro formazioni sociali, ma il principio può spingere anche verso il livello più alto di governo»¹⁹.

E «poiché il principio di sussidiarietà opera attraverso un giudizio di adeguatezza, esso non può che riferirsi a specifiche e ben determinate funzioni e non può riguardare intere materie»²⁰ e di conseguenza anche l'art. 116, comma 3, Cost. va interpretato coerentemente con il significato del principio di sussidiarietà, sicché la devoluzione non potrà riferirsi a materie o ad ambiti di materie, bensì solo a specifiche funzioni.

Una devoluzione per «blocchi di materie», invece, sarebbe non solo irragionevole e contraria al criterio di sussidiarietà (che concerne, appunto, le funzioni), ma pro-

¹⁶ § 4 del cons. in dir.

¹⁷ *Ibidem.*

¹⁸ *Ibidem.*

¹⁹ § 4.1 del cons. in dir.

²⁰ «La funzione è un insieme circoscritto di compiti omogenei affidati dalla norma giuridica ad un potere pubblico e definiti in relazione all'oggetto e/o alla finalità. A ciascuna materia afferisce, invece, una gran quantità di funzioni eterogenee, per alcune delle quali l'attuazione del principio di sussidiarietà potrà portare all'allocazione verso il livello più alto, mentre per altre sarà giustificabile lo spostamento ad un livello più vicino ai cittadini» (§ 4.1 del cons. in dir.).

durrebbe, altresì, una modifica sostanziale degli assetti competenziali dei livelli di governo e, dunque, della forma di Stato stessa, in assenza di una formale revisione costituzionale *ex art. 138 Cost.* e, pertanto, illegittima.

Dunque, «l’iniziativa della Regione e l’intesa devono essere precedute da un’istruttoria approfondita, suffragata da analisi basate su metodologie condivise, trasparenti e possibilmente validate dal punto di vista scientifico». La maggior efficienza, l’immutata equità e la rafforzata responsabilità «devono essere comprovate ed inattaccabili, e onere di chi si candida a maggiori prerogative deve essere quello di fornire elementi oggettivi del carattere virtuoso dell’ampliamento di funzioni» (BUZZACCHI 2024). Il giudice delle leggi individua quindi alcune funzioni relative ad ambiti *che sicuramente non si prestano al trasferimento*: tra questi compare proprio la tutela dell’ambiente – unitamente al commercio con l’estero, i porti e aeroporti civili, le grandi reti di trasporto e di navigazione, l’ordinamento della comunicazione, le norme generali dell’istruzione. Sono materie molte delle quali fortemente incise dalle «trasformazioni intervenute sul piano geopolitico e geoeconomico» e, più concretamente, dal diritto dell’Ue e, quindi, come quella ambientale per tutte, su cui Bruxelles ha esercitato poteri normativi “in modo assai ampio”²¹ (SPADARO 2025).

Ebbene, rispetto a tali ambiti il trasferimento di singole funzioni pur teoricamente possibile, resta «in linea di massima difficilmente giustificabile secondo il principio di sussidiarietà»: «Vi sono motivi di ordine sia giuridico che tecnico o economico che ne precludono il trasferimento [...]», materie per le quali «l’onere di giustificare la devoluzione alla luce del principio di sussidiarietà diventa, perciò, particolarmente gravoso e complesso». Pertanto, «le leggi di differenziazione che contemplassero funzioni concernenti le suddette materie potranno essere sottoposte ad uno scrutinio stretto di legittimità costituzionale» (§ 4.4.), soprattutto in relazione ai vincoli derivanti dalle altre materie trasversali o dall’ordinamento unionale o dai vincoli internazionali, che dunque completano a pieno titolo la dimensione multilivello del regionalismo italiano (DURST 2024, 25): al di là del dubbio se negli altri casi lo scrutinio di legittimità possa non essere “stretto” (MORRONE 2025), questa «promessa di uno scrutinio stretto sui trasferimenti di funzioni ad esse afferenti» sembra tesa a lasciare «poche speranze a chi intendesse insistere» (PINELLI 2024).

Alla luce di quanto sopra e considerando il fatto che tutte le regioni a statuto ordinario che hanno in passato attivato la procedura di differenziazione *ex art. 116.3 Cost.*²², hanno chiesto di vedersi attribuire ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in tutte le materie di rilievo ambientale (SALERNO 2019), appare evidente oggi che quelle richieste di nuove attribuzioni rispetto all’intera lista delle competen-

²¹ § 4.1 del cons. in dir. La Corte richiama l’importante principio di *preemption* – art. 4, comma 2, TFUE – secondo cui «lo Stato può intervenire solamente fino a quando l’Unione non abbia esercitato la sua competenza».

²² Cfr. Dossier n. 45, luglio 2018, XVIII legislatura, del Servizio Studi del Senato, “Verso un regionalismo differenziato: le Regioni che non hanno sottoscritto accordi preliminari con il Governo”.

ze concorrenti, o almeno a gran parte di esse, appaiono oggi del tutto velleitarie, una strada assolutamente non percorribile.

È noto che Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto, hanno esercitato l'iniziativa *ex art. 2.1 della c.d. legge Calderoli* (l. n. 86/2024), avviando in data 3 ottobre 2024 i negoziati con il governo per vedersi attribuire una serie di funzioni legislative e regolamentari in materie no-LEP (quindi certamente tra queste non dovrebbero esservi, al momento richieste che riguardino espressamente la materia "tutela dell'ambiente" perché materia LEP). Tra le poche indiscrezioni emerse (BOGGERO 2024) pare che nelle trattative del Piemonte col Governo in relazione alla materia "protezione civile" sia stata stralciata, perché ricondotta alla materia ambiente, come tale materia-LEP, la funzione attinente al generico «riconoscimento in capo alla Regione della competenza ad emanare norme volte ad attività di prevenzione e dissesto idrogeologico anche relativamente alla programmazione degli interventi di taglio ed asportazione della vegetazione e di gestione dei sedimenti degli alvei dei corsi d'acqua».

Al netto di quanto già *in itinere ante sent. n. 192/2024*, appare comunque evidente che dopo la stessa si impone alle Regioni di ragionare per specifiche funzioni (legislative e amministrative) e non per materie; rispetto alle richieste già formulate, occorre accertarsi che le stesse siano accompagnate da accurata istruttoria e che soddisfino i criteri fissati dalla Consulta, vale a dire «l'adequatezza in termini di efficacia ed efficienza del livello territoriale prescelto (statale, regionale o, anche, comunale, provinciale, metropolitano *ex art. 6 comma 1 della legge Calderoli*), la garanzia dell'equità della loro distribuzione, la capacità di assicurare maggiore responsività da parte di chi esercita un mandato democratico a livello decentrato» (BOGGERO 2024, 262), occorre chiarire quali ricadute positive ci sarebbero per i cittadini.

Tenendo conto del fatto che già prima di questo intervento della Consulta si era acutamente rilevato che una considerazione realistica del diritto dell'ambiente, così dipendente dalla normativa dell'Unione europea dovrebbe spingere più verso un potenziamento delle funzioni amministrative che non nella direzione di una irrealistica differenziazione legislativa (BIFULCO, CECCHETTI 2017, 762), è assai probabile che si ripeta la tendenza ad orientare la richiesta di differenziazione più sul versante amministrativo (CARLONI 2019), che su quello legislativo già riscontrata nelle bozze del 2019 (PALLANTE 2019; VIOLINI 2018), nelle quali prevalevano richieste inerenti soprattutto funzioni amministrative da allocare a livello regionale in settori proprio come "paesaggio e beni culturali", "ambiente", "governo del territorio" (GUSMAI 2024, 363), "acque", ecc. (funzioni in merito a gestione rifiuti, bonifica siti inquinati, scarichi e acque reflue, controllo inquinamento acustico ed elettromagnetico) – tendenza rispetto alla quale si era anche rilevato che il processo attuativo dell'art. 116.3 Cost. sembrava assumere caratteri surrogatori rispetto all'inerzia nel conferimento delle funzioni amministrative richiesto dall'art. 118.1, Cost. (CARLI 2019), con inversione dell'ordine logico di attuazione delle due disposizioni – prima il 118 e poi il 116.3 – che per alcuni comunque avrebbe un aspetto positivo, consentendo tale azione surrogatoria un approccio *bottom up* al processo di individuazione delle funzioni amministrative da regionalizzare, un processo su istanza ed impulso delle

regioni interessate e che tiene conto delle diverse esigenze delle realtà territoriali di riferimento (GIANFRANCESCO 2020, 37).

In conclusione, è chiaro che all'esito dell'intervento del giudice costituzionale i margini dell'asimmetria regionale appaiono (in generale, ma soprattutto in materia ambientale) assai ristretti – anche in considerazione del fatto che l'intervento caducatorio della Corte ha colpito in misura considerevole soprattutto l'art. 3, inerente la delega al Governo per la determinazione dei Lep, aspetto di assoluta centralità ai fini del processo di attuazione del 116.3, da cui non si potrà in alcun modo prescindere (TONDI DELLA MURA 2025; TORRETTA 2025).

Ad ogni modo, al netto di ogni considerazione in merito alla funzionalità e applicabilità della Legge Calderoli dopo la demolizione *de qua* ed in attesa di futuri sviluppi sul piano legislativo, c'è da prendere atto della perdurante presenza dell'art. 116 comma 3 Cost. nell'ordinamento e del fatto che pertanto, la sua attuazione – in astratto e in linea di principio è ancora possibile.

Allora, più che perseverare nella contrapposizione tra favorevoli e contrari all'asimmetria, si impone l'assunzione sul tema di un approccio pragmatico, occorre ragionare sulle singole attribuzioni da trasferire e sui connessi problemi/criticità/pro-contro, ecc., e a tal fine appare necessario assicurare totale trasparenza sui concreti contenuti delle intese, facendoli uscire dal cono d'ombra del passato (BIFULCO 2019), per ragionare in maniera seria e costruttiva non tanto sull'*an*, ma sul *quomodo* dell'autonomia differenziata.

6. QUALCHE RILIEVO CONCLUSIVO

In definitiva, se fortemente limitata, o addirittura neutralizzata appare oggi la possibilità di una differenziazione regionale in materia ambientale con quella tendenziale “stabilità” consentita dall'attuazione dell'art. 116 comma 3 Cost., deve comunque rilevarsi – al netto di un qualche irrigidimento registrato negli ultimi anni del rapporto tra competenze statali e regionali nelle materie trasversali, con la tendenza a far prevalere le prime a scapito delle seconde (MORRONE 2024b) – che esiste una recente giurisprudenza della Corte tesa a valorizzare il ruolo del legislatore regionale proprio nella tutela dell'ambiente e, dunque, a consentire una “differenziazione” delle discipline sul territorio secondo una logica però di tipo *case by case*.

Il riferimento è alla sent. n. 16 del 2024 sulla legge regionale pugliese sui ricci di mare²³ che per tutelare tale specie dal rischio di estinzione aveva introdotto un limite al prelievo per un periodo di tre anni, mentre la normativa statale limita la pesca del riccio di mare solo per due mesi all'anno.

Il giudice delle leggi ha salvato la normativa regionale alla luce della sua pregressa giurisprudenza sulla derogabilità *in melius* delle norme statali, salvo il rispetto del punto di equilibrio (PARISI 2023), sottolineando però che la legittimità di una disciplina *in melius* deve essere valutata in concreto “confermando un approccio che

²³ L.r. n. 6/2023.

inevitabilmente apre la strada a una valutazione casistica, finalizzata all'apprezzamento puntuale delle ragioni dell'autonomia" (DORIA 2025). Nel caso di specie, in particolare, la disciplina regionale ha superato il vaglio di costituzionalità stante «il carattere specifico, temporaneo e territorialmente circoscritto delle disposizioni»²⁴.

Dunque, anche qui un approccio pragmatico quello adottato dalla Corte, con cui si dosa autonomia e centralizzazione in relazione al caso concreto sottoposto alla sua attenzione, secondo l'orientamento valorizzato proprio dalla sent. n. 192 del 2024 (in cui la Corte peraltro ha richiamato proprio la decisione sulla legge regionale pugliese sui ricci di mare quale esempio di attribuzione di una funzione al livello territoriale di governo più basso, come uno dei casi in cui la regione ha validamente adottato una disciplina "in considerazione di una maggiore adeguatezza a realizzare i principi costituzionali nella situazione specificamente considerata"²⁵).

Ebbene tale approccio sollecita una riflessione finale ricordando quella autorevole dottrina (BIFULCO 2020, 168) che ha distinto la *differenziazione* delle unità che formano uno Stato composto dalle *asimmetrie*: «La differenziazione è propria di ogni Stato federale o regionale e varia a seconda delle caratteristiche dello Stato composto che si prende in esame. Non lo stesso vale per l'asimmetria, che non è, per così dire, *in rerum natura*», le asimmetrie non esistono in natura ma sono espressione di determinati contesti e periodi storici e sono il frutto di meccanismi di asimmetrizzazione che possono essere temporanei piuttosto che definitivi e possono essere azionati al momento di avvio del nuovo ordinamento costituzionale generale (come nel caso italiano delle Regioni ad autonomia speciale) ovvero intervenire successivamente (nel caso in cui dovesse essere attuato il procedimento previsto dall'art. 116, comma 3, della Costituzione italiana)".

Se dunque «Stato asimmetrico è solo lo Stato in cui le entità sub-statali non hanno tutte le medesime competenze, ma competenze diverse» (ANZON DEMMIG 2008, 51), non è asimmetrico anche lo Stato in cui si registra una mera diversità delle concrete normative prodotte dalle entità sub-statali nell'esercizio delle rispettive competenze, sicché si può dire che la richiamata giurisprudenza della Corte, se da un lato, sembra lasciare – in generale e particolarmente in materia ambientale – margini assai ristretti per una vera e propria "asimmetria" fra le regioni ordinarie, con il riconoscimento espresso a monte di competenze diverse, dall'altro lato, sembra aprire, invece, a forme più o meno ampie di "differenziazione" delle normative prodotte dalle regioni nell'esercizio delle proprie competenze in ambito ambientale, da valutare però caso per caso.

Una giurisprudenza che esalta evidentemente ancora una volta il ruolo e la funzione "ordinante" della Corte (LUCIANI 2023, 183), che si esplica anche nella complessa dialettica Stato-Regioni nel contesto della crisi ambientale (DORIA 2025). E così il nostro diritto regionale continua a risolversi nel diritto giurisprudenziale (MORRONE 2024b) e si perpetua quella "eccezionale provvisorietà" (TONDI DELLA

²⁴ § 7.3 del Cons. in dir.

²⁵ § 4.3 del Cons. in dir.

MURA 2021) di un regionalismo “senza anima” (GROPPI 2008), che oscilla perennemente tra emersione delle ragioni dell’autonomia e prevalenza dei valori di unitarietà ed eguaglianza.

BIBLIOGRAFIA

- ANZON DEMMIG A. (2008), *Quale “regionalismo differenziato”?*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1.
- BENVENUTI M. (2023), *L'autonomia regionale differenziata in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema: quali limiti di sistema dopo la legge costituzionale n. 1 del 2022?*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 2.
- BIFULCO R., CECCHETTI M. (2017), *Le attuali prospettive di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione: una ipotesi di intesa nella materia “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”*, in *Le Regioni*, n. 4.
- BIFULCO R. (2019), *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rivista Aic*, n. 4.
- BIFULCO R. (2020), *Differenziazioni e asimmetrie nella teoria federale contemporanea*, in *Diritti regionali*, n. 1.
- BIFULCO R. (2022), *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, n. 11.
- BOGGERO G. (2024), *Quale differenziazione per la Regione Piemonte dopo la sentenza n. 192/2024?*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 3.
- BUZZACCHI C. (2024), *Pluralismo, differenze, sussidiarietà ed eguaglianza: dalla sentenza n. 192 del 2024 il modello per il sistema regionale “differenziato”*, in *Astrid Rassegna*, n. 18.
- BUZZACCHI C. (2026), *L'invarianza dei costi dei Lep e non solo: alcune note critiche al ddl 1623 per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Osservatorio Aic*, n. 1.
- CALABRÒ M., PIETROSANTI A.G. (2024), *Ambiente ed ecosistema nel modello dell'autonomia differenziata*, in *Nuove Autonomie*, n. 1.
- CARAVITA B. (1980), *Diritto pubblico dell'ambiente*, Bologna, Il Mulino.
- CARAVITA B., MORRONE A. (1996), *La giurisprudenza costituzionale in materia ambientale nel 1994*, in *Riv. giur. amb.*, n. 2.
- CARLI M. (2019), *Il regionalismo differenziato come sostituto del principio di sussidiarietà*, in *Federalismi.it*, n. 21.
- CARLONI E. (2019), *A prologue to farce or tragedy. Perhaps both. Considerazioni sul regionalismo differenziato e la sua attuazione*, in *Astrid Rassegna*, n. 4.
- COLAVECCHIO A. (2005), *La tutela dell'ambiente fra Stato e Regioni: l'ordine delle competenze nel prisma della giurisprudenza costituzionale*, in F. GABRIELE, A.M. NICO (a cura di), *La tutela multilivello dell'ambiente*, Bari, Cacucci.
- CUTTAIA F.G. (2023), *Autonomia differenziata e tutela dell'ambiente*, in *Ambientediritto.it*, n. 3.
- D'ATENA A. (2022), *Dove vanno le Regioni?*, in *Rivista AIC*, n. 4.
- D'ATENA A. (2024), *Tutela ambientale e autonomia differenziata*, in *ConsultaOnLine*, n. 1.
- DORIA C. (2025), *Una sentenza sostitutiva “atipica” come risposta a un'emergenza ecosistemica. Riflessioni a partire dalla sentenza n. 16 del 2024 della Corte costituzionale*, in *ConsultaOnLine*, n. 1.
- DURST L. (2024), *L'organizzazione territoriale in Italia tra regionalismo e autonomia differenziata: un percorso degli ultimi venti anni*, in *Nomos*, n. 3.

- GABRIELE F. (2025), *La Corte costituzionale riscrive la legge sul regionalismo differenziato e la sottrae al referendum abrogativo*, in *Nomos*, n. 2.
- GIANFRANCESCO E. (2020), *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, in *ConsultaOnLine*, n. 1.
- GROPPI T. (2007), *L'evoluzione della forma di Stato in Italia: uno stato regionale senz'anima?*, in *Federalismi*, n. 4.
- GUSMAI A. (2024), *Il "governo del territorio"*, Bari, Cacucci.
- LUCIANI M. (2002), *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m della Costituzione)*, in *Politica del diritto*, n. 3.
- LUCIANI M. (2023), *Ogni cosa al suo posto*, Milano, Giuffrè.
- MORRONE A. (2022), *L'"ambiente" nella Costituzione. Premesse di un nuovo "contratto sociale"*, in AA.Vv., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*. Atti del Convegno AIDAmbiente del 28 gennaio 2022, Napoli, Editoriale scientifica.
- MORRONE A. (2024), *Differenziare le regioni senza un disegno di Repubblica*, in *Nuove Autonomie*, n. 1.
- MORRONE A. (2024b), *Lo stato delle Regioni nella legislazione*, in *Le Regioni*, n. 1.
- MORRONE A. (2025), *Lo stato regionale dopo la sent. n. 192 del 2024*, in *Giustizia Insieme*, 28 gennaio 2025.
- MOSCHELLA G. (2023), *La tutela costituzionale dell'ambiente nella riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione. Uno sguardo al ruolo delle Regioni e alle prospettive di attuazione del regionalismo differenziato*, in *Diritti Regionali, Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 2.
- PALLANTE F. (2019), *Ancora nel merito del regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa tra Stato e Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna*, in *Federalismi.it*, n. 20.
- PARISI S. (2023), *La teoria del punto di equilibrio*, in D. DE PRETIS, C. PADULA (a cura di), *Questioni aperte nei rapporti tra Stato e regioni*, Torino, Giappichelli.
- PINELLI C. (2024), *Perché la disciplina dell'autonomia differenziata non va intesa come "una monade isolata" (Osservazione a Corte cost. n. 192 del 2024)*, in *Diario di diritto pubblico*, 23 gennaio 2024.
- SALERNO G.M. (2019), *La tutela dell'ambiente e dell'ecosistema nella prospettiva del regionalismo differenziato*, in *Corti supreme e salute*, n. 2.
- SPADARO A. (2025), *Editoriale, La "quadratura del cerchio"... o della sent. cost. n. 192/2024*, in *Diritti regionali*, n. 1.
- STAIANO S. (2019), *Il regionalismo differenziato. Debolezza teorica e pratica del conflitto*, in *La Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3.
- SULPIZI G. (2024), *La salvaguardia del riccio di mare pugliese: da un singolo caso, alla tutela costituzionale e sovranazionale delle risorse biologiche marine*, in *Rivista giuridica Ambienteditto.it*, n. 3.
- TONDI DELLA MURA V. (2021), *L'eccezionale provvisorietà della regionalizzazione italiana*, in *Le Regioni*, n. 1-2.
- TONDI DELLA MURA V. (2025), *La necessaria terzietà degli organismi tecnico-economici: Commissione fabbisogni e Ufficio di bilancio nel prisma della sentenza costituzionale n. 192/2024*, in *Rivista AIC*, n. 2.
- TORRETTA P. (2025), *La disciplina dei LEP per l'autonomia differenziata (ma non solo) al vaglio della Corte costituzionale. Note a margine della sentenza n. 192/2024*, in *Federalismi*, n. 13.
- VIOLINI L. (2018), *L'autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in *Rivista AIC*, n. 4.

TUTELA DELL'AMBIENTE E RIPARTO DI COMPETENZE: RIFLESSIONI A PARTIRE DALLA SENTENZA “TERRA DEI FUOCHI”

Daniela Messina*

1. IL CASO DELLA “TERRA DEI FUOCHI”

Con sentenza del 30 gennaio 2025, *Canavacciuolo e altri c. Italia*¹, la Corte europea dei diritti dell’Uomo ha condannato l’Italia per violazione dell’art. 2 della CEDU a causa del mancato intervento, «tempestivo e sistematico», finalizzato alla cessazione dell’ormai trentennale vicenda nota come “Terra dei Fuochi”. Con questo termine si fa riferimento a una estesa area ricompresa tra le province di Napoli e di Caserta, interessata da un fenomeno di inquinamento su vasta scala derivante dallo sversamento, dall’interramento illegali e dall’abbandono incontrollato di rifiuti pericolosi, speciali e urbani, associato spesso al loro incenerimento.

Il caso, come è noto, trae origine dal ricorso presentato da alcuni cittadini e associazioni ambientaliste che, invocando gli artt. 2 e 8 della Convenzione², hanno denunciato la sostanziale inerzia delle autorità italiane, ritenute colpevoli di non aver implementato nel tempo misure adeguate di protezione e di intervento, pur in presenza di pratiche di inquinamento i cui pericoli per la vita e la salute erano ormai largamente noti³. Sebbene le autorità fossero a conoscenza di un rischio reale e imminente almeno a partire dal 1988, circostanza confermata nella relazione conclusiva della prima Commissione parlamentare di inchiesta istituita nel 1995, le stesse, infatti, non avrebbero «fatto tutto ciò che ci si poteva ragionevolmente aspettare da

* Università degli Studi di Napoli Parthenope.

¹ Corte Edu, *Case of Cannavacciuolo and Others v. Italy*, Applications nos. 51567/14 and 3 others, 30 gennaio 2025.

² Come è noto, l’art. 2 della CEDU riconosce il diritto alla vita, stabilendo che «nessuno può essere intenzionalmente privato della vita, salvo che in esecuzione di una sentenza capitale pronunciata da un tribunale, nel caso in cui il reato sia punito dalla legge con tale pena». L’art. 8, invece, stabilisce il diritto al rispetto della vita privata e familiare, nonché del proprio domicilio e della propria corrispondenza.

³ Nel corso del ragionamento giudiziale, la Corte ha affermato di non dover procedere ad esaminare l’esistenza di una violazione dell’art. 8 CEDU ritenendone il relativo giudizio assorbito nell’accertamento ex art. 2 stante l’asserita mancata protezione della salute e del benessere dei ricorrenti (§ 469).

loro per rispettare i loro obblighi positivi ai sensi degli articoli 2 e 8» (§ 311). Una inerzia che ha riguardato non solo la mancata predisposizione di idonei sistemi di prevenzione e di tutela, ma anche la limitatezza degli interventi destinati all'identificazione e al monitoraggio dei terreni inquinati, nonché alla decontaminazione degli stessi. A tale quadro, già complesso, si aggiungeva, infine, la mancata diffusione alla popolazione di informazioni tempestive relative ai rischi connessi alla vicinanza a tali siti e alle continue pratiche di incenerimento abusivo perpetrate nel tempo, nonché l'assenza di un robusto quadro giuridico che consentisse alle autorità di perseguire i responsabili in maniera efficace.

Dinanzi a uno scenario complesso perché caratterizzato «da soggetti privati, ossia gruppi criminali organizzati, nonché da industrie, imprese e individui, al di fuori di qualsiasi forma di legalità o regolamentazione giuridica» (§ 73), la Corte ha ritenuto «inaccettabile» il ritardo con cui le autorità italiane hanno reagito alla crisi ambientale, evidenziando una «incapacità sistemica di rispondere adeguatamente, sia in termini di tempo che di sforzi, al problema dell'inquinamento in esame».

In tale prospettiva, ha, quindi, accertato la violazione dell'art. 2 della CEDU, in linea con la specifica interpretazione progressivamente consolidatasi nell'ambito della propria giurisprudenza⁴, considerando tale situazione giuridica meritevole di tutela non solo in termini di protezione dell'esistenza dell'individuo rispetto all'uso della forza da parte delle autorità pubbliche, ma, altresì, quale «obbligo positivo per gli Stati di adottare tutte le misure appropriate per salvaguardare la vita di coloro che rientrano nella loro giurisdizione» (§ 357). Un obbligo che rileva – e questo costituisce un punto significativo del giudizio (MESSINA 2025, 3 ss.) – non solo in situazioni in cui l'omissione abbia come conseguenza la perdita della vita, ma anche quando determini un rischio «reale e imminente» per la stessa. Ne consegue, quindi, che, in presenza di una minaccia grave, concreta e ragionevolmente accertabile per l'esistenza o l'incolumità delle persone, viene a sorgere in capo allo Stato uno specifico dovere di intervento, la cui inosservanza determina la configurazione di una responsabilità, anche in difetto di un nesso eziologico diretto tra i fattori di rischio e la compromissione dell'integrità della vita degli individui interessati.

Ed è proprio con riferimento al mancato adempimento di tale obbligo positivo che è venuta a configurarsi, nel ragionamento giudiziale, la responsabilità delle autorità italiane nel caso di specie. In presenza di un rischio manifesto, derivante da una serie di attività illecite che, per loro natura, sono in grado di mettere a rischio la vita degli individui, l'art. 2 della CEDU «impone in primo luogo, un dovere primario per lo Stato di mettere in atto un quadro legislativo e amministrativo volto a fornire un'efficace deterrenza contro le minacce al diritto alla vita». Un dovere che lo Stato italiano ha mancato di assolvere nel corso della lunga e travagliata vicenda che ha caratterizzato la “Terra dei fuochi”, arrivando a delineare solo recentemente,

⁴ *Ex plurimis*, Corte Edu, *López Ostra c. Spagna*, 9 dicembre 1994; *Guerra e altri c. Italia*, 19 febbraio 1998; *Öneryıldız c. Turchia*, 30 novembre 2004; *Di Sarno e altri c. Italia*, 10 gennaio 2012; *Brincat e altri c. Malta*, 24 ottobre 2014.

pur in presenza da tempo di segnalazioni e testimonianze, una disciplina organica in materia di delitti contro l'ambiente, mediante la l. n. 68 del 2015⁵ e, in generale, un quadro normativo sistematico con l'adozione del Testo unico in materia ambientale, di cui al d.lgs. 152 del 2006. Ulteriore addebito è stato riconosciuto nella mancata adozione di adeguate misure preventive e di contrasto dei rischi che, nel rispetto del principio di precauzione, avrebbe dovuto sollecitare l'azionamento di un dovere di protezione anche in assenza di una certezza scientifica sugli effetti precisi dell'inquinamento, dovendo prevalere la necessità di indagare, identificare e valutare la natura e il livello di pericolo esistente. Tale carenza si è manifestata anche sul versante delle informazioni rilevanti per la collettività, la cui mancata diffusione ha impedito ai soggetti coinvolti di valutare adeguatamente i pericoli connessi e, potenzialmente, di assumere decisioni consapevoli per la loro salute e la loro stessa vita.

Dal quadro complessivamente analizzato, la Corte ha, quindi, ritenuto gravemente carente l'approccio adottato dalle autorità italiane che, dinanzi alla natura e alla complessità della minaccia, avrebbe dovuto assumere, invece, i caratteri della sistematicità, del coordinamento e della globalità della risposta statale attraverso un intervento strutturato e coerente da parte di tutti i livelli di governo coinvolti.

Una carenza grave, quindi, che ha rivelato, di fatto, una significativa criticità insita nell'attuale sistema di riparto di competenze Stato-Regioni con riferimento a quello che, ad opera del revisore costituzionale del 2022⁶, è divenuto un principio fondante dell'assetto costituzionale italiano: la tutela dell'ambiente.

2. L'EVOLUZIONE DELLA TUTELA AMBIENTALE NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

È ampiamente noto che il testo originario della Costituzione italiana non prevedesse alcun riferimento normativo esplicito alla tutela dell'ambiente, confinandone il riconoscimento nell'ambito di una più ampia e generale «tutela del paesaggio e del patrimonio artistico della Nazione», collocata tra i principi fondamentali dell'ordinamento (PAPA 2024; BILANCIA 2022). Tale rimarchevole «assenza», complice una crescente sensibilità verso il bene destinatario di protezione, è stata nel tempo compensata da una prolifica attività giurisprudenziale del Giudice delle Leggi, che, a partire dagli anni Ottanta, ha individuato fondamento implicito della relativa tutela nel combinato disposto degli artt. 2, 9 e 32 Cost., riconoscendo un legame vitale con il percorso di realizzazione della persona, nella duplice visione costituzionale di individuo singolo e di partecipante attivo delle formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità. In tale prospettiva, infatti, la tutela del paesaggio non solo viene a sostanzarsi nella protezione delle bellezze naturali, «ma deve tener conto della difesa dell'ambiente, in quanto presupposto per la salvaguardia della salute e per l'esistenza dell'umanità» (MARCHETTI 2024, 42).

⁵ L. 22 maggio 2015, n. 68 recante «Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente».

⁶ L. cost. 11 febbraio 2022, n. 1, recante «Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente».

Alla luce di tale interpretazione, l'ambiente si è, quindi, affermato nel tempo quale valore costituzionale primario⁷, sebbene non assoluto⁸, la cui protezione diviene «elemento determinativo della qualità della vita [...] 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» (Corte cost., sent. n. 641 del 1987). Assume, inoltre, il carattere di «bene unitario se pur composto da molteplici aspetti rilevanti per la vita naturale ed umana» (Corte cost., sent. n. 1029 del 1988). Le varie componenti che lo contraddistinguono, infatti, sono suscettibili di tutela e cura specifica e separata, «ma tutte, nell'insieme, sono riconducibili ad unità» (Corte cost., sent. n. 641 del 1987). Tale complessità, espressione di un concetto «ontologicamente polimorfo, polisenso e multidimensionale» (CECCHETTI 2022, 132), rende l'ambiente, altresì, materia trasversale⁹, in grado di incidere su diversi settori e ambiti di competenza, imponendo un coinvolgimento multiattoriale dei soggetti istituzionali preposti alla relativa tutela.

È proprio in tale prospettiva che deve leggersi la riforma del Titolo V della Costituzione, attuata con l. cost. n. 3 del 2001, la quale, come ampiamente noto, ha attribuito «la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, *ex art.* 117, comma 2, lett. s) Cost., e «la valorizzazione dei beni culturali e ambientali», invece, alla competenza concorrente Stato-Regioni, *ex art.* 117, comma 3 Cost.

La necessità di garantire un precipitato normativo alla giurisprudenza costituzionale consolidatasi in materia ambientale ha imposto, infatti, la creazione, a partire dal quadro costituzionale, di un impianto regolatorio che tenesse conto della trasversalità e della complessità della materia, attraverso la definizione di un modello in grado di coniugare «le “esigenze unitarie”, soprattutto a fini di uniformità e omogeneità strategica dell'azione di tutela, oltre che per la definizione di livelli minimi di intensità delle misure di protezione» con le «“esigenze di differenziazione”, che impongono l'intervento dei livelli inferiori [...] a fini di adattamento dell'azione di tutela ai diversi contesti territoriali (o ai diversi “ambienti” da salvaguardare)» (CECCHETTI 2009, 3).

In tale ottica, allo Stato è stato attribuito il compito di definire gli standard uniformi di protezione dell'ambiente e delle connesse politiche pubbliche da attuare in

⁷ Con sent. n. 407 del 2002, la Corte costituzionale ha affermato che «dalla giurisprudenza della Corte antecedente alla nuova formulazione del Titolo V della Costituzione è agevole ricavare una configurazione dell'ambiente come “valore” costituzionalmente protetto». Successivamente, con sent. n. 367 del 2007, ha definito tale valore “primario”, richiamando le sentt. n. 151 del 1986, n. 182 e n. 183 del 2006.

⁸ La Corte costituzionale ha più volte sottolineato l'assenza di una prevalenza della tutela ambientale rispetto agli altri valori costituzionali. La sua rilevanza quale valore costituzionale primario non la sottrae alla necessaria opera di bilanciamento con i diritti e le libertà fondamentali della persona a seconda delle specifiche circostanze in cui i beni destinatari di tutela vengono a confliggere. Sul punto, *ex multis*, Corte cost. sent. nn. 347 del 1998, 85 del 2013, 198 del 2018.

⁹ Corte cost., sent. nn. 407 del 2002; 198 del 2018.

materia. Alle regioni, invece, secondo una logica di prossimità, la definizione dell'allocazione ottimale delle risorse e delle funzioni a livello territoriale, con la possibilità di derogare esclusivamente *in melius* il livello statale di tutela ambientale nelle materie di loro competenza¹⁰ «senza però compromettere il punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato» (Corte cost., sent. n. 197/2014). Ne è derivato, quindi, un sistema di riparto di competenze multilivello che, innestato sui principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, mira ad operare attraverso il pieno coinvolgimento di tutti i livelli di governo territoriali, secondo un sistema di responsabilizzazione condivisa. Un sistema che rispecchia il portato valoriale riconosciuto nel tempo dalla giurisprudenza costituzionale alla tutela ambientale, pur nella complessità del suo inquadramento in termini concreti e non meramente ideali¹¹, implicando un obbligo positivo di intervento di tipo preventivo e successivo che ricade sulla Repubblica intesa nella molteplicità delle articolazioni che ne definiscono la sua struttura ed essenza.

La positivizzazione di tale impianto normativo ha, tuttavia, trovato pieno compimento, almeno sotto il profilo dell'architettura costituzionale, soltanto con l'adozione della l. cost. 11 febbraio 2022, n. 1, che, come è noto, è intervenuta a modificare gli artt. 9 e 41 della Costituzione italiana. La revisione, infatti, ha consacrato la costituzionalizzazione dell'ambiente nella sua dimensione "valoriale", in aggiunta a quella competenziale di cui all'art. 117 Cost., attraverso l'introduzione della relativa tutela, nonché di quella destinata alla biodiversità e agli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni, all'interno del "nocciolo duro" dei principi fondamentali della Carta fondamentale. Ha, inoltre, provveduto ad arricchire il sistema dei limiti all'esercizio della libertà di iniziativa economica, prevedendo, al secondo comma dell'art. 41 Cost., il danno alla salute e il danno all'ambiente, in aggiunta ai previgenti limiti della sicurezza, della libertà e della dignità umana, e introducendo i fini ambientali, accanto a quelli sociali, quali criteri di indirizzo e di coordinamento dell'attività economica, pubblica e privata.

Tale modifica, a cui è stata riconosciuta una «forza performativa e trasformativa» tale da modificare lo stesso fondamento della Costituzione repubblicana (MORRONE 2022, 791), ha costituito l'approdo specifico del lungo, seppur non sempre lineare, percorso di sensibilizzazione verso il tema della tutela ambientale che è andato ad arricchirsi non solo dei fondamentali contributi, qui solo brevemente ricostruiti, della giurisprudenza costituzionale, ma anche del dinamico rapporto tra ordinamento nazionale e sovranazionale, oltre che prezioso apporto della giurisprudenza della CEDU in materia.

¹⁰ Corte cost. sent. nn. 407 del 2002, 108 e 214 del 2005.

¹¹ Sui limiti, in termini di effettività della relativa tutela, del riconoscimento dell'ambiente quale valore primario costituzionale cfr. MARCHETTI 2024, 51ss. L'A., infatti, sottolinea, in particolare, che «proprio l'«essenza ideale» della natura dei valori, che li fa rientrare in «una sfera quasi filosofica», rende difficile una loro declinazione e concretizzazione giuridica. Tanto che i valori assumono una vera e propria rilevanza giuridica – come avvenuto proprio con il riconoscimento del principio fondamentale ambientalista – quando si traducono in principi che legittimano l'azione dei poteri pubblici».

Non è possibile, infatti, sottacere come l'evoluzione in senso ambientalista del quadro normativo italiano si sia nutrita e sia stata fortemente influenzata dal cammino compiuto in tal senso dall'Unione europea che, come è noto, è progressivamente intervenuta sui Trattati istitutivi, arrivando a definire un nuovo e specifico approccio in senso ambientalista delle proprie politiche pubbliche (GRASSI 2023, MARCHETTI 2024).

Non potendo ricostruire in questa sede tale rilevante cammino, appare comunque imprescindibile sottolineare che la "trasformazione" attraversata dal quadro costituzionale e normativo italiano debba necessariamente leggersi alla luce del parallelo percorso realizzato a livello sovranazionale, che ha trovato una significativa sistematizzazione nel Trattato di Lisbona, con la valorizzazione della tutela ambientale tra gli obiettivi di cui all'art. 3 TUE. Questo attraverso la previsione di uno sviluppo sostenibile basato su una crescita economica equilibrata, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, orientata alla piena occupazione e al progresso sociale e, appunto, «su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente». In tale prospettiva, rilevante è stata anche la consacrazione del principio di integrazione ambientale che, ai sensi dell'art. 11 TFUE, ha imposto la valutazione delle esigenze connesse con la tutela dell'ambiente nella definizione e nell'attuazione delle politiche e delle azioni dell'Unione.

Ne è derivato, quindi, un impianto regolatorio, di recente ulteriormente potenziato con l'adozione del *Green Deal* europeo¹², basato su una forte interconnessione, ai fini di un bilanciato sviluppo sostenibile di tipo non solo economico, ma anche sociale ed ambientale, tra le diverse politiche pubbliche. In tale assetto, le esigenze di tutela ambientale, valorizzate nella loro intrinseca trasversalità, assumono dignità e valore nella ricerca di nuovi equilibri capaci di non sacrificare, bensì integrare e valorizzare, la dimensione ambientale.

3. LE CRITICITÀ SISTEMICHE DELLA TUTELA AMBIENTALE TRA COMPETENZE E RESPONSABILITÀ MULTILIVELLO

È indubbio che, in uno scenario in cui l'ambiente ha assunto progressivamente un ruolo sempre più significativo, divenendo principio costituzionale nell'ordinamento italiano e, nel rispetto del principio di integrazione, criterio ispiratore di carattere trasversale degli interventi adottati a livello europeo, la sentenza della Corte europea dei diritti dell'Uomo emerga come elemento di forte dissonanza rispetto al quadro evolutivo delineatosi. La decisione, infatti, assume una portata di particolare gravità, non solo per la significativa condanna che inerisce la violazione del diritto alla vita perpetrato dalle istituzioni italiane, ma anche perché viene a colpire uno degli aspetti

¹² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, il *Green Deal* europeo, COM(2019) 640. Si fa riferimento all'ampio e articolato piano strategico sul cambiamento climatico avviato dall'Unione europea nel 2020 con l'obiettivo di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050.

più significativi della trasformazione ecologica in atto: l'effettività e l'efficacia del sistema di tutela ambientale tanto faticosamente delineato in anni di dibattito dottrinale e giurisprudenziale nella sua impostazione multilivello.

Questo alla luce della consapevolezza, come è stato significativamente evidenziato in dottrina, che «la tutela dell'ambiente non si realizza tanto (o soltanto) per il tramite dello strumento dei diritti (o delle altre situazioni giuridiche soggettive) e della funzione giurisdizionale chiamata ad assicurarne la garanzia in concreto, come invece accade in altri settori dell'ordinamento, bensì soprattutto – e in via logicamente prioritaria – per il tramite delle politiche legislative e delle azioni amministrative» (CECCHETTI 2022, 140). È solo attraverso un intervento stabile, coerentemente attuato e, come più volte sottolineato dalla stessa Corte, tempestivo da parte di tutti i soggetti istituzionalmente responsabili, in particolare nei momenti di crisi, a dare forma e sostanza alla trasformazione in atto, attribuendogli un reale significato giuridico e sostanziale.

Ed è proprio sul piano dell'effettiva attuazione di tale assetto che l'Italia ha mostrato le sue più ampie e persistenti criticità.

Il sistema di tutela ambientale dell'ordinamento italiano si innesta, e non potrebbe essere altrimenti stante l'impianto regionalista della sua forma di Stato e la stessa morfologia del territorio che lo contraddistingue, sull'azione della Repubblica che, ai sensi dell'art. 114 Cost., non viene ad identificarsi esclusivamente nello Stato, rappresentando quest'ultimo, come è noto, solo una delle sue molteplici espressioni insieme ai Comuni, alle Province, alle città Metropolitane e alle Regioni.

Nel rispetto di tale impostazione, il quadro normativo in materia si struttura, come già evidenziato, attorno ad un equilibrio, delicato e nondimeno teso, in termini di riparto delle competenze legislative, nel quale allo Stato è attribuito il ruolo di garante dell'unitarietà della tutela ambientale nel rispetto delle specificità territoriali e alle Regioni il compito di garantire l'attuazione effettiva e coerente degli standard uniformi nazionali, potendo «adottare norme di tutela ambientale più elevata», pur sempre «nell'esercizio di [loro] competenze, previste dalla Costituzione, che concorrono con quella dell'ambiente» (sent. n. 198 e n. 66 del 2018, n. 199 del 2014). Un intervento di carattere migliorativo tuttavia, che, come ha tenuto a precisare la Corte costituzionale, «non deve essere considerato nei termini di un mero automatismo o di una semplice sommatoria – quasi che fosse possibile frazionare la tutela ambientale dagli altri interessi costituzionalmente rilevanti – ma deve essere valutato alla luce della ratio sottesa all'intervento normativo e dell'assetto di interessi che lo Stato ha delineato nell'esercizio della sua competenza esclusiva» (Corte cost., sent. n. 147 del 2019). In tale prospettiva, quindi, il sistema di tutela ambientale presuppone la previsione di un disegno unitario, oggi espressamente consacrato dalla costituzionalizzazione del relativo principio, che impone un impegno condiviso e coordinato tra i diversi livelli di governo.

Tale impegno, tuttavia, pur nel rispetto dei confini delineati dal riparto costituzionale di competenze e della necessaria garanzia, da parte dello Stato, di una uniformità di tutela, non può considerarsi predeterminato *a priori* nella sostanza del

suo contenuto, né tantomeno nelle relative misure di intervento. La complessità, la trasversalità e la polivalenza della materia ambiente impone, infatti, quella dinamicità di azione e di supporto interistituzionale che è fondamentale ai fini della realizzazione “ordinaria” dell’obiettivo comune e diventa imprescindibile nelle fasi di crisi. Una dinamicità che nello scenario costituzionale si nutre dell’azione di due fondamentali principi: la sussidiarietà e la leale collaborazione, chiamati a orientare e a rendere effettivo il coordinamento tra i diversi livelli di governo nella realizzazione della tutela ambientale.

Non è un caso, infatti, passando al caso di specie, che il Testo Unico in materia ambientale (TUA) di cui al d.lgs. 152/2006, dedichi uno specifico articolo, l’art. 3 *quinquies*, a tali principi “ordinatori”, definendoli «condizioni minime ed essenziali» per garantire una tutela effettiva su tutto il territorio nazionale. Una visione che trova ulteriore conferma nello specifico ambito della gestione dei rifiuti e della bonifica dei siti inquinati. Nella parte IV dedicata a tali attività, il TUA, infatti, ribadisce il necessario coinvolgimento di tutti i livelli di governo nel rispetto dei relativi poteri e funzioni, fondando la realizzazione di tali interventi sui principi di precauzione, di prevenzione, di sostenibilità, di proporzionalità, di responsabilizzazione e di cooperazione dei soggetti coinvolti, nonché del principio “chi inquina paga”. Ne deriva la definizione di un quadro di competenze e di responsabilità articolato e multilivello, caratterizzato da una specifica interrelazione tra le funzioni di indirizzo, di programmazione, di regolazione e di controllo, secondo una logica che riflette il riparto costituzionale di cui all’art. 117 Cost., letto in maniera prospettica alla luce dell’unitarietà sancita dall’art. 5 Cost., che risulta cesellato negli spazi di interconnessione istituzionale proprio dai principi di sussidiarietà e di leale collaborazione.

In tale prospettiva, infatti, il TUA, ai sensi dell’art. 195, affida allo Stato primariamente le funzioni di indirizzo e di coordinamento, la definizione dei criteri generali e delle metodologie per la gestione integrata dei rifiuti e, infine, la determinazione di un piano nazionale di comunicazione e di conoscenza ambientale. L’attività di pianificazione, programmazione e regolamentazione delle attività di gestione viene invece demandata alle Regioni cui spetta, in particolare, la determinazione dei piani regionali di gestione dei rifiuti e l’elaborazione e l’aggiornamento dei piani di bonifica dei siti inquinati di competenza regionale. A tale livello di governo viene attribuita anche la definizione delle linee guida e dei criteri tecnici per gli interventi di bonifica e di messa in sicurezza e l’approvazione e l’autorizzazione dei progetti relativi agli impianti di gestione dei rifiuti, salva la competenza statale nei casi di interesse nazionale. Alle province, ovvero alle aree vaste, competono, invece, nei territori di relativa competenza, prevalentemente le funzioni amministrative concernenti la programmazione ed organizzazione del recupero e dello smaltimento dei rifiuti, con particolare riferimento al controllo e alla verifica degli interventi di bonifica ed il monitoraggio ad essi conseguenti; il controllo periodico su tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti, ivi comprese l’accertamento delle violazioni e, l’individuazione delle aree idonee e non idonee alla localizzazione degli impianti, nel rispetto della pianificazione territoriale e regionale. Da ultimo ai co-

muni, punto di contatto primario della collettività, è affidata la gestione diretta della raccolta dei rifiuti nel rispetto dei c.d. ambiti territoriali ottimali (ATO) individuati dai piani regionali.

È proprio tale articolato e complesso sistema di gestione di carattere multilivello che nel corso degli anni è venuto sostanzialmente a mancare, collassando rovinosamente su sé stesso a causa di una inammissibile «catena di negligenze, omissioni e silenzi» (§ 68). La Corte ha, infatti, rilevato come la natura e la gravità della minaccia imponessero una risposta sistematica, coordinata e globale da parte delle autorità. Una risposta che, nei fatti, non è mai stata approntata.

A tale conclusione, d'altra parte, si giunge anche analizzando la vicenda in una prospettiva diacronica ed evolutiva che tenga conto del progressivo consolidamento della tutela ambientale, dapprima sul piano giurisprudenziale e successivamente su quello normativo.

Pur senza sottovalutare la complessità del fenomeno di inquinamento in atto, determinata dall'interazione di molteplici fattori anche di carattere extraistituzionale, infatti, già durante la fase "non patologica" della crisi, è emersa la sostanziale incapacità degli enti territoriali di attuare in maniera sistematica un'attività di gestione ordinaria dei rifiuti urbani che fosse per di più adeguata a un contesto particolarmente fragile come quello della "Terra dei Fuochi". Carenti, inoltre, si sono rivelati gli interventi di risanamento e di ripristino ambientale che, come è noto, l'art. 239 del TUA affida alle Regioni mediante l'adozione di appositi piani di bonifica. Spostandosi, invece, sul piano statale, parimenti insufficiente si è rivelato l'impianto sanzionatorio approntato nel tempo, il cui effetto deterrente e repressivo, soprattutto nelle prime fasi della vicenda, è stato ritenuto dalla II Commissione parlamentare di inchiesta «praticamente nullo» (§ 12)¹³.

Ma ancora più significative, ai fini della presente analisi, appaiono le carenze emerse nella fase di cronicizzazione del fenomeno dell'inquinamento. In presenza ormai di un vero "disastro ambientale", così come indicato dalla dodicesima Commissione del Senato italiano "Igiene e Sanità" nel gennaio 2018, a partire da uno studio condotto dallo IZSM¹⁴, assume particolare rilievo la piena mancata attivazione, all'interno di uno specifico quadro di azione, delle misure emergenziali di tutela e di

¹³ Di fatto, solo nel 2013, a distanza di circa vent'anni dall'emersione strutturale del fenomeno, il legislatore è intervenuto in maniera più incisiva, introducendo, per il tramite dell'art. 3 del d.l. n. 136, il delitto di combustione illecita di rifiuti (art. 256-*bis* del d.lgs. 152 del 2006) punito con la reclusione da due a cinque anni e soggetto a un termine minimo di prescrizione pari a sei anni. Un ulteriore e più organico passo in avanti si è registrato soltanto nel 2015, con la l. n. 68, che ha introdotto un sistema articolato di nuovi delitti ambientali, finalizzati in particolare al contrasto del traffico e dell'abbandono illecito di rifiuti, colmando, seppur tardivamente, alcune delle più evidenti lacune dell'apparato repressivo previgente.

¹⁴ Si fa riferimento allo studio condotto a partire dal 2015 dall'Istituto Zooprofilattico Sperimentale del Mezzogiorno (IZSM) denominato "Programma Campania Trasparente-Attività di Monitoraggio Integrato". L'obiettivo consisteva nel valutare l'esposizione umana ad agenti inquinanti su scala regionale e promuovere una "cultura della trasparenza" negli ambiti della sicurezza alimentare e ambientale.

ripristino previsti dall'impianto normativo in materia. Si fa riferimento, in particolare, allo strumento dei siti di interesse nazionale (SIN) di cui all'art. 252 del TUA che, attuato con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con le regioni interessate, consente di intervenire con specifiche azioni di bonifica, in presenza di rischio sanitario ed ecologico di interesse generale, nonché di pregiudizio per i beni culturali ed ambientali. O ancora alle disposizioni di cui all'art. 191 del TUA che, dinanzi a situazioni di eccezionale ed urgente necessità di tutela della salute pubblica e dell'ambiente e qualora non si possa altrimenti provvedere, consentono al Presidente della Giunta regionale, al Presidente della provincia ovvero al Sindaco l'adozione, nell'ambito delle rispettive competenze, di ordinanze contingibili ed urgenti per consentire il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti, anche in deroga alle disposizioni vigenti, nel rispetto, comunque, delle disposizioni contenute nelle direttive dell'Unione europea.

Rileva sottolineare, inoltre, che la stessa disposizione, al comma 3, riconosce un potere sostitutivo in capo al Ministro dell'Ambiente, che può diffidare la Regione ad agire e, in caso di persistente inattività dei livelli di governo locale, intervenire direttamente per assicurare le attività di ripristino necessarie. Nella vicenda oggetto di analisi, invece, al netto di alcuni limitati e frammentari interventi, fino al 2013, anno che la Corte individua come spartiacque, in quanto segna l'avvio di azioni di intervento caratterizzate da una maggiore, seppur ancora incompleta, sistematizzazione, l'unico intervento di rilievo è stato rappresentato dalla nomina, con decreto del Ministro dell'interno del 26 novembre 2012, di un viceprefetto, quale "Incaricato per il fenomeno dei roghi di rifiuti nella Regione Campania" al quale sono stati affidati esclusivamente funzioni di supporto alle prefetture e alle amministrazioni locali della Regione e di collegamento tra le forze dell'ordine e i diversi enti impegnati negli sforzi di contrasto alle pratiche illegali di smaltimento dei rifiuti.

A completamento del quadro delineato, appare opportuno ricordare, inoltre, come lo stesso Incaricato abbia più volte segnalato nelle relazioni trasmesse alle diverse commissioni parlamentari di inchiesta succedutesi nel tempo¹⁵, l'inadeguatezza delle misure di vigilanza, di indagine e sanzionatorie in assenza di interventi strutturati nell'ambito della gestione dei rifiuti e la necessità, a fronte di evidenti carenze sistemiche, di una riorganizzazione amministrativa che consentisse di garantire un sostegno operativo effettivo ai comuni da parte degli altri livelli di governo. Particolarmente severa, infine, è stata la critica rivolta alle autorità regionali campane, ritenute responsabili di un atteggiamento non collaborativo, espressione concreta di una "costellazione" di inadempienze, inerzie e assenze che hanno contribuito a determinare un quadro di interventi frammentato e scarsamente efficiente, perché privo di quel fondamentale sostrato unitario rappresentato dall'assunzione di un impegno comune, fondato sui principi di leale collaborazione e di sussidiarietà.

¹⁵ Le Commissioni parlamentari d'inchiesta sul ciclo di gestione dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse si sono succedute dal 1995 al 2018 con un mandato che ricopriva l'intero territorio nazionale.

4. CONCLUSIONI

La sentenza “Terra dei Fuochi” rappresenta una testimonianza particolarmente significativa di come la riforma in senso ambientale del sistema costituzionale italiano, affinché possa tradursi in una tutela effettiva e non meramente declamata, richieda una seria e specifica assunzione di responsabilità di carattere multilivello.

All'interno dell'intricato labirinto di determinazione dei margini di azione dei diversi livelli di governo coinvolti, tipico di materie di carattere trasversale come quella ambientale, tale assunzione impone la realizzazione di un solido e funzionale sistema di relazioni interistituzionali, corredato da stabili meccanismi proattivi di prevenzione e di intervento, nella previsione di un fine unitario da conseguire. Un sistema che, nell'attuale assetto di riparto di competenze Stato-regioni, presupposta la dimensione trasversale dell'ambiente in cui interessi di diversa natura e di diverso impatto territoriale vengono dinamicamente ad intrecciarsi, non può prescindere dall'attuazione piena e rigorosa dei principi di lealtà e di sussidiarietà (TONIATTI 2023; COLAVECCHIO 2018; POGGI 2017).

Tale visione si pone in linea con l'evoluzione interpretativa della giurisprudenza costituzionale che ha riconosciuto in tali criteri “ordinatori” dell'azione pubblica gli strumenti privilegiati per la realizzazione di una regolazione dinamica dei rapporti tra Stato e Regioni alla luce della relativa capacità, in termini di flessibilità e di adattabilità, di «attenuare i dualismi ed evitare eccessivi irrigidimenti»¹⁶.

Le mancanze e i ritardi emersi durante la vicenda, nonché la frammentazione degli interventi attuati in maniera disorganica e non sistemica, hanno dimostrato come il loro operare imponga un agire istituzionale informato al criterio della lealtà, che rifugga la competizione dettata da interessi particolaristici, favorendo la determinazione di un agire cooperativo in grado «di realizzare un vero e proprio policentrismo istituzionale e decisionale, caratterizzato da una rete di soggetti pubblici che si collocano su tutte le diverse dimensioni territoriali e che collaborano lealmente in vista del miglior equilibrio possibile» (CECCHETTI 2000, 262).

In presenza di un quadro legislativo che già declina normativamente tali principi, questo presuppone la reale volontà di partecipare a quel disegno unitario di cui sopra, che si riflette, in ultima istanza, nella piena adesione a un patto costituzionale che accoglie oggi, tra i suoi principi fondamentali, proprio la protezione del bene ambiente.

In assenza di un tale agire e “sentire” comune, la tutela ambientale rischia fatalmente di arretrare fino a incidere, come dimostra chiaramente la vicenda della “Terra dei Fuochi”, sulla «matrice prima di ogni altro diritto, costituzionalmente protetto, della persona»¹⁷, ossia il diritto alla vita.

¹⁶ Corte cost., sent. n. 31 del 2006.

¹⁷ Così Corte cost., n. 238 del 1996, ma si vedano, altresì, le sentt. nn. 26 del 1979, 223 del 1996 e 50 del 2022.

BIBLIOGRAFIA

- ABBRUZZO L. (2024), *Brevi riflessioni a margine della legge cost. 1/2022*, in *Ambienteditto.it*, n. 1.
- BIFULCO R. (2022), *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, n. 11.
- BILANCIA P. (2019), *Le Regioni e l'ambiente: elementi comparati nel costituzionalismo europeo contemporaneo*, in *Corti sup. sal.*, n. 2,
- BILANCIA P. (2022), *Riflessioni sul principio costituzionale di tutela del paesaggio nell'ordinamento italiano*, in *PasSaggi costituzionali*, n. 2.
- BOCCHINI F. (2025), *Per una interpretazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni ex parte populi e non ex parte principis*, in *Nomos*, n. 2.
- CARAVITA B., CASSETTI L., MORRONE A. (a cura di) (2016), *Diritto dell'ambiente*, Bologna, Il Mulino.
- CECCHETTI M. (2000), *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, Giuffrè.
- CECCHETTI M. (2022), *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, n. 1.
- CECCHETTI M. (2009), *La materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" nella giurisprudenza costituzionale: lo stato dell'arte e i nodi ancora irrisolti*, in *Federalismi.it*, n. 7.
- COLAVECCHIO P. (2018), *Prevalenza vs. leale collaborazione nel settore dei rifiuti*, in *Federalismi.it*.
- DI SALVATORE E. (2022), *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1.
- D'ATENA A. (2024), *Tutela ambientale e autonomia differenziata*, in *Consulta online*, n. 1.
- FERRARO F. (2023), *I grandi principi del diritto dell'Unione europea in materia ambientale*, in *DPCE online*, n. 2.
- FRACCHIA F. (2021), *I principi generali nel codice dell'ambiente*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, n. 3.
- GIANNINI M.S. (1973), *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1.
- GRASSI S. (2023), *La tutela dell'ambiente nelle fonti internazionali, europee ed interne*, in *Federalismi.it*, n. 13.
- LUCARELLI A. (2002), *Il diritto all'ambiente nella riforma costituzionale tra unità e pluralismo*, in *Dir. gest. amb.*, n. 2.
- MARCHETTI G. (2024), *Il "principio fondamentale ambientalista" nella prospettiva multilivello e il suo impatto sull'assetto costituzionale*, Torino, Giappichelli.
- MESSINA D. (2025), *La sentenza della Corte Edu sul caso "Terra dei Fuochi": una significativa tappa nel riconoscimento multilivello del diritto all'ambiente salubre*, in *Diritto e clima*, n. 2.
- MORRONE A. (2022), *Fondata sull'ambiente*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 4.
- PALOMBINO G. (2022), *Il principio di equità generazionale. La tutela costituzionale del futuro*, Milano, Le Monnier.
- ONIDA V. (2013), *Un conflitto fra poteri sotto la veste di questione di costituzionalità: amministrazione e giurisdizione per la tutela dell'ambiente. Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 85 del 2013*, in *Rivista AIC*, n. 3.
- PAPA A. (2024), *La tutela del paesaggio: verso un nuovo bilanciamento con la salvaguardia dell'ambiente dopo la riforma dell'art. 9 della Costituzione*, in *Diritto Pubblico Europeo – Rassegna online*.

- PAPA A. (2025), *Il clima nelle argomentazioni dei giudici italiani: un primo passo*, in *Diritto e clima*, n. 1.
- POGGI A. (2017), *Corte costituzionale e principio di "lealtà" nella collaborazione tra Stato e Regioni per l'esercizio delle funzioni*, in *Federalismi.it*, n. 19.
- PORENA D. (2024), *Il concetto di ambiente nel pensiero di Beniamino Caravita di Toritto: un'interpretazione*, in *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, a cura di L. CASSETTI, F. FABRIZZI, A. MORRONE, F. SAVASTANO, A. STERPA, Napoli, Editoriale scientifica.
- RESCIGNO F. (2004), *La "trasversalità" del "valore ambiente" tra potestà legislativa statale e regionale: un preoccupante silenzio della Corte*, in *Giur. it.*, n. 1.
- SICLARI M. (2024), *Qualche riflessione sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, a cura di L. CASSETTI, F. FABRIZZI, A. MORRONE, F. SAVASTANO, A. STERPA, Napoli, Editoriale scientifica.
- TONIATTI R. (2023), *Il principio di leale collaborazione fra garanzia dell'autonomia speciale e salvaguardia dell'unità dell'ordinamento*, in *Federalismi.it*, n. 32.

ENERGIE RINNOVABILI: UN'OTTICA SOSTENIBILE PER IL FUTURO REGIONALE

Stefania Cavaliere*

1. TRANSIZIONE *GREEN*, SOSTENIBILITÀ ED ENERGIE RINNOVABILI

Le crisi che si sono succedute negli ultimi anni hanno avuto il merito di contribuire ad accelerare il processo di attuazione delle politiche ambientali, inducendo l'Unione europea a dare seguito a progetti di lunga data (FERRARO 2023), rimasti per molto tempo privi di effettiva concretizzazione (LUCHENA 2021). Per realizzare la transizione *green* è stato definito un quadro normativo che ha riconosciuto alla tutela dell'ambiente un rango prioritario nell'ambito della maggior parte degli atti dell'Unione europea, in coerenza con il principio dello sviluppo sostenibile (SILVESTRI 2015; MOLITERNI 2020; BROZZETTI 2022; PASSALACQUA 2022; FRACCHIA, SCILLA 2022; CEZZI 2023; MONTINI 2025), tuttavia, tale processo si è sviluppato in modo non lineare, rivelando complessità e problemi ermeneutici che travalicano la sola sfera giuridica (BONOMO 2023).

La Commissione, proprio nella consapevolezza che la transizione verde costituisce uno dei perni essenziali del c.d. "diritto della ripresa (DE LEONARDIS 2021), sta cercando di assumere una posizione di *leadership* a livello globale sul tema, in particolare dopo le tensioni sviluppatesi nel periodo successivo alla pandemia, ulteriormente alimentate dall'instabile quadro degli equilibri energetici internazionali e dalle dinamiche geopolitiche (SCOTTI 2021).

È ampiamente riconosciuto, peraltro, che la produzione di energia basata sui combustibili fossili ha costituito, sin dalla rivoluzione industriale, la principale causa dell'inquinamento ambientale (VIOLA 2021) inasprita ancora di più dal fatto che lo sviluppo economico moderno è profondamente legato a queste fonti. Le energie pulite provenienti dalle cc.dd. *Renewable Energy Sources* (il vento, il sole, il mare, le biomasse ecc.) rappresentano, così, non soltanto una risposta concreta alle esigenze ambientali, ma anche uno strumento chiave per porre rimedio al cambiamento climatico e antropogenico, raffigurando nel contempo un pilastro per la crescita dei territori basato su risorse praticamente inesauribili e capaci di ridurre le emissioni di

* Università degli Studi di Bari "Aldo Moro".

anidride carbonica e altri inquinanti¹ nonché parte centrale dello sviluppo sostenibile legato alla *green economy* (CARTA 2024; DE SANTIS 2024; TAROLA, GABSZEWICZ 2021; D'AMATO, KORHONEN 2021; FERRARA 2018).

Il quadro geopolitico e macroeconomico, la congiuntura negativa globale innescata dalla pandemia e il conflitto russo-ucraino, per di più, hanno esposto a serie fragilità i sistemi basati sulle fonti fossili e sulla dipendenza da fornitori esterni (POLISENO 2023), rendendo urgente il rafforzamento delle fonti rinnovabili (FER), non solo per ragioni ecologiche ma anche per esigenze di approvvigionamento. Per questi motivi, anche nel piano REpower EU² e nel Rapporto sullo stato dell'Unione dell'energia della Commissione³ le energie rinnovabili sono considerate fondamentali per superare le crisi, sebbene, le politiche di efficientamento fin ora adottate non sono ancora sufficienti e lo sviluppo degli impianti rinnovabili è in parte limitato da costi crescenti condizionati dall'inflazione, dagli elevati tassi di interesse, dalla scarsa manodopera specializzata e dai prezzi non trascurabili delle materie per costruire le strutture. Non si possono, peraltro, neanche trascurare le problematiche sottese alla disciplina per la promozione e l'incentivazione delle energie alternative che compongono un complesso sistema stratificato di norme sovranazionali, interne, primarie e secondarie, il quale non ha certo reso agevole l'installazione delle fonti "pulite" (RAGANELLI, MAURO 2024).

Tutto ciò, nondimeno, crea problemi anche di natura sociale oltre che quelli relativi alla sostenibilità perché la domanda di energia è sempre in aumento sia relativamente alle imprese, sia relativamente ai consumatori vulnerabili (RABITTI 2023; CORRIAS 2022) non ignorati dal legislatore⁴.

2. LA QUESTIONE DELLE COMPETENZE REGIONALI

Le Regioni sono chiamate a svolgere un importante ruolo nell'attuazione delle politiche energetiche e nella promozione del nuovo paradigma produttivo fondato sulla sostenibilità, la resilienza ambientale, la coesione socioeconomica e la solidarietà energetica.

¹ La Corte costituzionale con sent. n. 237/2020, ha rilevato che «le fonti energetiche rinnovabili sono quelle forme di energia che per loro caratteristica intrinseca si rigenerano o non sono "esauribili" nella scala dei tempi "umani" e, per estensione, il cui utilizzo non pregiudica le risorse naturali per le generazioni future» e che esse sono funzionali alla tutela dell'ambiente consentendo di conseguire uno sviluppo sostenibile.

² Presentato nel maggio 2022 per ridurre la dipendenza dai combustibili fossili russi, il piano si basa sull'attuazione delle proposte del pacchetto "Pronti per il 55%", che sostengono l'obiettivo dell'UE di realizzare una riduzione pari almeno al 55% delle emissioni nette di gas a effetto serra entro il 2030 e la neutralità climatica entro il 2050, in linea con il *Green Deal* europeo.

³ Ottavo rapporto sullo stato dell'Unione dell'energia del 24/10/2023 (COM/2023/650).

⁴ Si v. d.lgs. 8 novembre 2021, n. 210, dove nell'art. 11 si fa espressamente riferimento ai "Clienti vulnerabili e in condizioni di povertà energetica" istituendo per essi il servizio di vulnerabilità.

Tale prospettiva virtuosa, però, è frequentemente ostacolata da un'articolazione delle competenze che rende difficile un'amministrazione efficiente della transizione energetica (MAINARDIS 2020). La pluralità di attori coinvolti, Stato, Regioni, Province, Comuni, Soprintendenze, Autorità ambientali e sanitarie creano, difatti, la conseguenza di un sistema decisionale ancora frammentato e rallentato (CELATI 2023), evidenziando la necessità di una *governance* multilivello collaborativa tra Stato e Regione.

A seguito della revisione del Titolo V della Costituzione, come è noto, la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema è stata ascrivita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato *ex art.* 117, comma 2, lettera s) (D'ALFONSO 2006). Tale attribuzione avrebbe dovuto precludere alle Regioni la facoltà di emanare norme di legislazione sostanziale in materia ambientale (FONDERICO 2002). La Corte costituzionale, tuttavia, fedele alla sua interpretazione elaborata anche prima della riforma costituzionale, ha confermato che "l'ambiente" è una materia trasversale e, in quanto tale, non soggetta a una rigida ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni (PASTORE 2015), motivo per cui, il Giudice delle leggi, a partire dalla nota sent. n. 407/2002⁵, ha riconosciuto a queste ultime la facoltà di intervenire nella tutela di interessi, pur non coincidenti con quello strettamente ambientale, ma ad esso funzionalmente connessi, la cui disciplina resta comunque allo Stato.

Le Regioni italiane hanno dato vita, così, a politiche ambientali territoriali, comprese quelle energetiche (BEVILACQUA 2024), anche in considerazione del fatto che la materia energia (nello specifico, *ex art.* 117 comma 3, "la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia") rientra, come noto, fra le materie di legislazione concorrente. Tali Enti hanno esercitato la loro potestà attraverso puntuali programmazioni nel rispetto degli indirizzi forniti dall'Unione europea (in particolare per la materia in oggetto la Direttiva RED III⁶) e nell'ambito dei principi fondamentali delle leggi quadro statali.

I regimi autorizzativi⁷ per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da FER e gli interventi di modifica sono disciplinati dal d.lgs. n. 387/2003, dal d.lgs. n. 28/2011 e da ultimo dal d.l. n. 175/2025, e come rilevato, evidenziano procedimenti non troppo lineari.

Per gli impianti superiori a soglie di potenza significative, il primo decreto richiede la convocazione di conferenze di servizi tra tutte le amministrazioni competenti e sebbene questa procedura sia pensata per garantire partecipazione, trasparenza e

⁵ Sent. Corte cost., 26 luglio 2002, n. 407 e, nello stesso senso, sentt. Corte cost., 20 dicembre 2002, n. 536; 24 giugno 2003, n. 222; 4 luglio 2003, n. 227; 7 ottobre 2003, n. 307; 7 novembre 2003, n. 331; 18 marzo 2005, n. 108; 16 giugno 2005, n. 232; 17 marzo 2006, n. 103.

⁶ Direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18/10/2023 "*Renewable Energy Directive*".

⁷ Tra questi degna di nota è l'Autorizzazione Unica, *ex art.* 6 del d.lgs. 25 novembre 2024, n. 190, c.d. Testo Unico sulle Rinnovabili, uno strumento di semplificazione e variante al piano urbanistico che compete alla Regione o alla Provincia delegata da quest'ultima.

snellezza, nella pratica, si traduce in ritardi, sovrapposizioni normative e conflitti di competenza.

Per gli impianti *Off-shore*, invece, vi è il rilascio di una concessione del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica di concerto con il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti sentito, per gli aspetti legati all'attività di pesca marittima, il Ministero dell'Agricoltura con la Regione interessata. Quest'ultimi enti, quindi, pur essendo responsabili della pianificazione energetica territoriale, devono spesso fare i conti con vincoli imposti a livello centrale o con pareri negativi di altre autorità competenti che complicano l'*iter* anche per quei progetti ritenuti strategici (COMPORTI 2023), anche se il Governo recentemente ha dimostrato maggior apertura nel concedere le autorizzazioni, a volte, sostituendosi alle Regioni.

Le difficoltà, poi, si acuiscono quando le aree scelte per gli impianti si trovano in zone sottoposte a vincoli paesaggistici o ambientali⁸ poiché l'autorizzazione è subordinata a valutazioni di impatto ambientale (VIA) (COTZA 2023) necessaria per identificare e valutare in anticipo gli effetti che determinati progetti possono avere sull'ambiente, sulla salute e sul benessere umano, nonché per stabilire le misure per prevenire, eliminare o ridurre al minimo gli impatti negativi sull'ambiente prima che si manifestino concretamente (SIRONI 2023; GUARNIERI *et al.* 2023).

Il legislatore, inoltre, con il fine di agevolare l'installazione delle rinnovabili ha emanato il d. l. n. 50/2022, il quale, nell'art. 7, ha dato la possibilità all'esecutivo di superare eventuali valutazioni contrastanti tra amministrazioni relative alla Valutazione di Impatto Ambientale. È previsto, infatti che per semplificare i procedimenti di autorizzazione di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, le deliberazioni del Consiglio dei ministri possono sostituire ad ogni effetto il provvedimento di VIA.

Sul crinale della semplificazione delle procedure FER si inserisce anche il recente d.lgs. n. 178/2025, emanato dal Governo per dettare facilitazioni circa le installazioni degli impianti fotovoltaici e idroelettrici e per agevolare il *repowering* degli impianti esistenti, che integra il d.lgs. n. 190/2024, il quale disciplina i regimi amministrativi per la produzione di energia pulita.

Le situazioni complesse, tuttavia, non mancano. Per esempio, nel caso di località dove vi sono beni culturali è necessario l'intervento del Ministero della Cultura e delle autorità locali per la tutela dei beni culturali con la conseguenza di un *iter* lungo e incerto che compromette la rapidità della transizione energetica.

Non sono mancate, invero, pronunce giurisprudenziali dove il giudice amministrativo ha dovuto operare un bilanciamento degli interessi tra paesaggio, ambiente, beni culturali ed energia. In diverse sentenze è stato stabilito che la tutela paesaggistica non può essere considerata in automatico prevalente su quella energetica, perché

⁸ In vero, tutti gli impianti di produzione di energia elettrica incidono, in misura più o meno rilevante, sul paesaggio poiché richiedono spesso la realizzazione di strutture di grandi dimensioni, con impatti fisici e visivi di una certa rilevanza.

la valutazione deve essere *concreta e motivata* e non basata su divieti generalizzati⁹. Così, anche la Corte costituzionale ha recentemente dichiarato illegittimi i vincoli eccessivi e i divieti generalizzati all'installazione di impianti FER in quanto contrastanti con la normativa statale ed europea sulla transizione energetica, evidenziando che la non idoneità di un'area non implica un divieto assoluto, al fine di tutelare gli atti autorizzativi già perfezionati¹⁰.

Il quadro, quindi, rimane magmatico e conflittuale, sebbene anche la Consulta sia favorevole all'incremento delle fonti rinnovabili e abbia ribadito la necessità di garantire la «massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili»¹¹ per contrastare i cambiamenti climatici¹², riferendosi a una sorta di clausola di maggior favore per le FER scaturita dalla centralità degli impegni assunti a livello europeo (SANSOTTA 2025).

Pertanto, è stato scientificamente dimostrato che la destinazione anche solo dell'1% degli investimenti globali nell'energia eolica *offshore* dal 2025 al 2050 potrebbe finanziare e favorire il ripristino di milioni di chilometri quadrati di ecosistemi marini come i letti di ostriche e le praterie di fanerogame marine (VAN SLUIS *et al.* 2025).

L'incertezza sulle aree idonee, poi, ha comportato altri contenziosi e ritardi, ostacolando una crescita equilibrata e sostenibile delle FER, situazione che probabilmente migliorerà attraverso l'applicazione a regime del già citato d.l. n. 175/2025¹³ particolarmente rilevante per realizzare una maggiore semplificazione e una più efficiente accelerazione delle procedure (sempre nella tutela di paesaggio e patrimonio culturale) circa l'individuazione di tali aree.

Le Regioni, dal canto loro, hanno introdotto leggi, regolamenti e piani energetici che promuovono la produzione da fonti rinnovabili. Alcune hanno previsto la creazione di parchi energetici regionali, veri e propri distretti in cui concentrare impianti e infrastrutture per produrre maggiore energia verde con un minore impatto ambientale (CAVALIERE 2024; CANGELLI *et al.* 2024). Tali esperienze attraverso una buona pianificazione, consentono economie di scala e una maggiore accettazione sociale. In molte Regioni le comunità locali sono state coinvolte attivamente, dando vita a esperienze di comunità energetiche, partenariati pubblico-privati e poli di innovazione tecnologica (CHIAPPETTA 2023; CAMEDDA 2022; FAVARO 2002; MARI 2022).

L'esperienza delle comunità energetiche, in particolare, è molto rilevante nella dimensione regionale: essa comporta non solo la generazione e l'autoconsumo di energia rinnovabile a livello locale, ma anche un modello di *governance* partecipata e

⁹ Cfr. Consiglio di Stato, Sent. n. 4766/2024.

¹⁰ Corte cost. sent. n. 184 del 2025.

¹¹ Corte cost., sent. n. 286 del 2019 e, in senso analogo, sentt. nn. 77, 216 e 221 del 2022, n. 177 del 2021, n. 106 del 2020, n. 69 del 2018, n. 13 del 2014 e n. 44 del 2011.

¹² Corte cost., sentt. n. 77 del 2022 e nn. 121 e 216 del 2022.

¹³ Convertito con l. n. 4/2026, definisce le zone su tutto il territorio nazionale dove installare impianti a fonti rinnovabili (FER) con autorizzazioni semplificate.

inclusiva¹⁴. L'energia prodotta da queste ultime (spesso fotovoltaica) viene condivisa tra i membri della collettività con l'obiettivo principale non di produrre profitto, ma di realizzare un beneficio ambientale e sociale, nella piena attuazione del principio di solidarietà (ALPA 2022), rafforzando il senso di appartenenza al territorio con la promozione di comportamenti virtuosi, coesione sociale e con nuove opportunità occupazionali e formative (FERRERO 2022).

Nonostante ciò, permangono criticità sistemiche. I rapporti tra Stato e Regioni continuano a essere segnati da tensioni, specie nei casi in cui le Regioni rivendicano maggiore autonomia nella localizzazione degli impianti o nella gestione delle procedure autorizzative. È vero che, come già evidenziato, la giurisprudenza costituzionale ha più volte ribadito la necessità di un bilanciamento tra interessi e competenze legislative (MAINARDIS 2020) e che le recenti modifiche normative¹⁵, volte a velocizzare le autorizzazioni, hanno giustificato gli interventi di costruzione ed esercizio degli impianti FER per l'interesse pubblico prevalente, ma ciò non è servito a sedare le reazioni negative da parte delle amministrazioni locali preoccupate della possibile compressione delle proprie prerogative in nome dell'efficienza.

In tale scenario, quindi, si impone la necessità di una programmazione condivisa fondata su cooperazione istituzionale e una visione strategica politica e culturale. È, infatti, necessario superare la logica dell'emergenza e della deroga (RIVIEZZO 2021), per costruire un sistema strutturato e coerente, con una visione di lungo termine, capace di valorizzare le potenzialità dei territori senza sacrificare la tutela degli altri interessi coinvolti.

Seguendo questa strada, un altro elemento di cui tenere conto riguarda l'integrazione delle politiche energetiche europee e nazionali con gli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica che spettano alle Regioni (MARCHIGIANI 2022; MAZZOLA, BOVE 2023). Queste ultime hanno, invero, il compito e la responsabilità di armonizzare gli obiettivi della transizione, salvaguardando le vocazioni territoriali, con il compito di evitare che l'espansione degli impianti FER generi conflitti con altri usi del territorio (come l'agricoltura, il turismo, la valorizzazione degli ecosistemi, ecc.) attraverso valutazioni, modelli previsionali e dialogo istituzionale.

In tal modo, le fonti rinnovabili diventano un importante motore di sviluppo delle Regioni che, attraverso uno spirito di collaborazione con lo Stato, possono ottimizzare i consumi di energia, contenere le spese e ridurre la dipendenza dalle importazioni, incrementando la produzione nonostante le difficoltà legate ai costi iniziali, sensibilmente più elevati rispetto a quelli degli impianti alimentati con fonti fossili.

¹⁴ Tuttavia, occorre ricordare che il MASE con nota del 26 novembre 2025, ha, nell'ambito della rimodulazione del PNRR, diminuito i contributi iniziali alle CER anche perché la Commissione europea ha stabilito che gli incentivi non possono superare il 40% dei costi ammissibili, con la conseguenza di lasciare centinaia di progetti senza copertura.

¹⁵ Si fa riferimento al d.lgs. n. 190/2024, il cosiddetto Testo Unico sulle Rinnovabili, in attuazione della legge sulla Concorrenza 2021 (l. n. 118/2022) e in linea con le direttive europee (come la Direttiva RED III) che ha l'obiettivo di accelerare la diffusione degli impianti FER.

Non va sottaciuto, inoltre, il ruolo crescente della digitalizzazione dei sistemi energetici. Le tecnologie *smart*, l'intelligenza artificiale, i sistemi di monitoraggio e i *big data* offrono strumenti avanzati per rendere più efficiente la produzione e la distribuzione dell'energia, riducendo gli sprechi. In quest'ambito le Regioni stanno diventando protagoniste poiché stanno elaborando innovativi progetti, tra cui sono degni di nota quelli pilota, spesso in cooperazione con altri Enti, che hanno come obiettivo una migliore interoperabilità delle reti. Ricordiamo, ad esempio, i programmi Interreg che includono l'Asse di priorità "Un'Europa più verde, a basse emissioni", dove, proprio il *green* e la digitalizzazione, giocano un ruolo chiave nella gestione delle risorse energetiche¹⁶.

3. LE POLITICHE DI INCENTIVO PER LE FER

Per aumentare la produzione da energie rinnovabili occorre investire sia per la formazione di professionisti dotati di competenze relative al nuovo settore energetico sia per le strutture necessarie a installare impianti innovativi. Ciò rende molto rilevante anche in questo campo la normativa degli aiuti di Stato. La Commissione europea, infatti, ha concesso nella materia in oggetto un ulteriore ampliamento della flessibilità già consentita dalla disciplina *de qua*, introducendo talune deroghe ai sensi dell'art. 107, parr. 2 e 3 (LUCHENA 2022; LUCHENA 2023), al fine di affrontare la crisi energetica in modo più incisivo con una "semplificazione" delle modalità di erogazione delle misure di sostegno a favore di imprese e famiglie. La Commissione ha richiamato già prima dell'emergenza Covid (MARGHERI 2019; TRAVI 2019), l'esigenza di concedere aiuti di Stato nel comparto energetico, riconoscendo la compatibilità *de jure* di quelli destinati ai consumatori (come i *bonus* per la povertà energetica) e avviando una serie di azioni orientate a raggiungere una buona parte di autonomia produttiva volte a incentivare gli investimenti necessari per rispondere ai fallimenti del mercato, soprattutto mediante la valorizzazione delle fonti rinnovabili.

A tale riguardo viene in evidenza, in particolare, il GBER che ha esentato dall'obbligo di notifica preventiva gli aiuti per le FER e per la digitalizzazione, il *New Green Deal*, il Programma Horizon 2021-2027¹⁷, le Linee Guida sugli Aiuti di Stato per la Protezione Ambientale e l'Energia¹⁸ e anche il noto programma REPowerEU¹⁹, tutti atti che hanno sancito l'importanza delle rinnovabili e hanno introdotto misure per facilitare e migliorare la loro diffusione.

¹⁶ Nell'Interreg ALCOTRA sono coinvolte, insieme alla Francia, altre regioni confinanti l'arco alpino, come Piemonte e Valle d'Aosta. Esso promuove progetti innovativi circa le energie rinnovabili, inclusa la cooperazione sullo sviluppo dell'idrogeno verde.

¹⁷ Regolamento (UE) 2021/695 che ha istituito un programma di ricerca e innovazione transnazionale, tra cui si inseriscono anche le FER.

¹⁸ Comunicazione della Commissione 2022/C 80/01, "Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022".

¹⁹ Regolamento (UE) 2023/435.

La politica dell'Unione è indubbiamente orientata verso una maggiore semplificazione delle procedure autorizzative degli aiuti di Stato e verso un regime più flessibile pro-FER (CAVALIERE 2025). In particolare, il Quadro Temporaneo per la Transizione Verde e Digitale²⁰ e gli Orientamenti su Ricerca, Sviluppo e Innovazione²¹ hanno reso possibile un sostegno più diretto e più razionale anche degli investimenti privati alle tecnologie verdi e alla produzione di energia rinnovabile.

L'attuale disciplina sugli aiuti di Stato per il clima, l'ambiente e l'energia è dettata in coerenza con il *corpus* normativo del "Fit for 55"²² e ha introdotto una revisione delle normative settoriali riguardanti l'energia, il clima e i trasporti, facilitando gli aiuti pubblici ma subordinando l'ammissibilità degli stessi alla minimizzazione dell'impatto distorsivo sul mercato e alla massimizzazione del beneficio per la collettività nel rispetto di precise e specifiche condizionalità delineate dai principi europei (RODIO NICO, POLISENO 2024).

Le norme sugli incentivi statali stanno consentendo agli Stati membri e alle Regioni di sostenere più efficaci e maggiori progetti strategici in ambito energetico. Non solo, l'erogazione di sostegni alle imprese nei settori ambientale ed energetico sta promuovendo anche una riforma normativa nazionale e regionale più adeguata alla transizione *green*, caratterizzata da una rigorosa aderenza ai *target* stabiliti dalla programmazione economica europea con investimenti strategici di lungo periodo, fattore determinante per la crescita economica sostenibile. In questo contesto, anche il settore bancario e il sistema finanziario ricoprono una funzione essenziale per la transizione verso la nuova economia, in quanto agiscono come catalizzatori nell'indirizzare i flussi di capitale verso obiettivi di sostenibilità ambientale (SANNA 2022).

Un ruolo particolarmente significativo è ricoperto dalle Banche di Sviluppo, spesso istituzioni pubbliche o a partecipazione statale (TATÌ 2022) che operano in sinergia con la Banca Europea per gli Investimenti (BEI), la quale ha un ruolo di primo piano negli investimenti strategici per la decarbonizzazione, per lo sviluppo delle energie rinnovabili, per la creazione di infrastrutture verdi e per il sostegno all'innovazione.

È fondamentale, tuttavia, che tali risorse siano gestite in modo trasparente ed efficiente, evitando distorsioni della concorrenza e garantendo l'accesso al mercato a tutti gli operatori, inclusi quelli di piccole e medie dimensioni. In particolare, andrebbero valorizzati i progetti che generano ricadute positive sul territorio, creando occupazione e innovazione perché solo attraverso una valutazione coerente degli obiettivi *green*, si può assicurare un equilibrio tra il necessario incremento delle energie rinnovabili e la sostenibilità dei luoghi dove insistono.

²⁰ Comunicazione della Commissione 2023/C 101/03, "Quadro temporaneo di crisi e transizione per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina".

²¹ Comunicazione della Commissione 2022/C 414/01", Disciplina degli aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione".

²² Comunicazione della Commissione, COM/2021/550 final, "Pronti per il 55%: realizzare l'obiettivo climatico dell'UE per il 2030 lungo il cammino verso la neutralità climatica".

In conclusione, le energie rinnovabili rappresentano una straordinaria opportunità di sviluppo anche per le Regioni. Esse, infatti, offrono una risposta alle sfide climatiche e una leva per la rigenerazione economica, la sicurezza energetica e la valorizzazione sociale dei territori, compresa la creazione di maggiori posti di lavoro.

BIBLIOGRAFIA

- ALPA G. (2022), *Solidarietà. Un principio normativo*, Bologna, Il Mulino.
- BEVILACQUA D. (2024), *Investimenti energetici o tutela degli ecosistemi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3.
- BONOMO A. (2023), *Il potere del clima. Funzioni pubbliche e legalità della transizione ambientale*, Bari, Cacucci.
- BROZZETTI A. (2022), *La transizione verde europea e lo sviluppo sostenibile: rinnovate coordinate di fondo per sistema finanziario e imprese*, in *Diritto della banca e del mercato finanziario*, n. 3.
- CAMEDDA A. (2022), *Il mercato elettrico tra vulnerabilità e sostenibilità*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, suppl. n. 4.
- CANGELLI E., BAIANI S. et al. (2014), *Eco Power Parks. Infrastrutturazione energetica dei parchi regionali*, in *Tèchne*, n. 8.
- CARTA M.C. (2024), *La "Blue Economy" dell'Unione europea: evoluzione e prospettive di un nuovo modello economico "circolare" "green e blue oriented"*, in *Eurojus.it*, n. 2.
- CAVALIERE S. (2024), *I parchi energetici regionali. Una prospettiva sostenibile per il futuro energetico locale: lo stato dell'arte nella Regione Puglia*, in *Le Regioni*, n. 3-4.
- CAVALIERE S. (2025), *La flessibilizzazione razionalizzata degli aiuti di Stato. La regolazione per incentivi nell'era della neoprogrammazione dell'economia*, Bari, Cacucci.
- CELATI B. (2023), *La localizzazione degli impianti energetici da fonti rinnovabili nel difficile bilanciamento tra interessi locali e finalità di tipo sistemico*, in *Le Regioni*, n. 5.
- CEZZI N.G. (2023), *Lo sviluppo sostenibile nel diritto europeo*, in B.G. MATTARELLA (a cura di), *Il governo dello sviluppo sostenibile*, Torino, Giappichelli.
- CHIAPPETTA A. (2023), *Il tessuto valoriale delle Comunità energetiche rinnovabili: un virtuoso modello di partecipazione attuativo del dettato costituzionale*, in *dirittifondamentali.it*, n. 2, 394 ss.
- COMPORTI G.D. (2023), *Energia, ambiente e sviluppo e sostenibile*, in *Federalismi.it*, n. 13.
- CORRIAS P. (a cura di) (2022), *I soggetti vulnerabili nella disciplina comune e nei mercati regolamentati*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane.
- COTZA P. (2024), *Considerazioni intorno all'esperienza di verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale*, in *Federalismi.it*, n. 7.
- D'ALFONSO G. (2006), *La tutela dell'ambiente quale "valore costituzionale primario" prima e dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in F. LUCARELLI (a cura di), *Ambiente, territorio e beni culturali nella giurisprudenza costituzionale*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane.
- D'AMATO D., KORHONEN J. (2021), *Integrating the green economy, circular economy and bioeconomy in a strategic sustainability framework*, in *Ecological Economics*.
- DE BENEDETTI C. (2011), *La tutela dell'ambiente in un decennio di giurisprudenza costituzionale: dall'interesse trasversale al bene unitario*, in *giustamm.it*.
- DE LEONARDIS F. (2021), *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Diritto amministrativo*.

- DE SANTIS V. (2024), *La transizione ecologica dal Green Deal alla Costituzione. Un modello di sviluppo per l'Unione*, in F. COVINO, V. DE SANTIS, E. PAPARELLA (a cura di), *L'intervento pubblico nell'economia tra solidarietà, vincolo esterno e questione ambientale*, Napoli, Jovene.
- DE VINCENZO D. (2022), *Transizione ambientale e transizione Energetica. Il caso dell'Unione Europea*, in *Documenti geografici*, n. 2.
- FERRARO F. (2023), *I grandi principi del diritto dell'Unione europea in materia ambientale*, in *DPCE online*, n. 2.
- FAVARO T. (2022), *Pubblico, privato e collettivo: la transizione ecologica tra società e comunità*, in M. PASSALACQUA (a cura di), *Diritti e mercati nella transizione ecologica e digitale*, Padova, Cedam.
- FERRARA F. (2018), *Brown economy, green economy, blue economy: l'economia circolare e il diritto dell'ambiente*, in *Diritto e processo amministrativo*, n. 3.
- FERRERO T. (2020), *Le comunità energetiche: ritorno a un futuro sostenibile*, in *Ambiente e Sviluppo*.
- FONDERICO F. (2002), *Riforma costituzionale e tutela dell'ambiente*, in *Ambiente*.
- FRACCHIA F., SCILLA V. (2022), *Lo sviluppo sostenibile oltre il diritto ambientale*, in *Le Regioni*, n. 1-2.
- GUARNIERI E., SERENI LUCARELLI C. (2022), *La valutazione di impatto ambientale, Articoli da 1 a 52*, in AA.VV. (a cura di), *Commentario alle leggi sull'ambiente*, Milano, Key.
- LUCHENA G. (2021), *Gli strumenti di sostegno pubblico alla conversione ambientale*, in M. PASSALACQUA (a cura di), *Diritti e mercati nella transizione ecologica e digitale. Studi dedicati a Mauro Giusti*, Padova, Cedam.
- LUCHENA G. (2022), *Crisi energetica e aiuti di Stato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, suppl. n. 1.
- LUCHENA G. (2023), *Gli aiuti alle imprese per fronteggiare la crisi provocata dalla guerra in Ucraina*, in E. BANI, F. DI PORTO, G. LUCHENA, E. SCOTTI (a cura di), *Lezioni di diritto dell'economia*, Torino, Giappichelli.
- MAINARDIS C. (2020), *Competenza concorrente e fonti secondarie nel "governo" delle energie rinnovabili*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3.
- MANFREDI G. (2024), *I metodi di gestione dei conflitti ambientali*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 3.
- MARCHIGIANI E. (2022), *Sulla pianificazione regionale: quali approcci e strumenti per il governo del territorio?*, in *Urbanistica informazioni*.
- MARGHERI M. (2019), *Le policy del settore energetico tra storia ed evoluzione: riflessioni sulla disciplina degli aiuti di Stato*, in E. BRUTI LIBERATI, M. DE FOCATIIS, A. TRAVI (a cura di), *Ancora sulla transizione nel settore dell'energia. Gli aiuti di Stato, la tutela del consumatore*, Padova, Cedam.
- MARI C. (2022), *Le comunità energetiche: un nuovo modello di collaborazione pubblico-privato per la transizione ecologica*, in *Federalismi.it*, n. 29.
- MAZZOLA E., BOVE A. (2023), *Energia e pianificazione territoriale: una possibile sinergia*, in *BDC*, n. 2.
- MOLITERNI A. (2020), *La transizione alla green economy e il ruolo dei pubblici poteri*, in G. ROSSI, M. MONTEDURO (a cura di), *L'ambiente per lo sviluppo. Profili giuridici ed economici*, Torino, Giappichelli.
- MONTINI M. (2025), *L'azione esterna dell'Unione europea per l'attuazione dello sviluppo sostenibile*, Napoli, Editoriale scientifica.

- PASSALACQUA M. (2022), *Green Deal e transizione digitale. Regolazione di adattamento a un'economia sostenibile*, in *Analisi giuridica dell'economia*, n. 1.
- PASTORE F. (2015), *La tutela costituzionale dell'ambiente*, in F. PASTORE (a cura di), *La tutela dell'ambiente. Un approccio multidisciplinare*, Roma, Carocci.
- POLISENO A. (2023), *Transizione energetica transnazionale*, in *Economia pubblica*, n. 1.
- POLISENO A., RODIO NICO L. (2024), *Tutela ambientale e aiuti pubblici: spunti di riflessione*, in *Euro Balkan law and economics Review*, n. 1.
- RABITTI M. (2023), *Il consumatore vulnerabile e la fragilità del diritto. Brevi considerazioni*, in *Dialoghi di Diritto dell'Economia*.
- RAGANELLI B., MAURO I. (2024), *Incentivi e disincentivi alla realizzazione di investimenti nel settore delle energie rinnovabili: questioni in tema di affidamento e tutela*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, n. 1.
- RESCIGNO F. (2004), *La "trasversalità" del "valore ambiente" tra potestà legislativa statale e regionale: un preoccupante silenzio della Corte*, in *Giur. it.*
- RIVIEZZO A. (2021), *Fonti dell'emergenza e Costituzione economica*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 4.
- SANNA A. (2022), *La finanza sostenibile*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, n. 1.
- SANSOTTA E.C. (2025), *La localizzazione degli impianti FER "nel paesaggio". Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 28 del 2025*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 5.
- SCOTTI E. (2021), *Pandemia, aiuti di Stato e transizione ambientale*, in U. MALVAGNA, A. SCIARRONE ALIBRANDI (a cura di), *Sistema produttivo e finanziario post Covid-19: dall'efficienza alla sostenibilità. Voci dal diritto dell'economia*, Pisa, Pacini.
- SILVESTRI M. (2015), *Sviluppo sostenibile: un problema di definizione*, in *Gentes-Rivista di Scienze Umane e Sociali*, n. 2.
- SIRONI M. (2024), *La natura della Valutazione di Impatto Ambientale tra tecnica e discrezionalità: spunti per un superamento del self-restraint del giudice amministrativo in materia*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 2.
- TAROLA O., GABSZEWICZ J. (2021), *Introduction to the special issue: green economy and environmental policies in Oligopoly markets*, in *Journal of Industrial and Business Economics*, n. 1.
- TATÌ E. (2022), *Il Programma InvestEU e la Banca europea degli investimenti nella governance economica europea*, in *Diritto costituzionale*, n. 2.
- VAN SLUIS C.J., AIROLDI L. et al. (2025), *Financing marine restoration through offshore wind investments*, in *BioScience*.
- VIOLA A. (2021), *Climate change e crisi energetica, quali prospettive*, in *Rivista Trimestrale di diritto dell'economia*, n. 4.

LA CITTÀ COME SPAZIO DEI DIRITTI E DELLA TUTELA AMBIENTALE

Leandra Abbruzzo*

1. LA CITTÀ COME ECOSISTEMA URBANO E BENE COMUNE

Per il singolo abitante di una città, privo di uno spazio verde privato, il soddisfacimento di esigenze connesse alla salute psicofisica, alla socialità, alla fruizione culturale e alla partecipazione collettiva trova espressione nella possibilità di accedere a luoghi che rendano concretamente praticabili tali bisogni.

Sebbene tali esigenze possano apparire eterogenee, esse convergono su un unico comune denominatore ovvero la centralità dello spazio urbano quale matrice del vivere comune. È proprio a partire da questi bisogni primari che lo spazio urbano assume rilievo quale oggetto di interesse pubblico, imponendo una riflessione sul regime giuridico degli spazi e dei servizi di uso collettivo che rendono effettiva la vita urbana. Tali spazi e servizi, in quanto destinati a una fruizione collettiva, indivisa e non escludibile, non possono essere letti attraverso la dicotomia pubblico/privato, ma richiedono di essere ricondotti alla categoria dei beni comuni.

Molteplici sono i motivi dell'attenzione nei riguardi dei beni comuni urbani nelle città contemporanee (MARELLA 2012), come la progressiva surrogazione di spazi pubblici con "spazi quasi pubblici" ovvero privati ma aperti al pubblico; la chiusura di parti di spazio pubblico nelle c.d. *gated communities*¹; la riqualificazione di aree dismesse (che spesso hanno originato processi di *gentrification* ossia l'allontanamento degli storici residenti incapaci di sostenere nuovi standard abitativi) e, infine, il degrado degli spazi pubblici cittadini.

Da questo angolo visuale, la qualità ambientale non costituisce un profilo accessorio dello spazio urbano, ma una sua componente strutturale, atteso che la città,

* Università degli Studi di Napoli Parthenope.

¹ Le *gated communities* vengono descritte come aree urbane residenziali "chiuse", delimitate da barriere naturali o ostacoli costruiti *ad hoc*, spesso denominate enclaves. Lo spazio pubblico risulta privatizzato per legge con conseguente limitazione selettiva dell'accesso, sia pedonale che veicolare. Le *gated communities* sono solitamente costituite su base contrattuale, idonee ad autoregolarsi e a dotarsi di propri servizi e infrastrutture.

luogo di concentrazione della vita sociale, economica e relazionale, è difatti anche il contesto in cui si manifestano in forma intensificata gli effetti della compromissione ambientale, incidendo direttamente sull'effettività dei diritti costituzionalmente riconosciuti. La tutela dell'ambiente si pone, pertanto, come presupposto per l'esercizio delle posizioni giuridiche soggettive e per la realizzazione della pari dignità sociale, in coerenza con i principi di solidarietà e di eguaglianza sostanziale di cui agli artt. 2 e 3 Cost., nonché con la tutela della salute *ex art. 32 Cost.* (NAPOLITANO 2025) e dell'ambiente e del paesaggio *ex art. 9 Cost.* (PAPA 2024; EAD. 2025).

Oltre a rappresentare una formazione sociale complessa in costante trasformazione, segnata sia da processi di sviluppo culturale, sociale ed economico, sia da degenerazioni (presenti e potenziali), la città rientra quindi nella categoria dei beni comuni, esigendo un governo che ne tuteli la natura condivisa e ne valorizzi la funzione di spazio fisico e simbolico di esercizio della cittadinanza (FLICK 2019). Tale qualificazione si spiega in ragione della pluralità di interessi che convergono nell'ecosistema urbano unitario, all'interno del quale si intrecciano in modo inscindibile dimensioni sociali e ambientali.

Alla luce di tali premesse, il presente contributo si propone di analizzare la città come ecosistema urbano e bene comune ambientale, ricostruendo il significato giuridico del diritto alla città e indagando le condizioni attraverso cui la tutela dell'ambiente urbano può tradursi in un parametro effettivo di governo del territorio e di attuazione dei diritti costituzionali.

2. IL DIRITTO ALLA CITTÀ E LA DIMENSIONE URBANA DEI DIRITTI

La vitalità delle città fornisce continuamente elementi utili alla rielaborazione del tessuto della convivenza, che richiede un riconoscimento all'interno dell'ordinamento giuridico. Muovendo da questi presupposti, analizzare il funzionamento delle città significa esaminare il funzionamento giuridico dell'intera società poiché entrambe rappresentano la fonte dell'ordinamento e della convivenza.

Dal punto di vista giuridico, la città si concepisce come un'entità giuridica universale e un baluardo territoriale per i diritti, le garanzie e le tutele in un contesto di progressiva smaterializzazione degli spazi e dei confini politici e giuridici a livello globale. A tal proposito, si osserva infatti un ritorno dal basso ovvero un «diverso ma innegabile riassetto dei territori che ha il suo fulcro nelle città» (LABRIOLA 2018). Queste ultime manifestano un'eccedenza intrinseca: in quanto luoghi di incontro e scambio di idee, generano creatività e innovazione, rappresentando sedi principali per la sperimentazione di nuove soluzioni e per la costruzione del futuro. Questo tratto sperimentale riapre spazi per l'azione sociale e democratica, al di là delle rigidità imposte da limiti tecnologici e finanziari, che ostacolano l'intervento istituzionale.

L'abbandono delle periferie e l'assenza di servizi essenziali alla persona e al territorio rappresentano il risultato dell'inadeguatezza dei poteri pubblici a rispondere ai bisogni della comunità, che, di contro, ha rivendicato una partecipazione diretta alla gestione dei beni comuni urbani. Da questo attivismo civico è stato elaborato il con-

cetto di “diritto della” e “alla città” (DELLE CAVE 2023), in grado di porre in tensione l’assetto tradizionale dei rapporti tra spazi privati e pubblici, di inaugurare una nuova configurazione della relazione tra diritto positivo e politiche urbane e di concepire la città come luogo di produzione del diritto e di diritti (URBANI 2019).

A fronte della constatazione che i diritti costituzionalmente riconosciuti trovano nella dimensione urbana il proprio principale spazio di esercizio, accanto alle elaborazioni sociologiche ed economiche, la dottrina ha proposto una rilettura giuridica del diritto alla città (AUBY 2013, ID. 2016, LEFEBVRE 2014). Esso non può definirsi un diritto soggettivo in senso tecnico, ma come un quadro integrato di interessi pubblici che si concentrano e che trovano il proprio specifico campo di attuazione nello spazio urbano. Il diritto alla città, pertanto, rappresenta una declinazione concreta di valori costituzionali consolidati ovvero la dignità umana (art. 2), l’eguaglianza sostanziale (art. 3), la tutela del paesaggio e dell’ambiente (art. 9), la funzione sociale della proprietà (art. 42) e il razionale sfruttamento del suolo (art. 44).

Una ricostruzione del diritto alla città che si limiti a una dimensione meramente evocativa o programmatica, però, rischia di svuotarne la portata giuridica, riducendolo a formula di legittimazione discorsiva delle politiche urbane esistenti. Al contrario, solo se inteso come interesse pubblico complesso, dotato di capacità conformativa dell’azione amministrativa e delle scelte pianificatorie, esso può assolvere a una funzione ordinante nel governo dello spazio urbano. In assenza di tale collegamento, il diritto alla città resta confinato sul piano della retorica, privo di reale incidenza sull’assetto dei poteri pubblici.

Il concetto di interesse pubblico si configura come una costruzione giuridica di natura dinamica attraverso cui l’ordinamento stesso definisce e coordina la molteplicità degli interessi che emergono dalla vita collettiva. Da questo angolo visuale, l’interesse pubblico non è un valore in sé, ma una tecnica di razionalizzazione giuridica che consente agli operatori (legislatori, amministratori, giudici e, in senso lato, cittadini) di identificare e bilanciare le diverse finalità collettive che si intrecciano nell’esperienza concreta. All’interno di questa cornice teorica, la città rappresenta la dimensione paradigmatica in cui la pluralità degli interessi pubblici si manifesta nella sua forma più complessa e tangibile. Lo spazio urbano è, per sua natura, il crocevia di molteplici dimensioni di interesse pubblico, quali la tutela del paesaggio e dell’ambiente, la mobilità, la sicurezza, la salute, lo sviluppo economico, la valorizzazione culturale, e nessuna di queste componenti, considerata isolatamente, è in grado di esaurire la nozione di interesse pubblico urbano. Esse, al contrario, sono piuttosto articolazioni concrete di una più ampia e stratificata finalità collettiva, che si manifesta nella forma di un interesse pubblico complesso, il quale assume rilievo nella misura in cui le diverse componenti dell’interesse collettivo urbano vengono ricomposte e integrate in un quadro unitario. In particolare, rappresenta l’espressione di una pluralità di interessi eterogenei (individuali, collettivi, istituzionali e diffusi) che si intersecano nella città e che esigono un’unità funzionale dell’azione amministrativa.

Per comprendere pienamente il contenuto giuridico del diritto alla città sarebbe opportuno indagare scrupolosamente le molteplici articolazioni costituzionali di tale

categoria giuridica attraverso l'analisi delle disposizioni che disciplinano aspetti fondamentali della vita urbana. Per la parte che in questa sede rileva, tuttavia, è fondamentale esaminare gli elementi concernenti la tutela ambientale, quale dimensione strutturale della qualità della vita nelle città.

3. LA TUTELA AMBIENTALE NELL'ECOSISTEMA URBANO

Un ambiente salubre è un presupposto fondamentale per assicurare il benessere psico-fisico (MEZZETTI 2001), dal momento che, come noto, la tutela della salute *ex art.* 32 Cost. non può essere ricondotta esclusivamente alla dimensione endogena, biologica o genetica dell'organismo, ma presuppone una costante attenzione al contesto esterno in cui l'individuo vive e opera. Tale legame si evince anche dalla definizione di ambiente proposta dall'OMS, che lo definisce l'«insieme degli elementi fisici, chimici, biologici e sociali che esercitano una influenza apprezzabile sulla salute e il benessere degli individui e delle collettività» (CARAVITA 1989). Ne deriva l'esigenza di una strategia integrata, che considera inscindibile la relazione tra ambiente e salute nella consapevolezza che il primo costituisce parametro imprescindibile della seconda.

Quando si discute di ambiente è necessario riflettere sulla dimensione urbana in cui si intensificano gli effetti dell'artificializzazione, della diminuzione degli spazi verdi e, più in generale, della crisi ambientale che si intreccia inevitabilmente con quella climatica. La città contemporanea, difatti, rappresenta sia il luogo di concentrazione dei rischi sia la sede per sperimentare possibili soluzioni poiché è nello spazio cittadino che si concentrano gli effetti delle trasformazioni territoriali, delle scelte pianificatorie e dei processi di sviluppo economico.

Dal punto di vista del diritto costituzionale, la città può configurarsi come ambiente urbano in cui elementi naturali e antropici interagiscono stabilmente, incidendo in modo diretto e sistemico sulla qualità della vita e sull'effettività dei diritti fondamentali. Considerare la città come ambiente consente quindi di superare una visione settoriale della tutela ambientale, tradizionalmente confinata alla protezione di risorse naturali isolate, e di ricondurla invece alla conformazione giuridica complessiva dello spazio urbano.

L'ambiente urbano assume così rilevanza costituzionale non solo in forza della tutela espressa dall'art. 9 Cost., ma anche quale presupposto materiale per l'attuazione dei principi di solidarietà e di eguaglianza sostanziale di cui agli artt. 2 e 3 Cost., nonché per la tutela della salute *ex art.* 32 Cost. L'individuo non può infatti sviluppare pienamente la propria personalità in un contesto ambientale degradato, atteso che la degradazione dello spazio vitale determina una compressione della dignità umana.

In questi termini, non risolvendosi in una funzione meramente conservativa, la tutela dell'ambiente urbano assume una valenza conformativa dell'azione pubblica, condizionando le modalità di organizzazione dello spazio cittadino e l'allocatione delle risorse collettive. In tal modo l'ambiente urbano può essere letto come il risultato di decisioni pianificatorie che determinano la distribuzione dei rischi ambientali e delle opportunità di benessere all'interno della comunità.

Ne consegue che la qualità ambientale delle città si pone come parametro di legittimità dell'azione amministrativa, capace di incidere sulla concreta possibilità per gli individui di godere in condizioni di eguaglianza dei diritti costituzionalmente riconosciuti. L'esposizione all'inquinamento, alla carenza di spazi verdi o alla vulnerabilità climatica non rappresenta infatti una disfunzione urbanistica, ma una forma di disegualianza sostanziale che interroga direttamente i doveri pubblici di rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale *ex art. 3, comma 2, Cost.*

Considerare la città come ambiente implica, pertanto, l'assunzione di una responsabilità pubblica estesa, che investe la prevenzione del danno ambientale e la promozione attiva di condizioni di vita salubri, inclusive e resilienti (MESSINA 2025). Da questa prospettiva, l'ambiente urbano diviene uno spazio giuridicamente qualificato, in cui la tutela della salute, la protezione degli ecosistemi e l'organizzazione del territorio concorrono a definire il contenuto dei diritti e il perimetro dell'interesse pubblico urbano.

Una simile ricostruzione consente, inoltre, di cogliere come la rilevanza giuridica dell'ambiente urbano trovi riscontro e sviluppo anche nelle più recenti traiettorie del diritto sovranazionale. Da un punto di vista giuridico, infatti, il benessere si esplica dapprima nelle città, come si evince anche dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite. In particolare, per la parte che in questa sede rileva, è opportuno menzionare l'obiettivo 3, volto a garantire salute e benessere in ogni fase della vita a tutti gli individui, e l'obiettivo 11 che, invece, è finalizzato a rendere gli insediamenti urbani resilienti, sostenibili, inclusivi e sicuri.

Tale impostazione si riflette anche a livello europeo con il *Green Deal*, indirizzato a orientare i meccanismi del semestre europeo per integrare gli obiettivi di sostenibilità nell'elaborazione delle strategie economiche comuni². La promozione del benessere collettivo e della sostenibilità ambientale altresì è collocata al centro dell'agenda economico-istituzionale, coerentemente a quanto disposto dall'art. 3, par. 1, TUE, secondo cui l'Unione europea promuove il benessere dei suoi popoli. Ne consegue che la qualità delle città assume una valenza decisiva nella configurazione delle politiche pubbliche (BELLAVITI 2012; IAIONE 2013).

Il proliferare di strumenti di *soft law* e di dichiarazioni di impegno, tuttavia, non sempre si accompagna a un effettivo rafforzamento delle capacità giuridiche e amministrative degli enti locali e ciò determina il rischio di una sostenibilità urbana prevalentemente simbolica, affidata a obiettivi generici e scarsamente vincolanti, incapaci di incidere sulle dinamiche strutturali di consumo del suolo, disegualianza territoriale e degrado ambientale. In assenza di obblighi giuridici effettivi e di meccanismi di responsabilizzazione delle amministrazioni, la retorica della sostenibilità rischia infatti di legittimare l'inerzia pubblica, anziché guidare le trasformazioni urbane. Si evince in tal modo l'esigenza di ricondurre le politiche ambientali e climatiche urba-

² Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni *Il Green Deal europeo*, COM(2019) 640 final.

ne entro categorie giuridiche suscettibili di orientare stabilmente la pianificazione e l'azione pubblica.

4. LA TRADUZIONE GIURIDICO-AMMINISTRATIVA DELLA TUTELA DELL'AMBIENTE URBANO

Per essere realmente finalizzata alla promozione del benessere collettivo, la pianificazione urbanistica dovrebbe stabilire un nesso tra le dimensioni materiali e quelle immateriali, attinenti al rapporto tra individui e ambiente urbano (PREDIERI 1963). In questo contesto, le città stanno assumendo un ruolo sempre più centrale nel perseguimento degli obiettivi di sostenibilità, trasformandosi progressivamente «da luogo anti-natura a centro di tutela dell'ambiente» (BUOSO 2022). In questo senso, la città si configura contemporaneamente come fonte di problemi ambientali e come ambito di sperimentazione di forme innovative di *governance* urbana collaborativa, in grado di coniugare istanze sociali e tutela ambientale, anche mediante l'impiego delle tecnologie ICT nei servizi pubblici.

Come già affermato *supra*, lo spazio urbano rappresenta il contesto primario in cui si concentrano tanto i benefici dello sviluppo quanto gli effetti più intensi della crisi ambientale e climatica, atteso che le città attualmente producono il novanta per cento della ricchezza globale, ma al contempo sono responsabili del settanta per cento delle emissioni climalteranti. Si evince da questi elementi l'esigenza di una trasformazione profonda dei modelli di sviluppo urbano, che consenta di ricondurre la tutela dell'ambiente entro scelte pianificatorie strutturali e giuridicamente vincolanti.

A livello internazionale sono state avviate alcune iniziative. Può citarsi, a titolo esemplificativo, l'adesione di più di un migliaio di città alla campagna delle Nazioni Unite *Cities Race to Zero*, nonostante il monitoraggio dell'Università di Oxford evidenzi che solo 274 centri urbani abbiano stabilito obiettivi vincolanti o documenti programmatici dettagliati, mentre molte altre si limitano a mere dichiarazioni di intenti, prive di concretezza giuridico-amministrativa.

Un esempio a livello europeo, invece, è costituito dalla *Nature Restoration Law*, approvata nonostante il voto contrario di alcuni Stati membri (tra cui l'Italia), che impone agli enti locali l'obbligo di aumentare almeno del cinque per cento le aree verdi urbane e di garantire una soglia minima del dieci per cento di copertura arborea per ogni città europea (BOSCOLO 2025)³.

Si tratta di prescrizioni idonee a determinare effetti diretti sulla pianificazione urbanistica, conferendo al diritto ambientale una dimensione concretamente operativa nella conformazione del territorio. La rigenerazione urbana, in particolare, costituisce la via privilegiata per affrontare le problematiche ambientali e per predisporre gli strumenti necessari ad affrontare eventi naturali imprevisti (GIANI, D'ORSOGNA 2005), presentandosi come uno strumento funzionale alla realizzazione di un diritto

³ Sul versante giurisprudenziale, merita richiamo la pronuncia della Corte EDU del 9 aprile 2024, che ha ribadito la connessione tra diritti umani e diritto climatico oggettivo, prospettando l'emergere di un nuovo diritto umano al clima stabile e sicuro.

dei cittadini alla qualità della vita, declinata anche nella sua dimensione ambientale (DIPACE 2014).

In considerazione del principio di precauzione, ogni città dovrebbe essere progettata in modo tale da integrare dispositivi di sicurezza che, pur assicurandone la funzionalità ordinaria, siano in grado di attivarsi in situazioni emergenziali e di garantire una gestione tempestiva ed efficace delle crisi (GIANI 2018). In questo modo sarebbe possibile prevenire i fenomeni di spopolamento dovuti ai disastri naturali, che rischiano di compromettere la continuità insediativa e la tutela delle radici identitarie delle comunità urbane (GIANI, D'ORSOGNA 2005).

È in questo quadro che la tutela dell'ambiente urbano assume una dimensione operativa, concretizzandosi in scelte di pianificazione e di governo del territorio. Ad esempio, per affrontare gli eventi che sempre più spesso colpiscono i territori, si è affermata la necessità di costruire un modello di città resiliente, nozione ripresa anche dal legislatore nell'art. 1, comma 974, della l. n. 208/2015, istitutivo del "Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle Città metropolitane e dei Comuni capoluogo di provincia". Esso definisce la resilienza urbana come capacità di accrescere la sicurezza territoriale attraverso interventi di rigenerazione, manutenzione, riuso e rifunzionalizzazione del patrimonio edilizio e degli spazi pubblici. La resilienza urbana diviene quindi un criterio ordinatore delle scelte pubbliche, idoneo a incidere stabilmente sulla conformazione della città e sulla distribuzione dei rischi ambientali.

In continuità con questa impostazione, il d.m. 15 aprile 2021 del Ministero della Transizione ecologica ha introdotto il "Programma sperimentale di interventi per l'adattamento ai cambiamenti climatici in ambito urbano", volto a incrementare la resilienza dei sistemi insediativi rispetto a rischi derivanti da fenomeni climatici estremi (MONTEDURO 2023). Le amministrazioni locali hanno il compito di calcolare il rischio ambientale e di individuare le aree maggiormente vulnerabili, predisponendo piani integrati di resilienza, che dovranno concretizzarsi in strategie politiche e infrastrutture capaci di prevenire i danni e reagire alle emergenze tempestivamente. Si tratta, però, di interventi molto costosi, spesso difficilmente sostenibili dai bilanci municipali e scarsamente attrattivi per gli investitori privati, che tendono a non percepirne la redditività economica immediata.

La resilienza deve riflettersi anche nella dimensione abitativa poiché le abitazioni dovrebbero essere progettate per resistere e adattarsi alle conseguenze pregiudizievoli derivanti dal cambiamento climatico. In proposito, la Commissione europea ha selezionato nove città italiane⁴ nell'ambito della *Mission "100 carbon-neutral and smart cities by 2030"*. Questi centri stanno elaborando i c.d. *Climate City Contracts* in un contesto reso, da un lato, complesso dalle difficoltà macroeconomiche (tra cui inflazione e crisi post-pandemica), ma, dall'altro, anche favorito dal PNRR (BILANCIA 2024). Si tratta di una questione particolarmente delicata ovvero ridisegnare lo spazio urbano, ripensare il patrimonio edilizio verso l'obiettivo delle emissioni zero e

⁴ Si tratta di Bologna, Bergamo, Firenze, Milano, Padova, Parma, Prato, Roma e Torino.

predisporre strutture capaci di fronteggiare gli effetti negativi derivanti dall'intensificazione di ondate di calore e alluvioni.

È noto che le città siano maggiormente esposte al fenomeno del surriscaldamento, considerato che risultano più calde rispetto alle aree rurali circostanti a causa della diffusione di superfici artificiali e impermeabili che impediscono l'evaporazione e l'effetto di raffreddamento naturale. A questo si aggiungono altri fattori, tra cui l'utilizzo di materiali scuri e termicamente sfavorevoli, la produzione di calore residuo da edifici, industrie e traffico veicolare nonché la conformazione geometrica degli edifici, che ostacola la circolazione dell'aria. L'effetto cumulativo di questi motivi genera il fenomeno delle isole di calore urbane, il quale rende molti centri urbani ambienti sempre più difficili da abitare.

Pur costituendo il segno del successo della civiltà contemporanea, l'urbanizzazione espone a un rischio strutturale, considerato che la specializzazione è molto pericolosa in un contesto ambientale caratterizzato da mutamenti repentini e radicali: da una parte, l'attuale modello urbano richiede un flusso crescente di risorse ed energia, la cui disponibilità non è illimitata; dall'altra, il riscaldamento globale minaccia di alterare irreversibilmente le condizioni della città, mettendo in discussione le stesse basi ecologiche su cui si fonda la sopravvivenza delle comunità umane (SAITTA 2024).

È dunque fondamentale riportare la natura all'interno dell'*habitat* urbano. Un passo immediato e più facilmente realizzabile consiste nell'aumentare la componente verde delle città mediante azioni concrete di forestazione urbana, tra cui piantumazione di alberi, depavimentazione e incremento della permeabilità dei suoli. Essendo strumenti di mitigazione climatica e di miglioramento della qualità della vita urbana, gli alberi infatti concorrono a ridurre le polveri sottili, assorbono anidride carbonica e favoriscono la salute pubblica (BROCCA 2023).

Costituendo una delle principali formazioni sociali in cui l'individuo sviluppa la propria personalità, la città è quindi il contesto privilegiato in cui il benessere equo e sostenibile si concretizza (CAVALLO PERIN 2019).

5. CITTÀ, AMBIENTE E COSTITUZIONE: VERSO UN PARADIGMA INTEGRATO DI GOVERNO URBANO

Alla luce del percorso argomentativo sviluppato, è evidente come la città si configuri come bene comune ambientale e come ecosistema urbano unitario, nel quale si intrecciano profili sociali, economici, territoriali ed ecologici. Tale qualificazione consente di superare una concezione meramente funzionale o strumentale dello spazio urbano, restituendo alla città una dimensione propriamente giuridica, nella quale l'ambiente è un elemento strutturale dell'interesse pubblico urbano. Così intesa, la città è un bene comune non solo per la pluralità dei soggetti che la abitano, ma per la natura intrinsecamente condivisa delle condizioni ambientali che ne rendono possibile l'uso e la fruizione, ragion per cui la qualità dell'ambiente urbano costituisce

il presupposto materiale dell'effettività dei diritti costituzionalmente riconosciuti e della stessa possibilità di una cittadinanza piena e inclusiva.

La tutela dell'ambiente urbano si pone, infatti, come condizione di possibilità per l'attuazione dei principi di solidarietà e di eguaglianza sostanziale di cui agli artt. 2 e 3 Cost., condizionando direttamente la realizzazione della pari dignità sociale e l'accesso effettivo ai beni e ai servizi essenziali della vita collettiva. Ciò comporta la necessità di un'azione pubblica coordinata e multilivello, che includa pianificazione territoriale, gestione degli spazi verdi e mitigazione dei rischi climatici al fine di tradurre i principi costituzionali in risultati concreti per la collettività.

L'ambiente urbano rappresenta un ambito di imputazione di doveri pubblici positivi, imponendo alle istituzioni di prevenire il degrado e, soprattutto, di finalizzare le scelte pianificatorie verso la riduzione delle disuguaglianze ambientali e territoriali, giacché la distribuzione non uniforme dei carichi ambientali e dei benefici urbani si traduce in una compromissione dell'eguaglianza sostanziale, rendendo la qualità dell'ambiente un fattore decisivo di inclusione o esclusione sociale.

Il governo della città come bene comune ambientale prescrive pertanto una lettura integrata e sistematica delle disposizioni costituzionali che disciplinano l'uso del territorio e della proprietà privata, alla luce della funzione sociale *ex art.* 42 Cost. e dell'esigenza di un razionale sfruttamento del suolo *ex art.* 44 Cost. Tali disposizioni costituzionali, non rappresentando esclusivamente meri limiti esterni all'iniziativa privata o all'azione pubblica, divengono criteri positivi di conformazione dell'assetto urbano mediante cui indirizzare la pianificazione e la rigenerazione delle città verso modelli di sviluppo sostenibili, resilienti e socialmente equi.

La funzione sociale della proprietà e il principio del razionale sfruttamento del suolo assumono quindi una valenza dinamica, esigendo di considerare l'uso del territorio come scelta incidente sull'equilibrio complessivo dell'ecosistema urbano. Ne deriva una concezione della pianificazione come strumento di garanzia costituzionale, volto a conformare lo spazio urbano in funzione della tutela dell'ambiente e della salvaguardia delle condizioni materiali di esercizio dei diritti fondamentali.

Il diritto alla città si colloca in questa cornice quale categoria giuridica di sintesi, qualificabile come interesse pubblico complesso ovvero espressione di una pluralità di istanze collettive che trovano nello spazio urbano il proprio luogo di emersione e di composizione. Tale concetto si configura come un parametro operativo dell'azione amministrativa, suscettibile di guidare le politiche ambientali e le strategie di sviluppo urbano in funzione della tutela integrata dell'ambiente, della coesione sociale e della dignità della persona. Per queste ragioni, esso risulta capace sia di rendere operativa la nozione di bene comune ambientale sia di leggere l'azione amministrativa urbana come un esercizio di una responsabilità costituzionale orientata alla tutela delle condizioni di vita della comunità urbana nel suo complesso. Il diritto alla città, infatti, richiede che le amministrazioni locali adottino un modello di sviluppo urbano inclusivo, il quale favorisca la partecipazione attiva della comunità nelle scelte di trasformazione del territorio e garantisca che il processo di rigenerazione urbana non porti a esclusioni o disuguaglianze. La costruzione di una città sostenibile esige

pertanto l'adozione da parte degli enti pubblici di approcci partecipativi e solidali, in cui il benessere collettivo e la tutela dell'ambiente assumano rilevanza centrale rispetto agli interessi economici.

A parere di chi scrive, quindi, è nello spazio urbano che si realizza una parte essenziale dell'attuazione dinamica della Costituzione, ragion per cui la città diviene l'ambito principale in cui il nesso tra diritti, ambiente e democrazia si rende visibile, riaffermando la funzione del Testo costituzionale come progetto normativo aperto, in grado di indirizzare le trasformazioni della società contemporanea. In assenza di un quadro giuridico capace di assumere la città come bene comune ambientale e come ecosistema urbano unitario, infatti, il richiamo ai diritti, alla sostenibilità e alla resilienza rischia di rimanere privo di effettività, confermando in tal modo la distanza tra l'enunciazione dei valori costituzionali e la concreta conformazione dello spazio urbano. Ne consegue che l'assunzione dell'ambiente quale criterio strutturale del governo urbano rappresenta un presupposto irrinunciabile per la concreta attuazione dei principi costituzionali nello spazio della città.

BIBLIOGRAFIA

- AUBY J.B. (2013), *Le droit de la ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, Parigi, LexisNexis.
- AUBY J.B. (2016), *Per lo studio del diritto alla città*, in G. DELLA CANANEA, M. CHITI (a cura di), *Il diritto che cambia*, Napoli, Editoriale scientifica.
- BELLAVITI P. (2012), *Stare male/stare bene in città. Disagio e benessere nella città contemporanea*, in *Planum*.
- BILANCIA P. (a cura di) (2024), *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello*, Bologna, Il Mulino.
- BOSCOLO E. (2025), *Relazione introduttiva. L'urbanistica nella stagione delle transizioni (ambientale e digitale)*, in A. BARTOLINI, E. BOSCOLO, P. CHIRULLI, P. MARZARO, *Transizione ambientale e digitale: effetti sul governo del territorio. Studi dal XXV Convegno nazionale Padova, 20-21 ottobre 2023*, Milano, Giuffrè.
- BROCCA M. (2023), *Nuove interazioni tra "città" e "ambiente": i boschi urbani*, in *Società e diritto*.
- BUOSO E. (2022), *Da Leonia a Ecotopia: il contributo delle città alla tutela dell'ambiente*, in F. PIZZOLATO, G. RIVOCSECHI, A. SCALONE (a cura di), *La città oltre lo stato*, Torino, Giappichelli.
- CARAVITA B. (1989), *Profili costituzionali di tutela dell'ambiente in Italia*, in *Politica del diritto*.
- CAVALLO PERIN R. (2019), *L'ordinamento giuridico delle città*, in *Munus*, n. 2.
- DELLE CAVE G. (2023), *Smart city, diritto alla città e pianificazione c.d. "intelligente"*, in *Federalismi.it*, n. 21.
- FLICK G.M. (2019), *Elogio della città. Dal luogo delle paure alla comunità della gioia*, Roma, Paoline.
- GANI L., D'ORSOGNA M. (2005), *Diritto alla città e rigenerazione urbana. Esperimenti di resilienza*, in C. FRANCHINI, N. PAOLANTONIO, A. POLICE (a cura di), *Scritti in onore di E. Picozza*, Napoli, Editoriale scientifica.

- GIANI L. (2018), *Dalla cultura dell'emergenza alla cultura del rischio: potere pubblico e gestione delle emergenze*, in L. GIANI, M. D'ORSOGNA, A. POLICE (a cura di), *Dal diritto dell'emergenza al diritto del rischio*, Napoli, Editoriale scientifica.
- IAIONE C. (2013), *Intorno ai beni comuni. La città come bene comune*, in *Aedon*, n. 1.
- LABRIOLA G.M. (2018), *Città e diritto. Brevi note su un tema complesso*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1.
- LEFEBVRE H. (2014), *Il diritto alla città*, trad. it. Verona, Ombre Corte.
- MARELLA M.R. (2012), *La difesa dell'urban commons*, in M.R. MARELLA (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, Ombre Corte.
- MESSINA D. (2025), *La sentenza della Corte EDU sul caso "Terra dei fuochi": una significativa tappa nel riconoscimento multilivello del diritto all'ambiente salubre*, in *Diritto e clima*, n. 2.
- MEZZETTI L. (2001), *La Costituzione dell'ambiente*, in L. MEZZETTI (a cura di), *Manuale di diritto dell'ambiente*, Padova, CEDAM.
- MONTEDURO M. (2023), *Ma che cos'è questa "resilienza"? Un'esplorazione del concetto nella prospettiva del diritto delle amministrazioni pubbliche*, in *Riv. quad. dir. amb.*, n. 1.
- NAPOLITANO A. (2025), *Le dimensioni multilivello del diritto alla salute. Esigenze di tutela e vincoli di sistema*, Napoli, Editoriale scientifica.
- PAPA A. (2025), *Il clima nelle argomentazioni dei giudici italiani: un primo passo*, in *Diritto e clima*, n. 1.
- PAPA A. (2024), *La tutela del paesaggio: verso un nuovo bilanciamento con la salvaguardia dell'ambiente dopo la riforma dell'art. 9 della Costituzione?*, in *Diritto Pubblico Europeo, Rassegna Online*, n. 1.
- PREDIERI A. (1963), *Pianificazione e costituzione*, Milano, Edizioni di Comunità.
- SAITTA F. (2024), *Sul "diritto alla città" come catalogo di pretese, doveri, responsabilità: appunti per una declinazione moderna di un concetto antico*, in *Munus*, n. 2.
- URBANI P. (2019), *Sulla pianificazione urbanistica: modalità di acquisizione dei suoli, garanzie dei servizi pubblici e rigenerazione dei beni comuni*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, n. 4.

LA *POLICY* DELLA MOBILITÀ NEL PARADIGMA DELLA SOSTENIBILITÀ: UN'ESIGENZA DI TRASFORMAZIONE POLITICA

Caterina Domenicali*

1. PERCHÈ PARLARE DI MOBILITÀ URBANA

Il dibattito sviluppatosi attorno alla tutela costituzionale dell'ambiente, dopo l'intervento di riforma con l. cost. n. 1/2022, vede una sostanziale convergenza su un dato: la revisione costituzionale ha comportato (MORRONE 2022) o quantomeno positivizzato (CECCHETTI 2022) un salto di qualità. Se il cuore del costituzionalismo è il conflitto sociale, il patto repubblicano si riconforma oggi attorno a un conflitto esistenziale che agli obiettivi del socialismo liberale – l'emancipazione di ogni essere umano dalla schiavitù del bisogno e da condizioni di vita brutali per il pieno sviluppo della persona e la partecipazione alla *polis* – vede aggiungersi il programma per una «società larga dei viventi, liberata dal bisogno e dai rischi effettivi dell'estinzione» (MORRONE 2022, 786). La crisi ecologica rappresenta, dunque, l'inedito «moltiplicatore di vulnerabilità» che rinnova la sfida costituzionale della pari dignità sociale degli individui (RONCHETTI 2024, 79).

Analogamente, al netto delle diverse letture date dalla dottrina alla novella costituzionale del 2022, non si può negare che la riforma intercetti un nuovo bene della vita – oggetto della tutela sono gli ecosistemi, la biodiversità, gli animali, il paesaggio, le future generazioni – e che un nuovo concetto di ambiente sia affidato dall'art. 9 Cost. alla cura della Repubblica e dall'art. 41 Cost. alla ponderazione legislativa. Il primo obiettivo del potere politico, dunque, è quello di risolvere conflitti endoambientali, dovendo necessariamente individuare punti di equilibrio attraverso bilanciamenti complessissimi. Per tale ragione, coglie nel segno chi da tempo sostiene che l'integrazione delle politiche per l'ambiente non può essere considerata in senso classico – l'ambiente in tutte le altre politiche – ma in senso rovesciato – tutte le politiche nell'ambiente (CECCHETTI 2006).

Una tale riconfigurazione dell'ambiente rinnova i compiti affidati alle cure della Repubblica attraverso l'elaborazione e l'implementazione di politiche pubbliche. Queste brevi riflessioni si muovono proprio sul terreno delle *policies* e seleziona-

* Alma Mater Studiorum - Università di Bologna.

no, tra le politiche che concorrono a realizzare il programma su cui si (ri)fonda il patto costituzionale, la politica per la mobilità su scala urbana. La mobilità, intesa genericamente come mobilità fisica che comporta il movimento corporeo, riveste un ruolo importante in tutte le società del mondo e in diversi periodi storici perché consente alle persone di accedere alle risorse necessarie per sopravvivere e prosperare. Negli ultimi decenni, le rapide trasformazioni sociali hanno aumentato l'importanza della mobilità e del sistema di trasporto associato, come elemento cruciale per l'accesso ai servizi e alle opportunità di vita, rendendola una risorsa strategica per l'inclusione sociale.

La tesi che si sostiene è che la tutela dell'ambiente urbano e delle condizioni di vita democratica in quest'ultimo goda di riflesso del meta-valore ambiente *ex art.* 9 Cost. e del nuovo bilanciamento tra beni sotteso all'art. 41 Cost. Il passaggio da una missione sociale a un patto socio-ambientale può e deve essere declinato nell'ecosistema urbano, quale spazio che ospita la vita relazionale di oggi e domani (MARCUSE 2012): lì va perseguita quella riconciliazione positiva che proietta le *politics* nelle *policies*. Se questo è il contesto, ci si deve chiedere se la trasformazione costituzionale debba orientare buone politiche di mobilità urbana o impone altresì un determinato governo della città come spazio di attuazione del disegno costituzionale.

Nel presente scritto, in ragione del quadro costituzionale, la mobilità viene letta non tanto come libertà negativa di circolazione o pretesa individuale, positiva ma frammentata, quanto come un programma per i pubblici poteri, un terreno su cui innestare parametri per orientare il governo degli spazi urbani. Ragionare in tale direzione, e dunque di un livello istituzionale che si faccia carico di istanze da qualificare non tanto come diritti soggettivi quanto come ideali prescrittivi, permette di togliere terreno alla logica del conflitto tra diritti, in senso tanto orizzontale quanto verticale, lasciando spazio alla logica delle politiche per i diritti.

2. L'ECOSISTEMA URBANO, TERRENO DI SQUILIBRI

Le sfide di convivenza urbana si pongono in maniera differenziata in ragione delle specifiche caratteristiche, soprattutto geografiche, demografiche e dimensionali, degli agglomerati urbani, così come diverse sono le sensibilità di amministratori e popolazioni. Anche per questa ragione, si utilizzerà la nozione di spazio o ambiente urbano in luogo di quella di città, portatrice di maggiori problemi definitivi. D'altra parte, la nozione più flessibile di spazio urbano permette di cogliere ciò che la sociologia urbana osserva già da tempo, ovverossia che quello di città è un concetto funzionale che supera i confini amministrativi (GUIDICINI 1998, 21) e che la scienza giuspubblicistica teorizza attraverso l'individuazione di diversi livelli di cittadinanza urbana (CORTESE 2013). In definitiva, lo spazio urbano rileva come spazio *civitatis* oltre i confini dell'*urbe* ed è la sede privilegiata in cui affermare le libertà dell'individuo e le possibilità di sviluppo della persona, in cui pretendere l'erogazione di servizi e quindi il godimento dei diritti garantiti dalla Costituzione. Al contempo, sullo spazio urbano gravitano dimensioni teleologiche autonome, potenzialmente anta-

goniste al valore della persona umana e alle modalità di funzionamento dei sistemi democratici, funzionali a soddisfare interessi settoriali e privatistici (ENDRICI 2004): vi si rispecchiano le gerarchie sociali e le stesse possibilità di viverlo – attraversarlo, abitarlo, accedere ai servizi che offre – diventano indice di democrazia o, al contrario, di dominio della “legge del più forte”.

Se la sociologia urbana, già dalla fine degli anni Sessanta, si sviluppa attorno alla presa di coscienza che il conflitto sociale è nella città (LEFEBVRE 1968, poi HARVEY 2012) oggi sembra concretizzarsi un percorso interpretativo che fa delle pratiche e opportunità di spostamento quotidiano sul territorio una dimensione analitica altrettanto importante per studiare le città, valorizzando come questione ambientale e questione sociale nella città siano facce della stessa medaglia. Dalla città come sede di conflitti tra capitale e lavoro, ove lo stesso controllo della mobilità è stato letto come forma di controllo sociale sulle classi subalterne (DELLA PERGOLA 1974), si passa all’idea di città come sede di *nuovi* conflitti che chiamano in causa le *chances* esistenziali, in senso ecologico, nello spazio urbano. Così, il classico rischio di esclusione urbana si combina al rischio di diseguale distribuzione dei danni legati all’imporsi di un determinato modello di vita e di mobilità urbana (NUVOLATI 2007): anzitutto, per essere imperniato su un sistema auto-centrico, volto a sostenere il paradigma dell’uomo lavoratore, che sottende l’imporsi della logica produttivo/consumistica alle istanze di altri utenti nonché di altre generazioni di cittadini. In questo contesto, accedere, prendere parte e proiettare la propria persona nello spazio di relazione diventa una delle chiavi per una sostenibilità prospettica del vivere comune o, altrimenti detto, per orientare in senso democratico lo spazio urbano.

A questo dibattito la riflessione giuspubblicistica non deve rimanere indifferente. Già a partire dalla dimensione pubblica del bene su cui si proietta il vivere comune – lo spazio urbano – bisogna trarre conseguenze in termini di realizzazione dei valori democratici. Lo spazio urbano non è la sommatoria di una serie di interessi individuali ma ciò che si trova tra una casa e l’altra e che mette in collegamento i microcosmi di chi lo abita: la strada, le piazze, i parchi, i luoghi di aggregazione sociale, tutti beni pubblici materiali che nella dimensione composita assumono i caratteri di un bene immateriale. In quanto bene pubblico, lo spazio urbano è espressivo di fasci di utilità per la persona e di fasci di doverosità a carico dei pubblici poteri (Cozzi 2024) perché luogo di esercizio di libertà costituzionali cui sono sottesi principi di rango costituzionale. In altri termini, lo stesso fondamento costituzionale del bene pubblico crea una circolarità tra lo spessore costituzionale del bene e il contenuto del diritto che su esso si proietta.

Va aggiunta la limitatezza dello spazio urbano che, in connessione con l’istanza di accessibilità allo stesso, fornisce un fondamento costituzionale alla necessità di regolazione pubblica il cui principale orizzonte non è la preservazione del bene ma, si ritiene, l’accesso e la mobilità nello stesso. Non a caso, la stessa libertà di circolazione è stata assunta a modello dogmatico di relazione tra uso dei beni e libertà costituzionali (ESPOSITO 2018, 168), ma anche al di là di quest’ultima impostazione, la regolazione della circolazione è ritenuta «funzionale a una pluralità di interessi di

rango costituzionale, che ricorda le utilità plurime che i beni sono in grado di esprimere [...] sicché volta per volta bisogna ricostruire gli interessi costituzionalmente qualificati cui l'uso dei beni è connesso» (Cozzi 2024, 129).

3. LA METAMORFOSI DELLA NOZIONE COSTITUZIONALE DI MOBILITÀ

La Costituzione riconosce la circolazione all'art. 16 come libertà essenzialmente negativa, nel senso di libertà di muoversi senza indebite restrizioni. Il contenuto della libertà di movimento si trasforma progressivamente in una pretesa funzionale alla partecipazione politica e sociale: l'accessibilità diventa condizione di effettività della cittadinanza. Dapprima, si affianca «una sorta di libertà di circolazione qualificata, in relazione alle molteplici necessità di movimento connesse alla soddisfazione di primari diritti costituzionali» (Giupponi 2016, 10): emerge la dimensione del trasporto, quale libertà strumentale all'esercizio di altri diritti fondamentali – istruzione, salute, lavoro – che richiedono l'accesso fisico ai luoghi in cui si svolgono. Oggi, l'istanza ambientale, nel senso definito in apertura, proietta una nuova luce su questo percorso evolutivo e assistiamo a un passaggio concettuale dalla circolazione alla mobilità sostenibile.

Il concetto di mobilità sostenibile può dirsi fondato su due principi fondamentali, interconnessi nella loro natura solidaristica. La dimensione ambientale, anche nell'interesse delle future generazioni, richiama il meta-valore ambiente dell'art. 9 Cost. e impone la riduzione delle emissioni, della congestione e dell'impatto climatico. La dimensione sociale, della circolazione, che richiama l'art. 3, comma 2, Cost. e impone la rimozione degli ostacoli che impediscono una fruizione dello spazio urbano, in particolare, da parte dei soggetti più vulnerabili. La sostenibilità della vita urbana nel senso di accesso allo spazio *civitatis* e possibilità di goderne dinamicamente diventa così un tema che si aggancia a più livelli alla Carta costituzionale.

La qualificazione in termini di sostenibilità rappresenta l'indice di una trasfigurazione degli interessi sottesi al concetto di mobilità: non si tratta più soltanto di garantire la libertà di muoversi, ma di orientare tale libertà verso modelli compatibili con l'orizzonte progressivo delle politiche pubbliche. Tuttavia, la mobilità sostenibile è molto più della “semplice” protezione del clima: essa attiene alla convivenza nello spazio urbano, alla redistribuzione di un bene pubblico scarso e alla costruzione di una vera e propria democrazia della città.

Riletta alla luce del paradigma della sostenibilità, la mobilità diviene un programma costituzionale per i pubblici poteri. Ne potrebbero discendere precise implicazioni di *policy*: in altri termini, non ogni modello di mobilità sarebbe costituzionalmente equivalente. La politica per la mobilità urbana dovrebbe garantire elevata accessibilità e sicurezza, basse emissioni e ridotti costi sociali, con particolare attenzione alle esigenze delle persone in situazioni di vulnerabilità. In questa prospettiva, la solidarietà di cui all'art. 2 Cost. diventa criterio ordinatore delle scelte pubbliche e private: l'uso dello spazio urbano comporta responsabilità. Ciò potrebbe avere risvolti anche sui costi sociali e ambientali della mobilità: le esternalità negative – inquinamento, incidentalità,

congestione – non dovrebbero essere socializzate indiscriminatamente ma si può sostenere che strumenti quali tariffe, parcheggi a pagamento o sanzioni vadano iscritti in una logica di progressività e responsabilizzazione coerente con l'art. 53 Cost.

È evidente come tutto ciò imponga un ripensamento strutturale del governo degli spazi urbani. Il paradigma della sostenibilità pone, però, anche una questione istituzionale: di fronte alla domanda collettiva di un nuovo modo di fare politica nella città, per riportare la democrazia nello spazio urbano come scelta consapevole di composizione dei conflitti che vi insistono, qual è il livello più adeguato a governare la mobilità urbana?

4. QUALI SPAZI ISTITUZIONALI PER REALIZZARE L'ISTANZA COLLETTIVA DI MOBILITÀ?

Il nuovo approccio alla mobilità, profondamente segnato dalla crescente consapevolezza ecologica, vede orientarsi le politiche urbane verso l'aumento delle quote modali rappresentate dal trasporto pubblico, dagli spostamenti a piedi e in bicicletta, nonché dalla mobilità interconnessa e multimodale, al fine di ridurre l'inquinamento e la congestione del traffico e di migliorare la salute e il benessere delle persone. L'interesse ambientale, però, è complesso: le cause dell'inquinamento sono diffuse e gli effetti sono territorialmente concentrati, soprattutto nelle aree urbane. Si pone dunque un problema di allocazione della responsabilità e di individuazione dell'ente competente.

Nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, l'ente locale appare il livello istituzionale naturalmente vocato a comporre il mix di misure necessarie a rendere la mobilità sostenibile, disponendo di un'ampia discrezionalità amministrativa nella definizione delle politiche urbane. Non a caso, molti statuti locali, già da tempo, evocano la sostenibilità quale criterio ispiratore dell'azione pubblica.

Sulla dimensione urbana insiste altresì una tendenza conformativa europea che mette in concorrenza aree urbane simili e, conseguentemente, ingenera tendenze analoghe nella perimetrazione delle politiche (Tatì 2020). Pur non avendo una competenza diretta in materia di sviluppo urbano e gestione della mobilità, l'Unione europea esercita un ruolo incisivo attraverso le politiche ambientali e dei trasporti: già da anni, la questione dei trasporti nelle città è elemento strutturale delle politiche comunitarie e ciascun «nodo urbano» è stato normativamente collocato all'interno della rete transeuropea dei trasporti intesa come spazio unico europeo della mobilità (Reg. UE n. 2013/1315).

Dietro impulso sovranazionale, le autorità metropolitane e comunali hanno attuato nuove politiche pubbliche di riduzione dell'uso dell'automobile e di cambiamento delle abitudini della cittadinanza. Tali obiettivi sono stati perseguiti, dalle istituzioni europee, incentivando lo sviluppo di nuovi strumenti di pianificazione del sistema dei trasporti e influenzando le modalità con cui le autonomie territoriali hanno interpretato il proprio ruolo. Si pensa, in corrispondenza delle aree metropolitane, ai Piani urbani di mobilità sostenibile (PUMS). Dapprima promossi in via sperimentale dalla Commissione europea attraverso strumenti di *soft law* (linee

guida approvate nel 2013 e nel 2019 per supportare le amministrazioni locali che intendessero fare da apripista), sono stati poi rilanciati dal Reg. UE n. 2024/1679 quali atti di pianificazione ad adozione obbligatoria per più di quattrocento nodi urbani con ricadute sui finanziamenti statali per il trasporto. L'ordinamento italiano si è dimostrato virtuoso già nella fase di sperimentazione, con la città metropolitana di Bologna divenuta punto di riferimento della stessa Commissione europea e il d.lgs. n. 257/2016, seguito dal decreto ministeriale 4 agosto 2017, a recepire l'impulso europeo, disciplinando le linee guida per la redazione dei PUMS.

Eppure, alcune esperienze locali restano frammentarie e non riescono a incidere in profondità sulle modalità di funzionamento dello spazio urbano. Le politiche locali volte a ridurre l'uso dell'automobile privata e orientare la cittadinanza verso modalità di spostamento più sostenibili hanno generato importanti conflittualità tra livelli di governo. Si pensi al caso di Bologna "Città 30", esempio di visione integrata delle politiche per la mobilità urbana ma anche terreno di forti conflitti politici e sociali, come dimostra il ricorso di alcuni tassisti che ha fatto da sponda agli argomenti del Ministero dei Trasporti, accolti dal TAR dell'Emilia-Romagna nel gennaio 2026. Il provvedimento con cui il Comune di Bologna aveva istituito un generalizzato limite di velocità a trenta chilometri orari nell'area urbana, con eccezione di quelle a scorrimento veloce, è stato annullato in ragione del quadro normativo di riferimento (l'art. 142 del codice della strada che conferisce tale potere alle amministrazioni locali ma in relazione a singole strade e al ricorrere di determinate condizioni) per «la violazione dei limiti alla competenza regolatoria del Comune in materia di circolazione e sicurezza stradale, avendo, quest'ultimo, introdotto un nuovo limite di velocità generalizzato». Questa vicenda mette in evidenza come, senza un disegno politico unitario – quale sarebbe quello veicolato da un intervento normativo che si facesse carico di integrare nel codice della strada le condizioni per realizzare politiche della mobilità illuminate dall'orizzonte costituzionale – è concreto il rischio di un "costituzionalismo municipale" il quale finisce per esacerbare le contrapposizioni. In altri termini, non basta una buona amministrazione che anticipi le esigenze della popolazione: se siamo di fronte a un nuovo diritto a una mobilità sostenibile – nel senso di elevata accessibilità e sicurezza, basse emissioni e costi sociali, con particolare attenzione alle esigenze dei soggetti vulnerabili – occorre un disegno politico più ampio.

5. VERSO ISTITUZIONI DI LIBERTÀ PER IL DIRITTO DELLA CITTÀ

In definitiva, la mobilità sostenibile offre un'opportunità straordinaria per migliorare la qualità della vita e l'ambiente ma richiede concetti integrati, visione di lungo periodo e un rinnovato vincolo di solidarietà. Ogni progetto di trasformazione incontra altresì il tema cruciale delle risorse e la sostenibilità della mobilità richiede investimenti ingenti e continuità programmatica. Le principali leve politiche e finanziarie, anche in materia di mobilità, subiscono tendenze centripete. Sul fronte delle risorse, è stato recentemente sottoscritto dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica il decreto che istituisce un Programma di finanziamento per il potenziamento

della mobilità sostenibile nelle grandi aree urbane: per quanto appaia adottare un approccio integrato, l'intervento sembra avere funzione risarcitoria per gli ingenti tagli a mobilità sostenibile e ciclovie realizzati dal Ministero delle Infrastrutture e Trasporti in seno all'ultima manovra finanziaria. Parallelamente, alcune recenti modifiche al Codice della strada che sembrano riflettere una visione ancora auto-centrica della mobilità urbana, in controtendenza rispetto agli obiettivi ambientali e ai programmi di transizione ecologica, riducono la capacità di azione politico-amministrativa degli enti locali. Ne deriva un quadro disomogeneo, in cui impulsi accentratori e indirizzi divergenti rischiano di indebolire la coerenza dell'azione pubblica.

Occorrerebbe, invece, un ripensamento generale che consenta ai principi del diritto ambientale di esercitare un impatto conformativo sull'ecosistema urbano. Solo in questa prospettiva la mobilità potrà essere riconosciuta come componente essenziale di un diritto della città inteso non come sommatoria di pretese individuali, ma come progetto collettivo di convivenza democratica e sostenibile. Per parte sua, la riflessione teorica, che non è esercizio astratto, può contribuire a ricomporre in unità il discorso politico e giuridico, indicando nella sostenibilità il criterio ordinatore di una nuova stagione delle politiche urbane.

La stessa forza della Costituzione «non riflette continuamente un essere», non esprime un insieme di valori che registra un determinato equilibrio sociale ma «ha una propria autonomia» che non si confonde con la realtà: la «costituzione in senso performativo (o trasformativo)» manifesta un'esigenza di trasformazione politica, di intervento in funzione di riequilibrio tra le forze dominanti (MORRONE 2021, 42). L'azione istituzionale va dunque orientata «verso un'adeguata politica delle libertà che individui le migliori *policies* in vista dello sviluppo dei valori codificati dalla Costituzione» e ciò è «inevitabile» se è necessario riallineare il significato della Costituzione come legge fondamentale al sistema sociale e allo sviluppo tecnologico (CARUSO 2023, 555). In tal senso, è possibile vincolare a determinati obiettivi la traduzione della *politics* in *policies*.

Lo si è cercato di dimostrare: esiste un paramento cui orientare il governo degli spazi urbani anche in termini di politiche per la mobilità. Se la mobilità sostenibile è parte integrante di un diritto alla città come disegno politico di attuazione costituzionale, allora servono istituzioni di libertà per promuoverla (BARBERA 1975), strutture e processi capaci di farsene carico in modo organico. In definitiva, non si tratta solo di amministrare l'esistente ma si tratta di dare forma a un quadro istituzionale che tenga insieme ambiente, inclusione sociale, sviluppo economico e democrazia urbana. Le istituzioni di libertà dovrebbero garantire pianificazione strategica integrata e partecipata, coordinamento tra livelli di governo, coinvolgimento dei soggetti privati secondo il principio di sussidiarietà orizzontale, orientamento stabile alle finalità costituzionali di eguaglianza sostanziale e tutela dell'ambiente. In questo senso, la mobilità sostenibile diviene il banco di prova di una rinnovata progressività della Costituzione: essa consente di leggere molte previsioni costituzionali come parametri capaci di orientare il governo degli spazi urbani verso un modello di città inclusiva, ecologicamente responsabile e democraticamente governata. In definitiva, riportare la

democrazia nello spazio urbano significa riconoscere che la mobilità non è soltanto un mezzo, ma una forma concreta di esercizio della libertà, e che questa libertà, per essere effettiva, ha bisogno di istituzioni che la promuovano.

BIBLIOGRAFIA

- BARBERA A. (1975), *L'articolo 2 della Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Società editrice del Foro italiano Roma.
- CECCHETTI M. (2006), *La disciplina giuridica della tutela ambientale come "diritto dell'ambiente"*, in *Federalismi.it*, n. 25.
- CECCHETTI M. (2022), *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, n. 1.
- COZZI A.O. (2024), *Profili costituzionali delle proprietà pubbliche*, Napoli, Jovene.
- CARUSO C. (2023), *Il tempo delle istituzioni di libertà. Piattaforme digitali, disinformazione e discorso pubblico europeo*, in *Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale*, n. 3, pp. 543-568.
- CORTESE F. (2013), *Frontiere della città, frontiere della cittadinanza, ruolo del progetto*, in S. MARINI, DE F. MATTEIS (a cura di), *La città della postproduzione*, Roma, Edizioni Nuova Cultura, pp. 28-39.
- ENDRICI G. (2004), *La tutela dell'ambiente urbano*, in *Diritto pubblico*, 1, pp. 273-316.
- DELLA PERGOLA G. (1972), *La conflittualità urbana. Saggi di sociologia critica*, Feltrinelli, Milano.
- ESPOSITO M. (2018), *I fondamenti costituzionali del demanio. Basi per uno studio sulla disciplina legislativa dei beni pubblici*, Torino, Giappichelli.
- GIUPPONI T.F. (2016), *Le frontiere del trasporto pubblico locale, tra competenze normative e situazioni giuridiche soggettive. Verso un "diritto alla mobilità"?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*.
- GUIDICINI P. (1998), *Città globale e città degli esclusi*, in P. GUIDICINI, G. PIERETTI (a cura di), *Città globale e città degli esclusi. Una esperienza di welfare mix nel settore delle emarginazioni gravi*, Franco Angeli, Milano, pp. 13-36.
- HARVEY D. (2012), *Il capitalismo contro il diritto alla città. Neoliberalismo, urbanizzazione, resistenze*, Ombre Corte.
- LEFEBVRE H. (1968), *Le droit à la ville*, Éditions Anthropos, Paris.
- MARCUSE P. (2012), *Whose right(s) to what city*, Routledge, London.
- MORRONE A. (2022), *Fondata sull'ambiente*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 4.
- MORRONE A. (2021), *Costituzione*, in C. CARUSO, C. VALENTINI (a cura di), *Grammatica del costituzionalismo*, Bologna, Il Mulino, p. 27 ss.
- NUVOLATI G. (2007), *Mobilità quotidiana e complessità urbana*, Firenze University Press, Firenze.
- RONCHETTI L. (2025), *Art. 9 Cost.: il topo e la montagna. Cultura e natura per un nuovo umanesimo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2.
- TATÌ E. (2020), *L'Europa delle città. Per una politica europea del diritto urbano*, Franco Angeli, Milano.

SEZIONE III

**STRUMENTI E CASE STUDIES: DALLE NUOVE
SOGGETTIVITÀ ALLA TUTELA GIURISDIZIONALE**

UN PATTO INTERGENERAZIONALE. PRIME NOTE SULLE GENERAZIONI FUTURE COME POSSIBILE ELEMENTO IMPLICITO DEL CONCETTO COSTITUZIONALE DI POPOLO

Ylenia Guerra*

1. DELIMITAZIONE DEL TEMA: METODO, DOMANDA DI RICERCA E STRUTTURA

Le generazioni future sono un elemento delle costituzioni.

La loro presenza nelle costituzioni può essere indagata sotto due distinte prospettive: l'una di teoria costituzionale e l'altra di diritto costituzionale positivo, osservando, in questo secondo caso, quali disposizioni, nelle costituzioni di alcuni ordinamenti dati, prendono in considerazione le generazioni future. Quest'ultimo approccio richiede una indagine per lo più di tipo qualitativo sulle disposizioni (ad esempio intorno all'art. 9 cost. italiana, come riformato nel 2022) per comprenderne la loro natura (diritti, principi, doveri) e la connessa forma di tutela apprestata alle generazioni future. Come si vede, il piano metodologico è distinto, sotto il primo profilo la loro presenza non necessita di un richiamo letterale, ma si ricava dalla natura stessa delle costituzioni democratiche; nel secondo invece sono le norme a indicarci, caso per caso, la presenza, e quindi le forme di tutela approntate per le generazioni future.

Il primo approccio si concentra su una domanda di ricerca molto semplice: *se le generazioni future possano pre-esistere rispetto a qualsivoglia richiamo testuale alle stesse nelle carte costituzionali e se possano quindi essere definite come un elemento implicito delle costituzioni*. In altre parole, muovendosi in questa prospettiva teorica, il contributo prova a tratteggiare sinteticamente alcune linee argomentative di una tutela costituzionale implicita delle generazioni future per il tramite della loro possibile comprensione nel concetto (costituzionale) di popolo.

Il tentativo che si intraprenderà nei paragrafi che seguono si svilupperà attraverso i seguenti passaggi: nel paragrafo 2 si inquadrerà e delimiterà il concetto di 'generazioni future', questo perché senza una definizione chiara e il più possibile univoca dell'oggetto dell'indagine non sarà possibile delineare una tesi delle generazioni future come elemento intrinseco delle costituzioni e, in particolar modo,

* LUISS "Guido Carli". Queste riflessioni rappresentano una prima sintetica elaborazione di una tesi che si svilupperà in un lavoro monografico in corso di completamento.

del concetto di popolo. Nel paragrafo 3 si illustreranno i principali argomenti che sostengono la tesi di una lettura intertemporale del concetto di popolo, a partire dalla difficile definizione costituzionale di questo *essentially contested concept*. Infine nel par. 4 si farà cenno alle conseguenze sul piano istituzionale della tesi esposta, affrontando, per cenni, il tema di una possibile rappresentanza delle generazioni future attraverso le c.d. istituzioni di libertà.

2. IL PRIMO ELEMENTO. SUL CONCETTO DI GENERAZIONI FUTURE: UN TENTATIVO DI DELIMITAZIONE DEL SUO SIGNIFICATO E PRIME RIFLESSIONI INTORNO ALLA LORO TUTELA

Posto che il diritto, creato dall'uomo per regolare l'organizzazione e la vita di una determinata società, ha in sé una specifica dimensione temporale, si svolge cioè nel tempo e ha la tendenza a rivolgersi al futuro, e chiarito come in particolare le costituzioni, norme fondamentali che organizzano la comunità politica di riferimento e identificano i valori intorno ai quali riconoscersi, abbiano l'aspirazione a durare per un tempo lungo o prolungato, si è dimostrato la inscindibile relazione che connette il tempo con il diritto (DWORKIN 1989, p. 383). Questa propensione a rivolgersi al futuro contiene in sé la considerazione delle generazioni future, la cui dimensione giuridica ha formato l'oggetto di riflessioni dottrinali soprattutto a partire da momenti della storia dell'uomo che hanno segnato una rottura rispetto al passato per quanto riguarda l'impatto della novità sugli equilibri eco-sistemici: si pensi appunto all'avvento della tecnica o all'energia nucleare. Ciononostante resta ancora poco chiaro cosa s'intenda, in generale, per generazioni future e soprattutto quale dimensione giuridica riconoscere loro, nelle maglie della storia e delle tradizioni del pensiero giuridico e alla luce del costituzionalismo liberaldemocratico.

Prima di tutto il significato di generazioni future sembra molto confuso e in ogni caso evanescente al di là della riflessione giuridica (PONTARA 2021, p. 23). Ciò, del resto, sembra abbastanza evidente quando si volge lo sguardo all'uso comune di tale sintagma che viene spesso sovrapposto a quello di nuove generazioni. Intorno poi alla loro rilevanza sul piano del discorso giuridico, la riflessione si è concentrata soprattutto su teorie connesse vuoi alla categoria della solidarietà vuoi a quella della giustizia e solo recentemente la letteratura ha fatto riferimento, nella forma di riflessioni sistematiche, alla categoria dei diritti.

Il primo problema è quindi quello che guarda alla definizione. Tale questione è emersa a più riprese nel dibattito e nelle riflessioni giuridiche e filosofiche; per alcuni, infatti, a questo sintagma vengono attribuite definizioni diverse tra loro, che a loro volta incidono sulla natura (individuale o collettiva) dei diritti di cui tali generazioni sarebbero titolari, sulla portata sostanziale degli obblighi previsti dai vari trattati sui diritti umani e sull'azionabilità dei diversi meccanismi di protezione da essi istituiti (SACCUCCI 2023, p. 160); per altri il concetto di generazioni future «non è auto-evidente» considerato che non è possibile individuare una collocazione precisa sulla linea del tempo che ordina più fasi temporali (BIFULCO, D'ALOIA 2008, X).

Per risolvere tale problema, un primo passo potrebbe essere quello di definire, in generale, cosa sia una generazione, anche con l'aiuto di discipline differenti. Una 'generazione' è – convenzionalmente – un insieme di individui esistenti in un dato momento storico e nati entro lo stesso anno o la stessa decade o entro il medesimo lustro. Se si dovesse assumere come punto di partenza questo significato di 'generazione' si comprende come, astrattamente, tale concetto consentirebbe di inferire nel senso di una determinata sovrapposizione fra più generazioni nell'arco di un secolo (nonni/e, padri/madri e figli/e, semplificando). Anche tale lemma, quindi, come la dottrina ha già messo in evidenza, si contraddistingue per avere natura ambigua e polisemica.

Si potrebbe provare, allora, a definire le generazioni future come quell'insieme di individui la cui esistenza non va a sovrapporsi con quella della generazione presente e quindi, semplificando, con le generazioni attualmente in vita (CLAYTON HUBIN 1976, 70). In una accezione leggermente distinta, che potremmo definire di natura *non restrittiva*, rientrano nella categoria tutte quelle persone che non sono ancora in vita ma si crede lo saranno nel tempo. Per questa seconda lettura, pertanto, appartengono alle generazioni future anche quegli individui che ci si aspetta nasceranno nel periodo della nostra esistenza, determinandosi nei fatti una sorta di sovrapposizione temporale tra la nostra generazione (in vita) e quella futura. Per semplificare, se la prima definizione sembrerebbe escludere dal novero delle generazioni future quelle persone che in un certo qual modo abitano il mondo per un periodo temporale comune al nostro, nel secondo caso, e attraverso una lettura non restrittiva del concetto, saranno generazioni future anche le persone che nasceranno durante il nostro periodo di vita. A tale tesi sembra però mancare una portata oggettiva o, anche, sistematica, perché non consente di provare a tenere separato ciò che è in vita da ciò che presumibilmente lo sarà in un tempo futuro, con la conseguenza di includere nelle generazioni future sia individui in vita, sia individui che lo saranno in futuro.

Sebbene l'obiettivo di separare le due generazioni, nuove e future, si scontri con la realtà poiché presumibilmente nell'arco della vita di un individuo ciò che in un dato tempo è futuro (in prospettiva generazioni future), potrebbe poi diventare presente (in prospettiva nuove generazioni), si rende tuttavia necessario provare a sviluppare in astratto una qualche distinzione. Le ragioni sono abbastanza chiare: un conto è teorizzare una tutela di qualcosa e qualcuno che benché lontano dal nostro tempo, esiste; altro è sviluppare una teoria volta alla considerazione (giuridica) di chi non soltanto si troverà presumibilmente in un tempo lontano, ma, rispetto al nostro specifico punto di osservazione, non esisterà nel lasso temporale della nostra vita. Tale separazione, astrattamente semplice e in ogni caso auspicabile, si scontra tuttavia con la realtà naturale del trascorrere del tempo in conseguenza del quale, chiaramente, vi possono essere svariate sovrapposizioni a seconda dello specifico punto temporale adottato dall'osservatore. E dunque, è chiaro come un determinato insieme di individui appartenenti alla generazione futura, assunta in rapporto a un individuo ad esempio di ottant'anni, può non essere più tale in relazione a un individuo più giovane, comunque appartenente alla generazione in vita insieme all'ottantenne, ma

che per ragioni temporali potrà assistere alla nascita di quegli individui, che diventeranno così, in rapporto a quest'ultimo, nuove generazioni (e non quindi generazioni future).

Così posta la questione, e trasposta in termini che guardano alla realtà, essa si contraddistingue per un alto grado di relativismo.

Peraltro, anche l'utilizzo, in chiave sinonimica rispetto alla sua versione al plurale del sintagma 'generazione futura', può aggravare questa confusione di massima, anche perché ci si può ragionevolmente aspettare che in una linea temporale astratta diversi gruppi di generazioni future si possano incontrare.

Separare i due concetti, quello di nuove generazioni e quello di generazioni future, è in ogni caso funzionale a comprendere e valutare tutte le possibili teorie che sono sorte intorno alla loro tutela giuridica e al loro ingresso nel discorso costituzionalistico. Per questa ricerca si è scelto allora, convenzionalmente, di attribuire al sintagma 'generazioni future' il significato comunque restrittivo, identificando, pertanto, con tale espressione un insieme non determinato di persone non ancora in vita, che succederà, nel tempo, alla generazione o generazioni presenti.

Come per la questione del rapporto tra tempo e diritto e, in particolare, tra tempo e costituzione, il dibattito filosofico ha fornito i punti di partenza per porre le basi di una riflessione costituzionale sulle generazioni future. Del resto, è la filosofia che, portata a interrogarsi sul rapporto tra tempo e diritto e sulle conseguenze dell'azione dell'uomo sulla natura ha sollevato il problema della tutela delle generazioni future, principalmente attraverso le categorie della responsabilità e della giustizia. È d'altronde sempre la filosofia ad aver tentato per prima di rispondere all'interrogativo se alle generazioni future debba associarsi una «questione di giustizia che super[i] sia il sentimento storico, sia la nostra retorica della solidarietà» (PALOMBELLA 2008, 4). Sono sorte, così, le prime teorizzazioni sulla giustizia tra generazioni o, anche, giustizia intergenerazionale, a cui ha fatto seguito l'idea, per vero assai distinta, di immaginare situazioni giuridiche soggettive, come diritti fondamentali, in capo a soggetti non ancora esistenti.

I punti teorici sinteticamente esposti possono essere assunti come base per lo sviluppo di una teoria costituzionale delle generazioni future come elemento implicito del concetto costituzionale di popolo i cui principali argomenti verranno esposti sinteticamente nelle righe che seguono.

3. IL CONCETTO COSTITUZIONALE DI POPOLO E IL SUO POSSIBILE PORTATO INTERTEMPORALE: PRIMI ARGOMENTI INTORNO A UNA RILETTURA DI TALE CONCETTO IN BASE AL TEMPO NELLE COSTITUZIONI

Seguendo il tracciato indicato sopra, quello che si vorrebbe provare a sostenere è la comprensione delle generazioni future all'interno del concetto costituzionale di popolo, nel senso quindi che esse possano essere assunte come un elemento implicito delle costituzioni e, in particolar modo, del concetto costituzionale di popolo.

Prima di illustrare sinteticamente gli argomenti a sostegno di questa tesi, sono però necessarie alcune premesse. La prima è che si tratta di una tesi minoritaria perché oggi la maggior parte degli studiosi attribuisce al popolo un significato *super*-sostanziale o anche effettuale, nel senso di connetterlo agli elementi concreti ed esistenti, come cittadini ed elettori. Questa posizione è sorretta, naturalmente, da condivisibili ragioni di ordine democratico. Del resto, provare a includere le generazioni future nel concetto di popolo significherebbe conferire a quest'ultimo attributi astratti che potrebbero ridurre la *vis* democratica del concetto, soprattutto in connessione a istituti come quello della sovranità popolare e quello della rappresentanza democratica.

Come si proverà ad argomentare nel prosieguo della trattazione, in realtà, l'automatismo generazioni future-astrazione/astrazione-violazione del principio della rappresentanza democratica sembra poter essere superato.

La seconda premessa è che lo sviluppo della tesi richiede preliminarmente di provare a definire il rapporto tra tempo e costituzione e tenere in considerazione anche storicità dei testi costituzionali. Soltanto dopo aver chiarito questi due presupposti, qui soltanto per cenni, sarà possibile spiegare perché le generazioni future possono essere considerate un elemento implicito del concetto costituzionale di popolo.

Innanzitutto, il diritto ha in sé un legame peculiare con il tempo: in esso non soltanto si misurano alcune delle caratteristiche delle fonti, come l'efficacia, ma, dal punto di vista più generale, il diritto si esplica nel tempo, spesso, ma non univocamente, guardando al futuro, e quindi, prevedendo e ordinando. Di tutte le branche del diritto, quella costituzionale sembra realizzarsi proprio in questa dimensione temporale che mette in dialogo passato, presente e futuro. La costituzione, infatti, funge da patto tra gli individui di una determinata comunità ed è, quindi, la norma costitutiva di questa (HART 1991, 73 ss.; CRISAFULLI 1975). In tale primo schema d'indagine, poi, oltre alle categorie classiche riconducibili alla dimensione temporale del diritto – come, ad esempio, efficacia, retroattività/irretroattività, reviviscenza –, va tenuta in considerazione la c.d. dimensione teleologica, sempre in rapporto al dato cronologico. In questo senso è stato scritto:

Per chi assuma una cesura categoriale tra essere e dover essere, ed identifichi dover essere e norma, la alternativa tra la concezione della norma come scelta di un futuro o come frutto del passato è improponibile. Il dover essere è, infatti, entrambe le cose; e della norma come scelta di un futuro, così come di ogni altra scelta, è lecito oltretutto chiedere (e offrire) le ragioni, che possono non contenere determinazioni temporali, anche ricercare (e rintracciare) le cause, che sono necessariamente nel passato (L. GIANFORMAGGIO 1997, 527).

La costituzione, quindi, contempla per sua natura sia la dimensione del dover essere, sia la dimensione dell'essere e si contraddistingue per un tempo lungo o, anche, «consolidato» (GIANFORMAGGIO 1997, 539). Ciò sta a indicare, in altre parole, come

in essa non possa operarsi una netta separazione tra l'elemento oggettivo-formale e l'elemento soggettivo-sostanziale: entrambi sono coesenziali ai caratteri che fanno della costituzione la *Grundnorm*.

Un secondo punto guarda poi alla costituzione *anche* come prodotto della storia (v. HEGEL 1954, 377; ONIDA 1984, 92; BÖCKENFÖRDE 2006, 27; MASSA 2020, 275-304; D'AMICO 1997, 73). La dimensione temporale assume quindi nel diritto costituzionale una connotazione peculiare giacché intreccia la questione della continuità dello stato e della validità delle costituzioni (MARTINES 1978, 789; CRISAFULLI 1952, 8 ss.). La costituzione, infatti, intesa non soltanto come atto vigente in un determinato tempo, ma come vero e proprio processo storico, dispiega tutta la sua efficacia in senso intertemporale, in continuità con i concetti di esperienza giuridica e storicità del diritto. Essa, per le note finalità che le sono proprie, *mira a permanere* nel tempo e questo suo perdurare ne è un attributo principale (GHISALBERTI 1962, 140; SPADARO 1998, 343-421; FERRARESE 2002, 98; MORTATI 1962, 140-214), giacché è legato alla nascita e alla estinzione del corpo sociale di riferimento.

Una costituzione [...] è valida sin che è vigente ed è vigente sin che le forze politico-sociali che le hanno dato vita riescono a mantenere stabili nel tempo i valori che ne stanno alla base ed a legittimarla mediante il reiterato e non manipolato consenso dei consociati (MARTINES 790).

Le costituzioni sono, quindi, qualcosa di diverso dal diritto inteso in senso generale, e tale affermazione trova una sua giustificazione anche nella distinta efficacia nel tempo delle prime rispetto al secondo. Le costituzioni, infatti, sono teleologicamente destinate alla durevolezza sebbene non necessariamente all'eternità. L'elemento temporale e quello storico non sono che le premesse necessarie rispetto alla tesi del concetto (costituzionale) di popolo in senso intertemporale (MORTATI 1976, 123; MORTATI 1959, 155; CRISAFULLI 1957, 426-428; LOMBARDI 1941, 192-211; CRISAFULLI-NOCILLA 1977, 787). Tali elementi infatti sembrano consentire, sotto prospettive diverse, di affermare che siamo di fronte a una inclusione implicita delle generazioni future nel patto costituzionale (cfr. SPADARO 2009, 97, 104).

Il popolo, da parte sua, è un concetto polisemico, la cui definizione sembra non soltanto evanescente ma anche oggetto di ricorrenti contestazioni ed evoluzioni. Esso può essere definito, in senso generalissimo, come una comunità politica ordinata a fini generali e va tenuto distinto da quello di nazione, perlomeno in termini di significato. G. Jellinek ricordava che

Qualunque diritto pubblico esiste nell'interesse generale, il quale è identico con la somma degli interessi degli individui, quantunque molto spesso si risolva in un interesse individuale. Innanzitutto l'interesse generale va oltre l'interesse degli

uomini che in un determinato momento formano lo Stato, esso abbraccia al pari l'interesse delle generazioni future; esso si intende nel più lontano avvenire (JELLINEK 1912, 78).

Il concetto di “popolo” è stato oggetto di grande attenzione da parte della dottrina, sin da tempi risalenti (VON SAVIGNY 1886, 47) e ha consegnato allo studioso un quadro di incertezza in particolare sul suo specifico significato, anche in termini giuridici (ROSANVALLON 2005, 18; CELLA 2018; recentemente PINNA 2018; BIFULCO 2025; VOLKMANN 2025; GENTILE 2025 7 ss.; PICCIRILLI 2025 22 ss.).

Le ragioni sembrano peraltro accomunare quanto già scritto in relazione al sintagma ‘generazioni future’. Si tratta, infatti, di un concetto senz’altro polisemico che non soltanto acquisisce plurimi significati a seconda del registro linguistico scelto (e a seconda del sapere che si elegge per indagare il concetto), ma che, anche all’interno del diritto, ha finito per veicolare significati spesso non coincidenti. Questa realtà, ben messa in evidenza in letteratura, si scontra però con alcuni dati abbastanza chiari. Innanzitutto il popolo è anche un concetto costituzionale e come tale appartenente al linguaggio delle costituzioni e del costituzionalismo. Il suo significato va quindi ricercato e ricostruito non soltanto attraverso uno studio storico e della storia del pensiero costituzionale, ma anche in relazione al/i significato/significati di ‘costituzione’.

Poste queste premesse, è innanzitutto possibile sostenere come il significato costituzionale di popolo non possa esaurirsi nella somma dei cittadini che si riconoscono parte di un determinato ordinamento giuridico in un dato momento storico (LEIBHOLZ 1989, 93-94). Questo approccio, pur giustificato dalle ragioni a cui si è fatto cenno in precedenza, sembra non del tutto coerente con il portato intertemporale dei testi costituzionali che tendono a rivolgersi al futuro. Il popolo, infatti, indagato in termini temporali vive un continuo processo dinamico di modificazione interna, ossia di variazione nel tempo dei suoi elementi costitutivi (appunto gli individui afferenti a quella determinata comunità politica di riferimento).

In questa costruzione, sezioni del popolo concreto esprimono nelle forme e nei modi prescritti dalla costituzione la propria volontà: il corpo elettorale, ad esempio.

Molti teorici hanno poi messo in luce come in questa dinamica evolutiva un altro elemento costitutivo possa essere rappresentato da una forma di unità valoriale, così da accostare questa concezione astratta di popolo a quella di nazione. Senza entrare nel merito delle questioni teoriche e storiche che hanno contraddistinto nel tempo l’affermazione di alcuni elementi distorti del concetto di nazione, si ritiene valida la separazione dei due concetti, a partire – forse – da un aspetto teleologico. Se, infatti, con il concetto di nazione, nell’uso che se ne è fatto, si è inteso fare riferimento non tanto a una sorta di *unità* valoriale ma più precisamente a una forma di *omogeneità* per oggetto – e quindi religione, cultura per citare alcuni di questi elementi – nel concetto di popolo, invece, è possibile individuare un insieme plurale di valori che rispecchiano, in concreto, i principi di una determinata costituzione.

Nemmeno la tesi di Crisafulli – secondo cui appartengono al popolo «coloro dei quali può dirsi, alla stregua della posizione complessiva ad essi fatta dal diritto

interno, secondo le mutevoli circostanze di tempo e di luogo, che sono sottoposti al potere, perché integrati nel gruppo di cui questo è [...] espressione» (CRISAFULLI 1952, 43, nt. 52) – rappresenta un vero ostacolo alla concezione intertemporale di tale concetto. L'argomento è abbastanza lineare e ripercorre quanto già postulato sopra: la sottoposizione all'esercizio del potere politico, all'interno di un ordinamento costituzionale, esplica i suoi effetti nel tempo, avendo ragionevolmente, conseguenze anche al di là dello specifico lasso temporale preso in considerazione.

Il passaggio argomentativo è forse ancora più specifico. Sostenere, in altre parole, come anche le generazioni future siano parte del concetto *costituzionale* di popolo vuol dire riconoscere che esse sono un elemento che compone materialmente quel concetto anche oggi, sebbene la loro effettiva esistenza avverrà (o si presume possa avvenire) soltanto nel futuro.

Il popolo allora – si ribadisce: nella sua portata costituzionale – ingloba anche le generazioni che verranno. Tale assunto si pone in linea con l'idea stessa di costituzione. In altre parole, se la costituzione è da intendersi anche come un patto intergenerazionale della società (TREMEL 2019, 49), allora essa ingloberà necessariamente i posteri.

4. UN RITORNO ALLE ISTITUZIONI DI LIBERTÀ?

Le generazioni future possono essere parte del concetto costituzionale di popolo nella forma di un elemento che, sebbene non abbia una sua fenomenologia nel tempo presente, la ha nelle dinamiche del diritto. La loro assenza fenomenologica nel tempo presente e la caratteristica della non identità, tuttavia, non rappresenterebbero più un ostacolo teorico invalicabile. Nella dimensione politico-normativa del concetto costituzionale di popolo, le generazioni future sono invece un elemento necessario del patto costituzionale.

Il problema successivo è capire che forma giuridica attribuire a questo elemento.

Per evitare di finire in un vicolo cieco che oppone alla teoria dei diritti delle generazioni future una impossibilità di fatto di una qualche forma di tutela delle stesse (critica che però oggi si scontra anche con molte disposizioni costituzionali che alle stesse approntano specifiche forme di tutela, proprio a partire dall'art. 9, comma 3 cost. italiana), una strada alternativa che si potrebbe provare a percorrere è quella che guarda alle istituzioni pubbliche e al circuito della rappresentanza democratica, su cui peraltro, in particolare sul secondo punto, la politologia e la filosofia politica riflettono già da tempo.

In questa prospettiva le generazioni future potrebbero essere assunte come centro di imputazione di un interesse costituzionalmente protetto, a carattere autonomo e unitario, che interseca, naturalmente altrettanti interessi a natura concorde come la tutela dell'ambiente, intesa come tutela di quegli elementi necessari alla garanzia di una vita dignitosa nel futuro. Tale interesse troverebbe la sua qualificazione nella dimensione intertemporale del patto costituzionale che lega la comunità politica esistente con la comunità politica che esisterà nel futuro. Garantire gli elementi essen-

ziali per la loro dignitosa esistenza è compito precipuo delle istituzioni politiche del presente. Tale garanzia potrebbe essere sviluppata a partire dalla teoria delle istituzioni di libertà (BARBERA 1975, 58), che potrebbero essere in grado di farsi veicolo, oggi per domani, delle posizioni giuridiche delle generazioni future, realizzando una strategia istituzionale in grado di garantire complessivamente la tutela di queste ultime nelle dinamiche sociali presenti, integrando le generazioni future come un ulteriore elemento del conflitto sociale.

In questo modo sarebbe possibile porre al centro delle dinamiche di tutela delle generazioni future le istituzioni pubbliche, a partire proprio dagli organi rappresentativi del popolo. Secondo tale lettura, si potrebbe dunque tentare di risolvere la questione che guarda alla tutela (costituzionale) delle generazioni future in una diversa prospettiva teorica che supera, decisamente, la teoria delle situazioni giuridiche soggettive per abbracciare, invece, una prospettiva per così dire politica e istituzionale, e che guardi, sulla scia di quanto già teorizzato da Barbera, a quelle istituzioni che completano la teoria delle libertà. Si potrà provare a costruire una forma di tutela in concreto delle generazioni future a partire da quelle istituzioni di libertà che saranno chiamate a garantire, con decisioni assunte nel tempo presente, le posizioni giuridiche anche soggettive di cui quelle saranno titolari in futuro.

BIBLIOGRAFIA DELLE OPERE CONSULTATE

- ARCOLEO G. (1904), *Diritto costituzionale. Dottrina e Storia*, II ed. riveduta, Napoli.
- BARANGER D. (2000), *Temps et constitution*, in *Droits*, n. 30, 52.
- BIFULCO R., D'ALOIA A. (2008), *Le generazioni future come nuovo paradigma del diritto costituzionale*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teoria e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, Jovene.
- BIFULCO R. (2025), “Identità senza differenze”: sul concetto di popolo nelle democrazie costituzionali, in *Rivista Trimestrale di diritto pubblico*, n. 3.
- BÖCKENFÖRDE E.W. (2006), *Stato, costituzione, democrazia. Studi di teoria della costituzione e di diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè.
- CANNADA-BARTOLI E. (1972), *Interesse* (dir. amm.), in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXII, Milano, Giuffrè.
- CARUSO C. (2016), *Le forme di partecipazione: le associazioni ambientaliste*, in B. CARAVITA DI TORITTO, L. CASSETTI, A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Bologna, Il Mulino.
- CELLA G.P. (2018), *Il popolo tra invenzione e finzione*, in *Stato e Mercato*, n. 112(1).
- CIARAMELLI F. (2017), *Responsabilità per le generazioni future: la funzione del diritto*, in F. CIARAMELLI, F.G. MENGA (a cura di), *Responsabilità verso le generazioni future. Una sfida al diritto all'etica e alla politica*, Napoli, Editoriale scientifica.
- CLAYTON HUBIN D. (1976), *Justice and Future Generations*, in *Philosophy & Public Affairs*, vol. 6, n. 1.
- CRESTI M. (1992), *Contributo allo studio della tutela degli interessi diffusi*, Milano, Giuffrè.
- CRISAFULLI V. (1952), *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, Giuffrè.
- CRISAFULLI V. (1957), *La sovranità popolare nella costituzione italiana*, in *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando*, Volume Primo, Padova, Cedam, 426-428.
- CRISAFULLI V. (1975), *Costituzione*, in *Enciclopedia del Novecento*, Roma, Treccani.

- CRISAFULLI V. (2023), *Lezioni di diritto costituzionale, I, Introduzione al diritto costituzionale italiano*, Padova, Cedam, ristampa del 2023.
- CRISAFULLI V., NOCILLA D. (1977), *Nazione*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXVII, Milano, Giuffrè.
- CROSA E. (1952), *Il concetto di costituzione nell'antichità classica e la sua modernità*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, Giuffrè.
- D'AMICO M. (1997), *Riflessioni sulla nozione di tempo nel diritto costituzionale*, in *Jus*, 73.
- DE SIMONE S. (1953), *Contributo all'analisi giuridica della nozione di popolo, con particolare riferimento allo Stato italiano*, Milano, Giuffrè.
- DWORKIN R. (1989), *L'impero del diritto*, Milano, Il Saggiatore.
- FERRARESE M.R. (2002), *Il diritto al presente. Globalizzazione e tempo delle istituzioni*, Bologna, Il Mulino.
- FERRERO L. (1993), *La teoria dell'identità personale di Parfit e l'utilitarismo*, in *Annali del Dipartimento di Filosofia – Università di Firenze*, n. IX, 161-196.
- GENTILE V. (2025), *Sovranità intergenerazionale: concezione politica di popolo e reciprocità verticale un esame critico*, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, n. 2.
- GHISALBERTI C. (1962), *Costituzione (dottrine generali)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XI, Milano, Giuffrè.
- GHISALBERTI C. (1977), *Storia costituzionale d'Italia, 1848/1948*, vol. II, Bari, Laterza.
- GIANFORMAGGIO L. (1997), *Tempo della costituzione. Tempo della consolidazione*, in *Politica del diritto*, n. 4.
- GRASSI S. (2008), *Ambiti della responsabilità e della solidarietà intergenerazionale: tutela dell'ambiente e sviluppo sostenibile*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teoria e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, Jovene.
- GRECO T. (2018), *Da dove vengono i diritti delle generazioni future?*, in *Etica & Politica / Ethics & Politics*, XX, 1.
- HART H.L.A. (1961), *The Concept of Law*, Oxford, Oxford University Press.
- HART H.L.A. (1973), *Rawls on Liberty and Its Priority*, in *The University of Chicago Law Review*, n. 3.
- HEGEL G.G.F. (1954), *Lineamenti di filosofia del diritto. Tradotti da F. Messineo*, con le note alla filosofia del diritto tradotte da A. Plebe, Nuova edizione, Bari, Laterza.
- JELLINEK G. (1912), *Sistema dei diritti pubblici subbiettivi*, trad. it. riveduta dall'autore sulla seconda ed. tedesca a cura di G. VITAGLIANO, Milano, Società Editrice Libreria.
- LAVAGNA C. (1953), *Basi per uno studio delle figure giuridiche soggettive contenute nella costituzione italiana*, Padova, Cedam.
- LEIBHOLZ G. (1989), *La rappresentazione della democrazia*, Milano, Giuffrè.
- LOMBARDI G. (1941), *Su alcuni concetti del diritto pubblico romano: civitas, populus, res publica, status rei publicae*, in *Archivio Giuridico "Filippo Serafini"*, II.
- LUCIANI M. (2008), *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teoria e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, Jovene.
- MANFREDI G. (2014), *Interessi diffusi e collettivi (diritto amministrativo)*, in *Enciclopedia del diritto, Annali*, vol. VI, Milano, Giuffrè.
- MARTINES T. (1978), *Prime osservazioni sul tempo nel diritto costituzionale*, in *Scritti in onore di Salvatore Pugliatti*, Milano, Giuffrè.

- MASSA M. (2020), *Prospettiva storica e concezioni della Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2.
- MENGA F. (2016), *Lo scandalo del futuro. Per una giustizia intergenerazionale*, Roma, Carocci.
- MODUGNO F. (1989), *Costituzione*, I, *Teoria generale*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, Treccani.
- MORRONE A. (2021), *La Corte costituzionale come giudice dell'esperienza giuridica*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1.
- MORTATI C. (1959), *La persona, lo stato e le comunità intermedie*, Torino, Giappichelli.
- MORTATI C. (1962), *Costituzione* (Dottrine generali), in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XI, Milano, Giuffrè.
- MORTATI C. (1976), *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo I, IX edizione, Padova, CEDAM.
- NIGRO M. (1987), *Le due facce dell'interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza*, in *Il Foro Italiano*, 5.
- ONIDA V. (1984), *I principi fondamentali della Costituzione italiana*, in A. BARBERA, G. AMATO (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino.
- PALOMBELLA G. (2008), *Ragioni di giustizia, diritti e generazioni future*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teoria e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, Jovene.
- PARFIT D. (1984), *Reasons and Persons*, Oxford, Oxford University Press [ristampa con ulteriori correzioni, 1987; trad. it.: *Ragioni e persone*, trad. it. di R. RINI, Milano, Il Saggiatore, 1989].
- PARFIT D. (2016), *Can We Avoid the Repugnant Conclusion?*, in *Theoria*, n. 82.
- PARFIT D. (2017), *Future People, the Non-Identity Problem, and Person-Affecting Principles*, in *Philosophy & Public Affairs*, n. 2.
- PICCIRILLI G. (2025), *Living Segment Of The People, Costituzioni e generazioni future. Spunti dalla lettura del volume di Alessandro Ferrara*, in *Rivista Internazionale Di Filosofia Del Diritto*, n. 1.
- PONTARA G. (2021), *Etica e generazioni future*, Bologna, Il Mulino.
- RAWLS J. (1999), *A Theory of Justice*, Revisited Edition, Great Britain, Harvard University Press [trad. it.: *Una teoria della giustizia*, VII ed., trad. U. SANTINI, rev. e cura di S. MAFFETTONE, Milano, Feltrinelli, 2022].
- ROSANVALLON P. (2005), *Il popolo introvabile. Storia della rappresentanza democratica in Francia*, Bologna, Il Mulino.
- SACCUCCI A. (2023), *La tutela degli interessi delle future generazioni nei trattati sui diritti umani: ambito, limiti e prospettive di sviluppo*, in M. FRULLI (a cura di), *L'interesse delle generazioni future nel diritto*, Napoli, Editoriale scientifica.
- SCHEFFLER S. (2020), *Why Worry about Future Generations*, Oxford, Oxford University Press.
- SCUDIERO M. (2008), *Generazioni future e valori costituzionali: tra diritto e morale*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teoria e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, Jovene.
- SORDI B. (2008), *Interesse legittimo*, in *Enciclopedia del diritto, Annali*, vol. II-2, Milano, Giuffrè.
- SPADARO A. (1998), *Dalla Costituzione come "atto" (puntuale nel tempo) alla Costituzione come "processo" (storico). Ovvero dalla continua 'evoluzione' del parametro costituzionale attraverso i giudizi di costituzionalità*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3.
- SPADARO A. (2008), *L'amore dei lontani: universalità e intergenerazionalità dei diritti fondamentali fra ragionevolezza e globalizzazione*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto*

per il futuro. Teoria e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale, Napoli, Jovene.

TREMMEL J.C. (2009), *A Theory of Intergenerational Justice*, Londra, Earthscan.

TREMMEL J.C. (2019), *Whose Constitution? Constitutional Self-Determination and Generational Change*, in *Ratio Juris*, vol. 32, no. 1, March, 49.

VISSER'T HOOFT, H.PH. (1987), *The Theory of Justice and our Obligations towards Future Generations*, in *Archiv für Rechts – und Sozialphilosophie / Archives for Philosophy of Law and Social Philosophy*, n. 1.

VOLKMANN U. (2025), *Volk revisited. Oder: Wer order was trägt die Demokratie?*, Mohr Siebeck, Tübingen.

VON SAVIGNY C. (1886), *Sistema del diritto romano attuale*, trad. dall'originale di V. SCIALOJA, I.

LA TUTELA DELL'AMBIENTE «ANCHE NELL'INTERESSE DELLE FUTURE GENERAZIONI»: A PROPOSITO DELLA VALUTAZIONE DI IMPATTO GENERAZIONALE

Giacomo Palombino*

1. NOTE INTRODUTTIVE

“Ambiente” e “generazioni future” possono considerarsi, nell’ambito del linguaggio giuridico, concetti complementari. Già le prime dichiarazioni internazionali approvate a partire dagli anni Settanta, infatti, hanno accolto l’idea per cui la tutela dell’ambiente sia da considerarsi intrinsecamente connessa a quella dei tempi avvenire¹. D’altronde, specialmente se si accoglie una visione antropocentrica dell’ambiente, quest’ultimo costituisce un prerequisito dell’esistenza – e dunque dei diritti – dell’individuo, ragion per cui la sua conservazione nel tempo può essere declinata non solo al fine di proteggere chi già esiste ma, appunto, anche coloro che esisteranno (BIFULCO 2008).

La modifica dell’art. 9 della Costituzione italiana muove esattamente in questa direzione. Non può considerarsi un caso, infatti, che, al momento di introdurre tra i principi fondamentali un riferimento espresso alla tutela dell’ambiente, il legislatore costituzionale abbia deciso di evidenziare come la stessa debba essere posta in essere «anche nell’interesse delle future generazioni». Come è stato da molti sottolineato, d’altronde, un’impostazione di questo tipo rappresenta la cristallizzazione di una consolidata giurisprudenza². È stata anzitutto la Consulta, negli anni, attraverso la configurazione di una copertura costituzionale della tutela dell’ambiente nel prisma del diritto alla salute (PAPA 2024), ad aver più volte evidenziato come una tutela di questo tipo andasse assicurata “anche” a vantaggio delle future generazioni, così

* *Centro de Estudios Políticos y Constitucionales* di Madrid.

¹ Più nello specifico, si fa riferimento alla Dichiarazione di Stoccolma del 1972, al Rapporto Brundtland del 1987 e alla Dichiarazione di Rio del 1992.

² In particolare, la dottrina si è soffermata sulla efficacia dichiarativa o costitutiva della riforma (DI SALVATORE 2022).

tratteggiando i contorni di quello che la stessa Corte è poi arrivata a qualificare come «principio di equità intergenerazionale»³.

Tuttavia, la revisione del 2022 può essere intesa come il sintomo di un'esigenza ulteriore rispetto a quella di dar luogo alla mera cristallizzazione di un principio già affermatosi per via pretoria. Grazie al nuovo terzo comma dell'art. 9 Cost., infatti, la tutela delle generazioni future termina di essere esclusivamente un parametro del giudice costituzionale e mira a convertirsi anche in un criterio delle politiche pubbliche, ossia un elemento di cui il decisore politico è chiamato a tener conto nello svolgimento del suo mandato. In altre parole, se prima della legge costituzionale n. 1 del 2022 l'esigenza di proteggere il futuro aveva acquisito rilevanza giuridica, principalmente, sotto forma di *limite* da far valere in sede giurisprudenziale (MAZZINA 2008), la nuova formulazione dell'art. 9 Cost. la converte in un *fine*, quantomeno tentando di anticipare l'obbligo di garantire tale tutela e trasferire la responsabilità della sua corretta realizzazione in capo al legislatore e, in generale, al decisore politico.

È proprio in questa direzione che alcuni ritengono che l'introduzione della c.d. Valutazione di impatto generazionale delle leggi (d'ora in avanti, VIG) vada letta quale attuazione della revisione costituzionale del 2022. Si tratta, come è noto, di un meccanismo introdotto dall'art. 4 della Legge n. 167 del 10 novembre 2025, recante «Misure per la semplificazione normativa e il miglioramento della qualità della normazione e deleghe al Governo per la semplificazione, il riordino e il riassetto in determinate materie», che mira proprio a consentire al Governo di «valutare gli effetti nel lungo periodo delle politiche pubbliche e, in particolar modo, di quelle che possono avere rilevanti costi di tipo ambientale o sociale»⁴.

Nelle pagine che seguono si proverà a riflettere su questo meccanismo e, più in generale, sulle prospettive di quello che, in un certo senso, può definirsi un cambio di paradigma; e cioè, detto diversamente, si ragionerà sulla possibilità che la tutela delle generazioni future possa essere anticipata al momento decisionale e non trovare più traduzione esclusivamente grazie all'intervento della Consulta.

2. LA TUTELA DELLE GENERAZIONI FUTURE OLTRE LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

Per ragionare su questi temi pare opportuno prendere le mosse da quello che è stato generalmente considerato un limite alla possibilità che il decisore politico possa realmente avere cura, nell'esercizio del suo mandato, dei tempi avvenire (THOMPSON 2010). Ci si riferisce al concetto di *presentismo* e all'idea per cui i sistemi democratici siano intrinsecamente parziali a favore del presente. Più nello specifico, si tratta della

³ In realtà, ciò non è avvenuto solo in materia di salvaguardia dell'ambiente ma anche avendo riguardo all'equilibrio di bilancio e alla sostenibilità del debito pubblico (PALOMBINO 2022). Tra le altre, cfr. sent. n. 18 del 2019 della Corte costituzionale.

⁴ Cit. Equità tra generazioni e inclusione di genere nelle leggi: introdotte le valutazioni di impatto, in: <https://www.programmagoverno.gov.it/it/notizie/equita-tra-generazioni-e-inclusione-di-genere-nelle-leggi-introdotte-la-valutazione-di-impatto-generazionale-e-quella-di-impatto-di-genere/>.

circostanza per cui il decisore politico tende a formulare i propri programmi e adottare le sue scelte con il principale scopo di intercettare i bisogni e le richieste della contingenza, cioè di chi già esiste; bisogni che spesso sono intesi – soprattutto in materia ambientale ed economica – come non coincidenti (almeno virtualmente) con “l’interesse” delle generazioni future a cui fa riferimento l’art. 9 Cost. Negli ultimi anni, soprattutto nell’ambito delle politiche europee dirette alla realizzazione della transizione verde, è infatti maturata la convinzione che l’attenzione ai tempi avvenire si ponga in netta contrapposizione con gli interessi delle generazioni presenti, soprattutto in virtù dei sacrifici – spesso considerati eccessivi – richiesti a queste ultime nella direzione di raggiungere specifici obiettivi (su tutti, quelli di decarbonizzazione).

In realtà, ponendosi da una prospettiva costituzionale, il *presentismo* – che, come è evidente, è concetto dai contorni più politologici che giuridici – può trovare una declinazione nei principi costituzionali, in particolare attraverso il prisma della sovranità popolare. Se si ragiona adottando questo punto di vista, è in un certo senso richiesto che chi adotta la legge, o ne promuove l’adozione, dia ascolto a chi già esiste, nella misura in cui l’espressione del voto – e quindi la preferenza per un determinato programma elettorale – equivale anche al tentativo di favorire l’implementazione di determinate politiche. Ciò spetta, di conseguenza, alle generazioni presenti e, a ben vedere, neppure a tutte le generazioni presenti, se si tiene conto dei requisiti dell’elettorato attivo e dei criteri anagrafici che li contraddistinguono.

A questa impostazione, tuttavia, se ne aggiunge un’altra, non necessariamente contrapposta, che permette di ragionare sul “riavvicinamento” del sistema democratico a un modello che tenga conto anche dei tempi avvenire. Il principio di solidarietà svolge, senza alcun dubbio, un ruolo essenziale in questa cornice, soprattutto se si tiene conto della dottrina che ritiene come tale principio vada letto anche in un’ottica intergenerazionale (ZAGREBELSKY 2017), per non parlare della giurisprudenza e dei testi normativi che, proprio facendo leva sul principio di solidarietà, affermano la base giuridica della tutela delle generazioni future.

Nell’ambito delle riflessioni che muovono in questa direzione, maggiore pragmatismo si percepisce in quella lettura che tenta di affermare come il decisore politico sia chiamato a tener conto delle generazioni future nella misura in cui queste ultime già compongono la comunità a cui esso rivolge il suo operato. I meccanismi che governano le fonti del diritto, infatti, dimostrano come la principale dimensione temporale a cui le stesse rivolgono i loro effetti sia proprio il futuro, idea che si traduce nel testo dell’art. 11 delle disposizioni preliminari al codice civile, secondo cui la legge «non dispone che per l’avvenire». Non è un caso, d’altronde, che al momento di descrivere il contenuto di un atto normativo si ricorra, anche nel linguaggio comune, al verbo “prevedere”, il che conferma l’idea che il decisore politico sia chiamato ad operare guardando ai tempi avvenire⁵.

⁵ Proprio ragionando in questi termini, autorevole dottrina (MARTINES 1978) ha in passato definito il legislatore come «uomo del futuro», nella misura in cui il suo operato non mira a regolare il passato

Dalle considerazioni svolte, pertanto, emerge come ciò che opera *nel* futuro non sempre operi anche *per* il futuro, ragion per cui, attraverso i principi costituzionali, si delinea un quadro di interessi, talvolta contrapposti, che meritano di essere ricondotti ad unità: da un lato, l'atteggiamento presentista del decisore politico, dall'altro lato, l'esigenza di orientare le sue scelte a vantaggio di un interesse generale da attribuire a una comunità che è più ampia di quella composta da chi già esiste.

Nel corso degli anni, questa "tensione" è stata ricondotta dalla Corte costituzionale all'interno di uno schema di bilanciamento. In particolare, la giurisprudenza sul punto lascia intendere – d'accordo con quanto si osservava in precedenza – come il presentismo non rappresenti una patologia del sistema democratico, bensì lo diviene quando le scelte del decisore politico sono tali da circoscrivere i loro effetti favorevoli in un limitato arco temporale e, allo stesso tempo, da trasferire nel futuro effetti non solo sfavorevoli, ma del tutto sproporzionati rispetto ai vantaggi offerti alle generazioni presenti. La riflessione sull'ambiente, in questo, è paradigmatica. Il danno ambientale (almeno secondo una lettura antropocentrica, che cioè tiene conto delle sue ripercussioni sull'individuo), normalmente, si manifesta nel lungo periodo, nel senso che le conseguenze in termini ambientali di una specifica scelta possono misurarsi solo con il passare del tempo; al contrario, le ragioni che portano a quelle scelte spesso – e paradossalmente – "accontentano" un bisogno contingente.

Proprio la giurisprudenza costituzionale pare aver definito una chiave di questo bilanciamento o, se si vuole, una formula idonea a fondare giuridicamente la tutela di coloro che ancora non esistono. Tale soluzione si rinviene nel ricorso frequente all'avverbio "anche"⁶, impostazione poi ripresa, come è evidente, dal legislatore costituzionale nella formulazione dell'art. 9, comma 3, Cost. Nelle argomentazioni avanzate dalla Consulta nel tempo, infatti, le generazioni future in nessun caso appaiono quali esclusive destinatarie delle garanzie di volta in volta riconosciute, bensì sono richiamate dai giudici costituzionali quale argomento *ad adiuvandum*. In altre parole, l'impostazione generalmente assunta è quella secondo cui l'ambiente vada tutelato per garantire coloro che lo vivono nell'oggi, senza tralasciare che la medesima misura andrà a vantaggio *anche* di chi verrà domani. In questo modo, il punto di equilibrio tra presentismo e cura dei tempi avvenire è rintracciato nella inevitabile coincidenza di interessi tra generazioni presenti e future, e non nella loro contrapposizione.

– a cui invece si rivolge il giudice – e neanche il presente – dimensione temporale da attribuire al potere esecutivo – ma ha appunto riguardo ai tempi avvenire.

⁶ Infatti, dalla giurisprudenza costituzionale in materia sembra emergere come la Corte abbia pienamente captato quel «processo evolutivo diretto a riconoscere una nuova relazione tra la comunità territoriale e l'ambiente che la circonda, all'interno della quale si è consolidata la consapevolezza del suolo quale risorsa naturale eco-sistemica non rinnovabile, essenziale ai fini dell'equilibrio ambientale, capace di esprimere una funzione sociale e di incorporare una pluralità di interessi e utilità collettive, anche di natura intergenerazionale», cit. sent. della Corte costituzionale n. 179 del 2019. In questo stesso senso, cfr. anche le sentenze della Corte costituzionale n. 210 del 2014 e n. 71 del 2020. Più recentemente, il tema è stato affrontato anche dal punto di vista della giustizia ordinaria e, più nello specifico, in materia di contrasto al cambiamento climatico (PAPA 2025).

D'altronde, se non si adottasse un'impostazione di questo tipo, il ragionamento si scontrerebbe, inevitabilmente, con le molteplici perplessità che contraddistinguono il dibattito sulla tutela dell'avvenire e cioè, nello specifico, l'inesistenza dei soggetti futuri e quindi l'impossibilità di riconoscere loro la titolarità di situazioni soggettive.

Posta la questione in questi termini, allora, ciò che l'avverbio "anche" permette di individuare – nella giurisprudenza e adesso nei principi fondamentali della Costituzione – non è tanto la tutela in sé di chi ancora non esiste, bensì la protezione intergenerazionale dei diritti, il cui nucleo essenziale, nonostante le evoluzioni che caratterizzano e caratterizzeranno la società, è destinato a rimanere sempre il medesimo (SPADARO 2008). Ciò conferma, detto diversamente, la intrinseca natura intergenerazionale della salvaguardia dell'ambiente, la cui attuazione permette di offrire una serie di garanzie che si riflettono inevitabilmente sulle generazioni future⁷.

Su questi presupposti, il quesito che sorge è se un'impostazione di questo tipo, che trova origine nel bilanciamento operato dalla giurisprudenza, possa riprodursi nella fase, per così dire, della decisione politica, con lo scopo, come pare suggerire la revisione dell'art. 9 Cost., di rendere la tutela delle generazioni future non più esclusivamente un limite delle politiche pubbliche, bensì un fine delle stesse. È in questo contesto che merita interesse il meccanismo della Valutazione di impatto generazionale, che ponendosi come strumento di analisi preventiva dei provvedimenti del governo, diretto proprio a verificare l'impatto intergenerazionale degli stessi, pare muovere in questa direzione.

3. LA VALUTAZIONE DI IMPATTO GENERAZIONALE: LIMITI E PROSPETTIVE

La Valutazione di impatto generazionale prevista dall'art. 4 della legge n. 167 del 2025 non costituisce un *unicum* a livello comparato. Quello introdotto nell'ordinamento italiano, infatti, va annoverato tra i meccanismi di *youth check* che altri ordinamenti, anche europei, già prevedono (MONTI 2022)⁸. Come evidenziato da alcuni (BARTOLUCCI 2024), tuttavia, la VIG si contraddistingue nella misura in cui l'obiettivo della sua istituzione non mira a verificare l'impatto della legislazione esclusivamente sulle giovani generazioni – come avviene nella maggior parte dei casi ad oggi esistenti – ma amplia l'orizzonte temporale di questo meccanismo facendo espresso riferimento alle generazioni future.

Proprio su questo punto, nel tentativo di offrire un commento alla previsione di tale meccanismo e ai termini della sua costruzione legislativa, è interessante soffermarsi sul primo comma dell'art. 4 della l. n. 167, dove si afferma che «Le leggi

⁷ Tale lettura si legge nella sentenza della Corte costituzionale federale tedesca del 2021 in materia climatica, dove i giudici, pur affermando di non poter riconoscere la titolarità di diritti in capo a soggetti futuri, riconoscono che la tutela dei diritti si proietta inevitabilmente nel tempo, costituendo una garanzia anche per le generazioni avvenire (PALOMBINO 2024).

⁸ In particolare, meccanismi di questo tipo si rinvencono in Belgio dal 2008, in Austria dal 2013 e in Germania dal 2017.

della Repubblica promuovono l'equità intergenerazionale anche nell'interesse delle generazioni future». L'intento del nuovo strumento, e l'attenzione ai tempi avvenire, è dunque ben individuato nella prima disposizione dell'articolo, anche se non può non segnalarsi una certa imprecisione, dal punto di vista terminologico, della sua formulazione. In particolare, il ricorso all'avverbio "anche" – probabilmente fatto proprio per segnalare la continuità con l'art. 9, comma 3, Cost. – è in questo caso poco pertinente, nella misura in cui il concetto di "equità intergenerazionale" già fa riferimento alle future generazioni. Si tratta, probabilmente, di una svista del legislatore, nella misura in cui voleva forse intendere che la Repubblica promuove l'equità "intra-generazionale", e non "inter-generazionale", concetti che trovano chiara distinzione, tra l'altro, nella giurisprudenza; con la prima espressione, infatti, si intende proprio la relazione tra generazioni esistenti, con particolare riguardo al rapporto tra "vecchie" e "nuove" generazioni – come di consueto avviene negli altri ordinamenti che prevedono meccanismi simili. Solo leggendo la disposizione in questi termini, invero, riacquisterebbe senso l'ulteriore passaggio su cui in precedenza – facendo riferimento alla giurisprudenza costituzionale e al testo dell'art. 9, comma 3, Cost. – ci si è focalizzati, cioè «anche nell'interesse delle generazioni future».

Al di là di questa osservazione, è il comma 2 ad introdurre il contenuto della VIG, dove si legge che questa «costituisce uno strumento informativo che consiste nell'analisi preventiva degli atti normativi del Governo, ad esclusione dei decreti-legge, in relazione agli effetti ambientali o sociali indotti dai provvedimenti, ricadenti sui giovani e sulle generazioni future, con particolare attenzione all'equità intergenerazionale». Sono diversi gli elementi che meritano di essere analizzati.

Anzitutto, emerge come la VIG abbia riguardo esclusivamente agli atti normativi del Governo, dunque non si applica, almeno per ora, ai lavori delle Camere. Ciò si pone in linea, a dire il vero, con la maggior parte degli altri meccanismi rinvenibili a livello comparato, anche se è stato da alcuni sottolineato come l'auspicio è che strumenti simili possano trovare spazio anche a livello parlamentare⁹. In questa prospettiva, non può tralasciarsi, tuttavia, un dato di grande rilevanza, e cioè come siano sottratti al filtro – almeno informativo – di tale valutazione i decreti-legge. Sul punto, un'eccezione di questo tipo avrebbe senso se il ricorso a tali decreti avvenisse in totale conformità con le esigenze costituzionali che ne legittimano l'adozione; in questo caso, infatti, la ragione della loro esclusione si sarebbe potuta rinvenire nelle esigenze di celerità che in qualche modo richiede il medesimo art. 77 Cost. Tuttavia, è noto come il decreto-legge abbia ormai occupato uno spazio, nell'ambito delle fonti normative, più ampio della circoscritta area del provvedimento di emergenza, ragion per cui la VIG pare riferirsi quasi esclusivamente ai disegni di legge del Governo, e dunque alla sua funzione di iniziativa legislativa. Risulta, infatti, altrettanto complesso che i decreti legislativi *ex art. 76* possano essere sottoposti al vaglio informativo

⁹ Meccanismi di questo tipo, a livello parlamentare, si rinvencono per ora in Finlandia (il *Committee for the future*) e in Germania (il *Parliamentary Advisory Council for Sustainable Development*).

della valutazione, tenuto conto che, in quel caso, l'esecutivo è chiamato a muoversi in un perimetro già delineato dalle Camere. Sembra dunque doversi intendere, detto diversamente, che la VIG non possa trovare applicazione in questo caso in quanto, se la ragione della sua istituzione è costituire un filtro all'azione del Governo, se la si applicasse anche ai decreti *ex art. 76 Cost.* si finirebbe per estenderne l'efficacia ai lavori parlamentari.

Altro elemento di indubbio interesse è costituito da quello che può considerarsi il criterio che legittima l'attivazione della VIG. Si legge infatti che l'analisi preventiva dei provvedimenti debba avvenire «in relazione agli effetti ambientali o sociali» da essi indotti. A generare alcune perplessità è l'utilizzo della congiunzione disgiuntiva (*o*), anziché di quella aggiuntiva (*e*). Così come scritta, infatti, la disposizione pare sottintendere che le conseguenze di tipo ambientale vadano tenute distinte da quelle di carattere sociale, non tenendo conto di come, in realtà, si tratti di un binomio inscindibile¹⁰ o comunque, in assenza di ulteriori specificazioni, risulta complesso intendere in che modo, nei casi di volta in volta esaminati, i due ambiti vadano tenuti distinti; e soprattutto, se l'intenzione è realmente quella di tenerli distinti, ci si chiede che tipo di bilanciamento debba porsi in essere, in sede di valutazione, qualora emergessero entrambi i tipi di effetti nel medesimo provvedimento (si pensi ancora, per esempio, agli obiettivi di decarbonizzazione, che potrebbero porsi nella macro-area *ambiente*, e ai relativi costi economici, che potrebbero intendersi come ricaduta *sociale*). Allo stesso tempo, potrebbe sorgere anche il dubbio che si volesse porre su piani effettivamente contrapposti, ma paralleli, una visione eco-centrica (da riferire al termine *ambiente*) e una antropocentrica (da attribuire agli effetti *sociali*).

Una lettura di questo tipo è, però, da escludersi se si tiene conto che lo scopo della VIG è offrire uno strumento di tutela rispetto agli effetti della legislazione «ricadenti sui giovani e sulle generazioni future»; deve dunque intendersi, sostanzialmente, che la norma si ponga in linea con la visione antropocentrica accolta nel tempo dalla Consulta e (almeno così pare orientarsi la dottrina)¹¹ dal nuovo comma dell'art. 9 Cost. Certo è che, in quest'ultimo passaggio citato, l'articolo corregge quella che, precedentemente, si è definita una «svista», menzionando espressamente giovani e future generazioni; in questo caso sì, utilizzando la congiunzione aggiuntiva, e dunque recuperando (almeno apparentemente) il senso dell'avverbio *anche*, così come già analizzato. Tuttavia, non è chiaro il significato dell'inciso successivo, quando si evidenzia che l'implementazione della VIG vada assicurata «con particolare attenzione all'equità intergenerazionale». In altri termini, pare che la legge abbia voluto individuare diversi punti di interesse, in qualche misura disgiunti tra loro, favorendo una visione non omogenea di quello che invece pare

¹⁰ Come, tra l'altro, suggerisce l'art. 41, comma 3, Cost., dove si legge che «La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a *fini sociali e ambientali*».

¹¹ Anche se, sul punto, non mancano ricostruzioni in senso opposto (FATTIBENE 2022).

costituire un problema unitario: valutare l'impatto della legislazione, in termini sociali e ambientali, a vantaggio delle nuove e delle future generazioni. La redazione della norma avrebbe potuto evitare, dunque, di menzionare nuovamente l'equità intergenerazionale (anche se in questo caso il senso del concetto pare rispettato) da intendersi intrinseco alla stessa misura che si è adottata.

Il successivo terzo comma offre sommarie indicazioni su come la VIG opererà all'interno dell'ordinamento. Si apprende, in particolare, che la stessa verrà «effettuata nell'ambito dell'analisi di impatto della regolamentazione prevista dall'art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246», secondo criteri e modalità individuati dal Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con l'autorità politica delegata in materia di giovani. Ciò costituisce, probabilmente, il principale limite dello strumento in esame – limite che, si badi bene, può attribuirsi anche ad altri meccanismi di *youth check* esistenti nel panorama comparato: se l'intento dell'art. 4 della legge n. 167/2025 è quello di porre un limite al presentismo del decisore politico, ci si chiede in che modo la VIG possa sortire degli effetti desiderabili nel momento in cui è il medesimo decisore a stabilirne criteri e modalità. A ciò pare porre un “correttivo” il comma 4, dove si legge che «La VIG è, in ogni caso, necessaria se l'atto normativo determina effetti significativi di tipo ambientale o sociale a carico dei giovani e delle generazioni future». Anche in questo caso, tuttavia, non è chiaro il senso della norma: se vi è già consapevolezza circa le ricadute in termini intergenerazionali di un provvedimento, ci si domanda a quale scopo dovrebbe ricorrersi alla VIG, che costituisce esattamente lo strumento deputato a valutare l'esistenza di tali ricadute nel tempo.

Alla luce di questa analisi, si ritiene che la VIG costituisca uno strumento imperfetto, sia per i termini in cui è stato previsto, sia per le modalità in cui dovrebbe svolgersi il suo funzionamento. Tuttavia, ciò non esclude che si tratti di un'importante innovazione dell'ordinamento giuridico. Per quanto siano molteplici i dubbi che esso possa sortire gli effetti desiderati, resta il fatto che la VIG rappresenti quantomeno il prototipo di un meccanismo che, auspicabilmente, potrà essere ulteriormente sviluppato.

Anzitutto, ciò dovrebbe avvenire definendo per legge i criteri e le modalità della valutazione, sottraendo tale onere al Presidente del Consiglio. Inoltre, la realizzazione della valutazione – che al momento pare essere affidata all'Osservatorio per l'impatto generazionale istituito presso la Presidenza del Consiglio – andrebbe esternalizzato rispetto al circuito politico, affidandolo, per esempio, a un'autorità indipendente. In questa direzione, conservando la funzione informativa della Valutazione, sarebbe interessante anche riflettere su meccanismi che – seppur non vincolando o potendo ostacolare l'attività dell'esecutivo – quantomeno obblighino il governo, in presenza di una valutazione negativa di uno specifico provvedimento, a riprenderne in esame gli aspetti segnalati contrari all'equità intergenerazionale. Resta, infine, l'auspicio che un meccanismo di questo tipo possa trovare forme di implementazione anche all'interno delle Camere, per esempio istituendo commissioni deputate a verificare l'impatto generazionale di proposte e disegni di legge nel corso del loro *iter* parlamentare.

4. TUTELARE L'AMBIENTE ANCHE NELL'INTERESSE DELLE FUTURE GENERAZIONI: UNA SFIDA (ANCHE) EDUCATIVA

Al di là delle perplessità espresse nel paragrafo precedente, è evidente che dovrà prestarsi attenzione, nel corso dei prossimi anni, al funzionamento della VIG e dunque sperare che, pur con i suoi limiti, la stessa possa determinare margini di anticipazione della tutela delle generazioni future alla fase, per così dire, decisionale, così da non lasciarla più intendere come questione di esclusivo appannaggio del giudice costituzionale (BIFULCO 2006). C'è però un'ultima riflessione che vuole proporsi in conclusione a queste pagine. In particolare, se pare complesso contrastare il presentismo del decisore politico attraverso strumenti che lo stesso decisore dovrebbe adottare, ci si chiede se la questione possa essere affrontata da un punto di vista – almeno parzialmente – distinto, che è quello degli elettori, o meglio, dei futuri elettori.

L'atteggiamento presentista del decisore politico, infatti, è stato prima descritto come il sintomo del rapporto che esso instaura con il corpo elettorale: rapporto rappresentativo, se si fa riferimento al Parlamento, o riflesso di tale rapporto rappresentativo, se si ragiona sul Governo. Di conseguenza, se la visione temporalmente circoscritta dell'agire politico può considerarsi il frutto della tendenza ad accontentare, per coltivare chances elettorali, gli interessi della contingenza, il cambio di paradigma deve forse provenire “dal basso”, cioè dalla rilevanza che la cittadinanza attribuisce alla salvaguardia dell'ambiente e alla tutela delle generazioni future; e dunque, di conseguenza, all'attenzione che si presta all'impegno ambientale nei programmi dei partiti politici al momento di orientarsi per il voto.

Posta in questi termini, la questione perde i suoi connotati esclusivamente politici e acquista, di converso, anche quelli di una sfida educativa. Così come sta avvenendo per tanti altri temi del dibattito contemporaneo – si pensi, su tutti, alla discussione sull'importanza dell'educazione affettiva nelle scuole – anche ambiente e sostenibilità meriterebbero maggiore spazio nei programmi didattici, per offrire quantomeno strumenti alle giovani generazioni: così, in altre parole, da iniziare a coltivare la tutela di chi ancora non esiste attraverso la consapevolezza dei diritti futuri di chi già esiste e che, raggiunta la maggiore età, potrà partecipare alla vita democratica della Repubblica. D'altronde, l'art. 1 Cost. pone il fondamento nel lavoro di quest'ultima in un binomio con la sovranità popolare; pertanto, se – riprendendo il titolo del presente volume – si intende oggi la Repubblica, in seguito alla revisione del 2022, fondata anche sull'ambiente (MORRONE 2022), l'evoluzione delle garanzie che da ciò dovrebbero derivare dovrà, chissà, passare proprio attraverso gli strumenti della democrazia rappresentativa.

BIBLIOGRAFIA

- BARTOLUCCI L. (2024), *La valutazione di impatto generazionale delle leggi come forma di attuazione degli articoli 9 e 97 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 4.
- BIFULCO R. (2006), *Rappresentare chi non esiste (ancora)?*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*, Torino, Giappichelli.

- BIFULCO R. (2008), *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, Franco Angeli.
- DI SALVATORE E. (2022), *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1.
- FATTIBENE R. (2022), *Una lettura ecocentrica del novellato articolo 9 della Costituzione*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n. 3.
- MARTINES T. (1978), *Prime osservazioni sul tempo nel diritto costituzionale*, in AA.Vv., *Scritti in onore di S. Pugliatti, III*, Milano, Giuffrè.
- MAZZINA P. (2008), *Quali strumenti per tutelare le generazioni future?*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro: teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, Jovene.
- MONTI L. (2022), *La valutazione di impatto generazionale delle politiche pubbliche: dalle linee guida del COVIGE al possibile Youth-check in Italia*, in *Amministrazione in cammino*.
- MORRONE A. (2022), *Fondata sull'ambiente*, Editoriale, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 4, *Ambiente e costituzione*.
- PALOMBINO G. (2022), *Il principio di equità generazionale: la tutela costituzionale del futuro*, Firenze, Mondadori-Le Monnier.
- PALOMBINO G. (2024), *La dimensión constitucional del cambio climático en la Sentencia del Tribunal Constitucional Alemán de 24 de marzo de 2021*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 131.
- PAPA A. (2024), *La tutela del paesaggio: verso un nuovo bilanciamento con la salvaguardia dell'ambiente dopo la riforma dell'art. 9 della Costituzione?*, in *Diritto Pubblico Europeo, Rassegna Online*, n. 1.
- PAPA A. (2025), *Il clima nelle argomentazioni dei giudici italiani: un primo passo*, in *Diritto e clima*, n. 1.
- SPADARO A. (2008), *L'amore dei lontani: universalità e intergenerazionalità dei diritti fondamentali fra ragionevolezza e globalizzazione*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro: teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, Jovene.
- THOMPSON D.F. (2010), *Representing future generations: political presentism and democratic trusteeship*, in *Critical review of international and political philosophy*, 13(1).
- ZAGREBELSKY G. (2017), *Diritti per forza*, Torino, Einaudi.

IL “GOVERNO” DEL MARE.

LE AREE MARINE PROTETTE E LE PROSPETTIVE FUTURE

Paola Mazzina*

1. IL GOVERNO DEL MARE E LE AREE MARINE PROTETTE NELLA PROSPETTIVA COSTITUZIONALE

Il mare si configura oggi come bene giuridico complesso e di rilevanza strategica per la collettività, la cui disciplina non può più essere ricondotta a una dimensione meramente residuale rispetto al territorio terrestre, ma deve essere inquadrata come oggetto di governo pubblico in ragione della crescente intensità e conflittualità degli usi che lo attraversano.

La pressione antropica sugli ecosistemi marini – riconducibile, tra l’altro, a pesca intensiva, turismo di massa, traffici marittimi, infrastrutturazione energetica, inquinamento e cambiamento climatico – ha reso evidente la necessità di un assetto regolatorio in grado di garantire, in termini sistemici, la tutela dell’ambiente marino, l’uso sostenibile delle risorse e la salvaguardia degli interessi collettivi.

In tale contesto, le aree marine protette (AMP) assumono un ruolo paradigmatico, non soltanto quale strumento di conservazione della biodiversità, ma quale dispositivo di pianificazione e regolazione delle attività antropiche negli spazi marittimi, idoneo a rendere visibili le tensioni strutturali tra tutela ambientale e sviluppo economico, tra libertà di iniziativa e vincoli pubblicistici, nonché tra interessi privati e valori costituzionali.

La disciplina dell’ambiente marino si colloca, infatti, entro un ordinamento composito e multilivello, caratterizzato verticalmente dalla compresenza di fonti internazionali, europee, statali e regionali, e orizzontalmente dall’intersezione tra ambiti materiali eterogenei (ambiente, paesaggio, salute, energia, infrastrutture, attività produttive), con conseguente complessità nella definizione degli strumenti di governo e dei modelli amministrativi di riferimento (VITALE 2024, 7 ss.).

Le aree marine, inserendosi in tale crocevia, costituiscono un osservatorio privilegiato delle trasformazioni del diritto pubblico contemporaneo: esse presuppongono un’amministrazione capace di operare scelte ad elevato contenuto tecnico-scientifico, fondate su evidenze empiriche e, al contempo, richiedono meccanismi procedimen-

* Università degli Studi di Napoli Parthenope.

tali idonei ad assicurare partecipazione e coinvolgimento degli attori locali, al fine di garantire la legittimazione democratica e ridurre il rischio di una percezione meramente autoritativa della tutela.

Ne deriva che lo studio delle aree marine protette eccede i confini del diritto amministrativo dell'ambiente, investendo direttamente categorie e principi del diritto costituzionale, quali il riparto di competenze tra Stato e Regioni, il bilanciamento tra diritti fondamentali e libertà economiche, la qualificazione dell'ambiente come valore primario e trasversale dell'ordinamento e la funzione della pubblica amministrazione nella cura di interessi collettivi complessi.

In questa prospettiva, la disciplina delle aree marine protette non rappresenta un settore tecnico circoscritto, bensì un nodo centrale nel quale si intrecciano assetti istituzionali, scelte economiche e obblighi sovranazionali, costituendo un banco di prova della capacità dello Stato costituzionale di governare beni comuni nell'epoca della crisi ecologica.

2. IL QUADRO NORMATIVO MULTILIVELLO DELLE AREE MARINE PROTETTE

La tutela dell'ambiente marino e la promozione delle aree marine protette trovano fondamento in un articolato complesso di strumenti di diritto internazionale, europeo e nazionale (BEVILACQUA 2019; FRACCHIA-GIANNELLI 2011; TORTA 2023; VILLANI 2022).

A livello internazionale, tra le principali fonti si annoverano la Convenzione di Ramsar del 1971 sulle zone umide di importanza internazionale; la Convenzione di Londra del 1972 sulla prevenzione dell'inquinamento marino da scarico di rifiuti; la Convenzione MARPOL del 1973 sulla prevenzione dell'inquinamento da navi; la Convenzione di Barcellona del 1976 per la protezione dell'ambiente marino e della regione costiera del Mediterraneo, con i relativi Protocolli, tra cui quello del 1995 sulle Aree Specialmente Protette e la Biodiversità in Mediterraneo; la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS) firmata a Montego Bay nel 1982; la Convenzione sulla diversità biologica (CBD) adottata a Rio de Janeiro nel 1992.

Tali strumenti hanno progressivamente affermato l'idea che la tutela del mare non possa essere affidata a interventi settoriali e frammentari, ma richieda strategie integrate, cooperazione tra Stati e strumenti di pianificazione idonei a garantire la conservazione degli ecosistemi e l'uso sostenibile delle risorse.

La logica originaria, incentrata prevalentemente sulla prevenzione dell'inquinamento e sul controllo delle attività navali e industriali, si è progressivamente evoluta verso una concezione più ampia, fondata sulla protezione della biodiversità e sulla conservazione degli ecosistemi.

In particolare, la Convenzione sulla diversità biologica del 1992 ha rappresentato un momento di svolta culturale e giuridica, imponendo agli Stati l'elaborazione di strategie nazionali per la biodiversità e promuovendo l'integrazione della tutela ambientale in tutte le politiche pubbliche (FRACCHIA, GIANNELLI 2011; TORTA 2023).

Si tratta di un passaggio decisivo, poiché la tutela del mare non viene più concepita come semplice riduzione dei danni derivanti dalle attività umane, ma come obiettivo positivo di conservazione e ripristino.

Tale prospettiva apre la strada a strumenti più sofisticati di *governance*, nei quali le aree protette assumono un ruolo centrale come elementi di reti ecologiche e non come entità isolate.

A livello europeo, le aree marine protette si collocano all'interno di un quadro normativo particolarmente articolato. Le Direttive Habitat (92/43/CEE) e Uccelli (2009/147/CE) costituiscono il fondamento della rete Natura 2000, che comprende numerosi siti marini di rilevanza ecologica.

L'elemento di maggiore innovazione del diritto europeo è stato, tuttavia, introdotto dalla Direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino del 2008 (2008/56/CE), che ha imposto agli Stati membri l'obiettivo del conseguimento del «buono stato ambientale» delle acque marine dell'Unione, da valutarsi sulla base di descrittori ecologici complessi e non meramente settoriali.

La Direttiva sulla strategia marina rappresenta un salto di qualità, perché sposta la tutela dall'area protetta «puntuale» all'ecosistema «diffuso», per cui l'ambiente marino non viene tutelato solo perché esistono alcune aree marine protette, ma perché deve essere complessivamente mantenuto o riportato in uno stato ecologico soddisfacente (MOLITERNI 2023).

Ciò implica la necessità di avvalersi di strumenti di monitoraggio, raccolta dati, valutazione periodica, e soprattutto coordinamento tra politiche diverse: pesca, trasporti marittimi, energia, turismo, gestione dei rifiuti e delle acque.

Accanto a tali fonti, assumono rilievo la Politica comune della pesca (Reg. 2013/1389/UE), la Direttiva sulla pianificazione dello spazio marittimo del 2014 (2014/89/UE) e le Strategie europee sulla biodiversità.

La Strategia dell'UE sulla biodiversità 2030 (COM/2020/380 final), in particolare, fissa obiettivi estremamente ambiziosi (tra cui la protezione di almeno il 30% delle superfici terrestri e marine dell'Unione e il rafforzamento delle aree sottoposte a protezione integrale) che incidono direttamente sulle politiche nazionali in materia di aree marine protette e impongono un adeguamento sostanziale dei modelli di *governance* e di pianificazione (MOLITERNI 2023).

Il quadro è stato ulteriormente consolidato dal recente Regolamento europeo sul ripristino della natura (2024/1991/UE), che conferisce carattere vincolante agli obiettivi di ripristino degli ecosistemi e rafforza la logica della pianificazione e della misurabilità delle misure di tutela, con ricadute anche in ambito marino.

L'elemento più rilevante, dal punto di vista giuridico, consiste nel passaggio da obiettivi programmatici a obblighi vincolanti, con conseguente rafforzamento della responsabilità degli Stati membri nel predisporre piani e misure verificabili (BIFULCO 2025; FERRARA 2024; SALANITRO 2025).

Quanto al nostro ordinamento, la protezione dell'ambiente marino ha trovato un primo riconoscimento organico nella l. 979/1982, recante Disposizioni per la difesa

del mare, che ha avuto il merito di qualificare espressamente la tutela del mare come finalità di interesse pubblico e di introdurre la figura delle riserve naturali marine.

Tale legge, pur non essendo stata pienamente attuata nella sua parte programmatica, ha posto le basi giuridiche per l'istituzione delle aree marine protette.

Successivamente, la legge quadro 394/1991 sulle aree protette ha inciso in modo significativo sulla disciplina, razionalizzando la classificazione delle aree protette e valorizzando il principio dello sviluppo sostenibile, inteso come integrazione tra conservazione del patrimonio naturalistico e promozione di uno sviluppo socioeconomico compatibile (CARNIMEO MARCHETTA 2023; FRACCHIA, GIANNELLI 2011).

Nonostante tali interventi, la normativa italiana sulle aree marine protette continua a presentare profili di frammentarietà e una complessiva mancanza di sistematicità, aggravata dal fatto che né l'adozione del Codice dell'ambiente (d.lgs. n. 152/2006), né il recepimento della Direttiva quadro sulla strategia marina (d.lgs. 190/2010), hanno rappresentato l'occasione per una riforma organica e complessiva del settore.

Tale frammentarietà emerge, in particolare, anche sul piano del coordinamento tra regimi di tutela differenti, poiché risulta spesso complesso armonizzare la disciplina delle aree marine protette con quella, parzialmente sovrapposta, dei siti Natura 2000 marini e delle altre forme di protezione (SIC, ZSC, ZPS).

L'esistenza di più "etichette" di protezione, non sempre accompagnate da un coerente coordinamento amministrativo e gestionale, rischia così di produrre un effetto distorsivo: la proliferazione di vincoli formali che non si traduce necessariamente in un aumento effettivo della tutela sostanziale (BEVILACQUA 2019).

3. EVOLUZIONE DEGLI APPROCCI: DALL'HABITAT ALL'ECOSISTEMA

Un profilo particolarmente significativo nell'evoluzione della disciplina concerne il progressivo passaggio da una concezione "statica" della tutela, incentrata sulla protezione di singoli *habitat* o specie, a una concezione "dinamica" ed ecosistemica, che considera le interrelazioni tra gli organismi viventi e i servizi ecosistemici.

Tale mutamento di prospettiva riflette un'evoluzione culturale e scientifica che ha inciso profondamente anche sulle categorie giuridiche tradizionali della protezione ambientale.

La Direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino del 2008 rappresenta, in questo senso, un punto di svolta.

L'obiettivo del conseguimento del «buono stato ambientale» non riguarda singole aree selezionate, ma l'insieme delle acque marine, imponendo una visione sistemica della tutela.

Questo approccio mette in discussione modelli di gestione delle aree protette fondati prevalentemente su una conservazione di tipo "statico" e richiede, al contrario, strumenti di pianificazione integrata, un coordinamento effettivo tra politiche settoriali e un rafforzamento delle capacità amministrative degli enti coinvolti (MOLITERNI 2023).

Questo passaggio dall'*habitat* all'ecosistema ha implicazioni rilevanti anche sul piano costituzionale.

La tutela dell'ambiente non può più essere considerata come protezione di “singoli beni” isolati, ma come tutela di un equilibrio complessivo.

Ne consegue che la decisione pubblica non può limitarsi a vietare condotte dannose, ma deve adottare strategie attive di conservazione e ripristino, orientate al medio-lungo periodo.

In tale prospettiva, le aree marine assumono un ruolo nuovo: non più semplici “isole” sottratte allo sfruttamento, ma nodi di reti ecologiche che devono essere funzionali alla resilienza dell'intero ecosistema marino.

L'approccio ecosistemico richiede inoltre una riconsiderazione degli strumenti giuridici tradizionali.

Se la tutela è sistemica, allora anche gli strumenti devono esserlo: valutazioni ambientali strategiche, piani di gestione, zonizzazione interna, monitoraggio continuo, raccolta e standardizzazione dei dati, cooperazione interistituzionale (TORTA 2023; CARNIMEO MARCHETTA 2023).

La *governance* delle aree marine protette diventa così un laboratorio di sperimentazione istituzionale, nel quale l'effettività della tutela dipende in modo decisivo dalla capacità amministrativa e dalla qualità della pianificazione.

Sotto un ulteriore profilo, la transizione dall'*habitat* all'ecosistema comporta anche un mutamento della logica della responsabilità pubblica.

Nel modello tradizionale, la tutela ambientale era spesso pensata come reazione al danno: si interveniva per reprimere condotte inquinanti o per riparare a un pregiudizio.

Nel modello contemporaneo, invece, la tutela tende a configurarsi come prevenzione e come ripristino, con la conseguenza che la pubblica amministrazione è chiamata a programmare misure attive, fondate su dati scientifici e su obiettivi misurabili.

Tale evoluzione, nel diritto europeo, è resa particolarmente evidente dal Regolamento sul ripristino della natura, che introduce – come si è riferito – obblighi vincolanti di ripristino e impone agli Stati membri di adottare piani, monitoraggi e indicatori di efficacia (BIFULCO 2025; FERRARA 2024; SALANITRO 2025).

Questa trasformazione ha ricadute dirette anche sulle aree marine: esse non possono più essere intese come mere “zone interdette”, ma devono essere governate come strumenti dinamici di gestione ecologica, nei quali la zonizzazione interna, i regolamenti e le autorizzazioni devono essere calibrati sulla base di obiettivi ambientali verificabili.

Questo comporta che la discrezionalità amministrativa, pur ampia, non può essere arbitraria, ma deve essere esercitata in modo coerente con dati scientifici, criteri di proporzionalità e principi costituzionali.

4. LE CRITICITÀ DEL SISTEMA ITALIANO DELLE AREE MARINE PROTETTE

La disciplina italiana delle aree marine protette, pur poggiando su una base legislativa significativa (l. 979/1982 e l. 394/1991), presenta ancora oggi evidenti criticità strutturali (PETRELLI 2021, *passim*).

La prima, già richiamata, riguarda la mancanza di una riforma organica che coordini in modo sistematico le molteplici fonti e strumenti che incidono sulla tutela

dell'ambiente marino. Il settore risulta segnato da una stratificazione normativa che non si è tradotta in un disegno coerente, con conseguente difficoltà di ricondurre a unità il complesso delle competenze amministrative e degli strumenti di gestione.

In particolare, né l'adozione del Codice dell'ambiente, né il recepimento della Direttiva quadro sulla strategia marina, né la disciplina sulla pianificazione dello spazio marittimo hanno rappresentato occasioni per integrare in modo efficace la normativa sulle aree marine protette in un sistema complessivo. Ciò ha determinato un quadro nel quale gli strumenti operano spesso in modo parallelo: aree marine protette, siti Natura 2000 marini, zone di tutela biologica, vincoli paesaggistici costieri, discipline demaniali e concessorie. In tal senso, la tutela dell'ambiente marino può risultare formalmente "rafforzata" dalla sovrapposizione di vincoli, ma sostanzialmente indebolita dalla difficoltà di gestione e dalla mancanza di un coordinamento funzionale.

Un secondo profilo critico concerne l'effettività delle aree marine protette. In primo luogo, emerge un problema di carattere quantitativo: a fronte delle aree di reperimento individuate dal legislatore e degli impegni assunti in sede europea e internazionale, il numero delle aree marine protette effettivamente istituite e operative resta limitato, così come la percentuale di superficie marina sottoposta a tutela rigorosa. Tale dato appare particolarmente problematico se confrontato con gli obiettivi fissati dalla Strategia europea per la biodiversità 2030, che impone agli Stati membri di garantire una protezione effettiva di almeno il 30% delle aree marine.

Accanto al profilo quantitativo, si pone un problema qualitativo di *governance*. La gestione delle aree marine protette risulta spesso frammentata tra una pluralità di soggetti – amministrazioni statali, enti locali, consorzi, enti gestori di diversa natura – con conseguente disomogeneità nei modelli organizzativi, nelle capacità amministrative e nei livelli di tutela concretamente assicurati. Tale frammentazione ostacola la definizione di standard uniformi di gestione, rende difficoltosa la raccolta sistematica dei dati scientifici e indebolisce la capacità dello Stato di esercitare un effettivo indirizzo unitario in una materia che, secondo costante giurisprudenza costituzionale, rientra nella competenza esclusiva statale in tema di tutela dell'ambiente (*ex multis*, Corte cost., sent. n. 210/1987; n. 407/2002).

Un'ulteriore criticità riguarda la persistente carenza di risorse finanziarie e professionali. Molte aree marine protette operano in condizioni di sottofinanziamento, con organici ridotti e strumenti limitati per il monitoraggio scientifico, la vigilanza e le attività di educazione ambientale.

Ne deriva una tutela spesso più formale che sostanziale, nella quale l'istituzione dell'area protetta non si accompagna a un'effettiva capacità di gestione attiva degli ecosistemi, con il rischio di trasformare strumenti potenzialmente incisivi in meri dispositivi simbolici.

A ciò si aggiunge la difficoltà di bilanciare in modo coerente le esigenze di tutela ambientale con le pressioni economiche insistenti sui territori costieri.

Le aree marine protette vengono frequentemente percepite dalle comunità locali come vincoli allo sviluppo, anziché come opportunità di crescita sostenibile.

In assenza di un adeguato progetto culturale e istituzionale, la zonizzazione interna delle aree protette rischia di tradursi in uno strumento di compromesso al ribasso, nel quale prevalgono le esigenze di sfruttamento economico a scapito della protezione effettiva degli ecosistemi.

Infine, una criticità di carattere sistemico riguarda la mancata integrazione delle aree marine protette in una più ampia strategia di pianificazione del mare (TORTA 2023; CARNIMEO MARCHETTA 2023).

La tutela delle aree marine protette continua spesso a essere concepita come politica settoriale, separata dalle politiche della pesca, del turismo, dell'energia e delle infrastrutture marittime.

In tal modo, le aree protette finiscono per configurarsi come vere e proprie "isole di tutela" in un contesto dominato da logiche di sfruttamento, riducendo significativamente la loro capacità di incidere sullo stato complessivo degli ecosistemi marini.

5. AREE MARINE PROTETTE, COSTITUZIONE E PROSPETTIVE DI RIFORMA: ARTT. 9 E 41 COST., GOVERNANCE E PIANIFICAZIONE INTEGRATA

La revisione costituzionale operata con la legge cost. 1/2022 ha inciso in modo significativo sul quadro valoriale di riferimento anche con riguardo alla tutela dell'ambiente marino.

L'art. 9 Cost., a seguito della riforma del 2022, come è noto, include ora espressamente tra i principi fondamentali la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni; mentre l'art. 41 Cost. introduce un limite esplicito all'iniziativa economica privata, stabilendo che essa non può svolgersi in modo da recare danno alla salute e all'ambiente (AA.VV. 2022; BIFULCO 2022; MORRONE 2022; 2023).

Tali modifiche rafforzano in modo decisivo la legittimazione costituzionale delle politiche di protezione ambientale e offrono un fondamento più solido per un riequilibrio tra interessi economici e tutela degli ecosistemi (D'ALOIA 2025).

Esse consentono di rileggere l'intera disciplina delle aree marine protette non come mera politica settoriale affidata alla discrezionalità del legislatore o dell'amministrazione, ma come diretta attuazione di principi costituzionali fondamentali.

Ora, se è vero che già prima della riforma del 2022 la giurisprudenza costituzionale aveva progressivamente riconosciuto all'ambiente il rango di valore primario e trasversale dell'ordinamento (Corte cost., sent. n. 641/1987), idoneo a incidere tanto sul riparto di competenze tra Stato e Regioni quanto sul bilanciamento tra diritti fondamentali e libertà economiche (Corte cost., sent. n. 85/2013), è altrettanto vero che la riforma costituzionale non ha creato *ex novo* il valore dell'ambiente, ma ne ha consolidato e rafforzato la posizione sistematica all'interno della Costituzione.

In tale prospettiva, strumenti come le aree marine protette assumono un significato che va oltre la dimensione tecnico-amministrativa: essi divengono strumenti privilegiati di attuazione del nuovo paradigma costituzionale della tutela dell'am-

biente, nel quale la protezione degli ecosistemi e la responsabilità verso le generazioni future si configurano come componenti strutturali del progetto costituzionale.

Questo rafforzamento del fondamento costituzionale impone, tuttavia, di interrogarsi anche sull'adeguatezza dell'attuale assetto normativo e amministrativo delle aree marine protette, che continua a presentare profili di frammentarietà e disomogeneità gestionale (PETRELLI 2021, 12 ss.).

Le più recenti proposte di riforma della legge quadro sulle aree protette e i principali documenti strategici nazionali convergono infatti nell'individuare alcune direttrici fondamentali di intervento: il rafforzamento della *governance* complessiva del sistema delle aree protette; il superamento dell'attuale frammentazione amministrativa; la valorizzazione del ruolo tecnico-scientifico di ISPRA; l'esigenza di una pianificazione coerente con la Strategia marina, con la pianificazione dello spazio marittimo e con gli obiettivi fissati dalla Strategia europea per la biodiversità 2030 (cfr. A.S. 948 e Documenti acquisiti da 8^a Commissione permanente Ambiente).

In primo luogo, emerge la necessità di superare l'assetto frammentato delle aree marine protette, che si traduce frequentemente in una gestione disomogenea, priva di coordinamento e scarsamente efficace sul piano della tutela sostanziale.

L'assenza di un vero e proprio sistema nazionale delle aree marine protette comporta difficoltà nello scambio di informazioni, nella definizione di standard comuni di gestione e monitoraggio, nonché nella valutazione complessiva dell'efficacia delle politiche pubbliche in materia.

In tale prospettiva, la costruzione di una rete nazionale delle aree marine protette, dotata di strumenti unitari di indirizzo e coordinamento, rappresenta un obiettivo imprescindibile.

Un secondo profilo centrale riguarda il ruolo dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA). L'attribuzione all'Istituto di funzioni strutturate di supporto tecnico-scientifico, di monitoraggio, di raccolta e standardizzazione dei dati, nonché di coordinamento metodologico delle attività delle aree protette, appare condizione essenziale per garantire l'effettività delle politiche di tutela.

L'esperienza maturata da ISPRA nell'elaborazione di linee guida scientifiche, nei programmi di monitoraggio della biodiversità e nei progetti di sistematizzazione dei dati dimostra come una *governance* fondata su basi scientifiche solide possa costituire un fattore decisivo di rafforzamento dell'intero sistema.

E, tuttavia, affinché tale ruolo non resti meramente formale, è necessario che ad esso corrispondano adeguate risorse finanziarie e umane.

Sotto altro profilo, si impone una riflessione critica sull'assetto istituzionale delle aree marine protette rispetto ai parchi nazionali.

La differenza di *status* giuridico, di dotazione finanziaria e di capacità amministrativa tra enti parco e aree marine protette evidenzia una disparità difficilmente giustificabile alla luce dell'importanza strategica che oggi riveste la tutela dell'ambiente marino.

In tale ottica, una possibile linea evolutiva potrebbe consistere in un progressivo avvicinamento del modello delle aree marine protette a quello dei parchi, anche attraverso la configurazione di veri e propri parchi marini dotati di maggiore autonomia organizzativa e di risorse adeguate.

Ulteriore profilo di riforma concerne la pianificazione integrata del mare.

La tutela delle aree marine protette non può essere concepita come ambito isolato rispetto alle politiche della pesca, del turismo, delle infrastrutture energetiche, dei trasporti marittimi e dello sviluppo costiero. La pianificazione dello spazio marittimo impone un approccio olistico, fondato sull'integrazione delle diverse politiche pubbliche e sull'adozione di una prospettiva autenticamente ecosistemica.

In questa chiave, le aree marine protette dovrebbero costituire elementi strutturali della pianificazione marittima e non semplici "isole di tutela" inserite in un contesto governato da logiche prevalentemente economiche.

Infine, le prospettive di riforma non possono prescindere da un ripensamento del rapporto tra tutela ambientale e partecipazione delle comunità locali.

Se è vero che l'eccessiva influenza delle dinamiche politico-locali ha talvolta ostacolato l'effettività della protezione, è altrettanto vero che una *governance* completamente sganciata dal territorio rischierebbe di risultare inefficace e priva di legittimazione sociale.

La sfida consiste dunque nel costruire modelli di partecipazione responsabile, nei quali il coinvolgimento degli *stakeholder* non si traduca in un indebolimento della tutela, ma contribuisca a rafforzare la consapevolezza collettiva del valore costituzionale dell'ambiente marino.

In tale quadro complessivo, le aree marine protette non dovrebbero essere considerate meri strumenti settoriali di conservazione, ma piuttosto snodi centrali di una politica pubblica del mare ispirata ai principi costituzionali di tutela dell'ambiente, solidarietà intergenerazionale e sviluppo sostenibile.

6. CONCLUSIONI

Le aree marine protette costituiscono oggi uno snodo centrale nel governo del mare e nella concreta attuazione dei principi costituzionali in materia di tutela dell'ambiente. Esse rendono particolarmente evidente la difficoltà di coniugare interessi economici, esigenze sociali e protezione degli ecosistemi, ma mostrano al tempo stesso le potenzialità di un modello di governo fondato sulla sostenibilità, sulla responsabilità intergenerazionale e sulla prevalenza dell'interesse pubblico alla conservazione dei beni comuni.

La riforma degli artt. 9 e 41 Cost., insieme alle nuove strategie europee sulla biodiversità e al crescente riconoscimento del valore degli ecosistemi marini, impone un ripensamento non meramente formale, ma sostanziale dell'attuale assetto normativo e amministrativo. Un rafforzamento della *governance*, una maggiore integrazione tra i livelli di governo, un ruolo più incisivo della scienza nelle decisioni pubbliche e un'effettiva priorità attribuita alla tutela ambientale non appaiono più opzioni discrezio-

nali, ma esigenze costituzionalmente imposte. In questa prospettiva, le aree marine protette non possono essere considerate strumenti marginali o settoriali, ma devono essere riconosciute come componenti essenziali di un autentico governo pubblico del mare, capace di dare attuazione concreta ai principi costituzionali di tutela dell'ambiente, solidarietà intergenerazionale e sviluppo sostenibile.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV. (2022), *Il paesaggio: nozione, trasformazioni, tutele*, in *PasSaggi costituzionali*, n. 2.
- BEVILACQUA C. (2019), *L'ambiente costiero e marino tra legislazione internazionale, comunità e nazionale: verso una gestione coordinata*, in *Rivista quadrimestrale di Diritto dell'ambiente*, n. 2.
- BIFULCO R. (2022), *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, n. 11.
- BIFULCO R. (2025), *Il nuovo "nomos della terra" europeo. Uno sguardo al regolamento UE sul ripristino della natura*, in *Diritto e clima*, n. 3.
- CARNIMEO N., MARCHETTA L. (2023), *Attività turistiche e aree marine protette: compatibilità e principi di gestione efficace*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, n. 2.
- CHIAPPETTA A.E. (2024), *Il paradigma dei beni comuni tra democrazia del conflitto e ruolo del giudice. Il mare libero e il caso Napoli*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, n. 2.
- D'ALOIA A. (2025), *Ambiente e modello di sviluppo. Il costituzionalismo alla ricerca della sostenibilità*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 1.
- FERRARA M. (2024), *A prima lettura del regolamento UE sul ripristino della natura (Reg. UE 2024/1991)*, in *Federalismi.it*, n. 24.
- FRACCHIA F., GIANNELLI A. (2011), *La tutela dell'ambiente marino in Italia*, in *Rivista quadrimestrale di Diritto dell'ambiente*, n. 2.
- MOLITERNI A., *La tutela degli ecosistemi marini nel prisma della pianificazione integrata delle aree costiere*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*.
- MORRONE A. (2022), *L'"ambiente" nella Costituzione. Premesse di un nuovo "contratto sociale"*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela ambientale*, Napoli, Editoriale scientifica.
- MORRONE A. (2023), *"Ambiente" come fondamento della Costituzione repubblicana*, in F. RESCIGNO, G. GIORGINI PIGNATIello, *One Earth – One Health. La costruzione giuridica del Terzo Millennio*, Torino, Giappichelli.
- PETRELLI L. (2021), *Quale futuro per le aree marine protette italiane?*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, n. 2.
- RIZZO MINELLI G. (2023), *La tutela penale dell'ambiente marino nel quadro internazionale ed europeo*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, n. 3.
- SALANITRO U. (2025), *La tutela preventiva della biodiversità nel regolamento europeo sul ripristino della natura (nature restoration law)*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, n. 1.
- TORTA G. (2023), *Il delicato equilibrio tra tutela dell'ambiente e la promozione delle attività economiche nella pianificazione dello spazio marino*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*.
- VILLANI S. (2022), *La conservazione delle risorse del mare nell'Unione europea: limiti e prospettive in ottica (eco)sistemica*, in *Quaderni AISDUE*, n. 31.
- VITALE C. (a cura di) (2024), *Il "governo" del mare. Tutela del paesaggio e sviluppo sostenibile dalla prospettiva della pianificazione marittima*, Napoli, Editoriale scientifica.

BENI COMUNI E CONFLITTI ALLA BASE DELLA EFFETTIVA DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA

Alberto Lucarelli*

1. *POTENTIA* E *POTESTAS*: LA FRATTURA COSTITUTIVA E I CANALI DEL DIRITTO

La *potentia*, quale costituzione collettiva permanente e autorigenerativa, fonda la *potestas*, non disconosce la rappresentanza, ma allo stesso tempo, consapevole della sua massa critica, è pronta a *cercare* altri luoghi e momenti della produzione giuridica, perlomeno nei suoi aspetti processuali. La *potentia* della *moltitudo* cerca i suoi canali di produzione del diritto, a livello locale, regionale, ma anche statale, attraverso il ruolo dei giudici, e se del caso, dei meccanismi della democrazia partecipativa e diretta. Talvolta, la sua pressione strutturata e consapevole riesce a trovare sintonia con la rappresentanza, più di rado è invece che la maggioranza ascolti le sue istanze. Esempio, in tal senso, è il caso del primo Governo Conte, con presidenza della Camera Roberto Fico, uno dei leader storici del M5S, dalla sua nascita convinti assertori dell'acqua pubblica, eppure una volta divenuti espressione del pensiero istituito hanno del tutto abbandonato quei valori, determinando una lacerazione con la *potentia*, che pure in una prima fase sembrava volesse rappresentare. Assertore della necessità di incidere dal basso sull'ordinamento giuridico con l'introduzione, ad esempio della categoria giuridica dei beni comuni, lui come altri, una volta all'interno delle istituzioni, non hanno avuto il coraggio, né la capacità di incidere. Si veda la vicenda del servizio idrico in Campania. A fronte della scelta della Giunta De Luca di avviare una gestione mista pubblico-privata del Sistema Acquedottistico della Grande Adduzione Primaria di Interesse Regionale, la *potentia* si è espressa attraverso i canali giurisdizionali e dell'azione collettiva, conducendo, con il ricorso di Acqua Campania spa, il TAR Campania alla sospensione cautelare del bando il 9 dicembre 2025. A partire da questo movimento dal basso, con il cambio di governo della Regione, si è avviato un processo dalla *potentia* alla *potestas*: la nuova Giunta, guidata da Roberto Fico, con deliberazione n. 72 del 6 marzo 2026, ha infatti annullato in autotutela il bando, prospettando una gestione integralmente pubblica del servizio.

* Università degli Studi di Napoli "Federico II".

2. I BENI COMUNI COME CARTINA DI TORNASOLE: DALLA COMMISSIONE RODOTÀ ALLA CRISI DELLA PROPRIETÀ PUBBLICA

Il tema dei beni comuni, nella sua tensione tra potere istituyente e potere istituito, rappresenta a partire dai lavori della Commissione Rodotà (2007/2008) la cartina di tornasole del divario strutturale e funzionale tra *potestas* e *potentia*.

Come è noto, nel nostro ordinamento giuridico, la visione dominicale, tipica del regime privatistico della proprietà, che ruota, in termini assolutistici ed escludenti, intorno al rapporto tra *dominus* e bene, collocando sullo sfondo sia l'*imperium* (inteso quale organizzazione della *potestas*) che i cittadini, si *trascina* anche nella dimensione pubblicistica della proprietà, dei beni pubblici, del demanio, che tendono, in quest'ottica, ad essere percepiti quali beni a disposizione assoluta del proprietario pubblico (e molto spesso, di riflesso, anche del concessionario privato che lo sfrutta, eludendo così le molteplici esigenze delle comunità). Lo statuto codicistico della proprietà pubblica, con la sopravvenuta Carta costituzionale, non regge più e diviene insostenibile. La lettura sistemica dell'art. 42 Cost., seppur marginalmente, pone il fondamento giuridico costituzionale della proprietà pubblica, rendendo lo statuto civilistico della proprietà del tutto disallineato dai principi fondativi costituzionali. L'utilizzo sempre più frequente della vendita dei beni pubblici, quale strumento di natura finanziaria, per il ripianamento del debito pubblico delle istituzioni comincia progressivamente a generare una reazione. *Assets* pubblici sempre più frequentemente, a volte anche con un semplice atto amministrativo, sono privatizzati e trasformati in società per azioni. Anche sul piano di governo più prossimo ai cittadini si realizza lo stesso effetto: le sdemanializzazioni diventano sempre più frequenti. Si istituisce una Agenzia del demanio, con il compito di assegnare porzioni di beni pubblici normalmente non commerciabili ad enti di prossimità per fare cassa. La svendita del patrimonio collettivo, per esigenze economico-finanziarie e di apparente utilità, hanno invece determinato un progressivo impoverimento della proprietà pubblica e, dunque, della garanzia della proprietà comune e dello sfruttamento in ottica collettiva dei beni pubblici, favorendo, in questo modo, interessi di parte e posizioni economiche di vantaggio, contravvenendo, di fatto, al principio di solidarietà e di uguaglianza sostanziale. Ma, a partire dal 2006, si forma progressivamente una massa critica, che si contrappone alla cultura *estrattivistica* dei beni comuni. In particolare, i cittadini presentano una legge di iniziativa popolare per difendere la gestione pubblica dell'acqua. Con la Commissione Rodotà nel 2007, istituita per riformare la parte del Codice civile relativa ai beni pubblici, e successivamente con il referendum del 2011 contro la privatizzazione dei beni comuni, tale categoria si afferma progressivamente nel panorama giuridico, anche attraverso un ruolo sempre più attivo della giurisprudenza costituzionale, civile e amministrativa.

Il principio dei beni comuni è semplice: difendere i beni di appartenenza collettiva, quali l'acqua, le spiagge, i boschi, i laghi, le risorse naturali dallo sfruttamento economicistico, evitare la loro privatizzazione e salvaguardare la fruibilità e accessibilità gratuita. Il perno del ragionamento relativamente a tali beni si sposta dunque dal

rapporto *dominus*-bene al rapporto bene-soddisfacimento dei diritti della persona, anche a tutela delle generazioni future.

Qui si innesta un paradosso: la categoria giuridica dei beni comuni ormai affermata in dottrina, molto richiamata nella giurisprudenza, purtroppo non è ancora positivizzata in legge, il che continua a creare incertezza sul piano applicativo, generando la proliferazione dei conflitti, come luogo materiale di emersione e definizione della categoria stessa.

3. DEMOCRAZIA DEL CONFLITTO E PARTECIPAZIONE: RESISTENZA, GIURISDIZIONE E LIMITI DEL CONTRATTUALISMO

Quello descritto è dunque un caso eclatante, che può comprendersi soltanto se si ha il coraggio e la disinvoltura di attraversare pratiche, prassi, conflitti, e che dimostra la cesura tra due mondi: il contratto sociale non riesce, una volta acquisita la cessione di sovranità da parte dei cittadini, a restare in sintonia con gli ambienti extra parlamentari. Ma, a differenza della *potestas*, forza derivata, incardinata, e direi ingabbiata, nei processi istituzionali, la *potentia* è in grado, di volta in volta, di individuare i canali di produzione più adeguati e incisivi. È una forza mutevole, incerta, che è in grado di trasformare la *potestas* in un prodotto del processo permanente.

Quindi la *potentia* si presenta quale fonte di mobile e permanente resistenza, ma anche con una capacità, talvolta, di strumentalizzare, all'interno degli assetti istituzionali, l'esercizio del potere. È in questa direzione che il pensiero di Foucault rifiuta la concezione del potere come qualcosa di statico e centralizzato, preferendo di considerarlo come una relazione dinamica e diffusa che attraversa tutti i livelli della società, ma allo stesso tempo guarda con molta attenzione a forme di resistenza all'interno dello stesso.

L'impatto sul modello contrattualistico, a trazione più o meno monocratica o collegiale, trova un *muro* nei sistemi nei quali il giudice è *bouche de la loi*. Quanto più è debole la discrezionalità del giudice e forte la certezza nella regolazione della fattispecie concreta, tanto più è flebile la capacità del diritto di perimetrare l'azione della politica, contraendosi l'espansione fondativa della *potentia*. Le paludi della certezza, selettive ed escludenti, temono la *potentia*, la *multitudo*, mentre il contrattualismo costituzionale, a differenza di quello codicistico, prova, seppur in gabbie precostituite, ad assegnare un ruolo alla *potentia*, percependone la sua originalità e provando ad assegnargli spazi, ma comunque circoscritti e regolati, che mal si conciliano con il suo vigore selvaggio. Ecco perché il pensiero di Montesquieu non è applicabile alle moderne democrazie occidentali europee: la forma di Stato repubblicana, con una Costituzione rigida, necessita di un ordine giudiziario che interpreti in modo libero ed elastico – , affinché possa essere garantita la corretta applicazione, nel tempo, del dato costituzionale, anche per preservare la rigidità stessa della Costituzione. Con una attività interpretativa evolutiva delle Corti, la Costituzione non ha bisogno di essere modificata, all'insorgere dei nuovi diritti. È attraverso l'emersione del conflitto che il significato polisemico dei diritti e delle libertà consente di individuare nuovi

spazi di tutela delle istanze sociali, pur a Costituzione invariata, e quindi formalmente preservata.

Si prova in ogni caso, attraverso regole, ad avviare processi di mediazione, che tuttavia difficilmente riescono a circoscrivere la forza della *potentia* che emerge e si sintonizza con il diritto naturale (SPINOZA 2007), al punto da divenire quest'ultimo, espressione della potenza e costruzione immediata delle libertà, il tutto nell'ambito di un processo autofondativo di legittimazione permanente.

È evidente che tutto ciò, dal livello globale a quello locale, fa *tremare* le costruzioni artificiali, la *factio* del contratto sociale, fa *tremare* l'*absolutum imperium hegeliano*, che all'apice della sua *arroganza*, vede tutto il resto espressione di rozzezza e ignoranza.

Invece è la *potentia* ad essere stata espressione della lotta partigiana, della resistenza e della liberazione, senza la quale non vi sarebbe stata alcuna legittimazione all'esercizio del potere costituente. Nell'esercizio del potere costituente, permane tutta la forza selvaggia della *potentia*, che progressivamente si attenua, in particolare quando la *potestas* si pone l'obiettivo di trasformarla in una forza a sé servente e funzionale, trasferendola e alienandola quale fondamento della sovranità. Senza *potentia* la *potestas* non potrebbe esistere e dunque continua a esservi legata a doppio filo, per questo non si può mai del tutto sedare il conflitto.

Riconducendo il processo di legittimazione ad unità, la *multitudo* perde progressivamente la sua qualificazione di soggetto giuridico, depotenziando la sua capacità di incidere sui processi di liberazione e di resistenza. Si disperde la molteplicità delle proposte, dei bisogni, delle esperienze, che nel loro insieme stanno alla base del processo di autoformazione della *potentia*, anche nella sua dimensione fisica, e di continue sollecitazioni alla *potestas*.

Il contrattualismo, anche nelle sue espressioni più democratiche, impatta sull'estetica della *multitudo*, perché invece di coglierne i benefici, anche in senso romantico, la teme, soprattutto teme le sue forme, il suo dinamismo, la sua percezione di movimento e di produzione di visioni.

Ma la *potentia*, quale forza selvaggia e diffusa, espressione di una forza *instituens*, alimentata dall'energia creativa della prassi, non può che dispiegarsi attraverso il dissenso e il conflitto. Nel riprendere il pensiero di Machiavelli, emerge come proprio il conflitto sia fondamentale perché contrasta l'ozio, la quiete, impedendo la decadenza. Il conflitto è un principio di libertà e di potenza (CILIBERTO 2019), soprattutto rispetto alle sue modalità, alla sua perimetrazione e ovviamente ai suoi obiettivi.

Bifulco, di recente, ha analizzato il pensiero di Claude Lefort, a sua volta fortemente influenzato dalla radicalità di Machiavelli (BIFULCO 2024). E proprio nell'analisi del conflitto, funzionale a un sano atteggiarsi della democrazia, rispetto alle tesi di Machiavelli, se ne fa un importante distinguo da Marx.

In particolare, e questa è a mio avviso la parte dirimente, la *potentia*, il pensiero istituyente, nella sua espressione selvaggia, non si esaurisce con il raggiungimento di un obiettivo, ma è la stessa visione del permanente movimento che lo corrobora e lo alimenta, e la differenza con la tradizione del pensiero *marxiano*, in cui il conflitto è destinato a dissolversi una volta realizzatesi le condizioni per una società comunista

(LEFORT 1984). In ogni caso, ogni tentativo di eliminare il conflitto è destinato a produrre negatività, «diventa il segno di una società mutilata» (BIFULCO 2024).

È il conflitto, in versione oppositiva, ma anche fondativa, attraverso pratiche costituzionalmente orientate, che esprime l'emancipazione del sociale da forme arcaiche di potere in cui la legge serviva a fissare il posto del dominante e del dominato (ESPOSITO 2023). Va precisato che l'autorigenerazione del conflitto è completamente svincolata dalle tornate elettorali, anzi occorre diffidare da chi utilizza il conflitto in funzione delle medesime; si tratta di un modo, squallido, per raccogliere consenso. Queste pratiche hanno nulla o poco in comune con le energie pure della *potentia*. Inoltre, non c'è nulla di più tossico dell'istituzionalizzazione del conflitto, che appare piuttosto come un processo di normalizzazione dello stesso (LUCARELLI 2025).

I conflitti per i beni comuni, ancorché la categoria non sia stata fondata e perimetrata, conservano una vitalità che si esprime attraverso le pratiche e i contrasti polverizzati davanti ai giudici. I diritti al godimento dei beni comuni, pur senza una base legislativa positiva provano a trovare soddisfazioni, risposte, nella società, verso l'amministrazione, nella giustizia. La categoria sembra esserci, esistere, sprigionare la sua forza anche in assenza, o meglio, anche in presenza dell'indifferenza del legislatore che sembra incapace di sintonizzarsi con le esigenze reali, soprattutto quelle legate ai conflitti ambientali. Come diceva Machiavelli, la dimensione selvaggia, bestiale, il sostrato animalesco deve penetrare nella società. Se questo processo non si produce, la conseguenza è che la *potentia* della comunità genera azioni e comportamenti antiggiuridici, regressivi, ambigui, unicamente violenti, ai quali si contrappongono atti repressivi. In questa direzione si andrebbe a consolidare una *potentia* della comunità antiggiuridica che, alla fine, in maniera scomposta e volgare, finisce per appoggiarsi del tutto sulla decisione politica, sulla semplificazione dei processi, legittimando inconsapevolmente la dimensione contrattualistica della società.

Quando si parla di prassi costituzionalmente orientate, mi riferisco ad un processo dal basso, di democrazia del conflitto, che implica ragione, passione, educazione e soprattutto ostilità alla neutralità, perché per vincere occorre imboccare strade nuove, al di fuori dei canoni tradizionali. La *potentia* antiggiuridica esprime confusione sociale, violenza, piuttosto che conflitto, e irrigidimento dei comportamenti all'interno del contratto sociale, prevalentemente a danno dei soggetti più deboli. Essa prova a giustificare azioni repressive del dissenso.

La *potentia* giuridica, alla base della democrazia del conflitto, al contrario, si fonda su consapevolezza, autostima, conflitto, al fine di provocare movimento e dinamicità in tutto il vivere civile, contrapponendosi al processo di decadenza e degenerazione della vita civile e politica. La *potentia* antiggiuridica, al contrario, è in grado di intossicare il conflitto perché le sue forze non sono antagoniste (o meglio sono falsamente antagoniste), riposando sulle virtù assolutistiche della politica decisionista, contenuta nel ed espressione del contratto.

La forza selvaggia delle comunità non è prodotta dallo Stato, ma anticipa lo Stato, non è assorbita dalla società politica, ma è società politica nel suo stato di natura, non passa attraverso processi di mediazione, ma esprime la sua forza di mediazione.

Lo Stato è società civile, la società civile è Stato, provando a trovare strade alternative rispetto al plastico modello della rappresentazione nello Stato della società civile, mediata dalla società politica. Si snodano, a vario titolo, nello schema contrattualistico, processi di rappresentazione e mediazione che depotenziano le comunità, la *multitudo*, ma soprattutto che provano ad inglobare la *potentia* nella *potestas*. Tutto ciò provoca un progressivo allontanamento dalle esigenze reali, materiali che, per essere soddisfatte, sono costrette ad entrare nei bui cunicoli della mediazione. Il pluralismo reale è un pluralismo selvaggio che si esprime nel dissenso e nel conflitto non nella mediazione. Il risultato finale non si ottiene attraverso la mediazione, ma attraverso il conflitto, quanto più è alta la sua *potentia* tanto più è nobile il perseguimento degli interessi generali. Il processo costituente in Italia è stato un processo di conflitti, non di compromesso come falsamente qualcuno adduce confondendo il momento della *potentia* costituente con quello della *potestas* costituente.

In estrema sintesi, nel profondo disegno dell'Umanesimo, rintracciabile in Machiavelli, Spinoza, Marx, nel quale l'unità del progetto umano di liberazione si contrappone alla mediazione borghese della tutela del capitale, s'intrecciano agonismo, antagonismo, processi spontanei di liberazione fondati sulla *potentia*.

Troppo spesso, nel difficile, e a volte tossico, rapporto tra beni comuni e conflitti, c'è un abuso, quasi stucchevole, dell'espressione partecipazione. Talvolta, per un rabbonimento generale, l'espressione democrazia partecipativa sembra pleonastica: viene quasi utilizzata come chiave del Paradiso e, soprattutto, appare come una concessione da parte del Monarca illuminato di turno. Ma la realtà è molto diversa, e provo a spiegare il perché. La democrazia del conflitto, nel caso di specie nell'ambito dei beni comuni, o è partecipazione o non è! Proviamo velocemente a riavvolgere il nastro. La democrazia della rappresentanza nasce non perché il Monarca è buono e decide di condividere il suo potere con altri e con altri organi. Certo, nella storia, ci sono stati Monarchi illuminati e Monarchi despoti, ma l'esigenza della rappresentanza nasce, piuttosto, perché dal basso, attraverso impulsi partecipativi, emergono in maniera sempre più evidente e pressante le istanze economiche, sociali, culturali: prima della borghesia e poi, progressivamente, con la rivoluzione industriale e con quella di ottobre, dei contadini e degli operai.

Insomma, la democrazia della rappresentanza nasce per delle pulsioni dal basso che provano, negli anni, ad organizzarsi e a darsi un assetto istituzionale, tale da mettere in contatto la comunità e lo Stato apparato. Mi sto riferendo ovviamente agli strumenti di partecipazione politica classici, ovvero ai partiti politici che hanno contribuito a trasformare la società da monoclasse a pluriclasse. Ma i partiti politici, pur svolgendo un ruolo insostituibile nel nostro Paese, ma non solo, soprattutto nella prima fase della Repubblica, sono sempre stati intesi prevalentemente come strumenti a servizio della democrazia della rappresentanza. Al punto da coniare, negli anni Settanta l'espressione della *Repubblica dei partiti*, laddove questi ultimi non si limitavano a contribuire alla formazione del consenso e alla consapevolezza dei cittadini, rispetto ai propri diritti e doveri, ma diventavano essi stessi centri di potere, addirittura dominanti rispetto agli organi costituzionali. Ma la partecipazione come

afferma la nostra Costituzione è anche altro, non può e non deve restare ingabbiata in soli meccanismi di potere istituzionale, ma deve essere in grado di sprigionare, di liberare tutte le energie che risiedono nei cittadini, quello che Spinoza definiva la *potentia* della comunità. Dopo la crisi dei partiti politici, in particolare nell'ultimo decennio del secolo scorso, con lo scandalo di mani pulite e di tangentopoli, la democrazia partecipativa comincia ad incanalarsi in altri spazi, con altre regole e modalità. Si comprende che la stessa Costituzione, in particolare con gli artt. 1-3 costituisce la base per forme di partecipazione alternative, meno strutturate. I movimenti di Davos, di Seattle, di Porto Alegre, del Genoa social forum fanno comprendere al mondo intero che la partecipazione dal basso è un elemento prezioso per il funzionamento della democrazia e che soprattutto la stessa non si pone in contrasto con la rappresentanza, ma al contrario la arricchisce e fa in modo che gli *invisibili*, ovvero quelli che non si riconoscono in essa, possano diventare visibili e renderla più umana. Forse soltanto oggi, anche con le recenti mobilitazioni, si comincia a capire che la partecipazione ha bisogno della rappresentanza, ma anche la rappresentanza ha bisogno della partecipazione dei movimenti, dei comitati, delle associazioni, dei giovani, degli studenti. Questo è l'unico modo per ridare dignità alla rappresentanza, per evitare corti circuiti democratici e soprattutto per fronteggiare con dignità e consapevolezza i fenomeni populistici. Ma soprattutto questo percorso traccia una strada, ovvero quella di non "scappare" dai conflitti e dalla loro vitalità, al punto da poter dire che oggi, forse, è inutile la positivizzazione della categoria giuridica, poiché essa è nata e si è sviluppata proprio attraverso le varie forme e sedi del conflitto.

Ma questa è un'altra Storia!

BIBLIOGRAFIA

- BIFULCO R. (2024), *Il potere è un luogo vuoto. Democrazie e virtù del conflitto secondo Claude Lefort*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2.
- CILIBERTO M. (2019), *Niccolò Machiavelli. Ragione e pazzia*, Roma-Bari, Laterza.
- ESPOSITO R. (2023), *Vitam instituere. Genealogia dell'istituzione*, Torino, Einaudi.
- LEFORT C. (1984), *Machiavelli. La dimensione economica del politico*, Mimesis Journal.
- LUCARELLI A. (2025), *Il costituzionalismo tra tradizione e prassi*, Napoli, Editoriale scientifica.
- SPINOZA B. (2007), *Trattato teologico-politico*, trad. it., a cura di A. DROETTO, Torino, Einaudi.

AMBIENTE E PATRIMONIO CULTURALE DOPO LA RIFORMA COSTITUZIONALE. TRA “NATURALE CONNESSIONE” E POSSIBILI CONFLITTI

Laura Starace*

1. RILIEVI INTRODUTTIVI

Fin dalle prime fasi della sua elaborazione, la riforma costituzionale del 2022 è divenuta il centro di un acceso dibattito dottrinale. L'attenzione richiamata non può sorprendere, non solo perché «la novella ha intercettato un *trend* diffuso» (MORRO-NE 2022, 783), occupandosi di un tema di drammatica urgenza, quello della tutela dell'ambiente, ma anche perché, per la prima volta, un intervento di revisione ha riguardato i principi fondamentali della Costituzione, che delineano nei suoi tratti essenziali il «volto della Repubblica».

Quale fulcro della riflessione dottrinale si è affermato sin da subito l'interrogativo circa la natura della riforma (bilancio o programma?), insieme a quello, strettamente connesso, relativo alle sue potenziali conseguenze. Queste tematiche non sono oggi meno controverse e non hanno perso di interesse. Anzi, il tempo trascorso ha reso forse opportuno un loro approfondimento, anche alla luce degli effetti che la riforma ha già cominciato a produrre.

Per ciò che concerne, in particolare, la riflessione sulle ripercussioni della riforma, una prospettiva peculiare e un punto di osservazione privilegiato sembrano poter essere offerti dall'esame del rapporto esistente nell'ordinamento italiano tra tutela dell'ambiente e tutela del patrimonio culturale (concetto quest'ultimo da intendersi come comprensivo di beni culturali e paesaggistici, secondo la definizione del d.lgs. n. 42/2004).

D'altra parte, il principio di tutela dell'ambiente trova oggi posto nel comma 3 dell'art. 9 Cost., innestandosi così proprio al fianco dei principi di tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione, ai quali è dedicato il comma 2 del medesimo articolo.

L'accostamento tra le previsioni costituzionali in parola non può considerarsi privo di significato: non solo non è casuale, ma è difficile immaginare non possa avere un'incidenza sugli effetti concreti prodotti dalla revisione.

* Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”.

2. SULLA CONNESSIONE TRA TUTELA DEI BENI CULTURALI, DEL PAESAGGIO E DELL'AMBIENTE

L'art. 9 della Costituzione rappresenta la «naturale *sedes materiae*» (BIFULCO 2022, 5) per la disposizione costituzionale introdotta nel 2022. La giustapposizione con i principi di cui al comma 2, infatti, costituisce oggi testimonianza testuale di una contiguità ideale tra i principi, che ha origini remote nel tempo.

Nel nostro ordinamento, esiste una connessione profonda tra tutela delle «cose d'arte» e tutela del paesaggio, come dimostra il disposto dell'art. 9, comma 2, Cost. nonché l'evoluzione seguita della legislazione di tutela del secolo scorso, culminata nel Codice del 2004.

Se però beni culturali e paesaggio sono legati a filo doppio e rappresentano una «diade inscindibile» (SETTIS 2008, 27), è altresì innegabile il nesso esistente tra istanza culturale-paesaggistica e istanza ambientale. Anche questo legame trova testimonianze piuttosto risalenti a livello giuridico.

È noto che la Corte costituzionale abbia riconosciuto da tempo, pur in difetto di riferimenti testuali espliciti, il rilievo costituzionale dell'ambiente, enucleando finanche un «diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività» alla sua salvaguardia (Corte Cost., 28 maggio 1987, n. 210).

Tale ricostruzione in via pretoria è stata possibile proprio a partire dall'art. 9, comma 2, Cost., spesso letto in combinato disposto con gli artt. 2 e 32 Cost. E tanto in ragione dell'adozione di una concezione ampia e dinamica di paesaggio, quella elaborata dal Predieri (PREDIERI 1969), quasi coincidente con quella di «ambiente, o meglio, con la valenza culturale che si attribuisce al rapporto uomo-ambiente» (MERUSI 1975, 445). «Se il paesaggio è la forma del Paese», si è osservato, «l'ambiente è la forma (e la sostanza) della nostra esistenza. Come il paesaggio determina la nostra cultura [...], così l'ambiente determina la qualità della nostra esistenza» (BIFULCO 2022, 4). I due beni costituzionalmente rilevanti sono stati riconosciuti come due facce della stessa medaglia, elemento fisico-naturalistico del territorio l'uno, elemento culturale l'altro.

Alla luce di queste premesse può ben comprendersi perché la Corte costituzionale abbia potuto affermare che tutela dei beni culturali, tutela del paesaggio e dell'ambiente siano espressione di un «principio fondamentale unitario» di rilievo costituzionale e che «costituisc[ano] una endiadi unitaria» (Corte Cost., 27 luglio 2000, n. 378).

D'altra parte, a riprova del rapporto privilegiato esistente tra valore estetico-culturale e valore ambientale, quando successivamente, con la riforma del 2001, nel testo della Costituzione è stato introdotto il primo esplicito riferimento alla «tutela dell'ambiente», quest'ultima è stata affiancata, nel novellato art. 117, lett. s, proprio alla «tutela dei beni culturali». Anche nell'ambito del comma 3, concernente le materie di legislazione concorrente, valorizzazione dei beni culturali e valorizzazione dei beni ambientali sono state poste l'una accanto all'altra.

Vi è almeno un ultimo fattore idoneo a consolidare la connessione tra i principi costituzionali in parola: tanto la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e arti-

stico della Nazione, tanto la tutela dell'ambiente sono espressione di una collettiva responsabilità verso il futuro. L'esercizio dei poteri di tutela deve cioè tener conto, in entrambi i casi, «anche» dell'«interesse delle generazioni future». Si tratta di una precisazione che oggi trova cittadinanza nel comma 3 dell'art. 9 Cost., con specifico riferimento ad ambiente, biodiversità ed ecosistemi, ma che non pare meno valida con riguardo ai diversi oggetti di tutela di cui al comma 2.

3. LE POTENZIALI CONSEGUENZE DELLA REVISIONE SUGLI EQUILIBRI INTERNI ALL'ART. 9 COST.

Il centro della riforma del 2022 è rappresentato, senz'altro, dall'iscrizione in Costituzione della tutela dell'ambiente, fino a quel momento «lasciata solo alle ondivaghe tendenze della legislazione e della giurisprudenza» (MORRONE 2022, 783).

Poiché, come già ricordato, i giudici costituzionali «ben prima del 2001 – e dell'attribuzione alla potestà legislativa esclusiva statale della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema – avevano costruito l'idea dell'ambiente come valore costituzionale» (GRASSO 2022, 36), parte della dottrina ha sostenuto che alla revisione costituzionale degli artt. 9 e 41 dovesse riconoscersi natura di mera revisione-bilancio, realizzata cioè per dare veste formale a modificazioni già avvenute nell'assetto costituzionale.

Partendo dagli stessi presupposti alcuni studiosi hanno affermato che la riforma fosse finanche superflua, se non inopportuna (SEVERINI, CARPENTIERI 2021).

Fermo restando che vi sono pochi dubbi sul fatto che la novella abbia apportato anche talune innovazioni certamente eccedenti la mera ricognizione, la circostanza per cui, attraverso la revisione *de qua*, si sia pervenuti al consolidamento «di un orientamento interpretativo che [aveva già] progressivamente incluso la tutela ambientale all'interno della tutela paesaggistica di cui all'art. 9 Cost.» (CONTE 2023, 87) non pare un «motivo sufficiente per qualificar[la] come “inutile” o “pleonastica”, a meno di non voler svilire il valore stesso del potere di revisione costituzionale» (FABRIZZI 2023, 161).

La scelta compiuta dal legislatore costituzionale ha innanzitutto permesso di superare i limiti e la precarietà connaturati al diritto giurisprudenziale, così escludendo definitivamente arretramenti rispetto agli approdi raggiunti. Ma non solo: è difficile immaginare che l'avvenuta positivizzazione non inneschi ulteriori processi evolutivi.

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”» (FABRIZZI 2023, 162). Com'è stato autorevolmente sostenuto, proprio con riferimento all'art. 9 Cost. nella sua formulazione originale, il testo costituzionale va inteso «come possibile progetto per il futuro», non «come legittimazione per il presente», o almeno non solo (MERUSI 1975, 444).

La Costituzione è invero in grado di esercitare una inesauribile funzione di guida e ha «una pretesa di normatività che dovrebbe performare l'agire nella direzione degli

obiettivi che essa stessa stabilisce. Altrimenti dovremmo rinunciarvi, accettando che si tratta solo di un “pezzo di carta”» (MORRONE 2022, 783).

Di conseguenza, una disposizione costituzionale che pure «part[a] come “riflessiv[a]”, come una sorta di specchio del diritto materiale e vivente» non potrà che tendere a «diventare nel tempo anche “conformativ[a]” della realtà» (DE LEONARDIS 2022, 6). Emblematiche, in tal senso, sono le vicende che hanno già riguardato l'interpretazione dell'art. 9 Cost., ben prima dell'introduzione del suo comma 3.

Negli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore della Carta fondamentale, la portata innovativa dell'art. 9 e la sua efficacia normativa furono fortemente sottovalutate dagli interpreti. D'altra parte, anche la sua elaborazione fu accompagnata da un diffuso scetticismo in sede di Assemblea Costituente. Le analogie tra quanto sostenuto allora e talune riflessioni oggi dedicate al nuovo comma 3 dell'art. 9 sono evidenti.

Molti, all'epoca, videro nel comma 2 dell'articolo la mera “sublimazione” della legislazione allora vigente in materia di tutela del patrimonio culturale e considerarono «pleonastica e quasi degradante», come evidenziato in dottrina, «l'introduzione nella Costituzione di un precetto che salvaguardasse ciò che si riteneva pacificamente acquisito nell'ordinamento giuridico italiano» (NICO 2022, 258). Secondo i più scettici, anche il comma 1 avrebbe dovuto considerarsi «inutile», atteso che in sua assenza i pubblici poteri avrebbero ugualmente provveduto alla promozione della cultura, essendo ormai «questa una attribuzione radicata nella storia» (GIANNINI 1991, 443-444).

Eppure, nonostante queste premesse, l'art. 9 ha progressivamente disvelato le sue plurime potenzialità e si è paradossalmente dimostrato tra le disposizioni costituzionali più lungimiranti (consentendo finanche di riconoscere all'ambiente valore costituzionale nel silenzio del testo), oltre che vero e proprio «elemento di rottura con il passato» (PAPA 2024, 203).

Anche il comma 3 dell'art. 9 Cost., allora, non può forse dirsi con certezza del tutto privo di una progettualità, di un “programma”. Del resto, nella disposizione costituzionale sono stati introdotti gli innovativi riferimenti alla tutela della biodiversità e degli ecosistemi e alla tutela degli animali, nonché l'inciso «anche nell'interesse delle generazioni future».

La questione è complessa, tanto è vero che, fino a questo momento, anche la Corte costituzionale sembra aver mantenuto in proposito una posizione quantomeno ambivalente.

Nella sent. n. 105 del 2024, essa ha affermato che «la riforma del 2022 consacra direttamente nel testo della Costituzione il mandato di tutela dell'ambiente [...] e vincola così, esplicitamente, tutte le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della sua efficace difesa». In tal modo la Consulta ha attribuito «alla tutela ambientale la valenza di un principio architettonico di sistema, a tratti quasi “rifondativo” del Patto repubblicano» (GUSMAI 2024, 387), salvo poi chiudere la pronuncia «con un dispositivo sorprendentemente ridotto, rispetto al quale le ampie escursioni sull'importanza della riforma [...] non svolgono alcuna reale funzione argomentativa» (BIN 2024).

Nella più recente sent. n. 125 del 2025, invece, la Corte ha affermato che la revisione del 2022 non ha determinato «un’alterazione della consistenza essenziale dei principi fondamentali della nostra Costituzione [...] nonostante la *sedes* del novellato art. 9 Cost.», essendo tali principi imm modificabili e «l’identità della Costituzione [...] pertanto definita, nel suo “contenuto essenziale”, una volta per tutte dalla Costituzione stessa». Nel sostenere che la novella non abbia «fatto altro che confermare e ulteriormente precisare quanto la Costituzione già prevedeva», la Consulta ha tuttavia riconosciuto gli «effetti normativi tutt’altro che trascurabili» dell’esplicitazione nel testo della Costituzione di «un mandato di tutela ambientale che le preesisteva».

Nonostante le incertezze, non sembra potersi escludere che le modifiche apportate dalla legge cost. n. 1/2022 (che peraltro non concernono il solo art. 9 Cost. ma anche l’art. 41 Cost.), inneschino cambiamenti e trasformazioni significativi. Esse potrebbero quantomeno indurre gli interpreti a una «diversa lettura del quadro costituzionale complessivo», incidendo sui bilanciamenti (GRASSO 2022, 33).

Non a caso, anche chi ha sostenuto la tesi dell’“inutilità” della novella del 2022 ha significativamente espresso preoccupazioni in merito agli effetti che potranno derivarne, in termini di eccessiva compressione dei valori potenzialmente confliggenti con quelli ambientali, specie di quelli che già trovavano cittadinanza nell’ambito del comma 2 dell’articolo, atteso che oggi patrimonio storico-artistico, paesaggio, ambiente, biodiversità ed ecosistemi sono posti sullo stesso piano.

Degno di nota a tal proposito pare altresì il fatto che, nella nuova formulazione dell’art. 9 Cost., l’ambiente abbia acquisito a tutti gli effetti autonomia concettuale rispetto al paesaggio: una novità da accogliere con favore – considerato che, per quanto connessi, quelli in questione rappresentano ad ogni modo interessi distinti, suscettibili finanche di entrare in contrasto – ma che rischia di acuire i fisiologici conflitti, mettendo in ombra il forte legame che unisce i due beni costituzionalmente rilevanti, insieme con il patrimonio storico e artistico della Nazione. Si è ipotizzato, ad esempio, che alla luce della revisione possano imporsi «criteri di ordinazione gerarchica tra i due valori» e che «ove vengano in evidenza le pretese dell’ambiente [...] la tutela integrale del paesaggio possa recedere» (FRACCHIA 2022, 22). Il timore è che, nonostante l’equiordinazione, la positivizzazione del valore ambiente possa produrre «l’effetto reale [...] di dequotare senz’altro, in pratica vanificare, il rilievo del paesaggio e della sua protezione» (SEVERINI, CARPENTIERI 2021).

Altra parte della dottrina ha guardato con favore, invece, alle potenzialità “conformative” della riforma, talvolta attribuendole una portata tanto ampia e una capacità di trasformazione tanto radicale da poter non soltanto imporre una nuova lettura complessiva del testo costituzionale, ma persino segnare un «punto di svolta nella dogmatica costituzionale», incidendo sui caratteri della forma di Stato e conducendo a uno «Stato per l’ambiente o Stato ambientale» (BIFULCO 2022, 4).

D’interesse è infine l’orientamento di chi, «pur non svalutando la portata innovativa della revisione costituzionale operata con l. cost. n. 1/2022» e riconoscendone le potenzialità, in considerazione del rilievo delle preoccupazioni relative alle sorti della tutela del patrimonio culturale, ha posto «l’accento sulla necessità di considerare

gli ambiti di tutela presenti all'interno dell'art. 9 Cost. [...] come interdipendenti» (CONTE 2023, 91).

Secondo questa impostazione, che si condivide, la finalità della tutela ambientale non sarebbe stata «introdotta come un “corpo estraneo” nella struttura dell'articolo», ma con essa si armonizzerebbe, costituendone il completamento (CONTE 2023, 79).

Dovrebbe escludersi, dunque, quale esito dell'introduzione del comma 3, il sovvertimento o la modifica nel contenuto essenziale dei principi iscritti nel comma 2 dell'art. 9 Cost.

Come è stato osservato, ad ogni modo, con riguardo alle conseguenze concrete della revisione costituzionale, «molto dipenderà dal comportamento degli attori sociali e politici» (MORRONE 2022, 783), dall'operato dei soggetti preposti a realizzare il bilanciamento tra gli interessi, come le pubbliche amministrazioni e l'autorità giudiziaria, che potrebbero inverarne la forza conformativa, quale che sia la portata da riconoscerle, ma anche «svalutarne il senso e le prospettive» (MORRONE 2023, 5).

4. IL CASO DELLA SENT. N. 8167/2022 DEL CONSIGLIO DI STATO

Nell'ambito della riflessione sulle ripercussioni della riforma, tanto in generale, quanto con specifico riguardo agli equilibri interni all'art. 9 Cost., sembra utile soffermarsi brevemente sulla sent. n. 8167 del 2022 del Consiglio di Stato e sull'orientamento giurisprudenziale che la stessa ha inaugurato. La pronuncia invero, che si condivide o meno il ragionamento proposto dai giudici, è prova del fatto che almeno taluni tra gli “addetti ai lavori” abbiano effettivamente riconosciuto alla revisione costituzionale, già nei mesi immediatamente successivi alla sua entrata in vigore, potenzialità trasformative rilevanti.

La decisione in questione è stata adottata al termine di un giudizio complesso, in cui i giudici di Palazzo Spada sono stati chiamati (anche) a vagliare la legittimità di provvedimenti con cui la Soprintendenza aveva apposto vincoli indiretti, *ex art.* 45 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, sulle aree circostanti alcuni beni culturali, al fine di tutelarli, così però impedendo la realizzazione di un impianto eolico già autorizzato.

Nella questione sottoposta al suo esame, il Consiglio di Stato ha ravvisato una contrapposizione tra due interessi primari, quello alla salvaguardia dei manufatti di valore culturale e quello alla tutela dell'ambiente. È stato infatti riconosciuto come interesse sotteso alla realizzazione dell'impianto eolico non solo e non tanto «quello economico imprenditoriale del soggetto privato a realizzare un investimento produttivo», quanto piuttosto quello pubblico ambientale, che ad avviso dei giudici permeava e alimentava l'iniziativa economica privata.

I giudici hanno quindi annullato i provvedimenti, contestando alla Soprintendenza di non aver rintracciato «una soluzione comparativa e dialettica fra le esigenze dello sviluppo sostenibile e quelle afferenti al paesaggio culturale».

Sulle determinazioni dei giudici, di sicuro interesse seppur, a parere di chi scrive, non prive di criticità, ha giocato un ruolo di primo piano la revisione costituzionale.

Al valore ambientale, infatti, è stata accordata dai giudici, alla luce della riforma e in ragione della riconosciuta «indifferibilità» della transizione ecologica, una priorità tale da giustificare un'incidenza anche nell'ambito di valutazioni tecniche inerenti alla salvaguardia di un bene diverso.

Ciò in applicazione del principio di integrazione delle tutele, che ha matrice eurounitaria (art. 11 del TFUE), ma che a parere del Consiglio di Stato può e deve trovare attuazione anche a livello nazionale, in virtù del richiamo operato dall'art. 3-*quater* del d.lgs. n. 152 del 2006, il c.d. Codice dell'ambiente, nonché della rinnovata legittimazione acquisita a seguito della recente revisione costituzionale.

A ben vedere, il principio non è stato espressamente recepito a livello costituzionale dal «nuovo» art. 9; a tal proposito si è persino parlato della più importante tra le «innovazioni mancate» della riforma (CECCHETTI 2021, 312 s.). Nondimeno, a parere di alcuni studiosi, il fatto stesso che la tutela ambientale sia oggi esplicitamente prevista in Costituzione, dovrebbe determinare l'adozione sul piano interno di «un modello molto prossimo a quello accolto dai Trattati europei» (DI SALVATORE 2022, 5).

Secondo i giudici, tale principio implica che «le esigenze di tutela dell'ambiente [debbano] essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle altre pertinenti politiche pubbliche, in particolare al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile». Qualsiasi attività pubblica, dunque, dovrebbe «prendere in considerazione la realtà ambientale, misurarsi con essa e integrarla come il primo degli elementi inderogabili del bilanciamento di interessi» (CECCHETTI 2021, 291).

Il carattere innovativo della pronuncia in esame sembra risiedere, in definitiva, nell'apertura ad una concezione di attività amministrativa che non possa prescindere da una sistematica considerazione – e da una considerazione prioritaria – dell'interesse ambientale, qualsiasi scelta pubblica si debba adottare. Una conclusione questa, che potrebbe considerarsi in linea con l'orientamento dottrinale che ha scorto nella modifica costituzionale del 2022 la «volontà positiva di un cambio di prospettiva», idonea ad influenzare ogni processo decisionale (MORRONE 2022, 785).

Secondo tale impostazione, come già accennato, la positivizzazione del principio di cui all'art. 9, comma 3, Cost. avrebbe una portata «rifondativa» della Repubblica, implicando «un'altra idea di Costituzione», da intendersi come patto che «oggi dopo la novella costituzionale, si radica sull'obiettivo della rimozione delle condizioni materiali che possono portare all'estinzione di ogni forma di vita» (MORRONE 2022, 786). Ne deriverebbe la necessità di «collocare ancora più “in alto” la tutela ambientale [...] quale fondamento di tutti i diritti e di tutte le libertà presenti nella nostra democrazia» (GUSMAI 2025).

La scelta di valorizzare il «nuovo» principio costituzionale, nell'ambito della decisione in questione, ha tuttavia un evidente contraltare: la pronuncia sembra aver aperto effettivamente le porte a un indebolimento della tutela dell'interesse culturale, non solo nel raffronto con l'interesse ambientale, ma anche «in termini generalizzati (*rectius*, anche nel confronto con interessi secondari del tutto slegati dalle esigenze della sostenibilità ambientale)» (PELLIZZER, CARUSO 2023, 296).

Nella parte in cui ha imposto alla Soprintendenza, attraverso una «(implicita) ricostruzione interpretativa» dell'art. 45 del Codice (PELLIZZER, CARUSO 2023, 296), di tener conto – nel determinarsi – di un interesse diverso da quello culturale, essa ha legittimato, in linea di principio, il ridimensionamento e persino la rimozione dei vincoli indiretti, anche se indispensabili al raggiungimento dell'obiettivo di salvaguardia dei beni, per ragioni estranee a tale obiettivo. Soprattutto, in difetto di precisazioni adeguate, la pronuncia sembra aver ammesso l'ingresso nel processo decisionale dell'Amministrazione anche di finalità pubbliche diverse da quelle connesse alla «indifferibilità» della transizione ecologica, che si scontrino di volta in volta con l'istanza culturale.

L'impianto argomentativo della sentenza, specie in alcuni dei suoi passaggi, è stato rievocato più volte nella giurisprudenza degli anni successivi, quasi sempre con riferimento a casi in cui è venuto a riproporsi lo stesso conflitto, tra interesse alla tutela dei beni culturali e interesse alla realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili.

È significativo però che, fuori da queste ipotesi, le statuizioni contenute nella pronuncia siano state richiamate non tanto per imporre, come forse avrebbe potuto auspicarsi, un apprezzamento delle esigenze poste dalla crisi climatica nell'ambito delle più varie decisioni amministrative, quanto piuttosto per giustificare l'imposizione di sacrifici ai danni dell'interesse paesaggistico-culturale, a vantaggio di interessi concorrenti che nulla avevano a che fare con la transizione ecologica, quali ad esempio interessi sanitari, urbanistici ed edilizi (Cons. St., sez. VI, n. 3575/2025) e persino l'interesse alla realizzazione di importanti manifestazioni nazionali e internazionali (Cons. St., sez. VI, 23 febbraio, n. 1823/2023).

5. NOTE CONCLUSIVE

La vicenda relativa alla pronuncia n. 8167/2022 del Consiglio di Stato sembra confermare la necessità di una più ampia riflessione in merito alle ripercussioni che la positivizzazione del valore ambiente potrà produrre sull'*agere* amministrativo (e sul successivo ed eventuale controllo giurisdizionale), e in particolare sulle conseguenze che potranno derivarne con riguardo alla tutela del patrimonio culturale.

La sentenza pare quasi pionieristica, nella parte in cui – a torto o a ragione – ha voluto interpretare in modo inedito disposizioni rimaste immutate nel loro testo (non solo l'art. 45 del d.lgs. n. 42 del 2004, ma anche l'art. 3-*quater* del d.lgs. n. 152 del 2006) in virtù dell'intervenuta modifica costituzionale. Tuttavia, non considerando affatto le peculiarità del principio confliggente e omettendo alcune precisazioni necessarie, essa ha finito per ostacolare l'esercizio dei poteri di tutela del patrimonio, così avvalorando la tesi di chi sostiene che la positivizzazione del valore ambientale, specialmente se considerata «rifondativa» del patto costituzionale, non potrà che avere conseguenze nefaste per i valori di cui all'art. 9, comma 2, Cost. Prove che depongono nello stesso senso, del resto, potrebbero essere rinvenute anche negli interventi realizzati dal legislatore, a seguito della modifica costituzionale, in materia di energie rinnovabili.

Eppure, a parere di chi scrive, la riforma suggerirebbe di procedere in una direzione diversa: al netto degli ineliminabili contrasti, soprattutto dopo la revisione, ambiente e patrimonio culturale dovrebbero essere considerati in modo quanto più possibile organico e dovrebbero essere tutelati, entrambi, in modo prioritario.

È vero che, introducendo espressamente il valore nella Carta fondamentale, il legislatore costituzionale ha attribuito all'ambiente piena autonomia concettuale rispetto al paesaggio. Tuttavia, scegliendo l'art. 9 Cost. come sua sede, egli ha altresì appalesato la "naturale connessione" (riconosciuta da ultimo dalla Corte costituzionale nella sent. n. 105/2024) che lega il nuovo principio a quelli preesistenti. Non solo non sembra possibile dunque rintracciare una gerarchia nell'ambito dell'art. 9 Cost. (diversamente da quanto avviene nell'art. 41), ma la pariordinazione tra i valori risulta riaffermata a seguito della novella. D'altra parte, nella realtà dei fatti è lampante l'impossibilità di tutelare e valorizzare in modo radicalmente disgiunto beni culturali, paesaggistici ed ambientali, esistendo tra gli stessi sempre, in qualche misura, un'interazione, un intreccio non trascurabile. Il patrimonio storico e artistico può «degradarsi e depauperarsi a causa dell'integrazione negativa con l'ambiente ed il paesaggio. Distruggere l'ambiente [...] vuol dire distruggere il patrimonio culturale. Allo stesso tempo distruggere il patrimonio culturale vuol dire distruggere l'ambiente» (FLICK 2015, 5), considerato che i beni di valore storico e artistico «caratterizzano e qualificano l'ambiente» stesso (Corte Cost., 16 giugno 2005, n. 232).

Oggi più che mai è divenuto evidente, a livello ordinamentale, come l'interesse paesaggistico-culturale e l'interesse ambientale siano inscindibili, per quanto distinti.

Di questa circostanza non può non tenersi conto quando si rifletta sulla capacità "espansiva" della riforma, e dovranno tenerne conto altresì «legislatori ed interpreti, i quali nell'attività di normazione (i primi) e di applicazione (i secondi) spesso tendono ad obliare l'esistenza di tali connessioni nell'affrontare il tema dell'unico, seppur articolato e complesso, bene "ambiente"» (GUSMAI 2025).

Anche la tutela del patrimonio culturale dovrebbe potersi giovare, in altri termini, delle potenzialità trasformative che si riconoscano alla riforma del 2022.

La stessa sentenza del Consiglio di Stato brevemente esaminata, offre uno spunto interessante a tal proposito: il comma 2 dell'art. 3-*quater* del d.lgs. n. 152 del 2006, menzionato quale norma di "recepimento" a livello nazionale del principio di integrazione, pone espressamente sullo stesso piano tutela dell'ambiente e protezione del patrimonio culturale. La ragione è esplicitata dal legislatore nel medesimo comma: tanto l'istanza ambientale quanto quella estetico-culturale meritano prioritaria attenzione ai fini di un'effettiva attuazione del «principio dello sviluppo sostenibile».

A rigore, allora, l'approccio di integrazione delle tutele dovrebbe riguardare, sul piano interno, entrambi i valori costituzionali.

Il principio dello sviluppo sostenibile, invero, è un principio complesso, nel quale sono ravvisabili più dimensioni, non soltanto quella ecologica. E non potrebbe essere altrimenti, se si considera che esso trova la sua ragion d'essere nella volontà di «garantire alle popolazioni che verranno le stesse opportunità di quelle attuali» (FRACCHIA, VERNILE 2022, 20).

Certamente esso presenta un legame privilegiato con la questione ambientale, «primo ambito nel quale è emersa, sia sul piano etico, sia sul piano giuridico, la necessità di tutelare gli interessi delle generazioni future» (GUARNIER 2022, 9) e «cuore» della *intergenerational issue* (D'ALOIA 2016, 335). Non sorprende quindi che il primo riferimento esplicito in Costituzione all'interesse delle generazioni future sia stato introdotto proprio nell'ambito del nuovo comma 3 dell'art. 9 Cost., con specifico riferimento alla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi. E tuttavia, se la conservazione di un ambiente salubre si configura «come vera e propria “precondizione” per la garanzia dei diritti (anche fondamentali) dell'individuo» (CECCHETTI 2021, 307), non può dimenticarsi che tutela e valorizzazione dei beni culturali sono strumenti determinanti per garantire il pieno sviluppo della persona umana.

Tanto i beni culturali quanto i beni ambientali sono «beni comuni», secondo la definizione elaborata dalla c.d. Commissione Rodotà, e in quanto tali dovrebbero essere assoggettati ad una disciplina particolarmente garantistica. Non solo.

Anche i beni culturali, come l'ambiente, sono parte di «un'eredità ricevuta dalle generazioni precedenti e da trasmettere» a quelle future (SEVERINI 2013, 15). Sia risorse naturali che eredità artistica sono infatti «beni che non possono avere solo un “tempo” ma che appartengono alla continuità dell'esperienza umana» (D'ALOIA 2022, 36). È stato rimarcato come la riforma abbia semplicemente disvelato «qualcosa che era già dentro l'art. 9 Cost.», norma che «è sempre stata uno dei simboli della *intergenerational issue*», avendo ad oggetto paesaggio e beni di rilevanza storico-artistica, i quali «condividono proprio il senso del patrimonio, l'idea del conservare, tutelare *per* trasmettere e consegnare alle generazioni successive» (D'ALOIA 2022, 27). Del resto, nell'ambito dell'art. 9, comma 2, Cost. il Costituente aveva già significativamente scelto di impiegare il termine «Nazione», piuttosto raro nel testo della Carta, proprio al fine di individuare, quale “soggetto titolare” del patrimonio, una collettività che, travalicando la dimensione temporale, è caratterizzata nel suo insieme da un secolare retaggio comune, conservato e trasmesso negli anni.

L'auspicio è che si possa procedere dunque nella direzione di una necessaria considerazione organica di istanza ambientale e di istanza culturale, nell'ottica della sostenibilità di lungo periodo e di un'«ecologia integrale», per citare l'enciclica *Laudato si'*, che tenga conto cioè anche delle ricchezze culturali dell'umanità.

Il nuovo testo dell'art. 9 Cost. – che è solo l'ultima e la più eclatante testimonianza della connessione antica tra patrimonio culturale e ambiente – potrebbe costituire, in tal senso, un incentivo determinante, non dovrebbe invece diventare la causa di un'esasperazione dei conflitti.

BIBLIOGRAFIA

- BIFULCO R. (2022), *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *federalismi.it*, n. 11.
- BIN R. (2024), *Il “caso Priolo”: scelta politica vs. bilanciamento in concreto (in margine alla sent. 105/2024)*, in *Consulta Online*, n. 3.
- CECCHETTI M. (2021), *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*, n. 3.
- CONTE L. (2023), *Ambiente, paesaggio, cultura. Il “lessico” costituzionale dopo la riforma*, in *Rivista AIC*, n. 3.
- D'ALOIA A. (2016), *Generazioni future (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali IX, Milano, Giuffrè.
- D'ALOIA A. (2022), *L'art. 9 Cost. e la prospettiva intergenerazionale*, in *PasSaggi costituzionali*, n. 2.
- DE LEONARDIS F. (2022), *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*.
- DI SALVATORE E. (2022), *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1.
- FABRIZZI F. (2023), *Dal paesaggio all'ambiente: conflitto o composizione*, in *Rivista AIC*, n. 3.
- FLICK G.M. (2015), *L'archeologia “pubblica”: ovvero come attuare concretamente l'articolo 9 della costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 4.
- FRACCHIA F., VERNILE S. (2022), *Lo sviluppo sostenibile oltre il diritto ambientale*, in *Le Regioni*, nn. 1-2.
- FRACCHIA F. (2022), *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in “negativo”*, in *Il diritto dell'economia*, n. 1.
- GIANNINI M.S. (1991), *Sull'articolo 9 Cost. (la promozione culturale)*, in AA.Vv., *Scritti in onore di Angelo Falzea*, III, Milano, Giuffrè.
- GRASSO G. (2022), *La revisione costituzionale degli articoli 9 e 41: cosa cambia per il diritto costituzionale dell'ambiente?*, in L. IMARISIO, G. SOBRINO (a cura di), *La riforma degli artt. 9 e 41 della costituzione e le sue implicazioni: un primo confronto*.
- GUARNIER T. (2022), *La solidarietà intergenerazionale nella prospettiva costituzionale. Prime riflessioni su alcuni nodi da sciogliere*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, n. 3.
- GUSMAI A. (2024), *Valori “tiranni”, bilanciamenti instabili e tutela ambientale dopo la sentenza Priolo*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, n. 2.
- GUSMAI A. (2025), *Ambiente e Costituzione: alcune questioni irrisolte*, in *federalismi.it*, n. 25.
- MERUSI F. (1975), *Art. 9*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione “Principi fondamentali (Art. 1-12)”*, Bologna-Roma, Zanichelli.
- MORRONE A. (2022), *Fondata sull'ambiente*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 4.
- MORRONE A. (2023), *“Ambiente” fondamento della Costituzione repubblicana*, in F. RESCIGNO, G. GIORGINI PIGNATIELLO (a cura di), *One Earth – One Health. La costruzione giuridica del Terzo Millennio*, Torino, Giappichelli.
- NICO A.M. (2022), *Il patrimonio culturale nel diritto positivo e nel PNRR*, in *Lo Stato*, n. 19.
- PAPA A. (2024), *La tutela del paesaggio: verso un nuovo bilanciamento con la salvaguardia dell'ambiente dopo la riforma dell'art. 9 della Costituzione?*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, n. 1.

- PELLIZZER F., CARUSO E. (2023), *Tutela della cultura e transizione ecologica nel vincolo culturale indiretto: un binomio (solo) occasionale. Alcune riflessioni a margine di Cons. Stato, sez. VI, n. 8167/2022*, in *Aedon. Rivista di arti e diritto on line*, n. 2.
- PREDIERI A. (1969), *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, II, Firenze, Vallecchi.
- SETTIS S. (2008), *La tutela del patrimonio culturale e paesaggistico e l'art. 9 Cost.*, Napoli, Jovene.
- SEVERINI G., CARPENTIERI P. (2021), *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, in *Giustizia insieme*.
- SEVERINI G. (2013), *La tutela costituzionale del paesaggio (art. 9 Cost.)*, in S. BATTINI, L. CASINI, G. VESPERINI, C. VITALE (a cura di), *Codice di edilizia e urbanistica*, Torino, UTET.

I RINNOVATI ARTT. 9 E 41 COST. NELL'INTERPRETAZIONE GIURISDIZIONALE: LIMITI E PROSPETTIVE

Franco Sicuro*

1. DELIMITAZIONE DEL CAMPO D'INDAGINE

Ad ormai quattro anni dall'entrata in vigore della legge costituzionale (n. 1 del 2022) che ha revisionato gli artt. 9 e 41 della Carta repubblicana, sembra possibile svolgere qualche riflessione di sintesi sulle modalità attraverso le quali le giurisdizioni hanno interpretato i riverberi ordinamentali del principio fondamentale di tutela dell'ambiente.

A meno di non voler ridurre la portata prescrittiva della revisione a mera formalizzazione di valori già impliciti nell'ordito costituzionale, ricavabili in via interpretativa dalla giurisprudenza della Consulta in materia di ambiente-paesaggio (l'art. 9 Cost.), il principio fondamentale di tutela dell'ambiente appare normativamente chiamato a ri-orientare – in termini di doverosità – il potere politico-economico verso forme effettive di tutela degli equilibri ecologici. La rinnovata gerarchia normativa imperniata sul principio dell'art. 9 Cost. (GUSMAI 2024, 404-405) si pone, infatti, quale inaggirabile condizionamento tanto per il legislatore ordinario (e, soprattutto, per il Governo “interprete” dei casi di straordinaria necessità e urgenza *ex* art. 77 Cost. e della ricorrenza di un'impresa di «interesse strategico nazionale»), quanto per tutti gli organi (Amministrazione e giurisdizioni incluse) che concorrono alla gestione della *res publica*. Oltre che, inevitabilmente, per gli operatori economici pubblici e privati.

È proprio la modifica dell'art. 41 Cost. a chiarire, anzi, «la portata complessiva della revisione» (AMIRANTE 2022, 262) costituzionale del 2022, avendo elevato l'ambiente e la salute a limiti espressi (art. 41, comma 2, Cost.) ed intrinseci fini – per il tramite della legge – della programmazione economica (art. 41, comma 3, Cost.): non già in termini facoltativi, come pure potrebbe desumersi da una lettura soltanto letterale dell'art. 41, comma 3, Cost., ma in chiave deontica, dovendosi esso interpretare in funzione della più ampia ed effettiva realizzazione della disposizione «fondamentale» dell'art. 9, comma 3, Cost.

È in questa prospettiva che si tenterà, dunque, di interrogare il ruolo delle giurisdizioni nel complicato processo di radicamento ordinamentale del principio fon-

* Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”.

damentale di tutela dell'ambiente. E tanto, a partire dalla pronuncia probabilmente più significativa in materia, quella che ha definito il caso Priolo (sent. cost. n. 105 del 2024): non solo per l'autorevolezza dell'organo da cui promana (la Corte costituzionale), ma anche per le implicazioni ordinamentali discendenti dall'evocativa immagine del «mandato di tutela dell'ambiente» che la revisione del 2022 avrebbe consacrato nell'art. 9 Cost.

2. IL CASO PRIOLO E IL “MANDATO DI TUTELA DELL'AMBIENTE”

Adita in via incidentale nell'ambito di una complessa vicenda processuale in cui si contestava il funzionamento altamente inquinante del polo petrolchimico siracusano di Priolo Gargallo, la Corte costituzionale non ha sindacato nel merito il bilanciamento tra salute-ambiente ed economia-lavoro effettuato “in concreto” dal Governo con decreto inter-ministeriale, ritenendo peraltro legittimo il divieto, per l'autorità giurisdizionale, di rimettere in discussione il punto di equilibrio tra gli interessi in conflitto fissato a livello politico-governativo¹. Da qui, dunque, le critiche mosse dalla dottrina ad una pronuncia apparsa, sin da subito, “schizofrenica” (VIVOLI 2024, 20) e dal dispositivo «sorprendentemente ridotto» (BIN 2024, 1058), in cui non sembrano trovare adeguato riscontro le pur rilevanti argomentazioni svolte dalla Consulta in ordine al “mutamento” dei “parametri costituzionali sulla base dei quali deve essere condotto lo scrutinio” di costituzionalità (sent. n. 105 del 2024, *cons. in dir.* n. 5.1.2).

Pur con tutti i limiti di una pronuncia che, di fatto, legittima un procedimento fondato su un'AIA rilasciata direttamente dal Governo nazionale (e, dunque, financo meno garantista di quello avallato dalla sent. n. 85 del 2013 sul caso Ilva), il riferimento al «mandato di tutela» dell'ambiente (SICURO 2025, 11-15) parrebbe, tuttavia, disvelare la portata «generativa» (SILVESTRI 2006) del principio fondamentale sancito nell'art. 9 Cost., dischiudendo prospettive evolutive che sarà compito degli organi costituzionali (del Governo-legislatore *in primis*, ma anche – inevitabilmente – di quelli amministrativi e giurisdizionali) impiantare nella realtà normativa (euro-)nazionale. Il “mandato di tutela” dell'ambiente sembra, dunque, assumere concreta rilevanza giuridica in una duplice prospettiva deontica: quale necessario argine giuridico-costituzionale ad una discrezionalità politica (e amministrativa) che, non di rado, fuoriesce dall'alveo dei principi costituzionali e, al contempo, quale doveroso riferimento giuridico-costituzionale per la comunità degli interpreti-applicatori.

È proprio il concetto di “Nazione”, contenuto negli artt. 9 e 67 della Carta repubblicana, a tratteggiare una simile traiettoria ermeneutica che, attraverso la doverosità inscritta nell'idea di “mandato”, pare poter orientare la progettualità politica verso l'a-

¹ Il che ha indotto il Gip rimettente (quello di Siracusa) a disapplicare il decreto ministeriale nonostante le misure adottate nell'ambito della procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale.

dozione di misure che assicurino, in ogni caso, la tutela dell'ambiente «inteso come bene unitario, comprensivo delle sue specifiche declinazioni rappresentate dalla tutela della biodiversità e degli ecosistemi» (Corte cost., sent. n. 105 del 2024, *cons. in dir.* n. 5.1.2). Compito delle istituzioni repubblicane è, dunque, quello di adoperarsi effettivamente «in vista» della «efficace difesa» dell'ambiente quale patrimonio comune che «le generazioni attuali hanno un preciso dovere di preservare [...] integro» a favore di quelle «future», affinché le sue «varie matrici restino caratterizzate dalla ricchezza e diversità che lo connotano» (Corte cost., sent. n. 105 del 2024, *cons. in dir.* 5.1.2) (sottolinea la rilevanza delle argomentazioni della Consulta, CARDUCCI 2024).

Il mandato di tutela dell'ambiente assume, pertanto, una portata intergenerazionale, contribuendo a conferire espressa rilevanza costituzionale agli interessi delle future generazioni (BIFULCO, D'ALOIA 2008) cui deve giuridicamente indirizzarsi (*ex art. 9, c. 3, Cost.*) qualsiasi forma di esercizio del potere politico-economico, a partire proprio dal momento programmatico (art. 41, comma 3, *Cost.*).

Senza poter qui interrogare la possibilità di configurare la tutela dell'ambiente in termini di diritto soggettivo dell'individuo e interesse fondamentale della collettività (RONCHETTI 2024, 170), in qualche modo già tratteggiato nella giurisprudenza costituzionale degli anni '80 espressamente richiamata nella sentenza Priolo², quel che appare doveroso rimarcare è che, nonostante le «espresse gerarchie normative» (GUSMAI 2024, 385) sancite nei rinnovati artt. 9 e 41 *Cost.*, la Consulta ha tuttavia (nuovamente) arrestato il proprio sindacato di costituzionalità al confine di una discrezionalità legislativa declinata in senso piuttosto ampio rispetto a quel che accade in coeve pronunce di Corti costituzionali europee³. Il Giudice delle leggi si è, infatti, limitato a formulare un «monito» – comunque rilevante sul piano ordinamentale – rivolto primariamente al Governo-legislatore al fine di dare effettiva attuazione al principio fondamentale di tutela dell'ambiente, «rispetto al quale non sono possibili cedimenti o passi indietro» (BIFULCO 2023, 136). «Monito» che, tuttavia, «può costituire il precedente specifico per superare l'ostacolo della discrezionalità legislativa nel momento in cui la questione sia di nuovo affrontata dalla Corte» (RUOTOLO 2025, 25).

² La Corte richiama, infatti, la sent. n. 210 del 1987 (punto 4.5 del *cons. in dir.*), in cui l'ambiente veniva configurato come «diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività», che si realizza attraverso la «conservazione», «razionale gestione» e «miglioramento» delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), l'«esistenza» e la «preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale», in quanto «valori che in sostanza la Costituzione prevede e garantisce» (Corte cost., sent. n. 105 del 2024, *cons. in dir.* n. 5.1.2, in cui si richiamano anche le sent. nn. 641 del 1987, *cons. in dir.* n. 2.2, e n. 126 del 2016, *cons. in dir.* 5.1).

³ Basti qui rimandare alle argomentazioni del Tribunale costituzionale tedesco nel caso *Neubauer* e a quelle del supremo consesso amministrativo francese nel caso *Affaire du Siècle*.

3. IL “MANDATO” COSTITUZIONALE DI TUTELA NEL «PRISMA DEGLI OBBLIGHI EUROPEI E INTERNAZIONALI»

Nella stessa sent. n. 105 del 2024, la Consulta ha altresì sottolineato la dimensione sovranazionale – o, per meglio dire, «inter-costituzionale» (GUSMAI 2014) – del mandato di tutela dell'ambiente ricavabile dall'art. 9 Cost., giacché esso deve essere interpretato nel «prisma degli obblighi europei e internazionali in materia» (*cons. in dir.* n. 5.1.2). Il rilievo attribuito alla biodiversità e agli ecosistemi quali «specifiche declinazioni» del «bene unitario» ambientale (*cons. in dir.* n. 5.1.2) fa sì, dunque, che l'«ambiente», oggetto e fine del «mandato di tutela», riveli pienamente la sua natura di «patrimonio comune» irriducibile alla sola dimensione nazionale poiché inestricabilmente connesso alla salvaguardia di equilibri ecologici che non conoscono i rigidi confini amministrativi che delimitano il territorio degli Stati.

La figura del “prisma” sembra, pertanto, rimarcare la natura “multilivello” (GABRIELE, NICO 2005) delle regole poste a tutela dell'ambiente (*ex artt.* 10, 11 e 117, comma 1, Cost.), nel cui alveo il contenuto del «mandato di tutela» acquista significati normativi sempre nuovi in relazione alla mutevolezza dei fattori chimico-fisico-biologici che determinano l'ambiente-clima a livello trans-nazionale. È in questa prospettiva inter-costituzionale che vengono, dunque, in rilievo due – pressoché coeve – pronunce con cui la Corte di Giustizia Europea e la Corte Edu hanno risolto problematiche largamente sovrapponibili a quelle affrontate dalla Consulta nella sentenza che ha definito il caso Priolo (sent. n. 105 del 2024). E che, nella suddetta prospettiva del «prisma degli obblighi europei e internazionali», finiscono nondimeno per ridefinire il contenuto del mandato di tutela consacrato nel rinnovato art. 9 della Carta repubblicana.

3.1. La sentenza della Corte di Giustizia Europea sul caso Ilva

Adita in via pregiudiziale (ai sensi dell'art. 267 TFUE) dal Tribunale di Milano, la Grande Sezione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha censurato (sent. del 25 giugno 2024) le misure adottate a livello nazionale in materia di AIA, poiché in contrasto con le previsioni contenute nella Direttiva 2010/75/UE, oltre che con l'art. 191 TFUE e con gli artt. 35 (sulla salute umana) e 37 (tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente) della Carta di Nizza.

In particolare, la CGUE ha sottolineato l'obbligo per lo Stato italiano di incorporare, nei procedimenti di autorizzazione all'esercizio di attività produttiva inquinante, valutazioni sull'ambiente e sulla salute umana, procedendo ad un riesame dell'AIA in tempi brevi allorché le autorità sanitarie richiedano di intervenire a causa dell'inaccettabilità del rischio cagionato dalle emissioni inquinanti⁴. Rischio che, qualora rinvenuto, imporrebbe in ogni caso la sospensione dell'attività produttiva.

⁴ Con ciò, di fatto, inducendo il Governo-legislatore a revisionare (l. n. 31 del 2025, di conversione – con modifiche – del d.l. n. 5 del 2025) la disciplina nazionale in materia di AIA, al fine di incorporare

Pur ricollegando – in linea con il rinnovato art. 41, commi 2 e 3, Cost. – la valutazione del danno sanitario (VDS) al procedimento di rilascio dell'AIA, la sentenza della Corte di Giustizia nella causa C-626/22 sembra, tuttavia, discostarsi significativamente dalla sentenza Priolo proprio in relazione all'interpretazione del procedimento di rilascio e rinnovo dell'AIA. Mentre, infatti, il Giudice europeo ha invalidato la normativa nazionale sulla gestione straordinaria dell'Ilva a causa della compromissione delle primarie esigenze di tutela dell'ambiente e della salute causate dai numerosi provvedimenti governativi di autorizzazione alla continuità aziendale e dalle altrettanto numerose revisioni dell'AIA (CGUE, causa C-626/22, § 132), il Giudice delle leggi italiano è parso rieditare il medesimo schema-Ilva a parametro di legittimità dell'operato del Governo. Peraltro, come si diceva, in presenza di un'AIA rilasciata direttamente dallo stesso Esecutivo e senza consentire agli organi giurisdizionali di sindacare il «punto di equilibrio» tra interessi confliggenti individuato dal solo Governo con decreto interministeriale.

3.2. La Corte Edu e la sentenza *Verein KlimaSeniorinnen* (causa n. 53600/20)

Tra il materiale normativo che verrebbe a dare contenuto al suddetto «prisma» degli obblighi europei e internazionali che concorrono a definire il contenuto del «mandato di tutela dell'ambiente», figurerebbe altresì la sentenza della Grande Camera della Corte Edu nel caso *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and others v Switzerland* (causa n. 53600/20), peraltro espressamente richiamata nella sentenza Priolo (*cons. in dir.* n. 5.3.2).

Pur continuando a non dare concreta applicazione all'art. 2 CEDU, la sentenza che ha definito il caso *KlimaSeniorinnen* rappresenta, infatti, «sicuramente un punto di svolta nell'evoluzione diacronica del contenzioso climatico europeo (e non solo)» (GALLARATI 2024, 1457-1458), soprattutto per il riconoscimento dell'obbligo positivo degli Stati di proteggere la vita privata e familiare (art. 8 CEDU) dagli effetti del cambiamento climatico, secondo uno schema – quello degli obblighi positivi – che rimonta proprio alla materia ambientale e alla necessità di prevenire gli effetti dannosi delle attività inquinanti (Corte Edu, 19 febbraio 1998, *Guerra e altri c. Italia*, § 58).

È vero, la CEDU non contiene alcun espresso riferimento all'ambiente e la giurisprudenza della Corte di Strasburgo presenta un approccio sostanzialmente casistico, connesso alla tutela – in via sussidiaria rispetto agli Stati – di quei diritti riconosciuti dalla Convenzione il cui godimento sia minacciato dal cambiamento climatico e dai disastri ambientali. Epperò, in un contesto internazionale in cui si moltiplicano fronti di guerra che minacciano *radicitus* la salvaguardia di biodiversità ed ecosistemi (aggravando l'emissione di sostanze altamente inquinanti), i giudici di Strasburgo

nella procedura di riesame elementi di valutazione di carattere sanitario (confluenti nel «Rapporto di valutazione del danno sanitario» relativo all'impianto produttivo e nello studio di «valutazione di impatto sanitario» che i gestori di impianti strategici sono ora chiamati a fornire).

hanno sottolineato il «ridotto» («*reduced*») margine di apprezzamento degli Stati in relazione al raggiungimento della neutralità climatica nei «prossimi tre decenni», a fronte dell'«ampia» («*wide*») discrezionalità sulle politiche da adottare per raggiungere tale obiettivo.

La vigenza di un'obbligazione positiva in capo agli Stati restringe dunque, inevitabilmente, la discrezionalità politica del legislatore, il quale è libero di definire il «come» ma non il «se» di un'azione positiva a tutela dell'ambiente-clima. Lì dove tale obbligazione – di natura pubblicistica – dovesse rimanere inadempita, toccherebbe al potere giurisdizionale intervenire a tutela di diritti convenzionali compromessi dall'inerzia o dall'inadeguatezza delle politiche statali. Se è vero, dunque, che «l'intervento del giudice» non può «rimpiazzare o sostituire l'azione che compete al potere legislativo e al potere esecutivo», «in ogni caso, la democrazia non può essere ridotta alla volontà della maggioranza dell'elettorato e dei rappresentanti eletti, in spregio del principio del *rule of law*» (§ 412). In posizione complementare al processo democratico-rappresentativo, gli organi giurisdicenti nazionali e sovranazionali hanno pertanto il compito di assicurare i doverosi «*legal requirements*». E tanto, dal momento che, quando la discrezionalità politica incide sull'effettivo godimento dei diritti convenzionali, non si porrebbe più «soltanto una questione di politica, ma anche una questione di diritto che incide sull'interpretazione e sull'applicazione della Convenzione» (§ 450).

La Corte Edu ritiene, pertanto, doveroso assegnare alla tutela dei diritti minacciati dal cambiamento climatico un peso considerevole («*considerable weight*») nella ponderazione di ogni altro interesse concorrente (§ 542). Ed è proprio in questa prospettiva che i giudici di Strasburgo sottolineano, a più riprese, il contributo decisivo degli organi giurisdizionali nazionali nell'evoluzione del contenzioso climatico (e ambientale) e il doveroso riconoscimento di un diritto di «accesso alla giustizia in questo campo» (§ 657).

Evidente appare, allora, la diversa interpretazione della discrezionalità politica fornita dalla Corte Edu rispetto a quanto affermato dalla Corte costituzionale italiana nella sent. n. 105 del 2024. Ciò, probabilmente, anche a causa della «lontananza» dei giudici di Strasburgo dalle dinamiche politiche che, invece – attraverso il richiamo ai valori – finiscono per incidere sull'argomentazione del Giudice delle leggi italiano. Il che, tuttavia, proprio nel nome dei valori (qui, di quello ambientale) e di una declinazione eccessivamente rigida della separazione dei poteri, rischia di indebolire la gerarchia normativa (GUSMAI 2024, 404-405) sancita dalla revisione costituzionale che ha ridefinito i caratteri «fondamentali» della stessa identità della Repubblica (art. 9 Cost.).

4. L'INAMMISSIBILITÀ DEL GIUDIZIO UNIVERSALE E IL DIRITTO DI ACCESSO ALLA GIUSTIZIA IN MATERIA CLIMATICO-AMBIENTALE

Le argomentazioni della Corte Edu non possono che riverberarsi sull'interpretazione della normativa nazionale a tutela dell'ambiente-clima (art. 9 Cost.) fornita dagli organi giurisdizionali in sede di risoluzione delle controversie portate al loro

esame. E tanto, in virtù dell'art. 117, comma 1, Cost., e dell'operatività della CEDU – per come interpretata dalla Corte di Strasburgo – quale parametro interposto di costituzionalità delle leggi (Corte cost., sent. n. 79 del 2022).

Da questa prospettiva, evidente appare il contrasto tra i risultati cui è pervenuta la Corte Edu nel caso *KlimaSeniorinnen* e la conclusione del primo grado di giudizio della prima causa climatica intentata contro lo Stato italiano (il c.d. *Giudizio universale*) per far valere la responsabilità extracontrattuale dello stesso per inadempimento dell'obbligo di protezione derivante (tra gli altri) proprio dagli artt. 2 e 8 della CEDU.

Dopo quasi tre anni di contenzioso, il Tribunale ordinario di Roma ha infatti dichiarato inammissibile la domanda dei ricorrenti per difetto assoluto di giurisdizione, dacché il ricorso introduttivo appariva diretto «ad ottenere dal Giudice una pronuncia di condanna dello Stato legislatore e del governo ad un *facere* in una materia tradizionalmente riservata alla “politica”». In altre parole, il ricorso introduttivo sembrava rivolto «in concreto a chiedere, quale *petitum* sostanziale, al giudice un sindacato sulle modalità di esercizio delle potestà statali previste dalla Costituzione», in violazione – a detta del Tribunale romano – del «principio cardine [...] della separazione dei poteri».

Senza poter qui interrogare questioni assai più complesse sul rapporto tra legislazione e giurisdizione, quel che appare evidente da una rapida analisi del contenzioso climatico-ambientale che si va sviluppando a livello sovranazionale, è il sempre più ampio utilizzo del ricorso alle giurisdizioni «come una forma particolare di partecipazione politica, una modalità specifica d'azione fra le tante possibili per conservare e modificare la struttura dei valori in un momento dato» (PEDERZOLI 2004, 545). Nell'inerzia o inadeguatezza delle politiche di contrasto del cambiamento climatico e dei suoi effetti sull'ambiente-ecosistema trans-nazionale, gli organi giurisdizionali sembrano, infatti, «dar voce alla funzione giusgenerativa della società e delle sue componenti» (BIN 2015), contribuendo a correggere o invalidare il dato politico-normativo eventualmente in contrasto con i principi costituzionali a tutela dell'ambiente-clima (come il rinnovato art. 9 della Carta repubblicana).

Per questa via, il «diritto di accesso» alla giustizia evocato nella sentenza *KlimaSeniorinnen* altro non rappresenterebbe che la declinazione processuale di quel diritto fondamentale di difesa (art. 24 Cost.) che i cittadini devono poter azionare al cospetto di leggi o provvedimenti amministrativi che compromettano irrimediabilmente la salubrità dell'ambiente in cui si realizza la persona umana (artt. 2, 9, 32 Cost.). Ossia, di quegli ecosistemi di cui è parte anche l'uomo e la cui tutela (art. 9, comma 3, Cost.) ha concorso a ridefinire, in chiave performativa, lo stesso programma di trasformazione economico-sociale delineato nell'art. 3, comma 2, Cost.

La decisione d'inammissibilità del ricorso introduttivo della causa *Giudizio Universale*, «che appariva già ingiustificata allora», è dunque «divenuta assolutamente insostenibile» (GALLARATI 2024, 1478) oggi, a seguito della sentenza della Corte Edu nel caso *KlimaSeniorinnen*. Dall'art. 8 CEDU discenderebbe, infatti, il diritto individuale «a un'effettiva protezione da parte delle autorità statali dai gravi effetti negativi

del cambiamento climatico sulla [...] vita, salute, benessere e qualità di vita» dei cittadini europei, cui corrisponderebbe l'obbligo positivo degli Stati di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050. Di fronte a questioni climatico-ambientali particolarmente complesse, l'autorità giurisdizionale non potrebbe, allora, come ha fatto il Tribunale di Roma, invocare l'assenza di competenze e «informazioni necessarie per l'accertamento della correttezza delle complesse decisioni prese dal Parlamento e dal Governo». In quanto *peritus peritorum*, il giudice ha infatti la possibilità – che in tal caso sembrerebbe assumere i connotati del dovere *ex art. 9 Cost.* – di ricorrere all'ausilio di esperti per risolvere il caso al suo esame, non potendo pronunciare il *non liquet* allorché in discussione siano diritti fondamentali riconosciuti dalla Convenzione Edu e tutelati, peraltro, dallo stesso Testo costituzionale (si pensi all'ambiente salubre, *ex artt. 9 e 32 Cost.*), alla cui superiore normatività è chiamato ad allinearsi il Governo-legislatore.

Non a caso, a seguito del contestato esito della causa *Giudizio Universale*, con ordinanza del 21 luglio 2025 le Sezioni Unite civili della Suprema Corte di Cassazione hanno riconosciuto la competenza dell'autorità giurisdizionale nelle cause intentate per danni legati al cambiamento climatico, legittimando la chiamata in responsabilità dei poteri, pubblici e privati, da parte dei ricorrenti, singoli o associati. Con ciò, di fatto, superando le rigidità dogmatiche che riconducono le questioni climatico-ambientali nella sfera di competenza dei soli organi di indirizzo politico, da cui sovente riviene una iper-valutazione di quelle libertà economiche che oggi sono chiamate a realizzarsi nei limiti espressi della tutela dell'ambiente-salute (*art. 41, comma 2, Cost.*), senza compromettere quella «sicurezza pubblica» di cui «sono parte costitutiva l'ambiente e il clima» (BIFULCO 2023, 144).

5. LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE SUI RINNOVATI ARTT. 9 E 41 COST.

Prima di osservare più da vicino l'attuazione giurisdizionale del principio fondamentale di tutela dell'ambiente, sembra tuttavia doveroso dar conto della lettura «riduttiv[a]» (BARTOLE 2025, 961) della valenza innovativa della revisione dell'*art. 9 Cost.* fornita dalla stessa Consulta nella successiva *sent. n. 125 del 2025*. Attraverso un richiamo espresso alla sentenza Priolo, il Giudice delle leggi ha infatti sottolineato che la revisione del 2022 avrebbe «solo inserito “direttamente” nel testo della Costituzione un mandato di tutela ambientale che le preesisteva» (*sent. n. 125 del 2025, cons. in dir. n. 5.2.3*). Sicché, pur avendo prodotto «effetti normativi tutt'altro che trascurabili (sia perché l'obbligazione di tutela ambientale è ormai desumibile direttamente dal testo costituzionale e non solo in via d'interpretazione sistematica, sia perché si fa ora esplicito riferimento alla tutela della biodiversità, degli ecosistemi, e degli animali)», la revisione costituzionale del 2022 non avrebbe avuto «alcuna incidenza su numero ed essenza dei principi costituzionali fondamentali (supremi)» (*cons. in dir. n. 5.2.3*).

Ora, appare evidente che, se pure il suddetto «mandato» potesse preesistere alla revisione del Testo fondamentale, la modifica testuale – peraltro dei Principi fon-

damentali – del 2022 ne ha mutato la matrice valoriale (impiantata nella giurisprudenza costituzionale), conferendole piena rilevanza giuridico-formale. Come tale, dunque, in grado di limitare normativamente – e direttamente – la discrezionalità politica del legislatore e, in qualche modo, quella interpretativa degli stessi organi giurisdicenti (Corte costituzionale inclusa), superando la precarietà e la frammentarietà connesse all'origine casistica del diritto ambientale (CECCHETTI 2021, 296). Da qui, dunque, il dovere costituzionale espresso (il «mandato») di adeguare il dato normativo (euro)nazionale alla gerarchia costituzionale ri-fondata sull'ambiente (MORRONE 2022, 786), quale fine e condizione di esercizio delle numerose libertà che intersecano le problematiche (climatico-)ambientali (artt. 2, 3, commi 2, 9, 32, 41, 117, comma 1 e 3, Cost.), a partire da quelle economiche (DE LEONARDIS 2023, 141).

In ogni caso, se si eccettua la sentenza Priolo, pur non esente – lo si è testé evidenziato – da criticità, la giurisprudenza costituzionale è sembrata piuttosto prudente nel fornire un'interpretazione sistematico-evolutiva dei rinnovati artt. 9 e 41 Cost. Da un lato, infatti, la Consulta si è limitata ad individuare l'organo competente (Stato o Regione) nelle numerose materie-funzioni che attraversano quella ambientale (governo del territorio, paesaggio, caccia, beni culturali, ecc.⁵); e, dall'altro, a rinviare la categoria dell'«utilità sociale» (art. 41, comma 2, Cost.) in luogo di una più ampia valorizzazione dei fini socio-ambientali quali limite (art. 41, comma 2, Cost.) e possibile fine (art. 41, comma 3, Cost.) delle attività economiche pubbliche e private⁶. Il che, peraltro, è sembrato riflettersi nella lettura – per così dire – antagonista dei riferimenti costituzionali al «paesaggio» e all'«ambiente» quali interessi differenziati, con il primo sacrificato in favore della più ampia attuazione del principio della massima diffusione delle energie rinnovabili (inteso come strumento di tutela ambientale: sent. cost. n. 28 del 2025).

Da questa prospettiva, la modifica dell'art. 41 Cost. pare costituire il punto di partenza di una riforma potenzialmente «epocale» (DE LEONARDIS 2023, 144), ma ancora largamente inesplorata, tanto dal Governo-legislatore, quanto dal Giudice delle leggi e dalla giurisprudenza comune e amministrativa in sede di interpretazione-applicazione della previsione costituzionale.

6. LA GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA SUI NUOVI ARTT. 9 E 41 COST.

Che la revisione costituzionale degli artt. 9 e 41 Cost. non abbia, almeno sino ad ora, novato il ricorso giurisprudenziale alla tecnica di bilanciamento equiponderale tra beni-interessi (come ambiente e paesaggio) talora definiti «antagonisti» (Consiglio di

⁵ Si pensi alla sent. n. 28 del 2025 in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili quale obiettivo non derogabile in funzione della competenza regionale in materia paesaggistica.

⁶ Si vedano, *ex multis*, sentenze n. 113 del 2022 e n. 101 del 2023, in cui la Consulta invoca il criterio del «giusto equilibrio» e i principi di proporzionalità e ragionevolezza per risolvere conflitti tra iniziativa economica e utilità sociale.

Stato, sez. V, sent. n. 4766 del 2024), emerge anche da una rapida disamina di alcune pronunce del Giudice amministrativo.

È vero, «nell'accostare dialetticamente la tutela dell'ambiente con il valore dell'iniziativa economica privata (art. 41 Cost.)», la legge cost. n. 1 del 2022 avrebbe marcato «il superamento del bilanciamento tra valori contrapposti all'insegna di una nuova assiologia compositiva» (Consiglio di Stato, sez. II, sent. n. 8167 del 2024). Epperò, nella più recente sent. n. 2255 del 7 marzo del 2024, dopo aver ribadito che «le politiche di sostenibilità ambientale [...] hanno ricevuto una specifica base costituzionale con la legge di riforma 11 febbraio 2022 n. 1», la Sezione II del Consiglio di Stato ha affermato che la «nuova assiologia compositiva» dischiusa dall'art. 41 Cost. impone che «lo sviluppo economico» debba («deve») «integrarsi con la necessità di preservare» l'ambiente. L'intervento pubblico «si giustifica», pertanto, «non solo in termini negativi (affinché si produca senza inquinare: art. 41, comma secondo), ma anche proattivi, nella direzione della conformazione ecologica della politica industriale (art. 41, comma terzo)». Il riferimento alla «nuova assiologia compositiva» non vuole, pertanto, significare la fuoriuscita dall'ottica dei valori, pur formalmente reinterpretati in vista della valutazione primaria delle esigenze di tutela dell'ambiente.

Intrecciando la giurisprudenza amministrativa con quella costituzionale appare, allora, evidente che l'innovativo riferimento al mandato costituzionale di tutela abbia consolidato il peso dell'ambiente come «bene unitario»⁷, senza tuttavia sottrarlo al bilanciamento con le libertà economiche, con le quali esso dovrebbe non soltanto coesistere, ma integrarsi in un equilibrio mobile comunque formalmente orientato alla doverosa salvaguardia delle condizioni climatico-ambientali che consentono la prosecuzione della vita (anche) umana sulla Terra (artt. 9, 32, 41, 117, comma 1, Cost.).

Infine, anche per quel che concerne l'interpretazione del rinnovato art. 9 Cost., la giurisprudenza amministrativa ha sostanzialmente rieditato precedenti schemi interpretativi, registrandosi tuttavia un significativo incremento delle pronunce che hanno invalidato calendari venatori regionali che consentivano la caccia «in deroga» (ex art. 9, c. 1, lett. c), della Direttiva 2009/147/CE) di specie protette nel periodo migratorio⁸, talora giustificandola con motivazioni inerenti a finalità ludico-ricreative o connesse alla continuità di tradizioni locali⁹.

⁷ Sorretto, pertanto, da un «fondamentale interesse nazionale» (Corte cost., sent. n. 125 del 2025, *cons. in dir.* n. 8).

⁸ Tra le tante, si veda Consiglio di Stato, sez. VI, ordinanza n. 3968/2025; Consiglio di Stato, sez. VI, d.p. n. 3706/2025; TAR Marche, sez. II, sent. n. 965/2025.

⁹ Finalità espressamente censurate nella recente sent. n. 59 del 2026 del TAR Liguria che, dando applicazione alla Direttiva Uccelli selvatici, ha specificato che la caccia «in deroga» può essere consentita solo in casi eccezionali e per motivazioni di interesse pubblico generale, non riducibili a pratiche ludico-ricreative (com'è la caccia) o connesse a tradizioni venatorie locali. Per tal motivo, il TAR ligure ha annullato la delibera di Giunta (n. 335 del 2025) che consentiva tale caccia «in deroga» di storni e fringuelli.

6.1. LA GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA SULLA GESTIONE DEI C.D. GRANDI CARNIVORI NELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

Prima di concludere, parrebbe doveroso interrogare uno dei “terreni” su cui, con maggiore criticità, si è manifestata l’esigenza di una vera e propria palingenesi delle tradizionali tecniche di gestione dell’ambiente-territorio abitato *anche* dall’uomo. Tanto con riguardo ai metodi e ai contenuti utilizzati per tutelare la biodiversità (soprattutto se) rara quanto in relazione alla possibilità di scorgere nella «tutela degli animali» un «valore autonomo»¹⁰ rispetto a biodiversità ed ecosistemi (art. 9, comma 3, Cost.). Il riferimento è ad alcune sentenze emesse dal TAR-Trento e dal Consiglio di Stato con riguardo alla gestione della convivenza con l’orso bruno nella Provincia Autonoma di Trento.

Senza poter qui rievocare il complicato susseguirsi di ordinanze e decreti presidenziali di abbattimento di esemplari della specie ursina considerati pericolosi perché confidenti, il Consiglio di Stato ha dapprima ritenuto legittimo il potere presidenziale¹¹ di disporre deroghe (*ex* art. 16 della Direttiva Habitat) alle regole europee di protezione «rigorosa» della specie sulla base di competenze attribuite alla Provincia in un tempo ben anteriore alla revisione costituzionale del 2022¹²; e, successivamente, ha invocato, a pietra angolare dell’«intera materia», il principio di proporzionalità, in forza del quale «la protezione della vita degli animali gode di una tutela rafforzata a cui si può derogare solo in presenza di condizioni che sono da interpretarsi in maniera rigorosa e restrittiva». Il tutto, «secondo un’interpretazione costituzionalmente orientata a mente del novellato art. 9 Cost., con la conseguenza che è possibile ricorrere alla misura più grave solo ove sia provata l’impossibilità di adottare la misura meno cruenta e, quindi, “a condizione che non esista un’altra soluzione valida”» (Consiglio di Stato, sez. III, sent. 9 luglio 2024, n. 6049).

In disparte da ogni considerazione sul (probabilmente) eccessivo rilievo attribuito alla discrezionalità tecnico-politica dell’Amministrazione (che, nel caso di specie, si è tradotto nell’emissione di decreti presidenziali di abbattimento in orari serali ed eseguiti dai forestali trentini nelle prime ore dell’alba, così da privare le associazioni ambientaliste del diritto effettivo di difendere la vita degli animali dinanzi agli organi giurisdizionali – *ex* art. 24 Cost. – al cospetto delle determinazioni “definitive” degli organi politico-governativi), quel che appare evidente è il disallineamento tra l’interesse internazionale (discendente direttamente dalla Convenzione di Berna del 1979)

¹⁰ Così, Consiglio di Stato, sez. III, sent. 19 febbraio 2024, n. 1658, § 8.

¹¹ Consiglio di Stato, sez. III, sent. 13 novembre 2024, n. 9132, in cui non marginali sono, però, le censure all’operato del Presidente della Provincia Autonoma quanto a carenza dell’istruttoria e della motivazione del decreto presidenziale di abbattimento dell’orsa F-36. Decreto, non a caso, dichiarato illegittimo ai sensi dell’art. 34, c. 3, c.p.a.

¹² E tanto, sulla piuttosto fragile specificazione, contenuta nell’art. 3, comma 1, della l. cost. n. 1 del 2022, che la riserva di legge statale a tutela degli animali «si applica alle regioni a statuto speciali e alle Province autonome di Trento e di Bolzano nei limiti delle competenze legislative ad esse riconosciute dai rispettivi statuti».

alla tutela rigorosa di una specie il cui stato di conservazione non può ritenersi “soddisfacente” a livello nazionale (l'orso bruno, appunto) e la dimensione provinciale dell'interesse che giustificerebbe la competenza della PAT a gestire autonomamente la convivenza con tali animali. Interesse che, nel suo statuto di esclusività, ha sostanzialmente supportato l'adozione di provvedimenti di abbattimento caratterizzati da difetto d'istruttoria e carenza di motivazione¹³, dacché sin da subito indirizzati a giustificare circolarmente la decisione di abbattimento di esemplari ritenuti “colpevoli” di essere entrati in contatto con l'uomo nel loro *habitat* naturale.

Esito, quest'ultimo, che si sarebbe potuto scongiurare interpretando i decreti e le ordinanze presidenziali non già attraverso il solo riferimento agli «animali» contenuto nell'art. 9, comma 3, Cost., comunque idoneo ad istituire una qualche forma di effettivo coinvolgimento del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica nell'adozione di decisioni in deroga alla Direttiva Habitat; ma attribuendo piena valenza scientifico-normativa al riferimento alla «biodiversità» contenuto nel medesimo art. 9 Cost. che, nel proiettare la questione in una dimensione inevitabilmente sovra-nazionale (*ex* artt. 9 e 117, comma 1, Cost.), avrebbe contribuito a ridimensionare interessi e competenze provinciali su materie che attengono alla tutela rigorosa di una specie protetta a livello euro-nazionale. Piuttosto che ragionare per segmenti e interessi differenziati, parrebbe dunque doveroso implementare un'interpretazione unitaria ed organica del principio fondamentale consacrato nel rinnovato art. 9 Cost., che – con riguardo a biodiversità ed animali – ha spostato “verso l'alto” l'interesse alla tutela di beni (*i.e.* esseri viventi) che costituiscono patrimonio indisponibile dello Stato, tutelato «nell'interesse della comunità nazionale ed internazionale» (art. 1, l. n. 157 del 1992).

Per di più, in una delle tante decisioni cautelari di sospensione di provvedimenti presidenziali di abbattimento di esemplari della specie ursina, il Consiglio di Stato ha riconosciuto nella tutela degli animali un «principio supremo», specificando altresì che può ricorrersi al loro abbattimento «solo nell'ipotesi – estrema e di rara verifica – di impossibilità oggettiva, non solo temporanea e soggettiva, da valutarsi

¹³ Come si può leggere nella succitata sent. n. 9132/2024 della Terza Sezione del Consiglio di Stato che ha accertato l'illegittimità del decreto n. 74 del 2024 del Presidente della PAT di abbattimento dell'orsa F-36, la Provincia «ha solo apparentemente valutato e (erroneamente) scartato, l'esistenza e la praticabilità di misure alternative all'abbattimento, disponendo direttamente la misura più grave, ritenendola fin dal principio l'unica misura possibile». Il Consiglio di Stato ha altresì censurato il decreto nella parte in cui il Presidente della PAT «ha utilizzato, quale motivazione della rimozione, lo stato di preoccupazione generale della collettività per possibili rischi connessi ad aggressioni da orso nei confronti delle persone», trattandosi «di motivazione non solo ultronea, ma anche debordante dalle finalità per le quali la normativa (nazionale e sovranazionale) ha affidato alle Autorità provinciali preposte il potere di disporre l'abbattimento degli animali protetti. L'Autorità provinciale, infatti, deve contemplare la salvaguardia di specie a rischio di estinzione con l'interesse della sicurezza pubblica, che deve essere valutato sulla base di elementi oggettivi e non può essere misurato sulla base del sentimento di “preoccupazione” della popolazione, come evidenziato dai mass media o dal gradiente di apprezzamento delle politiche pubbliche finalizzate alla risoluzione della problematica concernente la convivenza uomo/orso» (§ 29).

secondo i criteri generali dell'ordinamento giuridico, di ricorrere ad azioni meno cruento», nell'alveo di un'interpretazione dell'art. 1 della legge provinciale n. 1 del 2018 che «è peraltro, oggi, l'unica compatibile con la modifica costituzionale del comma [3] dell'art. 9 della Costituzione» (Cons. St., sez. III, ordinanza n. 2918 del 14 luglio 2023). Modifica che, dunque, avrebbe necessitato di un ben più ampio seguito ordinamentale, anche in funzione di un possibile – e, probabilmente, doveroso – ripensamento delle competenze provinciali in materia di gestione dei “grandi carnivori”.

Da quel che si è venuti sin qui dicendo, sembra allora evidente quanto ancora lontano appaia l'effettivo radicamento del principio fondamentale di tutela dell'ambiente nella realtà normativa nazionale, in un contesto politico europeo e internazionale in cui, anzi, sempre più aggressivi si fanno interessi economico-politici diretti a ridimensionare le più innovative previsioni a tutela dell'ambiente-clima¹⁴. È di fronte a questo scenario non certo rassicurante, dunque, che sembra situarsi la rilevanza giuridico-performativa della revisione degli artt. 9 e 41 Cost. e il ruolo irrinunciabile delle giurisdizioni (e, *in primis*, di quella costituzionale) nel costituire un argine rispetto ad episodi di esondazione della volontà legislativa (e, oggi più che mai, governativa) dall'alveo costituzionale ri-fondato sull'ambiente. Ciò che, in definitiva, vorrebbe dire salvaguardare la portata giuridico-normativa della revisione costituzionale degli artt. 9 e 41 Cost.

¹⁴ Si pensi al rinvio dell'entrata in vigore del Regolamento europeo per fermare la deforestazione (EUDR); al declassamento del lupo da specie «rigorosamente protetta» a «specie protetta» (con ciò, di fatto, legittimando il primo abbattimento “legale” di lupo in Italia, nella Provincia autonoma di Bolzano); alla controriforma della PAC 2023-2027 e al considerevole “taglio netto” (del 23%) delle risorse da destinare alla politica agricola 2028-2034; al ridimensionamento degli obiettivi climatici (si pensi, su tutti, al possibile utilizzo del biometano per il settore automobilistico e per il trasporto su strada) e alla sostanziale abrogazione del *Programma Life*. Il pacchetto *Omnibus Ambiente* ha, poi, financo consentito l'estensione senza limiti temporali delle autorizzazioni per l'immissione sul mercato di pesticidi, biocidi e additivi mangimistici, in un contesto euro-nazionale in cui sono stati peraltro ridimensionati gli obblighi di trasparenza e responsabilità delle imprese per i danni ambientali cagionati nell'ambito delle attività produttive.

BIBLIOGRAFIA

- AMIRANTE D. (2022), *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, Bologna, Il Mulino.
- BARTOLE S. (2025), *Interpretazioni e innovazioni dei limiti della revisione costituzionale nella sent. n. 125/2025*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4.
- BIFULCO R., D'ALOIA A. (2008), *Le generazioni future come nuovo paradigma del diritto costituzionale*, in ID. (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, Jovene.
- BIFULCO R. (2023), *Ambiente e cambiamento climatico nella Costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, n. 3.
- BIN R. (2015), *Il fatto nel diritto costituzionale*, relazione al XIX Convegno annuale AIC, Catanzaro 2014, dedicato a *Prassi, convenzioni e consuetudini nel diritto costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 3.
- BIN R. (2024), *Il "caso Priolo": scelta politica vs. bilanciamento in concreto (in margine alla sent. 105/2024)*, in *ConsultaOnline*.
- CARDUCCI M. (2024), *Il duplice "mandato" ambientale tra costituzionalizzazione della preservazione intergenerazionale, neminem laedere preventivo e fattore tempo. Una prima lettura della sentenza della Corte costituzionale n. 105 del 13 giugno 2024*, in *DPCE Online – Osservatorio sul Costituzionalismo ambientale*, 25 giugno.
- CECCHETTI M. (2021), *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*, n. 3.
- DE LEONARDIS F. (2023), *Lo Stato ecologico. Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato*, Torino, Giappichelli.
- GABRIELE F., NICO A.M. (a cura di) (2005), *La tutela multilivello dell'ambiente*, Bari, Cacucci.
- GALLARATI F. (2024), *L'obbligazione climatica davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo: la sentenza KlimaSeniorinnen e le sue ricadute comparate*, in *DPCE Online*, n. 2.
- GUSMAI A. (2014), *Il valore normativo dell'attività interpretativo-applicativa del giudice nello Stato (inter)costituzionale di diritto*, in *Rivista AIC*, n. 3.
- GUSMAI A. (2024), *Valori "tiranni", bilanciamenti instabili e tutela ambientale dopo la sentenza Priolo*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, n. 2.
- MORRONE A. (2022), *Fondata sull'ambiente. Editoriale*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 4.
- PEDERZOLI P. (2004), *Magistratura*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO (a cura di), *Dizionario di Politica*, Milano, Utet.
- RONCHETTI L. (2024), *Ecocostituzionalismo. La sovranità popolare di fronte alla crisi ecologica*, Napoli, Editoriale scientifica.
- RUOTOLO M. (2025), *La discrezionalità legislativa quale limite al sindacato della Corte costituzionale*, in ID. (a cura di), *Discrezionalità legislativa e sindacato della Corte costituzionale*, Napoli, Editoriale scientifica.
- SICURO F. (2025), *La tutela dell'ambiente come limite delle attività economiche. Riflessioni sparse a margine della sentenza n. 105 del 2024*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna On Line*, n. 1.
- SILVESTRI G. (2006), *Verso uno ius commune europeo dei diritti fondamentali*, in *Quaderni Costituzionali*.
- VIVOLI G. (2024), *L'eterna provvisorietà di misure straordinarie è (ed era) incostituzionale: la doppia chiave di lettura della sentenza n. 105/2024 sul c.d. "Decreto Priolo" alla luce della riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 4.

IL SISTEMA DI TUTELE GIURISDIZIONALI IN MATERIA AMBIENTALE: PROSPETTIVE EVOLUTIVE IN ATTUAZIONE DELL'ART. 9 Cost.

Giancarlo Montedoro**

Mi è accaduto già in altre sedi di dire che le questioni di diritto ambientale sono una persecuzione.

L'ambiente è un tema che ti rimane dentro ed attaccato addosso quando te ne occupi a livello amministrativo. Ho avuto un'esperienza da Capo di Gabinetto, di ausilio all'esecutivo, al Ministero dell'Ambiente, in anni risaltanti. Chi svolge quelle funzioni acquisisce consapevolezza. Lì – nella gestione quotidiana e fra le tante emergenze – si vedono meglio alcuni problemi strutturali del rapporto fra amministrazione e giurisdizione, che credo possa essere una delle cose che ci occupa nel corso del lavoro convegnistico odierno che rinverdisce esperienze di comune riflessione svolte con molti di voi in anni passati. Più di recente l'esperienza si è rinnovata felicemente nel lavoro della Commissione di riforma presieduta da Eugenio Picozza e da Pasquale Fimiani volta a creare un codice ambientale o un nuovo testo unico ambientale in attuazione dell'art. 9 Cost. nuovo testo.

Un lavoro imponente, anche solo nell'assemblaggio dei materiali del diritto ambientale. Un profluvio di atti che viene dall'Europa che legifera senza fine. Nella raccolta di tali materiali si evidenziano alcune ragioni dello stato insoddisfacente in cui versa l'ordinamento di settore; ragioni su cui dovremmo riflettere, probabilmente, in quanto sono le ragioni in primo luogo dell'ineffettività del diritto ambientale; diritto non effettivo in definitiva per la estrema complessità del quadro regolatorio, poi talvolta fatto come le grida manzoniane di tentativi di legislazione più simbolica che pratica: gli atti si ripetono e tanto più si ripetono e tanto meno riescono ad essere effettivi.

Attualmente questa ineffettività del diritto ambientale determina incertezza, tra gli operatori innanzitutto, che sono i primi a dover applicare la disciplina, a dover ricevere, dalle disposizioni degli orientamenti, infine delle norme certe.

Questo poi si traduce in conflitti che riguardano i cittadini, le amministrazioni e finiscono per essere o dover essere risolti da un giudice che viene caricato di aspettative

* Consiglio di Stato.

salvifiche e che, talvolta, se ne carica anche oltre misura, perché qualche volta assume un atteggiamento che potrebbe essere, in questa materia, definito giusnaturalistico ossia di protezione della Natura come bene in ossequio ad un canone teleologico di interpretazione che spesso è foriero di incertezza.

Direi che – quasi fisiologicamente ed inevitabilmente – c'è una giurisprudenza giusnaturalistica ed una giuspositivistica in materia ambientale ed è abbastanza chiaro che questo possa avvenire a prescindere dalle scelte del legislatore positivo (essendo il giusnaturalismo un orientamento costante dell'umano pensiero giuridico, pronto a ricordarci che un altro diritto è possibile quando il diritto positivo prende torsioni antiumanistiche). La divisione riscontrabile in giurisprudenza si riflette nella dimensione politico-sociale dei problemi.

Abbiamo la novità dell'art. 9 Cost. Abbiamo la necessità di ripensare a fondo l'impostazione del diritto ambientale alla luce della norma costituzionale. Il passaggio per usare una formula dovrebbe essere quello dalla tutela dagli inquinamenti alla protezione della Natura (da un diritto che pone limiti all'industrialismo ad un diritto che assume come oggetto la Natura e la sua protezione, magari senza soggettarla ma prendendola come oggetto primario di tutela).

Ma l'attuazione dell'art. 9 Cost. sul piano legislativo non è in corso. Ciò comporta che la mediazione dei valori, degli interessi in giuoco, è tutta scaricata sul potere giudiziario che potrà/dovrà applicare la norma costituzionale senza l'*interpositio legislatoris*.

Perché progetti di legislazione in materia ambientale, organici e magari sintetici non riescono ad avere uno sbocco? Qual è la ragione di questo? Credo che esistano in materia molte analisi, che hanno fatto un quadro molto preciso, assolutamente esatto, anche se, contraddistinto da punte di amarezza nella lettura della situazione attuale, approdata ad un massimo di complessità e frammentarietà e disorganicità della normativa di settore. Si tratta di un aspetto della crisi delle democrazie liberali. Della loro difficoltà a gestire la complessità e della loro incapacità di avere aspettative realistiche specie nel diritto unionale (l'ordoliberalismo delle grandi pianificazioni disattese).

Qual è la ragione per cui la legislazione non riesce ad essere varata? Si fa un progetto di una delega in attuazione del diritto costituzionale appena riformato (nuovo art. 9 Cost.) e questo si ferma. Non è possibile nemmeno discuterlo in sede scientifica per la riservatezza che legittimamente circonda i contributi di pensiero forniti al Governo.

Credo che la risposta si possa ritrovare in una notissima battuta di un critico letterario, Jameson, che ci dice: «è più facile immaginare la fine del mondo che la fine del capitalismo». Diciamo che la fine del capitalismo, o un altro capitalismo – non penso alla fuoriuscita dal modo di produzione che noi conosciamo – ma ad un capitalismo più equo e solidale, magari conciliato con i limiti naturali dello sviluppo evidenziati dal Club di Roma, noi proprio non lo riusciamo a vedere. È chiaro, però, ce l'hanno detto in tantissimi intellettuali, di tutti i generi, che ci stiamo avviando verso un momento di scontro della nostra forma di civilizzazione, forse catastrofico, con i limiti naturali.

La situazione, fra l'altro, avviene in un momento in cui avremmo bisogno di allargare l'orizzonte immaginativo del giurista oltre i confini nazionali, in quanto questo è un diritto che non può stare confinato (e l'abbiamo visto lavorando in Commissione Picozza Fimiani alla raccolta delle fonti; ciò ha evidenziato che bisognava assemblare fonti di matrice sovranazionale ad es. nel diritto dell'economia circolare), solo nell'ambito del confine nazionale, sia per ragioni spaziali, sia per ragioni temporali.

Con le due categorie spazio-tempo che reggono la filosofia e la fisica, potremmo spiegare alcune necessità di far lavorare la mente in modo diverso nel diritto ambientale, e chiarisco.

Il diritto ambientale impone di fare i conti con dimensioni spaziali e temporali inedite dell'esperienza giuridica. La spazialità della normazione richiesta dal diritto ambientale deve essere adeguata alla spazialità dei problemi che abbiamo, sono problemi connessi, che interconnettono l'umanità secondo nuove reti di attività e trasformazione (incidente sull'ambiente). L'ambiente stesso è concepibile solo facendo ricorso alla nozione di sistema vivente che postula una interconnessione fra elementi.

In Costituzione – proveniente dalle scienze biologiche – entra quindi la nozione di ecosistema che postula questa visione olistica di interconnessione fra elementi del vivente (su cui si sofferma il metodo di Edgar Morin).

Ciò in parallelo ad una rivoluzione tecnologica che apre alla considerazione di similitudine fra mondo inorganico ed organico (silicio e mente umana ed animale non ancora esplorata dalle scienze). Si sperava che le reti potessero realizzare un modo di produzione, come dire, più avvertito. Così non sta avvenendo, perché le reti non si sono rivelate solo un luogo della libertà, ma si stanno rivelando anche un luogo di dominio ed anche di scatenamento di nuove forme di consumo di energie e di materiali (da cui nuove guerre purtroppo capaci di ritardare ulteriormente l'avanzare delle necessarie riforme; sui pericoli del processo si sono soffermate letture consapevoli di Yannis Varoufakis e Franco Bernabé).

Esiste quindi non solo una possibilità di armonizzazione ma anche un latente e sempre più evidente contrasto, una contraddizione insanabile, fra le prospettive della rivoluzione digitale e quelle della rivoluzione ambientale (c.d. *Green Deal*).

La guerra – con il riemergere della logica della forza – è un elemento non secondario delle difficoltà del diritto ambientale che rischia di divenire recessivo (salvo che sul piano delle politiche energetiche) nel momento in cui entra in Costituzione, addirittura fra i principi fondamentali. Purtroppo, la globalizzazione è seguita, in questo momento, per ragioni geopolitiche, dalla fase di deglobalizzazione che ha cause profonde. Infatti, abbiamo riflettuto molto sul problema delle disuguaglianze ma non siamo stati capaci di evitarne la crescita squilibrata. Esso è all'origine delle difficoltà delle democrazie liberali dopo la fine del Welfare State e a fronte di esse si profila una risposta semplice che punta sulla restaurazione del potere autoritativo (se non autoritario) ed una risposta complessa (di ripresa delle politiche sociali arricchite da nuove politiche ambientali) che si fatica a riformulare.

Il tutto si innesta sull'insufficienza palese della dimensione statuale a rispondere a problemi come quello della tutela e protezione della Natura che hanno una dimen-

sione sovranazionale. Ma va detto con amarezza che le dimensioni sovranazionali che si stanno configurando sono centrate su una logica imperialistica e non solidaristica (e la solidarietà nel senso alto analizzato da Guido Alpa – uomo sensibile ed indimenticato intellettuale con il quale ho avuto il privilegio di dialogare in passato – è la cifra del diritto ambientale).

Poi c'è la questione del tempo. Il diritto ambientale impone un ripensamento della dimensione temporale del diritto e della democrazia perché chiama in causa i diritti delle nuove generazioni-

Le nuove generazioni sono acrobati del tempo (l'acrobata è una figura centrale nelle *Elegie Duinesi* di Rilke). Cioè non solo, come dire, "atleti del presente", ma proprio "acrobati". Ciò nel senso dell'obbligo di pensare a quella che sarà la situazione di chi verrà dopo di noi, ma non solo in termini di posterità, ma anche in termini, proprio, di uomini nel tempo e di un tempo in cui l'uomo non c'era (ma oggi c'è e dispone della tecnica; variabile importante della vicenda). Questo è un atteggiamento che nella nostra mentalità giudaico-cristiana non c'è, perché noi abbiamo pensato dai nostri libri sacri che c'è un inizio, una creazione dell'uomo, l'inizio della storia e una fine dei tempi che è la fine dell'uomo.

Ma la terra, come dire, prima di noi e dopo di noi, avrà probabilmente una sua storia (e nella *Laudato si* di Papa Francesco la creazione e la Natura campeggiano come mai prima nella storia della Chiesa, con accenti quasi spinoziani). Pensare, quindi, alle emergenze che abbiamo davanti, in termini spaziali e in termini temporali, richiede di fare uno sforzo mentale, di cui la mente umana non è ancora, forse, capace.

Non voglio scusare, quindi, nessuna forza politica, ma mi sentirei di dire che è proprio l'uomo che non ce la fa, in questo momento, a produrre quel diritto di cui avremmo bisogno, un diritto tarato sui tempi profondi che precedono la storia umana studiata dall'antropologia.

Poi abbiamo i nostri vizi nazionali, abbiamo un problema nazionale che spiega la centralità della giurisdizione; è spiegato in alcuni libri, a partire dal *Discorso sullo stato presente dei costumi degli italiani* di Leopardi. Il problema, in questo paese, è il dominio della legalità, è un basso dominio della legalità, ma non è aiutato dall'Europa, al contrario di quello che si pensava con il pensiero della retorica della necessità del c.d. vincolo esterno (l'Europa lo vuole!).

L'Europa non ci ha aiutato affatto a risolvere questo problema perché ci ha riempito di norme che, rispetto al nostro temperamento, alla nostra mentalità giuridica creativa, alla nostra debolezza e a volte precarietà o approssimazione organizzativa, non sono delle norme facili da gestire.

L'Europa la vedo benissimo dal punto di vista valoriale perché ci ha dato, nonostante le sue competenze prevalentemente economiche, ad es. un quadro di regole per la rete (che speriamo non venga svuotato dalle c.d. regole IA *omnibus* in corso di redazione), ci dà dei regolamenti e direttive che riempiono dei vuoti nei quali si insinueranno, se non colmati, nuove forme di dominio. L'Europa ha concepito un ambizioso *Green Deal* – da rivedere magari – ma certamente costituente un orizzonte

avanzato (e sia detto per inciso sempre più regolamenti in materia ambientale, contengono dei principi confortanti). Tuttavia, un eccesso dirigitico sembra connotare le scelte di fondo delle politiche del diritto unionali.

Qual è la debolezza della legislazione europea?

Ho sentito, tempo fa Cass R. Sunstein, all'Università Luiss, lo “zar della regolazione” obamiana, un giureconomista, uno a cui è cara la concezione dell'economia cognitiva e comportamentale che sta dietro a tanti ragionamenti che ho sentito attraverso queste relazioni. Cass Sunstein parla continuamente di una tendenza di manipolare l'uomo nei suoi meccanismi decisionali perché la ragione è insufficiente, attraverso, magari, anche le neuroscienze care ad Eugenio Picozza che sono una chiave per comprendere la nuova tecnoeconomia. Sono però – attenzione – forme manipolatorie.

La condizione che viviamo è quella per cui siamo in una società di massa, ci sono delle grandi imprese, c'è una sorta di oggettività della tecno-economia, come possiamo perseguire il bene pubblico?

Non ce la fa più l'amministrazione, forse possiamo, attraverso lo strumento della regolazione arrivare, alla spinta gentile, il *nudge*, Sunstein lo chiama proprio così. Tale concezione ha incontrato molto successo.

Un suo libro si chiama “*Manipulation*” perché dietro c'è il paternalismo liberale ossia l'aperta idea che il liberalismo non può disgiungersi da una certa dose di manipolazione.

Ma qui attenzione. Occorre fermarsi un attimo.

È proprio il paternalismo liberale, la *fairness* dell'Unione europea, è quello che non funziona abbastanza, ciò che non funziona in modo sufficiente, non ha presa sulla realtà complessiva, di fondo, si limita ad ingentilire la durezza del mondo della tecnica ma non la tiene sotto controllo.

Qual è allora la possibile *pars costruens*?

Si potrebbe ripartire dal Sudamerica (abbiamo un Papa sudamericano e abbiamo una faglia nelle Americhe ed un Papa nordamericano che ha fatto in Sudamerica il missionario, abbiamo il grande pensiero ecologista e convivalista di Illich).

Lì c'è una coscienza della questione ecologica diversa. Il costituzionalismo green si confronta con quei problemi, anche perché c'è l'Amazzonia, uno dei cuori del pianeta, attualmente oggetto di processi di deforestazione significativi. Alcuni paesi interessanti nell'analisi costituzionale comparata del costituzionalismo critico sono quelli scandinavi, cioè paesi sostanzialmente marginali nello sviluppo del capitalismo occidentale e sudamericano. Va rilevato con timore che il nuovo costituirsi degli imperi, che soppianta gli Stati (e l'Europa non ce la fa a diventare un impero, in modo del tutto evidente), non mette queste esperienze al centro, nonostante siano quelle le esperienze a cui dovremmo guardare.

In altre parole, come prima si diceva, l'oggetto della tutela diventa la natura, come nel diritto penale (giusnaturalistico) della legge del 68/2015 (fatta oggetto di critiche serrate dal prof. Flick). Prima si punivano solo le condotte mediante violazioni amministrative, adesso si punisce – con fattispecie delittuose molto gravemente san-

zionate – proprio l'offesa alla natura (con non pochi problemi relativi alla dilatazione del principio di offensività ed all'uso catastroficamente simbolico del diritto penale che crea altre reazioni sistemiche).

Questo perché la protezione della Natura è un bisogno che viene fuori, anche nella legislazione, persino nella legislazione, tardivamente, ma anche nella legislazione.

In questo quadro, poiché la legislazione attarda ad essere adottata, vi è per forza un ruolo del giudice che diviene il fulcro dei bilanciamenti costituzionali non fatti dal legislatore.

Nel costituzionalismo green, fra l'altro, esistono due prospettive, una di carattere sostanzialistico ed è quella che è stata adottata dall'art. 9, che ha previsto direttamente obblighi di protezione della natura, degli ecosistemi, della biodiversità, degli animali, ecc. L'altra è una prospettiva di decisione, invece, di tipo procedurale, che prevede un ruolo delle minoranze. Scegliere l'una o l'altra delle prospettive, non è una cosa senza effetti sulla separazione dei poteri, ovviamente, perché se si sceglie il costituzionalismo green di tipo procedurale, si riporta più alla dialettica politica di un tipo di decisione, se si sceglie il costituzionalismo green di tipo sostanziale, si scarica inevitabilmente, in assenza del bilanciamento dei fatti del legislatore, sul giudice che non è in grado di reggere, lo confesso apertamente, questo peso (e penso al tema della c.d. giustizia climatica che pur ammessa da recenti pronunciati della Cassazione resta problematica nella sua attuazione incontrando inevitabilmente la complessità del bilanciamento che spetterebbe alla politica effettuare), anche se potremmo pensare a qualche correttivo.

Poi c'è un'altra questione che riguarda il diritto privato, che sta dietro tutto. Un'amica processual-penalista mi ha chiesto di recente di scrivere qualcosa sulla pena, allora sono andato a riprendere Beccaria e ho scoperto che in una versione di Losanna de *Dei delitti e delle pene*, Beccaria parla del famoso, terribile diritto di proprietà (divenuto titolo di un felice libro di Rodotà), ipotizzando che la tutela della proprietà implica una società carceraria.

Beccaria in questo passo dimenticato sogna anche una società comunista. Quest'edizione di Losanna è stata anche studiata in storia del diritto, ma è singolare. Si può ipotizzare che questa sia la questione delle questioni, cioè se noi non vediamo gli effetti che produce il diritto di proprietà sul pianeta. Emblematico è il caso del lancio di un razzo nello spazio che si spera ritorni nello stesso pezzo di terra di proprietà del lanciatore, ma se non ritorna si pagano i danni *ex art. 2043* o l'equivalente di quanto previsto per la caduta di un satellite: noi stiamo sviluppando, cioè, la conquista dello spazio usando solo lo schema giuridico privatistico della proprietà.

Molto francamente interrogo il nostro spirito critico: sembra possibile una cosa di questo genere? È chiaro che è sempre successo, la corsa all'oro, in California, avveniva con questi stessi meccanismi e la stessa conquista della rete, dopo l'idea originaria che Internet fosse un bene pubblico, è stata connotata da una logica di privatizzazione dell'infosfera attraverso una serie di *property rights* e una serie di clausole di esclusione e una serie di licenze che ci dicono che Internet, prima o poi, sarà a pagamento.

Se poi c'è questa centralità del diritto di proprietà, non sufficientemente metabolizzato nei suoi aspetti critici i riflessi ambientali sono evidenti, nel deperimento dei

beni pubblici (nell'oblio della demanialità); questa teoria critica Rodotà l'ha tentata nel libro *Il terribile diritto*, espressione che vediamo risale a Beccaria, quindi è delle origini del nostro garantismo penale che parliamo (il diritto punitivo essendo legato alle esigenze di tutela delle sfere proprietarie).

Se non c'è questo diritto di proprietà, si obietta, c'è la tragedia dei beni comuni.

Ma tale tragedia – la nota questione del free rider rispetto al bene pubblico – si risolve solo virando verso esperienze del “comune”, della rivitalizzazione di spazi di comunità e di convivialismo e con un cambio culturale che comporti non il tecno-diritto della nuova oggettività ma una rinascita delle soggettività.

Qualche spazio c'è di speranza perché il legislatore ha previsto gli usi collettivi e, quindi, si registra il fatto che siano nati o vengano rivalutati strani istituti per gli studiosi di diritto amministrativo, come le compartecipazioni agrarie e le altre forme di usi collettivi, recentemente rilette dalla Corte Costituzionale (sent. n. 152 del 2024) che ne ha colto la valenza innovativa.

Sappiamo che i provvedimenti normativi non debbono essere atti singolari che guardano alla contingenza o all'immediata emergenza, e che più che mai la legislazione ambientale deve avere un respiro ed una vista lunga. Solo un cambiamento culturale ci può dare una diversa legislazione più generale ed astratta e capace di durata e prospettiva; c'è anche una diversa forza della giurisdizione, quando assistita da una legislazione ben fatta, questo perché la qualità della giurisdizione è sempre collegata alla qualità della legge, perché il giudice è soggetto solo alla legge.

Cosa impedisce tale respiro della legislazione? Si può senza troppo girarci intorno rilevare che è il nichilismo di fondo della società desacralizzata ad impedire un rapporto non appropriativo con la Natura.

L'idea del sacro è il punto, cioè, noi viviamo in una società completamente desacralizzata, nichilistica e che ha il danaro come mito e ha rimosso il senso, persino quello degli antichi, del limite. Basterebbe, per avere un diritto ambientale come si deve, un senso del limite che gli antichi chiamavano *hybris* (la violazione del limite). Potremmo dire che il capitalismo occidentale pecca di *hybris*.

Come si può fare? Secondo alcuni può servire la letteratura più della psicologia comportamentale. I poeti che “urlano”, i marginali, il soggetto (inteso secondo l'origine della parola come *sub-iectus* il gettato sotto che aspira ad emergere).

Noi siamo in un mondo, l'ha descritto Galimberti, della nuova oggettività dell'età della tecnica. Le imprese hanno una così grande dimensione che hanno preso il posto degli Stati, i costituzionalisti ci dicono che ormai le imprese multinazionali hanno una natura di poteri sovrani. A questa nuova oggettività imposta dal mondo economico non può non seguire – in parallelo – una ristrutturazione oggettiva del nostro processo amministrativo.

Quando si studia il moderno diritto pubblico dell'economia si constata il deperimento della sfera pubblica e la nascita di poteri difensivi del tipo golden power, e si auspica giustamente che le imprese – anche le Big Tech di notevole impatto ambientale in molti sensi – vengano conformate dagli Stati, c'è – qui e lì – il tentativo teorico di farle diventare pubbliche, visto che hanno assunto funzioni pubbliche. Questo è

chiaramente una conseguenza naturale dell'attività imprenditoriale per come si è inverteva oggi, per i modelli inediti di *business* che va strutturando.

Il nesso rischio-profitto è saltato completamente; il mercato finanziario ci fa comprare beni che non esistono, sostanzialmente, aspettative o illusioni. Questo è ben spiegato dall'economia comportamentale, che dice: "guardatevi dal comprare beni che non esistono", ma noi comunque compriamo il tempo attraverso detti beni e ci indebitiamo, o comunque investiamo, a termine corto, in titoli che ci potrebbero dare profitto se venduti in tempo.

La tecno-economia del cloud si afferma nell'indebolimento delle amministrazioni indipendenti, nel quadro delle esclusive dei diritti di proprietà intellettuale sulle nuove tecnologie, nella preminenza della locazione sulla vendita (con gli effetti di infeudamento anche della sfera pubblica e dei pubblici servizi che sono sotto gli occhi di tutti).

Che fare? Non sono le apocalissi che ci aiutano, cioè le visioni apocalittiche, assolutamente. Le visioni apocalittiche nascono sempre in tempi di crisi. E ce ne sono di due tipi: quelle escatologiche e quelle non escatologiche. Quelle escatologiche (trascendenti e immanenti) hanno portato a guerre mondiali. Restano quelle non escatologiche, disperate. La letteratura è piena anche di apocalissi non escatologiche come il celeberrimo *La strada* di Cormac McCarthy, padre e figlio che camminano nell'età postatomica.

Abbiamo anche in Italia qualcuno che ha scritto opere del genere, ad es. lo scrittore Bruno Arpaia ha scritto un libro, *Qualcosa là fuori*, raccontando di un professore napoletano in un mondo desertificato post catastrofi climatiche che cerca di andare in Scandinavia, che è l'unico posto rimasto vivibile, un romanzo-potremmo dire – del genere Cormac McCarthy (un romanzo che oggi ha una sua seconda puntata).

Ad ogni modo, non è l'apocalisse in sé che ci spaventa, ma le sue conseguenze, perché l'angoscia non sempre muove all'azione. L'angoscia può essere anche paralizzante. Noi abbiamo bisogno di un'angoscia particolare per riuscire a smuovere le acque; abbiamo bisogno di un'angoscia vivificante, scusate se non sto parlando di diritto, ma sto parlando delle radici del diritto. Esiste un'angoscia senza timore che è quella che semplicemente prende atto della realtà e non fa nulla ed è quello che più o meno accade, anzi, addirittura la nega. Certo si può negare l'angoscia fino ad un certo punto perché poi è anche irresistibile. Ma di norma un mondo dove viviamo angosciati, non può essere un mondo piacevole; quindi, cerchiamo di rifugiarci nella negazione e viviamo come anestetizzati.

Anche quelli, però, che sono consapevoli, non è detto che siano capaci di agire perché noi abbiamo una cultura del fare, non dell'agire e le due cose sono un po' diverse. Fare significa fare per fare, per tenersi occupati, fare così per fuggire l'angoscia, senza scopo, fare come diceva Severino, perché la tecnica ci impone di fare.

Agire responsabilmente è diverso dal fare: significa porsi il problema dell'azione, degli effetti dell'azione, della sua responsabilità, degli effetti anche involontari dell'azione (Shakespeare, in tutta la tragedia greca, ma anche Beckett: fallire, fallire,

fallire meglio, ma imparare dai propri fallimenti). C'è un'angoscia vivificante in cui perlomeno uno esce, non sa che fare, ma protesta: Greta Thunberg.

È un'angoscia vivificante appunto ed è tipica dei giovani, bisognerebbe ascoltarli e non reprimerli, salvo che non commettano dei reati, deve sempre esserci proporzione tra l'azione e la reazione. Poi c'è un'angoscia amante, dice Günther Anders, è questa quell'angoscia di cui abbiamo bisogno, cioè, l'angoscia che si prende cura. Il diritto amministrativo è un diritto della cura, cioè basato su *Eros*, non su *Thanatos* e sulla sua forza trasformatrice, metamorfica. È un diritto della cucitura, non antagonistico. Il nostro processo, invece (qui veniamo al tema più tecnico), è – in forza della sua origine storica – un processo antagonistico e basato su una vecchia concezione ottocentesca, autorità-libertà che non regge assolutamente col diritto ambientale, non regge assolutamente, essendo il ricorrente privato fronteggiato – in materia ambientale ma anche nel diritto che struttura i mercati – da poteri privati che superano la dimensione degli Stati con una situazione che reclama un ripensamento – per lo meno parziale – della struttura del processo.

Non so se vi sto convincendo, ma nella Commissione di riforma Picozza Fimiani abbiamo cercato le vie di qualche novità (un p.m. nel processo amministrativo ambientale ed un'autorità indipendente per la repressione del danno ambientale): sono idee da coltivare in futuro e che hanno ricevuto attualmente anche l'autorevole avallo dei vertici della giustizia amministrativa.

Nel testo della delega c'è un'idea di un pubblico ministero nel processo amministrativo. Non perché chi vi parla idealizzi il pubblico ministero, ma perché l'azione del p.m. non è solo come viene rappresentata nell'attuale dibattito un'azione repressiva sempre a rischio di errore, è anche un'azione oggettiva che punta a restaurare il dominio della legalità per i soggetti che non hanno voce, cioè a partire proprio dagli ultimi.

Non se ne parla abbastanza di questi risvolti del pubblico ministero, campeggiano nei mass media le notizie di errori giudiziari della più varia specie.

Orbene su questo va detto che c'è una giusta esigenza di *accountability* dei giudici e dei magistrati del p.m., però, ci sono anche dei ruoli che tengono insieme la coesione sociale e demolirli non fa bene a nessuno.

Quando si è parlato all'interno del nostro istituto di un p.m. nel processo amministrativo, le voci sono state di apertura; quindi, sarebbe una cosa perlomeno da discutere, perché il processo amministrativo di fronte al mondo oggettivo della tecnica – economia non può essere più solo quello di diritto soggettivo, deve avere qualche elemento di tutela della legalità oggettiva. D'altra parte, ce l'ha nel diritto *antitrust*. Nel diritto antitrust c'è una amministrazione indipendente, l'antitrust che, oramai, esercita a tutto tondo, a 360 gradi, la sua azione di controllo di legalità a tutela del bene della concorrenza. Direi che nel mondo moderno la concorrenza è importante perlomeno quanto l'ambiente, vorremmo imprese efficienti, sicuramente, però anche una tutela sufficiente e adeguata dell'ambiente.

Avremmo quindi bisogno, oltre che del p.m. nel processo amministrativo ambientale, anche di un'agenzia tecnica o di un'amministrazione indipendente che si

occupi di questi temi ambientali con poteri sanzionatori, e avremmo bisogno di una diversa tematizzazione della questione della legittimazione ad agire, servirebbe un suo ampliamento verso una *class action* ambientale.

Un pubblico ministero può essere un *Amicus Curiae* per iniziare magari istituito presso il plesso Tar Consiglio di Stato, non deve essere necessariamente invadente, potrebbe essere un ufficio che – nell'interesse della legge – semplicemente differenzia la propria voce da quella dell'amministrazione.

Perché vedete, se si va verso anche l'utilizzazione dell'energia nucleare, io farei notare alcune cose, in quanto l'energia nucleare è una scelta, rispetto alla quale non mi sento di dire che sia necessariamente negativa, anche se quando sono stato in Francia non so se avete fatto mai un giro della Normandia per andare a Cherbourg, vedere Cherbourg è una cosa abbastanza angosciante, non c'è un francese, ci sono solo lavoratori delle centrali nucleari e c'è *Greenpeace*. Non si può mangiare frutta, non si può mangiare verdura, non si può bere acqua che non sia quella minerale, che venga da qualche luogo sicuro.

Quindi, gli effetti sul territorio delle localizzazioni delle centrali nucleari sono notevoli e le centrali nucleari vengono normalmente gestite da amministrazioni in segreto, con un apparato che, se non è militare, è paramilitare. Noi avremo degli esecutivi che per darci l'energia, se dovessero fare questa scelta legittima, ripeterei legittima e probabilmente in qualche misura anche razionale, perché i costi delle rinnovabili non sono poi così convenienti come vengono sempre dipinti, noi avremo un esecutivo che dovrà prendere parte necessariamente, per un certo tipo o modalità produttiva. E allora quando si discute, magari di questioni ambientali, che fa l'avvocato dello Stato? Insomma, io vorrei un pubblico ministero che dicesse la sua nell'interesse della legge, ecco tutto qui.

Perché le questioni vere reali sono queste; tutti ricordiamo i contenziosi sulle localizzazioni delle centrali nucleari, come avveniva negli anni Settanta per Montalto di Castro.

Si andava davanti ai giudici civili e si discuteva (se lo ricordano quelli più avanti negli anni), dell'ammissibilità di un accertamento tecnico preventivo sull'eventualità del danno della localizzazione per la popolazione che era residente vicino alla centrale. A tal proposito la Cassazione sosteneva la giurisdizione civile, nell'ottica del 2043 e in astratto ammetteva un'azione di accertamento tecnico preventivo e di inibitoria urgente.

Quindi la politica fa queste scelte quando deve perseguire delle finalità strategiche. Nessuna società può sopportare una giurisdizione caotica in cui chiunque metta a rischio con la propria azione civilistica – individuale – *ex art.* 2043 cod. civ., la scelta pubblica. La scelta pubblica si deve poter realizzare, gli effetti della scelta pubblica, quelli che si chiamano in guerra "danni collaterali", vanno gestiti ed è il problema dei diritti fondamentali della giurisdizione esclusiva, non a caso nodo ancora irrisolto del rapporto del riparto di giurisdizione, ma mi fermo qui.

Il mondo è oggettivo, il processo dovrebbe rispecchiare questo nuovo mondo, le autorità dovrebbero essere due, una dell'economia e l'altra dell'ambiente, dovrebbero

essere entrambe robuste, dovremmo avere un *Amicus Curiae* e poi dovremmo avere un processo penale che si occupi effettivamente delle cose importanti: della legge del 2015, cioè, dei disastri ambientali, delle catastrofi che ci mettono veramente a rischio.

Seguano poi altra strada, con il doppio binario tradizionale, però laicamente, tutte le micro-violazioni di cui siamo inondati; segua una depenalizzazione con sanzioni di tipo amministrativo che possono anche essere, con maggiore coordinamento con la giurisdizione ordinaria penale, gestite dai giudici amministrativi.

Il giudice civile ha un suo ruolo? Anche il giudice civile, ovviamente, ha il suo ruolo. Tutto questo è innegabile soprattutto perché l'azione per danno ambientale si fa davanti ai giudici civili: ed è il tema degli inquinamenti storici. Quello che vedo più in difficoltà su questo è il giudice contabile, ma il tema è talmente delicato politicamente che non voglio intervenire.

Mi limito a richiamare la giurisprudenza recente della Corte Costituzionale. La Corte Costituzionale con la sent. n. 132 del 2024, nel salvare la norma limitatrice della responsabilità dei pubblici dipendenti al solo dolo, ha sviluppato un lungo argomento sulla natura temporanea di queste scelte e quindi, come dire, contingente, in qualche misura, anche se aperto ad una revisione della giurisdizione contabile che tuttavia andrà gestita con estrema prudenza (poiché la Corte dei Conti è appunto una giurisdizione oggettiva quindi del tutto adeguata al tempo che viene e non è saggio indebolirla eccessivamente).

BIBLIOGRAFIA

- ABBAMONTE G., *Il processo costituzionale italiano*, Jovene, Napoli, 1957, vol. I, p. 248 ss.
- AINIS M., *La legalità ferita*, Relazione introduttiva all'“Assemblea dei 1000” (Roma, 17 giugno 2005), in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*.
- AMATO G., *La sovranità popolare nell'ordinamento italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1962, 1, pp. 74-103.
- AMATO G., *Rapporti fra norme primarie e secondarie. (Aspetti problematici)*, Giuffrè, Milano, 1962.
- ANDRONIO A., *Peculiarità nei fenomeni abrogativi del periodo più recente*, in U. DE SIERVO (a cura di), in *Osservatorio sulle fonti*, 1997, Giappichelli, Torino, 1997, pp. 109-137.
- ANZON DEMMIG A., *Nuove tecniche decisorie della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1992, p. 3211 ss.
- ANZON DEMMIG A., *La “reviviscenza” non è sufficiente a garantire l'ammissibilità dei quesiti referendari sulla legge Calderoli*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Nel “limbo” delle leggi. Abrogazione referendaria della legge Calderoli e reviviscenza delle leggi Mattarella?*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 35 ss.
- ANZON DEMMIG A., *La Corte costituzionale “esce allo scoperto” e limita l'efficacia retroattiva delle proprie pronunzie di accoglimento*, in *Giur. cost.*, 2015, p. 67 ss.
- ARANGIO RUIZ V., *Istituzioni di diritto romano*, Jovene, Napoli, 1934.
- ARCURI A., *La forma delle fonti. La problematica del potere normativo nello Stato membro dell'Unione europea*, BUP, Bologna, 2024.
- ARNESE A., *Osservatorio: tra diritto romano e diritto attuale*, in *Annali della Facoltà di Giurisprudenza di Taranto*, Cacucci, Bari, 2008, n. 1, p. 355 ss.
- ASTONE F., *Reviviscenza e quiescenza nel diritto civile*, Deinotera, Roma, 2008.
- ASTONE F., *Ontologia della reviviscenza*, in *Riv. internaz. fil. dir.*, 4, 2009, pp. 575-578.
- AZZARITI G., *Gli effetti delle pronunce sulla costituzionalità delle leggi*, in *Scritti giuridici in onore di Antonio Scialoja*, Bologna, 1951, vol. IV, p. 51; anche in *Problemi attuali di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1951.
- AZZARITI G., *Referendum, leggi elettorali e Parlamento: la “forza” delle decisioni referendarie nei sistemi di democrazia rappresentativa*, in *Giur. cost.*, 1995, p. 92.
- BALDUZZI R., SORRENTINO F., (voce) *Riserva di legge*, in *Enc. Dir.*, vol. XL, Giuffrè, Milano, 1989, p. 1207 ss.
- BARBERA A. (1999), *Perché è ammissibile il referendum elettorale*, in R. BIN (a cura di), *Elettori*

- legislatori? Il problema dell'ammissibilità del quesito referendario elettorale*, Atti del Seminario (Ferrara, 13 novembre 1999), Giappichelli, Torino, 1999, p. 19 ss.
- BARBERA A., *L'istituto del referendum*, in collaborazione con A. MORRONE, in *Sistema politico e istituzioni*, a cura di G. LA ROSA, G. MONINA, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003, pp. 325-361.
- BARBERA A., *Il Mattarellum è meglio del Porcellum ma si ripristina solo per la via maestra*, in *Il Riformista*, 17 maggio 2007.
- BARBERA A., *Appunti per una discussione sul ripristino di disposizioni abrogate*, in *forumcostituzionale.it*, 8 novembre 2011, successivamente in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Nel "limbo" delle leggi. Abrogazione referendaria della legge Calderoli e reviviscenza delle leggi Mattarella?*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 41 ss.
- BARBERA A., *Dopo il "no" della Corte al referendum elettorale*, in *forumcostituzionale.it*, 12 febbraio 2012.
- BARBERA A., (voce) *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enc. dir.*, Annali, VIII, Giuffrè, Milano, 2015, p. 263 ss.
- BARBERA A., FUSARO C., *Corso di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2022.
- BARBERA A., FUSARO C., CARUSO C., *Corso di diritto costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2024.
- BARBERA A., MORRONE A., *La Repubblica dei referendum*, Il Mulino, Bologna, 2003.
- BARCELLONA G., *Osservazioni sul problema della reviviscenza e sulla rilevanza della intentio referendaria: muovendo da Corte cost. n. 13/2012*, in *Pol. dir.*, fasc. 1, marzo 2014 (I parte), pp. 81-119.
- BARCELLONA G., *Osservazioni sul problema della reviviscenza e sulla rilevanza della intentio referendaria: muovendo da Corte cost. n. 13/2012*, in *Pol. dir.*, fasc. 2, giugno 2014 (II parte), pp. 211-252.
- BARCELLONA G., *Votare contro. Il referendum come opposizione e norma*, Franco Angeli, Milano, 2016.
- BARTOLE S., *Coerenza dei quesiti referendari e univocità della normativa di risulta*, in *Giur. cost.*, I, 1991, p. 331 ss.
- BARTOLE S., *Corte costituzionale e Comitato dei promotori di fronte alle ambiguità e ai dilemmi del referendum in materia elettorale*, in R. BIN (a cura di), *Elettori legislatori? Il problema dell'ammissibilità del quesito referendario elettorale*, Atti del Seminario (Ferrara, 13 novembre 1998), Giappichelli, Torino, 1999, p. 4 ss.
- BARTOLE S., *Interpretazioni e trasformazioni della costituzione*, Il Mulino, Bologna, 2004.
- BARTOLE S., *Intervento*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Nel "limbo" delle leggi. Abrogazione referendaria della legge Calderoli e reviviscenza delle leggi Mattarella?*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 49 ss.
- BASILE R., *Note sulla reviviscenza delle leggi elettorali abrogate: un altro tassello dello statuto peculiare delle leggi elettorali?*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Nel "limbo" delle leggi. Abrogazione referendaria della legge Calderoli e reviviscenza delle leggi Mattarella?*, Giappichelli, Torino, 2012, 51 ss.
- BELLODI ANSALONI A., *Basi romanistiche di diritto privato*, Cedam, Padova, 2023.
- BERNARDINI A., *Rifusione delle spese processuali, diritti sociali e reviviscenza delle norme illegittimamente abrogate*, in *Giur. it.*, I, 1994, p. 218 ss.
- BETTI E., *Teoria generale dell'interpretazione*, Giuffrè, Milano, 1955, p. 825.
- BETTI E., *Interpretazione della legge e degli atti giuridici. Teoria generale e dogmatica*, Giuffrè, Milano, 1971.
- BIFULCO R., *La responsabilità dello Stato per atti legislativi*, Cedam, Padova, 2000.

- BIFULCO R., *Democrazia deliberativa*, in *Enc. dir.*, Annali, IV, 2011, pp. 271-294.
- BIFULCO R., *Sull'ammissibilità dei referendum abrogativi della legge n. 270/2005*, in *forumco-stituzionale.it*, 8 dicembre 2011.
- BIFULCO R., *Il dilemma della democrazia costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2012, 4.
- BIFULCO R., *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2024.
- BILANCIA F., *La crisi dell'ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, Cedam, Padova, 2000.
- BIN R., *Scivolando sempre più giù*, in R. BIN (a cura di), *Elettori legislatori. Il problema dell'ammissibilità del quesito referendario elettorale*, Giappichelli, Torino, 1999, p. 27 ss.
- BIN R., *Ordine delle norme e disordine dei concetti*, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Il diritto costituzionale come regola e limite del potere. Scritti in onore di Lorenza Carlassare. I. Le fonti del diritto*, Jovene, Napoli, 2009, pp. 35-60.
- BIN R., *Certo non la reviviscenza, però una strada per salvare il referendum ci sarebbe stata (e ci potrebbe essere)*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Nel "limbo" delle leggi. Abrogazione referendaria della legge Calderoli e reviviscenza delle leggi Mattarella?*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 173 ss.
- BIN R., *Cose e idee. Per un consolidamento della teoria delle fonti*, in *Diritto costituzionale (Rivista quadrimestrale)*, 2019, 1, pp. 11-29.
- BIN R., *Critica della teoria delle fonti*, Franco Angeli, Milano, 2021.
- BIN R., BRUNELLI G., PUGIOTTO A., VERONESI P. (a cura di), *Nel limbo delle leggi. Abrogazione referendaria della legge Calderoli e reviviscenza delle leggi Mattarella*, Torino, Giappichelli, 2012.
- BIN R., PITRUZZELLA G., *Le fonti del diritto*, Giappichelli, Torino, 2023.
- BIN R., PITRUZZELLA G., *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2024.
- BOBBIO N., *La certezza del diritto è un mito?*, in *Riv. int. fil. dir.*, 1951, p. 146 ss.
- BOBBIO N., (voce) *Lacune del diritto*, in *Noviss. Dig. it.*, IX, Torino, 1963, p. 421.
- BOBBIO N., *Teoria dell'ordinamento giuridico*, Giappichelli, Torino, 1960, ora in *Id.*, *Teoria generale del diritto*, Giappichelli, Torino, 1993.
- BONFANTE P., *Istituzioni di diritto romano*, F. Vallardi, Milano, 1932.
- BRUNELLI G., *"Intentio" oggettiva e reviviscenza: a proposito del quesito referendario n. 2*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Nel "limbo" delle leggi. Abrogazione referendaria della legge Calderoli e reviviscenza delle leggi Mattarella?*, Giappichelli, Torino, 2012, 57 ss.
- BUFFONI L., *La fisica come modello per il diritto*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 1, 2014, spec. p. 1.
- BUFFONI L., *Valore di legge*, Giappichelli, Torino, 2023.
- CANNADA BARTOLI E., *Abrogazione (abrogazione dell'atto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, I, Milano, 1958, p. 159.
- CANZIAN N., *La reviviscenza delle norme nella crisi della certezza del diritto*, Giappichelli, Torino, 2017.
- CANZIAN N., *Il legislatore tentennante sul servizio di noleggio con conducente: l'incertezza ricostruttiva fra reviviscenza e assenza di una disciplina positiva*, in *Medialaws, Rivista di diritto dei media*, n. 1, 2018, pp. 161-175.
- CANZIAN N., *La reviviscenza a giudizio: il minimo edittale per le droghe "pesanti" fra divieto di impugnazione del giudicato e assenza di soluzioni obbligate*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2, 2019, p. 994 ss.
- CAPOTOSTI P., *Problemi relativi alla definizione dei rapporti tra testi unici di leggi e disposizioni normative preesistenti*, in *Giur. cost.*, 1969, p. 1476 ss.

- CAPOTOSTI P., *Reviviscenza di norme abrogate e dichiarazione d'illegittimità consequenziale*, in *Giur. cost.*, 1974, I, p. 1403 ss.
- CAPOTOSTI P., *Intervento*, in "Questioni di ammissibilità dei referendum elettorali", Seminario di Astrid (Roma, 11 giugno 2007), in AA.Vv., *I referendum elettorali*, Passigli, Firenze, 2007.
- CAPPELLETI M., *Effetti preclusivi nel processo civile delle pronunce costituzionali*, in *Jus*, 1958, 4, p. 476 ss.
- CAPPUCCIO L., D'ALOIA A., *Art. 15. Abrogazione delle leggi*, in *Commentario al Codice civile*, a cura di P. CENDON, *Artt. 1-142*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 247 ss.
- CARAVITA DI TORITTO B., *La modifica della efficacia temporale delle sentenze della Corte costituzionale: limiti pratici e teorici*, in AA.Vv., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere*, Atti del Seminario di studi (Roma, Palazzo della Consulta, 23-24 novembre 1988), Giuffrè, Milano, 1989, p. 250 ss.
- CARAVITA DI TORITTO B., *I referendum: minaccia o risorsa democratica?*, in AA.Vv., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Giuffrè, Milano, 1998, p. 157.
- CARAVITA DI TORITTO B., *Intervento*, in "Questioni di ammissibilità dei referendum elettorali", Seminario di Astrid (Roma, 11 giugno 2007), in AA.Vv., *I referendum elettorali*, Passigli, Firenze, 2007 e in *www.astrid-online.it*.
- CARAVITA DI TORITTO B., *La débâcle istituzionale della potestà normativa secondaria del Governo. Riflessioni in ordine al mutamento del sistema delle fonti*, in *Federalismi.it, Focus-Dimensione ed effettività del potere regolamentare*, 2017, 2.
- CARDONE A., *Sistema delle fonti e forma di governo. La produzione normativa della Repubblica tra modello costituzionale, trasformazioni e riforme (1948-2023)*, Il Mulino, Bologna, 2023.
- CARETTI P., *Il ruolo della legge statale, oggi*, in M. RUOTOLO (a cura di), *La funzione legislativa, oggi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2007, pp. 45-54.
- CARETTI P., *La "crisi" della legge parlamentare*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. n. 1, 2010, spec., p. 4.
- CARETTI P., *Il linguaggio del Costituente*, in R. ROMBOLI (a cura di), *I linguaggi del diritto*, Pisa University Press, Pisa, 2013, p. 19 ss.
- CARLASSARE L., *Legalità (principio di)*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XVIII, Roma, 1990, p. 1 ss.
- CARLASSARE L., *Legge (riserva di)*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XVIII, Roma, 1990, p. 1 ss.
- CARLASSARE L., *Fonti del diritto (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, Annali, t. II, 2008, p. 536 ss.
- CARNELUTTI F., *La crisi della legge*, in ID., *Discorsi intorno al diritto*, Cedam, Padova, 1937, pp. 167-182.
- CARNELUTTI F., *La certezza del diritto*, in *Riv. dir. civ.*, 1943, p. 81 ss.
- CARNELUTTI F., *Teoria generale del diritto*, in *Soc. Ed. del "Foro Italiano"*, Roma, 1946.
- CARNEVALE P., *Il "referendum" abrogativo e i limiti alla sua ammissibilità nella giurisprudenza costituzionale*, Cedam, Padova, 1992.
- CARNEVALE P., *La Corte riapre un occhio (ma non tutti e due) sull'abuso della decretazione d'urgenza?*, in *Giur. it.*, 1996, p. 11 ss.
- CARNEVALE P., *Il caso delle leggi contenenti clausole di "sola abrogazione espressa" nella più recente prassi legislativa. Per un tentativo di rimeditazione organica anche alla luce della problematica degli autovincoli legislativi*, in *Le trasformazioni della funzione legislativa*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 3 ss.
- CARNEVALE P., *Dialogando con Franco Modugno sul fondamento dell'abrogazione e... dintorni*, in *Federalismi.it*, 13 luglio 2011.

- CARNEVALE P., *Tornare a vivere: ma è sempre un vantaggio? Riflessioni in tema di abrogazione, reviviscenza e referendum elettorali*, in *Rivista AIC*, 4, 2011.
- CARNEVALE P., *Una sentenza "lineare"*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2012.
- CARNEVALE P., *Sulle sentenze di inammissibilità nn. 5 e 6 del 2015: un doppio "no" che dà da pensare*, in *Quad. cost.*, 2015, n. 2, p. 397 ss.
- CARNEVALE P., MODUGNO P., *Divagazioni in tema di referendum abrogativo e di giudizio di ammissibilità delle proposte di abrogazione popolare a diciotto anni dalla sent. 16 del 1978*, in AA.VV., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Atti del Seminario (Roma, Palazzo della Consulta, 6-7 luglio 1996), in *Giur. it.*, 1997, 3, pp. 52 e 53.
- CAROTENUTO A., *La reviviscenza di norme giuridiche: l'abrogazione e la pronuncia di incostituzionalità della norma abrogatrice*, in *L'Amm. it.*, 1987, 10, p. 1491 ss.
- CARUSO C., *Dottrina delle "zone franche" e sindacato sulle norme penali di favore: la rivincita della legalità costituzionale?*, in *Giur. cost.*, 2014, n. 1, p. 122 ss.
- CARUSO C., *La ragione referendaria e i suoi giudici*, in *Rivista AIC*, 1, 2024, pp. 114 ss.
- CARUSO C., MEDICO F., MORRONE A. (a cura di), *Granital revisited? L'integrazione europea attraverso il diritto giurisprudenziale*, Bononia University Press, Bologna, 2020.
- CARUSO C., VALENTINI C. (a cura di), *Grammatica del costituzionalismo*, Il Mulino, Bologna, 2021.
- CATERINI M., *Reviviscenza normativa e legalità penale. Il caso del testo unico dell'edilizia*, in *Critica dir.*, 2003, p. 185 ss.
- CECCANTI S., *L'ammissibilità dei referendum elettorali 2007*, in *I referendum elettorali*, Passigli, Firenze, 2007, Atti del Convegno "Questioni di ammissibilità dei referendum elettorali" (Roma, 11 giugno 2007).
- CELOTTO A., *La sanatoria degli effetti di un decreto-legge non convertito comporta la "reviviscenza" delle norme decadute?*, in *Giur. cost.*, 1996, p. 2253 ss.
- CELOTTO A., *L'abuso del decreto-legge*, Cedam, Padova, 1997.
- CELOTTO A., *Reviviscenza degli atti normativi*, in *Enc. giur. Treccani*, XVII, Roma, 1998, p. 1 ss.
- CELOTTO A., *Le sentenze della Corte costituzionale sono fonti del diritto?*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 27 s.
- CELOTTO A., *Questioni di ammissibilità dei referendum elettorali*, in *I referendum elettorali*, Passigli, Firenze, 2007, Atti del Convegno "Questioni di ammissibilità dei referendum elettorali" (Roma, 11 giugno 2007).
- CELOTTO A., *Postilla in tema di abrogazione "eliminativa"*, in *Giur. cost.*, 2010, p. 5099.
- CELOTTO A., *Sull'ammissibilità del referendum elettorale, forumcostituzionale.it*, 9 novembre 2011.
- CELOTTO A., *Fonti del diritto e antinomie*, Giappichelli, Torino, 2019.
- CELOTTO A., FRANCO M., *Dichiarazione di illegittimità costituzionale della "sanatoria" di decreti-legge non convertiti ed effetti sugli atti consequenzialmente adottati (in particolare sugli atti amministrativi), nota alla sentenza della Corte costituzionale 18 novembre 2000, n. 507*, in *Giur. it.*, 2001, p. 1781 ss.
- CERRI A., *Intervento*, in "Questioni di ammissibilità dei referendum elettorali", Seminario di Astrid (Roma, 11 giugno 2007), in *Astrid, Il referendum elettorale*, a cura di F. BASSANINI, Passigli, Firenze, 2007.
- CERRI A., *La riforma elettorale e il referendum*, in *I referendum elettorali* (I paper di Astrid), Passigli, Firenze, 2007.
- CERRI A., *Prolegomeni ad un corso sulle fonti del diritto*, Giappichelli, Torino, 2011.
- CERVATI A.A., *Incostituzionalità delle leggi ed efficacia delle sentenze delle Corti costituzionali*

- austriaca, tedesca ed italiana*, in AA.Vv., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere*, Atti del Seminario di Studi (Palazzo della Consulta, 23-24 novembre 1988), Milano, 1989, pp. 310-319.
- CHELI E., *Intervento*, in “Questioni di ammissibilità dei referendum elettorali”, Seminario di Astrid (Roma, 11 giugno 2007) e in *www.astrid-online.it*.
- CHELI E., *Scienza, tecnica e diritto: dal modello costituzionale agli indirizzi della giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2017, p. 1.
- CHELI E., *Paolo Barile giurista delle libertà*, in “Istantanee” su Paolo Barile a venti anni dalla sua scomparsa, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. spec., 2021, p. 15.
- CHIOLA C., *Il “trasferimento” del referendum: lo spunto per un’ipotesi evolutiva*, in *Giur. cost.*, 1978, p. 717 ss.
- CHIOLA C., *I nodi del referendum “parziale”*, in *Scritti su “Le fonti normative e altri temi di vario diritto”*, in onore di Vezio Crisafulli, Cedam, Padova, II, 1985, p. 152 ss.
- CHIOLA C., *Intervento al seminario: L’ammissibilità del referendum elettorale*, Università degli Studi di Roma “La Sapienza”, Facoltà di Scienze Politiche, 24 maggio 2007, in *Nomos*, 1, 2012, pp. 13-14.
- COCOZZA V., *Potere abrogativo del referendum e potere abrogativo del Parlamento*, in *Pol. dir.*, Il Mulino, Bologna 1981, p. 495 ss.
- COLASANTE P., *La reviviscenza della norma abrogata*, in *Teoria del diritto e dello Stato*, 2, 2010, p. 389 ss.
- CONZUTTI A., “Granital revisited” revisited? Tendenze espansive nel nuovo cammino europeo della Corte costituzionale, in *La Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 1, 2022, p. 44 ss.
- CORSALE M., (voce) *Certezza del diritto: I) Profili teorici*, in *Enc. giur. Treccani*, VI, Roma, 1988, p. 1 ss.
- CRISAFULLI V., *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè, Milano, 1952.
- CRISAFULLI V., *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (note preliminari)*, in *Rass. giuliana di dir. e giurispr.*, 1954, poi in *Studi in memoria di V.E. Orlando*, Cedam, Padova, 1955.
- CRISAFULLI V., *Incostituzionalità o abrogazione*, in *Giur. cost.*, 1957, 1, pp. 271-280.
- CRISAFULLI V., *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Jus*, 1958, fasc. 2.
- CRISAFULLI V., (voce) *Atto normativo*, in *Enc. dir.*, IV, Giuffrè, Milano, 1959, pp. 238-261.
- CRISAFULLI V., *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960, 4, pp. 775-810.
- CRISAFULLI V., (voce) *Disposizione (e norma)*, in *Enc. dir.*, XIII, Giuffrè, Milano, 1964, pp. 195-209.
- CRISAFULLI V., *Fonti del diritto (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XVII, Milano, 1968, p. 954.
- CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale. I. Introduzione al diritto costituzionale italiano (Gli ordinamenti giuridici – Stato e Costituzione – Formazione della Repubblica italiana)*, Cedam, Padova, 1970.
- CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale, II, 1, Le fonti normative*, Cedam, Padova, 1976.
- CRISAFULLI V., *In tema di limiti al referendum*, in *Giur. cost.*, 1978, p. 151.
- CRISAFULLI V., *Nota a prima lettura a Corte costituzionale, sentenza 17 maggio 1978, n. 68*, in *Giur. cost.*, 1978, p. 580.
- CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale. II. L’ordinamento costituzionale italiano (Le fonti normative – La Corte costituzionale)*, Cedam, Padova, 1984.

- CRISAFULLI V., *Stato. Popolo. Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1985.
- CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1993, p. 217.
- CUOCOLO F., (voce) *Iniziativa legislativa*, in *Enc. dir.*, XXI, Giuffrè, Milano, 1971, pp. 610-647.
- CUPELLI C., *Incostituzionalità per vizio procedurale, reviviscenza della normativa abrogata e riserva di legge in materia penale*, in *Giur. cost.*, 2014, p. 510.
- CUPELLI C., *Reviviscenza della normativa abrogata e riserva di legge in materia penale: piena compatibilità?*, in *Giur. cost.*, fasc. 4, 2017, p. 1715 ss.
- CURRERI S., *Tornare al referendum per ritornare al Mattarellum*, in *forumcostituzionale.it*, 2011.
- D'ALESSANDRO G., *Brevi note su reviviscenza e ammissibilità dei referendum elettorali*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Nel "limbo" delle leggi. Abrogazione referendaria della legge Calderoli e reviviscenza delle leggi Mattarella?*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 76 ss.
- D'ALESSANDRO G., *La nullità della legge. Percorsi della cultura giuridica italiana del Novecento*, Editoriale Scientifica, Napoli 2012, p. 255 ss.
- D'AMICO M., *Giudizio sulle leggi ed efficacia temporale delle decisioni di incostituzionalità*, Giuffrè, Milano, 1993.
- D'ATENA A., *Abrogazione referendaria ed effetto ripristinatorio*, in *Giur. cost.*, 2012, 1, p. 117 ss.
- D'ELIA G., RENTERÍA DÍAZ A., *Teoria e pratica delle fonti del diritto*, Carocci, Roma, 2012.
- DAL CANTO F., *Il giudicato costituzionale nel giudizio sulle leggi*, Giappichelli, Torino, 2002.
- DAL CANTO F., *Tendenze della normazione, crisi del Parlamento e possibili prospettive*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2019, p. 35 ss.
- DAL CANTO F., *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale* (con E. Rossi), in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2017-2020)*, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 115-200.
- DAL CANTO F., *Crisi della normazione e funzioni di controllo del Parlamento*, in AA.Vv. (a cura di), *Scritti in onore di Antonio Ruggeri*, vol. II, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, pp. 1400-1419.
- DAL CANTO F., PASSAGLIA P., PERTICI A., ROMBOLI R., *Manuale di diritto costituzionale italiano ed europeo. II. Le fonti del diritto, i diritti e i doveri costituzionali e gli organi di garanzia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2021.
- DE LUNGO D., *Alcune considerazioni intorno alla sentenza n. 5 del 2015 della corte costituzionale, fra giudizio di utilità del referendum e reviviscenza delle leggi costituzionalmente vincolate e necessarie*, in *giustamm.it*, 2015.
- DELITALA G., *Effetti penali della dichiarazione di illegittimità costituzionale delle leggi*, in *Riv. it. dir. pen.*, 1955, p. 181 ss.
- DI COSIMO G., *Delegificazione e tutela giurisdizionale*, in *Quad. cost.*, 2002, pp. 241-254.
- DI COSIMO G., *Difendere il Parlamento, dal fascismo alla Repubblica*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2022, pp. 83 ss.
- DI COSIMO G., *Il Parlamento e il Governo: le ragioni del rispettivo disallineamento costituzionale (sempre reversibile)*, in *Diritto costituzionale: rivista quadrimestrale*, 3, Franco Angeli, Milano, 2022, pp. 9-40.
- DI COSIMO G., *Il vento della democrazia diretta*, in *Scritti in onore di Pietro Ciarlo*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2022, pp. 271-275.

- DI MARTINO C., *La retroattività legislativa*, Giappichelli, Torino, 2024.
- DOLSO G.P., *La Corte costituzionale ripristina la competenza del magistrato di sorveglianza in materia di conversione della pena pecuniaria in detentiva: note su testi unici e reviviscenza di norme abrogate da disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale*, in *www.diritto.it*, 25 settembre 2003.
- DONATI D., *Il principio della irretroattività della legge e il diritto costituzionale*, Tip. Modenese, Modena, 1914.
- DONATI D., *Abrogazione della legge*, Società tipografica modenese, Modena, 1914, ora in ID., *Scritti di diritto pubblico*, vol. II, Cedam, Padova, 1966, p. 159 ss.
- ELIA L., *Una chiosa sui meriti del referendum italiano*, in CORTE COSTITUZIONALE (a cura di), *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Atti del Seminario (Roma, Palazzo della Consulta, 5-6 luglio 1996), Giuffrè, Milano, 1998, pp. 259-262.
- ESPOSITO C., *La validità delle leggi. Studio sui limiti della potestà legislativa, i vizi degli atti legislativi e il controllo giurisdizionale*, Cedam, Padova, 1934 (ristampa inalterata, Giuffrè, Milano, 1964).
- ESPOSITO C., *Legge*, in *Nuovo Dig. it.*, VII, Torino, 1938, p. 734.
- ESPOSITO C., *Leggi eccezionali e leggi temporanee*, in *Foro it.*, 1938, III, p. 139.
- ESPOSITO C., *Illegittimità costituzionale e abrogazione*, in *Giur. cost.*, 1958, p. 830 ss.
- ESPOSITO C., *Caratteristiche essenziali (e comuni) dei testi unici delle leggi*, in *Giur. cost.*, 1961, p. 501 ss.
- ESPOSITO C., *Decreto-Legge*, in *Enc. dir.*, vol. XI, Giuffrè, Milano, 1962, p. 845 ss.
- ESPOSITO C., *Osservazione a sentenza del 10.4.1962*, n. 32, in *Giur. cost.*, 1962, p. 252 ss.
- FERRARA A., *Legislazione sopravvenuta e preclusione della consultazione referendaria: tra doppio grado di giudizio e raddoppio dei giudizi di costituzionalità*, in *Giur. it.*, I, 1994, p. 143 ss.
- FERRARA F., *Trattato di diritto civile italiano*, Roma, 1921, p. 254.
- FERRARA G., *Sulle fonti del diritto. Qualche premessa*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2006.
- FIORAVANTI M., *Giuristi e Costituzione politica nell'Ottocento tedesco*, Giuffrè, Milano, 1979.
- FIORAVANTI M., *Stato (storia)*, in *Enc. dir.*, XLIII, Giuffrè, Milano, 1990, pp. 708-758.
- FIORAVANTI M., *Stato e Costituzione. Materiali per una storia delle dottrine costituzionali*, Giappichelli, Torino, 1993.
- FIORAVANTI M., *Costituzione*, Il Mulino, Bologna, 1999.
- FIORAVANTI M., *La scienza del diritto pubblico. Dottrine dello Stato e della Costituzione tra Otto e Novecento*, tomo II, Giuffrè, Milano, 2001.
- FIORAVANTI M., *Costituzione e popolo sovrano. La Costituzione italiana nella storia del costituzionalismo moderno*, Il Mulino, Bologna, 2004.
- FIORAVANTI M., *L'attuazione della Costituzione: il ruolo della cultura costituzionale*, in B. PEZZINI, M. BARONCHELLI (a cura di), *La Costituzione della Repubblica italiana. Le radici, il cammino*, Atti del Convegno e del corso di lezioni (Bergamo, ottobre-dicembre 2005), Istituto bergamasco per la Storia della Resistenza e dell'Età contemporanea, Bergamo, 2007, pp. 69-86.
- FIORAVANTI M., *Le due trasformazioni costituzionali dell'età repubblicana*, in *La Costituzione ieri e oggi*, Atti dei Convegni Lincei (Roma, 9-10 gennaio 2008), Roma, 2009, p. 21 ss.
- FIORAVANTI M., *Le potestà normative del governo. Dalla Francia d'Ancien regime all'Italia liberale*, Giuffrè, Milano, 2009.
- FIORAVANTI M., *La trasformazione costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 1, 2013.
- FIORAVANTI M., *Costituzionalismo. La storia, le teorie, i testi*, Carocci, Roma, 2018.

- FIORAVANTI M., *La Costituzione democratica. Modelli e itinerari del diritto pubblico del Ventesimo secolo*, Giuffrè, Milano, 2018.
- FOIS S., *Legalità (principio di)*, in *Enc. dir.*, vol. XXIII, Giuffrè, Milano, 1973, p. 659 ss.
- FOIS A., *Revoca dell'olografo operata dal tentatore e reviviscenza di disposizioni abrogate*, in *Riv. dir. civ.*, II, 1976, p. 23 ss.
- FRANCO A., *Considerazioni sulla dichiarazione di incostituzionalità di disposizioni espressamente abrogative*, in *Giur. cost.*, 1974, II, p. 3444 ss.
- FRANCO A., *Illegittimità costituzionale e abrogazione. La reviviscenza di norme abrogate*, Giappichelli, Torino, 1988.
- FRANCO A., *La evidente disomogeneità tra decreto-legge e legge di conversione nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale (a margine di Corte cost. n. 32 del 2014)*, in *Federalismi.it*, (Focus fonti), n. 1, 2014.
- GALGANO F., *Lex mercatoria*, Il Mulino, Bologna, 1976 (nuova ed. 1993).
- GALLO M., *La "disapplicazione" per invalidità costituzionale della legge penale incriminatrice*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1956, p. 723 ss.
- GAMBARDELLA M., *Eius est abrogare cuius est condere. La retroattività del diritto giurisprudenziale favorevole*, in *Dir. pen. cont.*, 2012.
- GAMBARDELLA M., *"Lex mitior" e giustizia penale*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 121 ss.
- GAMBARDELLA M., *La sequenza "invalidità" e "reviviscenza" della legge all'origine del "nuovo" sistema penale degli stupefacenti*, in *Cass. pen.*, 2014, p. 1132 ss.
- GAMBARDELLA M., *Legge penale nel tempo*, in *Enc. dir.*, Annali, Giuffrè, Milano, 2014, vol. VII, p. 648 ss.
- GAMBARDELLA M., *Norme incostituzionali e nuovo sistema degli stupefacenti*, Sapienza Università Editrice, Roma, 2017.
- GARBAGNATI E., *Efficacia nel tempo della decisione di accoglimento della Corte costituzionale*, in *Riv. dir. proc.*, 1974, p. 201 ss.
- GENINATTI SATÈ L., *Sulla possibilità di (ri)produrre norme abrogate dal referendum*, in *forumcostituzionale.it*, 25 novembre 2011.
- GENINATTI SATÈ L., *Sulla (ri)produzione legislativa delle norme abrogate mediante referendum*, in *Giur. cost.*, 2011, p. 421 ss.
- GENINATTI SATÈ L., *Incertezze conseguenti ad alcune forme di abrogazione*, in M. DOGLIANI (a cura di), *Il Libro delle leggi strapazzato e la sua manutenzione*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 56 ss.
- GENINATTI SATÈ L., *Sui fondamenti del sistema delle fonti che impediscono la reviviscenza di norme abrogate*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Nel "limbo" delle leggi. Abrogazione referendaria della legge Calderoli e reviviscenza delle leggi Mattarella?*, Torino, 2012, p. 89.
- GIACOBBE G., *Reviviscenza e quiescenza*, in *Enc. dir.*, XL, Giuffrè, Milano, 1989, p. 189.
- GIANFRANCESCO E., *Il principio dello Stato di diritto e l'ordinamento europeo*, in S. MANGIAMIELI (a cura di), *L'ordinamento europeo. I principi dell'Unione*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2006.
- GIANFRANCESCO E., *La dichiarazione di incostituzionalità della legge elettorale italiana ad opera della sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale*, in *Revista Catalana De Dret Públic*, 2014.
- GIANFRANCESCO E., SCACCIA G., (voce) *Sindacato di legittimità costituzionale*, in S. MANGIAMIELI (a cura di), *Diritto costituzionale, Dizionario sistematico*, 2008, pp. 1116-1139.
- GIANFORMAGGIO L., *Certezza del diritto*, in *Dig. Disc. Priv.*, sez. civ., 1988, vol. II, p. 278.
- GIANNINI M.S., *Problemi relativi all'abrogazione delle leggi*, in *Ann. Fac. Giur. Univ. Perugia*, vol. LVI, serie VI, vol. VII, Cedam, Padova, 1942, p. 6 ss.

- GIANNINI M.S., *L'illegittimità degli atti normativi e delle norme*, in *Riv. it. sc. giur.*, 1954.
- GIANNINI M.S., *Sovranità (diritto vigente)*, in *Enc. dir.*, XLIII, Giuffrè, Milano, 1990, pp. 224-230.
- GIGLIOTTI A., *L'ammissibilità dei referendum in materia elettorale*, Giuffrè, Milano, 2009.
- GIGLIOTTI A., *Brevi note in tema di reviviscenza degli atti normativi*, *Nomos*, 1, 2012, p. 35 ss.
- GIORGIS A., *Uno spunto in tema di tutela costituzionale dei diritti sociali e reviviscenza delle norme illegittimamente abrogate*, in *Giur. it.*, 11, 1992, p. 1837 ss.
- GIORGIS A., *I referendum elettorali e il rischio di risvegliare il Behemoth dell'antipolitica*, in AA.VV., *I referendum elettorali*, Passigli, Firenze, 2008.
- GIULIANI A., *Le disposizioni sulla legge in generale: gli articoli da 1 a 15*, in *Trattato di diritto privato*, diretto da P. RESCIGNO, 1, Utet, Torino, 1984.
- GIUPPONI T.F., *Davvero inammissibile il referendum elettorale "parziale"? La sent. n. 13/2012 della Corte costituzionale, tra "forma" e "sostanza"*, in *forumcostituzionale.it*, 2012.
- GIUPPONI T.F., *Davvero inammissibile? Il referendum elettorale parziale, tra forma e sostanza*, in *Referendum elettorale e reviviscenza di norme abrogate. Sull'ammissibilità dei quesiti per il ripristino del "Mattarellum"*, a cura di A. MORRONE, *Annali di Diritto Costituzionale*, BUP, Bologna, 2012, p. 121 ss.
- GRASSO G., *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012.
- GROSSI P., *Prima lezione di diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2003, p. 29 ss.
- GROSSI P., *Sulla odierna 'incertezza' del diritto*, in ID., *Ritorno al diritto*, Laterza, Roma-Bari 2015, p. 56.
- GUARINO G., *Il referendum e la sua applicazione al regime parlamentare*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1947, I, p. 232.
- GUARINO G., *Abrogazione e disapplicazione delle leggi illegittime*, in *Jus*, 1951, p. 356 ss.
- GUARINO G., *La sovranità tra Costituzione ed istituzioni comunitarie*, in *Quad. cost.*, 1992, 1, pp. 21-64.
- GUARNIERI CITATI A., *Reviviscenza e quiescenza nel diritto romano. Appunti e frammenti*, in *Ann. Univ. Messina*, 1927, p. 19 ss.
- GUARNIERI CITATI A., *La reviviscenza delle disposizioni testamentarie rivate*, in *Rivista di diritto civile*, 1931, vol. 23, pp. 221-251.
- GUASTINI R., *La certezza del diritto come principio di diritto positivo?*, in *Le Regioni*, 1986, p. 1090 ss.
- GUASTINI R., *In tema di abrogazione*, in C. LUZZATI (a cura di), *L'abrogazione delle leggi. Un dibattito analitico*, Giuffrè, Milano, 1987, p. 3 ss.
- GUASTINI R., *Legalità (principio di)*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. IX, Utet, Torino, 1994, p. 163 ss.
- GUASTINI R., *Teoria e dogmatica delle fonti*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, diretto da A. CICU e F. MESSINEO, I, t. 1, Giuffrè, Milano, 1998.
- GUASTINI R., *Le fonti del diritto, Fondamenti teorici*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, diretto da A. CICU e F. MESSINEO, Giuffrè, Milano, 2010, p. 311 ss.
- GUASTINI R., *Senza argomenti. La Corte sulla reviviscenza (e dintorni)*, in *Giur. cost.*, 2012, p. 111 ss.
- GUGLIELMI L., *Dichiarazione di illegittimità e reviviscenza di leggi abrogate*, in *Ann. ist. dir. pubbl. fac. econ. Univ. Roma*, 1970, p. 375 ss.
- HOMBERGK E.L., *De reviviscencia juriū extinctorum*, Marburg, 1743.
- IMARISIO L., *Referendum elettorale e reviviscenza, tra fine intrinseco del quesito e intenzione dei proponenti*, in *Nomos*, n. 1, 2012, pp. 1-6.

- IMARISIO L., MASTROMARINO A., *Il rilievo giuridico dell'intenzione dei proponenti il referendum abrogativo*, in F. MODUGNO, G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Le tortuose vie dell'ammissibilità referendaria*, Atti del Seminario (Roma, 14 luglio 2000), Giappichelli, Torino, 2001, p. 133 ss.
- IRTI N., *Significato giuridico dell'effettività*, Napoli, 2009, pp. 7 ss.
- IRTI N., *L'uso giuridico della natura*, Laterza, Roma-Bari, 2013, p. 7 ss.
- IRTI N., *Viaggio tra gli obbedienti*, La Nave di Teseo, Milano, 2021.
- ITALIA V., *L'efficacia delle leggi*, Giuffrè, Milano, 2015.
- ITALIA V., *La transitorietà nelle leggi*, Key, Milano, 2023.
- JEMOLO A.C., *L'errore legislativo. La legge ignorata*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1925, I, pp. 313-323.
- KELSEN H., *Teoria generale del diritto e dello Stato*, trad. S. COTTA, G. TREVES, Etas Kompass, Milano, 1966.
- KELSEN H., *La garanzia giurisdizionale della costituzione (La giustizia costituzionale)*, in Id., *La giustizia costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1981, p. 143 ss. (ed. or., *La Garantie juridictionnelle de la constitution [la Justice constitutionnelle]*, in *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, trad. it. di C. GERACI, 35, 1928, p. 197 ss.
- KELSEN H., *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, a cura di R. TREVES, Piccola Biblioteca Einaudi, Torino, 2000.
- KELSEN H., *La dottrina pura del diritto*, a cura di M.G. LOSANO, Piccola Biblioteca Einaudi, Torino, 2021.
- KRAUS G.F., *De servitute reviviscente*, Vitembergae, 1755.
- LA PORTA S., *Il "ripristino" della normativa abrogata con referendum brevi note a margine della travagliata vicenda dei servizi pubblici locali*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2012.
- LA VALLE F., *Durata, resistenza e abrogazione della legge*, in *Giur. it.*, 1970, I, 1, 1597.
- LA VALLE F., (voce) *Successione di leggi*, in *Noviss. dig. it.*, XVIII, Utet, Torino, 1971, p. 635 ss.
- LANCHESTER F., *Il referendum elettorale: tra l'infanticidio e il miracolo di Lazzaro*, in *Federalismi.it*, (editoriale), n. 18, 2011, p. 5 e in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 1, 2012, p. 6.
- LANCHESTER F., *L'ammissibilità del referendum in materia elettorale, Introduzione alla discussione*, Facoltà di Scienze politiche, Università di Roma "La Sapienza", in *Nomos*, 2007, fasc. 1-2, pp. 9-19.
- LAVAGNA C., *L'abrogazione tacita delle leggi e le recenti norme sulla formazione delle liste legittimità delle leggi*, in *Giurisprudenza completa della Corte suprema di cassazione*, sez. civ., 1946, II, p. 507-508.
- LAVAGNA C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Edizioni Ricerche, Roma, 1966.
- LAVAGNA C., *Sulle sentenze additive della Corte costituzionale*, in *Giur. it.*, 1969, p. 5.
- LAVAGNA C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Utet, Torino, 1985.
- LIBERALI B., DEL CORONA L. (a cura di), *Diritto e valutazioni scientifiche*, Giappichelli, Torino, 2022.
- LIPARI N., *Fonti*, in AA.VV., *La Corte costituzionale nella costruzione dell'ordinamento attuale. Principi costituzionali*, tomo I, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, pp. 33-40.
- LIPPOLIS V., *Intervento*, in "Questioni di ammissibilità dei referendum elettorali", Seminario di Astrid (Roma, 11 giugno 2007), in *www.astrid-online.it*.
- LOCALZO A., *I profili procedurali della conversione in legge e gli effetti applicativi della decisione dell'ottica della Corte costituzionale (Osservazioni sulla sentenza n. 32 del 2014 alla luce della sentenza n. 237 del 2013)*, in *Consulta Online*, 1, 2015, 16.03.2015, pp. 104-120.
- LONGHI L., *Certezza del diritto e diritto vivente*, in *Federalismi.it*, n. 5, 2018, p. 6.

- LONGHI L., *La reviviscenza degli atti normativi nei percorsi rigenerativi del diritto vivente*, in *Rivista AIC*, 4, 2021, p. 274 ss.
- LONGO M., (voce) *Certezza del diritto*, in *Nov. Dig. it.*, Utet, Torino, 1966, p. 124 ss.
- LONGO E., *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Giappichelli, Torino, 2017.
- LONGO E., *La funzione legislativa nella XVI e XVII legislatura. Spunti per una indagine a partire dal Rapporto sulla legislazione 2017-2018*, in *Federalismi.it*, 2019, 3.
- LUCARELLI A., *Cessazione della proroga dei rapporti agrari (a proposito della sentenza n. 107 della Corte costituzionale)*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1975, p. 437 ss.
- LUCARELLI A., *Contributo alla teoria del sistema delle fonti. Ancora intorno al regolamento indipendente*, in *Scritti in onore di Antonio Ruggeri*, III, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, pp. 2.
- LUCIANI M., *L'ammissibilità del referendum sul "taglio" della scala mobile*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, n. 2, 1985, p. 178 ss.
- LUCIANI M., *La Costituzione italiana e gli ostacoli all'integrazione europea*, in *Pol. dir.*, 1992, 4, pp. 557-590.
- LUCIANI M., *Art. 75. Il referendum abrogativo*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione. La formazione delle leggi*, tomo 1, 2, Zanichelli, Bologna-Roma, 2005.
- LUCIANI M., *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Giur. cost.*, 2006, 2, pp. 1643-1668.
- LUCIANI M., *Gli atti comunitari e i loro effetti sull'integrazione europea*, in AA.VV., *L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali*, Atti del XX Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Cedam, Padova, 2007, pp. 327-351.
- LUCIANI M., *Intervento*, in "Questioni di ammissibilità dei referendum elettorali", Seminario di Astrid (Roma, 11 giugno 2007), in *www.astrid-online.it*.
- LUCIANI M., *Il referendum. Questioni teoriche e dell'esperienza italiana*, in *Revista Catalana de Dret Públic*, 2008, pp. 157-182.
- LUCIANI M., *Costituzione, Istituzioni e processi di costruzione dell'unità nazionale*, in *Rivista AIC*, 2011, 2.
- LUCIANI M., *Il ruolo della giurisprudenza: applicazione delle clausole generali e certezza dei rapporti giuridici*, in G. GRASSO, M. MAUGERI, L. SALVATO, F. TRONCONE (a cura di), *Le fonti del diritto, il ruolo della giurisprudenza e il principio di legalità*, in *Nuovi Quaderni SSM*, n. 26, 2023, in *www.scuolamagistratura.it*, pp. 172-173.
- LUPO N., *Dalla legge al regolamento: lo sviluppo della potestà normativa del governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, Il Mulino, Bologna, 2003.
- LUPO N. (a cura di), *Taglieleggi e normativa tra luci e ombre*, Cedam, Padova, 2011.
- LUPO N., *La normazione secondaria e il fenomeno della fuga dalla legge n. 400 del 1988*, in *Federalismi.it.*, *Focus-fonti del diritto*, 2018, 3.
- LUZZATI C., *Abrogazione e indeterminatezza dell'ordinamento giuridico*, in Id. (a cura di), *L'abrogazione delle leggi. Un dibattito analitico*, Giuffrè, Milano, 1987.
- LUZZATI C., *L'interprete e il legislatore. Saggio sulla certezza del diritto*, Giuffrè, Milano, 2000.
- MACCABIANI N., *La legge n. 270 del 2005: tra proposte di referendum abrogativo e dibattito politico parlamentare*, in *Rivista AIC*, n. 3 del 2012, pp. 1-47.
- MAINARDIS C., *Reviviscenza di norme abrogate, illegittimità consequenziale. Una pronuncia e due spunti di interesse*, in *Le Regioni*, 6, 2023, p. 1419 ss.
- MANES V., ROMANO L., *L'illegittimità costituzionale della legge c.d. "Fini-Giovanardi": gli orizzonti attuali della democrazia penale*, in *Dir. pen. cont.*, 23 marzo 2014.

- MANETTI M., *Reviviscenza di norme abrogate o attuazione referendaria di principi superlegislativi?*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Referendum abrogativo e reviviscenza*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 1, 2012, p. 165 ss.
- MANETTI M., *Fonti senza forma e presunto "soft law", con particolare riguardo alle linee guida Anac*, in *Dirittifondamentali.it*, 2020, 1, pp. 170-192.
- MANFRELOTTO R., *Abrogazione di norme e razionalità dell'ordinamento giuridico*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 3, 2011, pp. 1-17.
- MANZELLA A., *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 1991.
- MARCENÒ V., *La Corte costituzionale e le omissioni incostituzionali del legislatore: verso nuove tecniche decisorie*, in *Giur. cost.*, 2000, III, 1985 ss.
- MARCENÒ V., *La neutralizzazione del potere giudiziario. Regole sulla interpretazione e sulla produzione del diritto nella cultura giuridica italiana tra Ottocento e Novecento*, Jovene, Napoli, 2009.
- MARCENÒ V., *Perplexità sull'ammissibilità di un concetto ambiguo: la "reviviscenza" di disposizioni abrogate*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2011.
- MARCENÒ V., *Quando il formalismo giuridico tradisce sé stesso: i decreti di natura non regolamentare, un caso di scarto tra fatto e modello normativo nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2011, 3.
- MARCENÒ V., *La "reviviscenza" di disposizioni abrogate: la questione della sua ammissibilità in caso di abrogazione legislativa e di abrogazione referendaria*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Referendum abrogativo e reviviscenza*, in *Nomos*, n. 1, 2012, p. 1 ss.
- MARCENÒ V., *Sulla "reviviscenza" di disposizioni precedentemente abrogate: come un utilizzo ambiguo di concetti possa perpetuare una situazione di generale confusione*, in A. MORRONE (a cura di), *Referendum elettorale e reviviscenza di norme abrogate. Sull'ammissibilità dei quesiti per il ripristino del "Mattarellum"*, BUP, Bologna, 2012, p. 131 ss.
- MARCENÒ V., *La legge abrogata. Esistenza, validità, efficacia*, Giappichelli, Torino, 2013.
- MARCENÒ V., ZAGREBELSKY G., *Giustizia costituzionale*, Il Mulino, Bologna 2012, p. 258.
- MARCHETTI G., *La delegazione legislativa tra Parlamento e Governo: studio sulle recenti trasformazioni del modello costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2016.
- MAROLDA G., *Reviviscenza e referendum abrogativo: una convivenza possibile? Commento a margine della sentenza 5/2015 della Corte costituzionale*, in *forumcostituzionale.it*, 16 settembre 2015.
- MARRONE M., *Manuale di diritto privato romano*, Giappichelli, Torino, 2004.
- MARTINES T., *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Giuffrè, Milano, 1957, pp. 297-298.
- MARTINES T., *Governo parlamentare e ordinamento democratico*, Giuffrè, Milano, 1967, p. 101.
- MARTINES T., *Centralità del Parlamento e regolamenti parlamentari in riferimento alle formazioni sociali e al sistema delle autonomie*, in AA.Vv., *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà. Atti, regolamenti e prassi della Camera nella VII Legislatura* (Roma, 20-21-22 ottobre 1978), Giuffrè, Milano, 1979, pp. 533-547.
- MARTINES T., *Delegificazione e fonti del diritto*, in AA.Vv., *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1987, pp. 863-911.
- MASARACCHIA A., *Un caso di reviviscenza "cedevole" costituzionalmente necessaria*, in *Giur. cost.*, 2004, p. 3236 ss.
- MASSA PINTO I., *Fattori esogeni di condizionamento della produzione normativa, indirizzo politico e principio di eteronomia: impressioni di una discussant*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2022, 2, pp. 849-872.

- MAZZA O., *Il principio di legalità nel nuovo sistema penale liquido*, in *Giur. cost.*, 2012, p. 3464 ss.
- MAZZIOTTI M., *A proposito di due leggi in frode alla Costituzione*, in *Dir. soc.*, 1973, p. 452 ss.
- MEDICO F., *Il doppio custode. Un modello per la giustizia costituzionale europea*, BUP, Bologna, 2023.
- MERLINI S., *La sentenza n. 13 del 2012 e l'horror vacui*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2012.
- MEZZANOTTE C., *Quale sistema delle fonti? Le fonti tra legittimazione e legalità*, in *Queste istituzioni*, 1991, nn. 87-88, pp. 50-59.
- MEZZANOTTE C., *Referendum e legislazione*, Relazione al Convegno dell'Associazione Italiana Costituzionalisti, "Democrazia maggioritaria e referendum" (Siena, 3-4 dicembre 1993), pp. 251-259.
- MEZZANOTTE C., NANIA R., *Referendum e forma di governo in Italia*, in *Dem. dir.*, 1981, p. 68.
- MEZZANOTTE M., *Reviviscenza delle norme e principio di completezza dell'ordinamento*, in *Rass. parl.*, 3, 2006, p. 692.
- MEZZANOTTE M., *La reviviscenza e i limiti finalistici del referendum abrogativo*, in *Consulta Online*, II, 2015, p. 336 ss.
- MODUGNO F., *Osservazioni sulla reviviscenza di disposizioni legislative sostituite dal testo unico dichiarato incostituzionale*, in *Giur. cost.*, 1966, p. 1943 ss.
- MODUGNO F., *L'invalidità della legge*, I, Giuffrè, Milano, 1970.
- MODUGNO F., *Problemi e pseudo-problemi relativi alla c.d. reviviscenza di disposizioni abrogate da legge dichiarata incostituzionale*, in *Rass. giur. sarda*, 1966 e poi in AA.Vv., *Studi in memoria di Carlo Esposito*, I, Padova, 1972, p. 666.
- MODUGNO F., *Legge in generale (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, XXIII, Giuffrè, Milano, 1973, pp. 872-904.
- MODUGNO F., *Norma giuridica (teoria generale)*, in *Enc. dir.*, XXVIII, Milano, 1978, pp. 328-393 ss.
- MODUGNO F., *Ammissibilità "derivata" del referendum o implicita*, in *Giur. cost.*, 1985, I, p. 1359 ss.
- MODUGNO F., *Abrogazione*, in *Enc. giur. Treccani*, XVII, Roma, 1988, p. 2 ss.
- MODUGNO F., (voce) *Annullabilità e annullamento. I. Diritto pubblico*, in *Enc. giur.*, vol. II, Roma, 1988, p. 5 ss.
- MODUGNO F., *Fonti del diritto. I. Diritto costituzionale*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XIV, Roma, 1989, p. 2 ss.
- MODUGNO F., *La teoria delle fonti del diritto nel pensiero di Vezio Crisafulli*, in AA.Vv., *Il contributo di Vezio Crisafulli alla scienza del diritto costituzionale*, Atti delle Giornate di Studio (Trieste, 1-2 ottobre 1993), Cedam, Padova, 1994, pp. 67-90.
- MODUGNO F., *Fonti del diritto (gerarchia delle)*, in *Enc. dir.*, Agg., I, Giuffrè, Milano, 1997, pp. 561-588.
- MODUGNO F., *Referendum abrogativo e decreto-legge a confronto, oggi*, in *Rass. parl.*, 1998, p. 67 ss.
- MODUGNO F., *A mo' di introduzione. Considerazioni sulla "crisi" della legge*, in Id. (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa. II. Crisi della legge e sistema delle fonti*, Giuffrè, Milano, 2000, pp. 1-71.
- MODUGNO F., *Sul ruolo della legge parlamentare (considerazioni preliminari)*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2009, 3.
- MODUGNO F., *È possibile parlare ancora di un sistema delle fonti?*, in M. SICLARI (a cura di), *Il pluralismo delle fonti previste dalla Costituzione e gli strumenti per la loro ricomposizione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, pp. 3-62.

- MODUGNO F., CARNEVALE P., *Divagazioni in tema di referendum abrogativo e di giudizio di ammissibilità delle proposte di abrogazione popolare a diciotto anni dalla sent. 16 del 1978*, in *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, in *Giur. it.*, 1997, 3, pp. 52 e 53.
- MODUGNO F., CELOTTO A., *Dichiarazione di illegittimità costituzionale della “sanatoria” di decreti-legge non convertiti ed effetti sugli atti conseguenzialmente adottati (in particolare sugli atti amministrativi), nota alla sentenza della Corte costituzionale 18 novembre 2000, n. 507*, in *Giur. it.*, 2001, p. 1781 ss.
- MODUGNO F., CELOTTO A., *Un “non regolamento” statale nelle competenze concorrenti*, in *Quad. cost.*, 2003, 2, pp. 355-357.
- MODUGNO F., CELOTTO A., RUOTOLO M., *Considerazioni sulla “crisi” della legge*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1999, 2, pp. 7-60.
- MORELLI F., *Le conseguenze della disapplicazione della norma abrogatrice*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Ai confini del “favor rei”. Il falso in bilancio davanti alle Corti costituzionale e di giustizia*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 264 ss.
- MORRONE A., *L'ammissibilità del referendum elettorale alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale*, in P. MANTINI (a cura di), *Verso il bipolarismo in Italia. Referendum elettorale, riforme costituzionali e partiti politici*, Maggioli, Rimini, 1998, pp. 61-86.
- MORRONE A., *Il custode della ragionevolezza*, Giuffrè, Milano, 2001.
- MORRONE A., *Un istituto referendario che non c'è*, in *Quad. cost.*, 2003, 2, pp. 384-386.
- MORRONE A., *Delegificazione*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di Diritto pubblico*, III, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 1771-1784.
- MORRONE A., *Questioni di ammissibilità dei referendum elettorali*, in *I referendum elettorali*, Passigli, Firenze, 2007, pp. 123-153 (Atti del Convegno “Questioni di ammissibilità dei referendum elettorali”, Roma, 11 giugno 2007).
- MORRONE A., *Sull'ammissibilità dei nuovi referendum elettorali, sui poteri del legislatore e sulla reviviscenza del “Mattarellum”*, in F. BASSANINI (a cura di), *I referendum elettorali*, Passigli, Firenze, 2007, p. 269 ss.
- MORRONE A., *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, in *Enciclopedia del Diritto - Annali dal 2007*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 185-204.
- MORRONE A., *Abrogazione e “reviviscenza” nella motivazione della sent. n. 13 del 2012 della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1, 2012, pp. 121-131.
- MORRONE A., *Ammissibili i quesiti elettorali sulla legge n. 270 de 2005? Ragionamenti intorno alla giurisprudenza costituzionale*, in A. MORRONE (a cura di), *Referendum elettorale e reviviscenza di norme abrogate. Sull'ammissibilità dei quesiti per il ripristino del “Mattarellum”*, BUP, Bologna, 2012, 63-76, nonché in *forumcostituzionale.it*, novembre 2011 e negli *Scritti in onore di Aldo Loiodice*, Bari, Cacucci, 2012, 471-481.
- MORRONE A., *La sent. n. 13 del 2012: un'inammissibilità non scontata*, in *osservatoriosullefonti.it*, 2012, fasc. spec. 1, 2012, nonché in A. PUGIOTTO (a cura di), *Nel limbo delle leggi. Abrogazione referendaria della legge Calderoli e reviviscenza della legge Mattarella?*, Giappichelli, Torino, 2012, pp. 259-263.
- MORRONE A. (a cura di), *Referendum elettorale e reviviscenza di norme abrogate. Sull'ammissibilità dei quesiti per il ripristino del “Mattarellum”*, vol. 5, collana “Annali di Diritto costituzionale”, BUP, 2012, pp. 147-160.
- MORRONE A., *Il bilanciamento nello stato costituzionale. Teoria e prassi delle tecniche di giudizio nei conflitti tra diritti e interessi costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2014.
- MORRONE A., *Ubi scientia ibi iura*, in *forumcostituzionale.it*, 11 giugno 2014.

- MORRONE A., *Il referendum manipolativo: abrogare per decidere*, in *Quad. cost.*, 2017, unico, pp. 305-338.
- MORRONE A., *Sovranità*, in *Rivista AIC*, 2017, 3, 2017, pp. 77 ss.
- MORRONE A., *Oltre Granital. Divisione o fusione degli orizzonti di senso?*, in *Giustizia insieme*, 12 novembre 2020.
- MORRONE A., *Costituzione*, in C. CARUSO, C. VALENTINI (a cura di), *Grammatica del Costituzionalismo*, Il Mulino, Bologna, 2021, pp. 27-45.
- MORRONE A., *La Corte costituzionale come giudice dell'esperienza giuridica*, in *Quad. cost.*, 2021, 1, pp. 115-150.
- MORRONE A., *Fonti normative. Concetti generali, problemi, casi*, Il Mulino, Bologna, 2022.
- MORRONE A., *La Repubblica dei referendum. Una storia costituzionale e politica (1946-2022)*, Il Mulino, Bologna, 2022.
- MORRONE A., *Corte costituzionale: fattore condizionante o elemento strutturale?*, Relazione al XXXVIII Convegno AIC, "Le dinamiche della forma di governo nell'Italia repubblicana", Brescia, 27-28 ottobre 2023, in *Rivista AIC*, n. 3, 2024, p. 186 ss.
- MORRONE A., *Positivismo giudiziario. Appunti a partire dalle c.d. omissioni legislative*, in *Quad. cost.*, 1, 2024, 127 ss.
- MORRONE A., BARBERA A., *L'istituto del referendum*, in G. DE ROSA, G. MONINA (a cura di), *Sistema politico e istituzioni*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2003, pp. 325-361.
- MORRONE A., PUGIOTTO A., *La Corte e i referendum giustiziati*, in *Quad. cost.*, 2, 2000, pp. 413-415.
- MORTATI C., *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Anonima Romana Editoriale, Roma, 1931.
- MORTATI C., *La Costituzione in senso materiale*, Giuffrè, Milano, 1940.
- MORTATI C., *In tema di competenza e di limiti del sindacato sugli eccessi di delega legislativa*, in *Giur. cost.*, 1957, 1, pp. 11-16.
- MORTATI C., *Abrogazione legislativa e instaurazione di un nuovo ordinamento costituzionale*, in *Scritti giuridici in memoria di Piero Calamandrei*, V, Cedam, Padova, 1958, p. 110 ss.
- MORTATI C., *Ancora su incostituzionalità e abrogazione*, in *Giur. cost.*, 1959.
- MORTATI C., *Costituzione dello Stato (dottrine generali e Costituzione della Repubblica italiana)*, in *Enc. dir.*, XI, Giuffrè, Milano, 1962, pp. 139-233.
- MORTATI C., *Atti con forza di legge e sindacato di costituzionalità*, Giuffrè, Milano, 1964.
- MORTATI C., *Le leggi provvedimento*, Giuffrè, Milano, 1968.
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Cedam, Padova, 1976.
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Cedam, Padova, 1991.
- MOSSINI L., *Fonti del diritto. Contributo alla storia di una metafora giuridica*, in *Studi senesi*, 1962, 2, pp. 139-196.
- NOCILLA D., *Divagazioni sparse su abrogazione, referendum abrogativo e leggi elettorali*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, III, Napoli, 2011, p. 2372.
- ONIDA V., *Illegittimità costituzionale di leggi limitatrici di diritti e decorso del termine di decadenza*, in *Giur. cost.*, 1965, p. 515 ss.
- ONIDA V., *Sindacato di costituzionalità e applicazione di leggi penali*, in *Ann. Univ. Padova*, Facoltà di Economia e Commercio in Verona, Verona, 1966, p. 367 ss.
- ONIDA V., *Problemi e falsi problemi in tema di efficacia temporale delle pronunce di incostituzionalità delle leggi*, in *Giur. cost.*, 1988, II, p. 2413 ss.
- ONIDA V., *Retroattività e controllo di costituzionalità della legge penale sopravvenuta più favorevole*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Ai confini*

- del “favor rei”. *Il falso in bilancio davanti alle corti costituzionale e di giustizia*, Torino, 2005, p. 285 ss.
- ONIDA V., *Un referendum che si può fare*, *Il Sole 24 Ore*, 3 gennaio 2012.
- PACE A., *Effetti temporali delle decisioni d'accoglimento e tutela giurisdizionale del diritto di agire nei rapporti pendenti*, in AA.Vv., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere*, Atti del Seminario di Studi (Roma, Palazzo della Consulta, 23-24 novembre 1988), Milano, 1989, p. 54 ss.
- PACE A., *Divagazioni sui decreti legge non convertiti*, in *Pol. dir.*, 1995, p. 406 ss.
- PACE A., *Impugnazione (inammissibile) delle sentenze interpretative di accoglimento o, piuttosto, “riconsiderazione” del “decisum”?*, in *Giur. cost.*, 2001, 715.
- PACE A., *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Cedam, Padova, 2002.
- PACE A., *Postilla: la legge incostituzionale come legge nulla ma esistente e una legge per decreto davvero inesistente*, in *Giur. cost.*, 2010, 55, 6, 5100 ss.
- PACE A., *Postilla. La legge incostituzionale è nulla, non annullabile: (osservazione a Corte cost. 11 aprile 2011 n. 123)*, in *Giur. cost.*, 2011, 1708 ss.
- PACE A., *Superiorità della Costituzione e sindacato delle leggi*, in *Riv. AIC*, 2015, spec., p. 9.
- PACE A., ROVERSI MONACO F.A., SCOCA F.G., *Le conseguenze giuridiche dei tre referendum sul nucleare*, in *Giur. cost.*, 1987, I, p. 3094.
- PAJNO A., *Intervento*, in “Questioni di ammissibilità dei referendum elettorali”, Seminario di Astrid (Roma, 11 giugno 2007), in *www.astrid-online.it*.
- PALADIN L., *Art. 77*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, *La formazione delle leggi*, t. II, Bologna-Roma, 1979, p. 84.
- PALADIN L., *Le fonti del diritto italiano*, Il Mulino, Bologna, 1996.
- PALADIN L., *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1998, p. 772.
- PALADIN L., *Profili problematici della giurisprudenza costituzionale sull'ammissibilità dei referendum*, in AA.Vv., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Atti del Seminario (Roma, Palazzo della Consulta, 6-7 luglio 1996), Milano, 1998, p. 13.
- PALADIN L., *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Il Mulino, Bologna, 2004.
- PALAZZO F., *Il principio di determinatezza in diritto penale*, Cedam, Padova, 1979.
- PALAZZO F., *Legalità*, (*Dir. pen.*), in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, IV, Giuffrè, Milano, 2006, p. 3373 ss.
- PARESC E., *Fonti del diritto*, in *Enc. dir.*, XVII, Giuffrè, Milano, 1968, pp. 892-924.
- PARODI G., *Effetti della dichiarazione di incostituzionalità delle leggi penali*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1982, p. 926.
- PARODI G., *Art. 136*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), in *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, p. 2648.
- PARODI G., *Le fonti del diritto. Linee evolutive*, Giuffrè, Milano, 2012, 398 ss.
- PASCUCCI L., *Ritiratazione della volontà risolutoria e reviviscenza del contratto*, Giappichelli, Torino, 2013.
- PATRONO M., *Legge (vicende della)*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 1973, p. 904 ss.
- PERCHINUNNO F., *Legittimità costituzionale del referendum: problemi applicativi*, in *Annali della Facoltà di Giurisprudenza di Taranto*, anno I, 2008, vol. 1, pp. 211-220, Cacucci, Bari.
- PERCHINUNNO F., *Rilievi in tema di ammissibilità del referendum abrogativo*, in *Annali della Facoltà di Giurisprudenza di Taranto*, anno V, 2012, pp. 471-482, Cacucci, Bari.
- PERCHINUNNO F., *I sistemi elettorali all'esame della Consulta*, in F. PERCHINUNNO (a cura di), *Le patologie dei sistemi elettorali*, Atti del convegno, Taranto (8 marzo 2017), Pubblicazioni Italiane, Treviso, 2018, pp. 5-27.

- PERCHINUNNO F., *La libertà personale in trasformazione. Genesi, itinerari e mutazioni*, Collana Dipartimento Jonico, Cacucci, Bari, 2020.
- PERCHINUNNO F., *Prime riflessioni sull'ordinanza n. 97/2021 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, Focus "Human Rights", n. 1, 2021, pp. 197-221.
- PERCHINUNNO F., *Il referendum abrogativo: the dark side of democracy*, in *Annali del Dipartimento jonico*, Ed. Djsge, 2023, pp. 245-264.
- PERGOLESI F., *Saggi sulle fonti normative*, Giuffrè, Milano, 1943.
- PERTICI A., *Le decisioni della Corte costituzionale in ordine all'ammissibilità dei referendum aventi ad oggetto le leggi elettorali*, in A. PIZZORUSSO, R. ROMBOLI, E. ROSSI, *Il contributo della giurisprudenza costituzionale alla determinazione della forma di governo italiana*, a cura di S. Panizza, Giappichelli, Torino, 1997, p. 400 ss.
- PERTICI A., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1996-1998)*, Giappichelli, Torino, 1999, p. 453 ss.
- PERTICI A., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1999-2001)*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 231 ss.
- PERTICI A., *L'ammissibilità del referendum sulla legge dichiarata incostituzionale*, in *Giur. cost.*, 2004, 418 ss.
- PERTICI A., *Commento all'art. 75*, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 390 ss.
- PERTICI A., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, in A. PERTICI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2002-2004)*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 351 ss.
- PERTICI A., *I referendum abrogativi su leggi elettorali e referendum costituzionali: tra "zone di penombra" e "zone buie" della giustizia costituzionale*, in R. PINARDI (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del referendum abrogativo*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 367 ss.
- PERTICI A., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2005-2007)*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 399 ss.
- PERTICI A., *La Corte costituzionale conferma la propria giurisprudenza: quesiti referendari inammissibili se la normativa elettorale "di risulta" non è direttamente applicabile*, in *www.gruppodipisa.it*, 2012.
- PERTICI A., *Un'ammissibilità improbabile*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Nel "limbo" delle leggi. Abrogazione referendaria della legge Calderoli e reviviscenza delle leggi Mattarella?*, Giappichelli, Torino, 2012.
- PERTICI A., *La Corte costituzionale dichiara l'incostituzionalità della legge elettorale tra attese e sorprese (con qualche indicazione per il legislatore)*, in *forumcostituzionale.it*, 4 febbraio 2014, pp. 1-9.
- PERTICI A., *Recensione a A. MORRONE, La Repubblica dei Referendum. Una storia costituzionale e politica (1946-2002)*, Il Mulino, Bologna, 2022, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2023, pp. 1-7.
- PESCATORE V., *Reviviscenza. Vicenda di obbligazioni e garanzie*, Giuffrè, Milano, 2013.
- PETRINI F., *La reviviscenza di norme abrogate*, in *Nomos*, 1, 2012, pp. 1-32 ss.
- PETRUCCI A., *Manuale di diritto privato romano*, vol. II, Giappichelli, Torino, 2022.
- PICCHI M., *Tecniche normative e tutela del buon andamento della pubblica amministrazione*:

- dalla Corte costituzionale un nuovo impulso per preservare la certezza del diritto, in *Federalismi.it*, n. 21, 2013.
- PICCHI M., *Il principio di buon andamento della pubblica amministrazione quale parametro nel sindacato di costituzionalità sulle tecniche amministrative: l'evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale*, in M. CAVINO, L. CONTE (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Atti del Convegno (Novara, 15-16 novembre 2013), Editoriale Scientifica, Napoli, 2014.
- PIERANDREI F., *Corte costituzionale*, in *Enc. dir.*, X, Giuffrè, Milano, 1962, p. 874.
- PINARDI R., *Brevi note in tema di rapporti tra referendum abrogativo e legislazione successiva*, in *Giur. cost.*, 1994, p. 2342 ss.
- PINARDI R., *Riflessioni a margine di un obiter dictum sulla costituzionalità delle leggi successive all'abrogazione referendaria*, in *Giur. cost.*, 1997, 48 ss.
- PINARDI R., *L'horror vacui nel giudizio sulle leggi. Prassi e tecniche decisionali utilizzate dalla Corte Costituzionale allo scopo di ovviare all'inerzia del legislatore*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 114 ss.
- PINARDI R., *La modulazione degli effetti temporali delle sentenze d'incostituzionalità e la logica del giudizio in via incidentale in una decisione di accoglimento con clausola di irretroattività*, in *Consulta Online*, I, 2015, p. 220 ss.
- PINO G., *La gerarchia delle fonti del diritto. Costruzione, decostruzione, ricostruzione*, in *Ars interpretandi*, 2011, 1, pp. 19-56.
- PIOVANI P., *Il significato del principio di effettività*, Milano, 1953, pp. 139 ss.
- PITRUZZELLA G., *Sui limiti costituzionali della decretazione d'urgenza*, in *Il foro italiano*, 1988, I, pp. 1412-1429.
- PITRUZZELLA G., *La legge di conversione del decreto-legge*, Cedam, Padova, 1989.
- PITRUZZELLA G., BIN R., *Le fonti del diritto*, Giappichelli, Torino, 2023, p. 10 ss.
- PITRUZZELLA G., BIN R., *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2024, p. 265.
- PIZZOLATO F., *La sussidiarietà tra le fonti: socialità del diritto ed istituzioni*, in *Pol. dir.*, 2006, pp. 385-409.
- PIZZOLATO F., *Costituzione: sottrarre la democrazia all'arbitrio del potere*, in *Aggiornamenti sociali*, 2010, pp. 571-580.
- PIZZOLATO F., *Corte, corti sovranazionali ed economia*, in F. DAL CANTO, E. ROSSI (a cura di), *Corte costituzionale e sistema istituzionale*, Giappichelli, Torino, 2011, pp. 395-414.
- PIZZOLATO F., *La legge elettorale nel giudizio della Corte costituzionale. Anatomia patologica del Porcellum*, in *Aggiornamenti sociali*, 2014, pp. 215-224.
- PIZZOLATO F., *I sentieri costituzionali della democrazia*, Carocci, Roma, 2019.
- PIZZOLATO F., *Parlamento e popolo sovrano, dopo il referendum costituzionale*, in *Ordines*, 2, 2020, pp. 370-375.
- PIZZOLATO F., *Partecipazione e partecipazionismo nello Stato democratico*, in *Costituzionalismo.it*, 2023, 1.
- PIZZOLATO F., SATTA V., *Art. 75*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Utet, Torino, 2006, p. 1466 ss.
- PIZZORUSSO A., *"Vuoti legislativi" e reviviscenza di norme e disposizioni abrogate con referendum*, in *Foro it.*, 1978, p. 1604 ss.
- PIZZORUSSO A., *I controlli sul decreto legge in rapporto al problema della forma di governo*, in *Pol. dir.*, 1981, 2-3, pp. 301-318.
- PIZZORUSSO A., *Certezza del diritto: II. Profili applicativi*, in *Enc. giur.*, VI, Roma, 1988.
- PIZZORUSSO A., *Sistema istituzionale del diritto pubblico italiano*, Napoli, 1988, p. 229.

- PIZZORUSSO A., *Atti legislativi del Governo e rapporti fra i poteri: aspetti comparatistici*, in *Quad. cost.*, 1996, 1, pp. 31-46.
- PIZZORUSSO A., *I nuovi sistemi elettorali per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, Laterza, Bari-Roma, 1995, pp. 123-145.
- PIZZORUSSO A., *Delegificazione*, in *Enc. dir.*, Agg., III, Giuffrè, Milano, 1999, pp. 492-501.
- PIZZORUSSO A., *La responsabilità dello Stato per atti legislativi in Italia*, in *Foro it.*, 2003, 5, pp. 175-183.
- PIZZORUSSO A., *A margine del dibattito sulla riforma elettorale*, in Astrid, *La riforma elettorale*, Passigli, Firenze, 2007, pp. 278-295.
- PIZZORUSSO A., *La problematica delle fonti del diritto all'inizio del XXI secolo*, in *Foro it.*, 2007, 2, 130, pp. 33-43.
- PIZZORUSSO A., *La riforma elettorale, la Costituzione e i referendum possibili*, in Astrid *Rassegna*, *astrid-online.it*, 2007, n. 50 (n. 9), p. 13.
- PIZZORUSSO A., *Sui problemi di ammissibilità dei referendum elettorali e sugli effetti di un referendum interamente abrogativo della legge elettorale vigente*, nota per il seminario di Astrid, *Le questioni di ammissibilità dei referendum elettorali*, Roma, 11 giugno 2007.
- PIZZORUSSO A., *La produzione normativa in tempi di globalizzazione*, Giappichelli, Torino, 2008.
- PIZZORUSSO A., *Fonti del diritto*, in *Commentario del Codice Civile Scialoja-Branca*, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma, 2011.
- PIZZORUSSO A., *Sull'ammissibilità di un referendum abrogativo di disposizioni abrogative o modificative di una precedente legge e implicitamente ripristinativo di disposizioni da questa abrogate o modificate*, in *forumcostituzionale.it* (5 dicembre 2011).
- PIZZORUSSO A., *"Zone d'ombra" e "zone franche" della giustizia costituzionale italiana*, in *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Milano, 2012, p. 1022 ss.
- PIZZORUSSO A., FERRERI S., *Le fonti del diritto italiano. I. Le fonti scritte*, a cura di R. SACCO, Torino, 1998, p. 37 ss.
- PORENA D., *Referendum 'legislativo' e istituti di democrazia partecipativa: si scorge all'orizzonte l'ipotesi di un modello di produzione normativa di tipo "binario" e "semi-rappresentativo"?*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2020, p. 202 ss.
- PREDIERI A., *La produzione legislativa*, in G. SARTORI, S. SOMOGYI, L. LOTTI, A. PREDIERI (a cura di), *Il Parlamento italiano, 1946-1963*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 1963, pp. 204-276.
- PREDIERI A., *Il processo legislativo*, in P. FARNETI (a cura di), *Il sistema politico italiano*, Il Mulino, Bologna, 1973, pp. 341-363.
- PREDIERI A., *Parlamento*, in ID. (a cura di), *Il parlamento nel sistema politico italiano. Funzioni parlamentari, quadro politico, realtà sociale: verifiche per una politica delle istituzioni*, Edizioni di Comunità, Milano, 1975, pp. 11-90.
- PUGLIATTI S., *Abrogazione (voce), a) Teoria generale e abrogazione degli atti normativi*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 1958, I, p. 141 ss.
- PUGLIATTI S., *(voce) Diritto pubblico e diritto privato*, in *Enc. dir.*, XIII, Giuffrè, Milano, 1964, p. 696 ss.
- PUGLIATTI S., *Sistema grammaticale e sistema giuridico*, in ID., *Grammatica e diritto*, Giuffrè, Milano, 1978.
- QUADRI R., *Controllo sulla legittimità costituzionale delle norme straniere*, in *Dir. internaz.*, XIII, 1959, p. 34 ss.

- QUADRI R., *Dell'applicazione della legge in generale, art. 10-15*, in *Commentario del Codice civile a cura di A. Scialoja, G. Branca, Disposizioni sulla legge in generale*, Bologna-Roma, 1974.
- RAFFIOTTA E., *Quale spazio per la reviviscenza di norme abrogate dopo la sentenza 13/2012?*, *forumcostituzionale.it.*, 2012.
- RATTI U., *Studi sulla captivitas: libertà e Cittadinanza*, Sampaolesi, Roma, 1926.
- RATTI U., *Studi sulla captivitas*, in *Riv. it. sc. giur.*, 1927, p. 175 ss.
- RATTI U., *Alcune repliche in tema di postliminio*, in *Studi in onore di P. Rossi*, Tip. S. Bernardino, Siena, 1932.
- REDDENTI E., *Legittimità delle leggi e Corte Costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1957.
- RESCIGNO G.U., (voce) *Deroga (in materia legislativa)*, in *Enc. dir.*, XII, 1964, p. 303 ss.
- RESCIGNO G.U., *L'atto normativo*, Zanichelli, Bologna, 1998.
- RESCIGNO G.U., *Note per la costruzione di un nuovo sistema delle fonti*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 3, pp. 767-862.
- RESCIGNO G.U., (voce) *Abrogazione*, in *Dizionario di diritto pubblico*, a cura di S. CASSESE, vol. I, Giuffrè, Milano, 2006, p. 29 ss.
- RESCIGNO G.U., *Reviviscenza di disposizioni giuridiche e referendum abrogativo*, in *Dir. pubbl.*, 3, 2011, p. 713 ss.
- RICHERI G., *Quiescenza*, in *Noviss. dig. it.*, XIV, 1967, p. 699 ss.
- RIVOSECCHI G., *La decretazione d'urgenza al tempo della crisi*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, vol. III, Giappichelli, Torino, 2016, pp. 1963-1976.
- RIVOSECCHI G., *La tutela del voto referendario. Note a margine del ricorso "Onida-Randazzo" al Tribunale civile di Milano*, in *www.osservatorioaic.it* (15 febbraio 2017), fasc. n. 1/2017.
- RIVOSECCHI G., *Considerazioni sparse in ordine alle attuali tendenze della produzione normativa*, in *www.osservatorioaic.it* (12 aprile 2019), fasc. n. 1-2/2019.
- ROMANO S., *L'ordinamento giuridico ed il sistema positivo della giurisdizione in generale e della giurisdizione costituzionale in particolare*, Giuffrè, Milano, 1961, p. 246.
- ROMANO S., *Lo Stato moderno e la sua crisi. Discorso per l'inaugurazione dell'anno accademico nella R. Università di Pisa*, Tipografia Vannucchi, Pisa, 1909, ora anche in *Scritti minori*, I, Giuffrè, Milano, 1990, pp. 379-396.
- ROMANO S., *Corte costituzionale e riserva di legge*, in G. VASSALLI (a cura di), *Diritto penale e giurisprudenza costituzionale*, ESI, Napoli, 2006, p. 35.
- ROMANO S., *Interpretazione evolutiva*, in ID., *Frammenti di un dizionario giuridico*, Giuffrè, Milano, 1947, pp. 119-125, ora in *L'ultimo" Santi Romano*, Giuffrè, Milano, 2013, pp. 709-715.
- ROMANO L., MANES V., *L'illegittimità costituzionale della legge c.d. "Fini-Giovanardi": gli orizzonti attuali della democrazia penale*, in *Dir. pen. cont.*, 23 marzo 2014.
- ROMBOLI R., *Il controllo dei decreti legge da parte della Corte costituzionale: un passo avanti ed uno indietro*, in *Foro it.*, 1996, 4, I, pp. 1113-1116.
- ROMBOLI R., *Decreto-legge e giurisprudenza della Corte costituzionale*, in A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione di urgenza in Italia*, Edizioni Università di Macerata, Macerata, 2004, pp. 107-134.
- ROMBOLI R., *Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima "politica" e quella "giurisdizionale". Una tavola rotonda per ricordare Alessandro Pizzorusso ad un anno dalla sua scomparsa*, in *Rivista AIC*, 3, 2017.
- ROMBOLI R., *Corte costituzionale e legislatore: il bilanciamento tra la garanzia dei diritti ed il rispetto del principio di separazione dei poteri*, in *Consulta online*, 2023, fasc. III, 812 ss.

- ROSSI E., *Un decreto-legge emanato e non approvato?*, in *Quad. cost.*, 2010, 4, pp. 820-823.
- ROSSI E., *La doverosità dei diritti: analisi di un ossimoro costituzionale?*, in F. MARONE (a cura di), *Atti del Seminario del 19 ottobre 2018 all'Università Suor Orsola Benincasa di Napoli*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, pp. 9-38.
- ROSSI E., *Appunti sull'abrogazione di decreti-legge in sede di conversione ad opera di successivi decreti-legge (nell'emergenza Coronavirus)*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2020, fasc. speciale, pp. 641-657.
- RUGGERI A., *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Giuffrè, Milano, 1977.
- RUGGERI A., *Vacatio sententiae, "retroattività parziale" e nuovi tipi di pronunzie della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere*, Atti del Seminario di Studi (Roma, Palazzo della Consulta, 23-24 novembre 1988), Milano, 1989, p. 65 ss.
- RUGGERI A., *Storia di un "falso": l'efficacia inter partes delle sentenze di rigetto della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1990.
- RUGGERI A., *Fonti e norme nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, I, *L'ordinazione in sistema*, Giappichelli, Torino, 1993.
- RUGGERI A., *La Corte e le mutazioni genetiche dei decreti-legge*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, pp. 251-294.
- RUGGERI A., *Fluidità dei rapporti tra le fonti e duttilità degli schemi d'inquadramento sistematico (a proposito della delegificazione)*, in *Dir. pubbl.*, 2000, 2, pp. 351-383.
- RUGGERI A., *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, Torino, 2001.
- RUGGERI A., *L'antica (ma tuttora consolidata e diffusa) idea di "sistema" delle fonti e le prospettive di una sua ridefinizione*, in *Dir. soc.*, 2003, 3, pp. 317-365.
- RUGGERI A., *La certezza del diritto al crocevia tra dinamiche della normazione ed esperienze di giustizia costituzionale*, in *Le fonti del diritto. Giornate di studio in onore di Alessandro Pizzorusso*, Plus, Pisa, 2006, p. 129 ss.
- RUGGERI A., *Ancora una stretta (seppur non decisiva) ai decreti-legge, suscettibili di ulteriori, ad oggi per vero imprevedibili, implicazioni a più largo raggio (a margine di Corte cost. n. 171 del 2007)*, in *Il foro italiano*, 2007, 10, pp. 2663-2667, anche in *Forum quad. cost.*, 2007.
- RUGGERI A., *Teorie e "usi" della Costituzione*, in *Quad. cost.*, 2007, 3, pp. 519-539.
- RUGGERI A., *Ancora in tema di decreti-legge e leggi di conversione, ovvero sia di taluni usi impropri (e non sanzionati) degli strumenti di normazione (a margine di Corte cost. nn. 355 e 367 del 2010)*, in *Forum Quad. cost.*, 2010; ora anche in Id. (a cura di), *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti, XIV, Studi dell'anno 2010*, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 549-555.
- RUGGERI A., *Abrogazione popolare e "reviviscenza" di leggi elettorali*, in *forumcostituzionale.it*, 8 dicembre 2011.
- RUGGERI A., *La cedevolezza della cosa giudicata all'impatto con la Convenzione europea dei diritti umani... Ovverosia quando la certezza del diritto è obbligata a cedere il passo alla certezza dei diritti*, in *Rivista AIC*, 2, 2011.
- RUGGERI A., *Davvero inammissibili i referendum elettorali per la (supposta) impossibilità di "reviviscenza" della normativa previgente rispetto a quella oggetto di abrogazione popolare? Una prima lettura di Corte Costituzionale n. 13/2012*, in *Consulta Online (Studi e Commenti)*, 2012.
- RUGGERI A., *È possibile parlare ancora di un sistema delle fonti?*, in M. SICLARI (a cura di), *Il pluralismo delle fonti previste dalla Costituzione e gli strumenti per la loro ricomposizione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, pp. 64-107.

- RUGGERI A., *Salvaguardia dei diritti fondamentali ed equilibri istituzionali in un ordinamento "intercostituzionale"*, in *Rivista AIC*, 2013, p. 4.
- RUGGERI A., *Effetti diretti delle norme eurolunitarie e costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2015.
- RUGGERI A., *Conflitti tra norme eurolunitarie e norme interne, tecniche giurisprudenziali di risoluzione, aporie teoriche di costruzione*, in *Consulta online*, 2019, fasc. III, p. 495 ss.
- RUGGERI A., *Teoria della Costituzione, teoria dei diritti fondamentali, teoria delle fonti: una e trina*, in *Rivista di diritti comparati*, 2021, 3, pp. 60-90.
- RUGGERI A., *Teoria delle fonti versus teoria dei diritti fondamentali? (Oscillazioni e aporie di una ricostruzione ordinamentale internamente sfilacciata)*, in *Consulta online*, 2022, 3, pp. 1258-1274.
- RUGGERI A., *Le fonti del diritto eurolunitario ed i loro rapporti con le fonti nazionali*, in P. COSTANZO, L. MEZZETTI, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 318 ss.
- RUGGERI A., *Il mix di normazione e controllo presente in alcune pratiche istituzionali: dal modello alle torsioni dell'esperienza*, in *Consulta Online*, 2, 2024, p. 835.
- RUGGERI A., *Noterelle in tema di democraticità del referendum*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 2, 2024, p. 127 ss.
- RUGGERI A., *Il doppio volto del diritto processuale costituzionale nell'esperienza italiana*, in *La Rivista "Gruppo di Pisa"*, fasc. n. 1, 2025.
- RUOTOLO M., *La dimensione temporale dell'invalidità della legge*, Padova, 2000.
- RUOTOLO M., *Un'inammissibilità annunciata*, in *Federalismi.it*, 2012, n. 3.
- RUOTOLO M., SPUNTARELLI S., *Art. 76*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Utet, Torino, 2006, pp. 1484-1505.
- SANDULLI A.M., *Legge. Forza di legge. Valore di legge*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, 272 ss.
- SANDULLI A.M., *Natura, funzione ed effetti delle pronunce della Corte costituzionale sulla legittimità delle leggi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1959, p. 23.
- SANDULLI A.M., *Legge (diritto costituzionale)*, in *Noviss. Dig. it.*, IX, Utet, Torino, 1963, 630 ss.
- SANDULLI A.M., *Fonti del diritto*, in *Noviss. Dig. it.*, 1961, VII, pp. 524-533, anche in *Scritti giuridici*, I, *Diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 1990, pp. 83-114.
- SANDULLI A.M., *L'atto normativo*, Zanichelli, Bologna, 1998.
- SANTORO PASSARELLI F., (voce) *Preleggi*, in *Noviss. Dig. it.*, XIII, Torino, 1968, p. 624 ss.
- SAREDO G., *Trattato di diritto civile italiano*, Tip. Editrice dell'Associazione, Firenze, 1869.
- SAREDO G., *Trattato delle leggi, dei loro conflitti di luogo e di tempo e della loro applicazione. I. Della formazione, applicazione, interpretazione ed abrogazione delle leggi*, G. Pellas, Firenze, 1871.
- SAREDO G., *Abrogazione delle leggi (diritto pubblico interno)*, in *Digesto italiano*, vol. I, Utet, Torino, 1884, p. 128 ss.
- SARTORI G., *Dove va il Parlamento?*, in G. SARTORI, S. SOMOGYI, L. LOTTI, A. PREDIERI (a cura di), *Il Parlamento italiano, 1946-1963*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 1963, pp. 281-386.
- SARTORI G., *Elementi di teoria politica*, Il Mulino, Bologna, 2016.
- SCARPELLI U., *Contributo alla semantica del linguaggio normativo*, Giuffrè, Milano, 1985.
- SCHOEPF W.A., *Dissertatio inauguralis juridica sistens. Decadem casuum. De reviviscentia iurium*, Tübingen, 1746.
- SCOLETTA M., *La legalità penale nel sistema europeo dei diritti fondamentali*, in C.E. PALIERO, F. VIGANÒ, *Europa e diritto penale*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 280 ss.
- SCOLETTA M., *La sentenza n. 5/2014 della Corte costituzionale: una nuova importante restrizione delle "zone franche" dal sindacato di legittimità nella materia penale*, in *forumcostituzionale.it*, 31 marzo 2014, anche in *Dir. pen. cont.*, 2, 2014, p. 242 ss.

- SCOLETTA M., *Reviviscenza di fattispecie penale illegittimamente abrogata? Il caso del reato di "associazioni di carattere militare per scopi politici" al cospetto della Corte Costituzionale*, in *Dir. pen. cont.*, 2, 2014, pp. 242-250.
- SERGES G., *Usi e abusi della reviviscenza nella giurisprudenza della Corte Costituzionale (Notazioni a margine di alcune recenti decisioni di inammissibilità del referendum e di annullamento di norme abrogatrici in giudizi in via incidentale)*, in *federalismi.it*, (Focus fonti), n. 2, 2015.
- SERRA M., *Leggi dichiarate incostituzionali e reviviscenza di disposizioni abrogate*, in *Studi senesi*, 1969.
- SILVESTRI G., *La ridefinizione del sistema delle fonti: osservazioni critiche*, in *Pol. dir.*, 1987, 1, pp. 149-159.
- SILVESTRI G., *Effetti normativi ed effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale: due aspetti dello stesso problema*, in AA.Vv., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere*, Atti del Seminario di Studi (Roma, Palazzo della Consulta, 23-24 novembre 1988), Milano, 1989, 47 ss.
- SICLARI M., *Intervento*, in "Questioni di ammissibilità dei referendum elettorali", Seminario di Astrid (Roma, 11 giugno 2007), in *www.astrid-online.it*.
- SILVESTRI G., *Linguaggio della Costituzione e linguaggio giuridico: un rapporto complesso*, in *Quad. cost.*, 1989, p. 229 ss.
- SILVESTRI G., *Alcuni profili problematici dell'attuale dibattito sui decreti legge*, in *Pol. dir.*, 1996, 3, pp. 421-444.
- SILVESTRI G., *Il popolo sotto tutela: garanzia formale e criterio di ragionevolezza nella conformazione giurisprudenziale del diritto al referendum*, in AA.Vv., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Atti del seminario svoltosi in Roma (Palazzo della Consulta, 6-7 luglio 1996), Giuffrè, Milano, 1998.
- SILVESTRI G., *"Questa o quella per me pari sono..."*. *Disinvoltura e irre-quietezza nella legislazione italiana sulle fonti del diritto*, in AA.Vv., *Le fonti del diritto, oggi, Giornate di studio in onore di Alessandro Pizzorusso* (Pisa, 3-4 marzo 2005), Pisa University Press, Pisa, 2006, pp. 173-189.
- SILVESTRI G., *Verso uno "ius commune" europeo dei diritti fondamentali*, in *Quad. cost.*, 1, 2006, p. 7 ss.
- SIMONCINI A., *La regolazione dei rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti legge non convertiti*, in *Giur. cost.*, 1997, p. 2777 ss.
- SIMONCINI A., *La delegificazione nei decreti-legge: un'introduzione*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla Legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo, Brescia, 2011, pp. 162-165.
- SIMONCINI A., BONCINELLI V., *La produzione legislativa*, in U. DE SIERVO, S. GUERRIERI, A. VARSORI (a cura di), *La prima legislatura repubblicana: continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, II, Carocci, Roma, 2004, pp. 151-183.
- SORRENTI G., *Il giudice soggetto alla legge... in assenza di legge: lacune e meccanismi integrativi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020.
- SORRENTINO F., *Effetti dell'abrogazione legislativa delle norme sottoposte a referendum*, in *Studi Parlamentari e Politiche Costituzionali*, n. 14, Roma, 1971, p. 5 ss.
- SORRENTINO F., *L'abrogazione nel quadro dell'unità dell'ordinamento giuridico italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, Giuffrè, Milano, 1972, n. 1, p. 8 ss.
- SORRENTINO F., *Brevi osservazioni sulle leggi contrastanti con norme comunitarie. Incostituzionalità e/o disapplicazione?*, in *Giur. cost.*, 1975, p. 3239 ss.

- SORRENTINO F., *Considerazioni sul tema*, in AA.Vv., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere*, Atti del Seminario di Studi (Roma, Palazzo della Consulta, 23-24 novembre 1988), Milano, 1989, p. 160 ss.
- SORRENTINO F., *Le fonti del diritto italiano*, Cedam, Padova, 2023.
- SORRENTINO F., BALDUZZI R., *Riserva di legge*, in *Enc. dir.*, vol. XL, Giuffrè, Milano, 1989, p. 1207 ss.
- SORRENTINO F., CAPORALI G., *Legge (atti con forza di)*, in *Dig. disc. pubbl.*, IX, Utet, Torino, 1994, p. 100 ss.
- STAMMATI S., *Considerazioni schematiche sulla possibilità giuridica di far “rivivere” le leggi elettorali (277 e 276) del 1993 e sulle ragioni costituzionali che potrebbero giustificare tale “reviviscenza”*, in *Astrid Rassegna*, 52, 2007.
- TAFARO S., *Introduzione*, in O. BIANCO, S. TAFARO (a cura di), *Studi di filologia e letteratura. Il linguaggio dei giuristi romani*, Atti del Convegno di Studi (Lecce, 5-6 dicembre 1994), Galatina, Congedo, 2000, p. 6 ss.
- TARELLO G., *Diritto, enunciati, usi. Studi di teoria e metateoria del diritto*, Il Mulino, Bologna, 1974, p. 57.
- TARELLO G., *Storia della cultura giuridica moderna. Assolutismo e codificazione del diritto*, Il Mulino, Bologna, 1976.
- TARLI BARBIERI G., *La grande espansione della delegazione legislativa nel più recente periodo*, in P. CARETTI, A. RUGGERI (a cura di), *Le deleghe legislative: riflessioni sulla recente esperienza normativa e giurisprudenziale*, Atti del Convegno (Pisa, 11 giugno 2002), Giuffrè, Milano, 2003, pp. 47-148.
- TARLI BARBIERI G., *Tornare al Mattarellum? Alcuni problemi “a valle” della tesi della reviviscenza delle LL. 276 e 277/1993 a seguito dei referendum elettorali*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2011.
- TEGA D., *Gli atti normativi primari del Governo nelle recenti tendenze*, in A. BARBERA, T.F. GIUPPONI (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bononia University Press, Bologna, 2008, pp. 133-155.
- TEGA D., *Il superamento del “modello Granital”. Le questioni in materia di diritti fondamentali tra incidente di costituzionalità e rinvio pregiudiziale*, in *Consulta online*, 27 gennaio 2020.
- TORRETTA P., *Ancora sull’inammissibilità della “reviviscenza” da abrogazione referendaria. Note a margine di Corte cost. n. 5/2015*, in *Federalismi.it*, 1, 2015.
- TRUCCO L., *Note minime sul “prima e sul dopo” la sentenza della Corte Costituzionale n. 13/2012 di inammissibilità dei referendum in materia elettorale*, in *forumcostituzionale.it*, 2 aprile 2012, anche in AA.Vv., *Nel “limbo” delle leggi. Abrogazione referendaria della legge Calderoli e reviviscenza delle leggi Mattarella?*, Giappichelli, Torino, 2012.
- VIPIANA P., *La legislazione negativa: Saggio su un’insolita e controversa nozione*, Giappichelli, Torino, 2017.
- VIRGA P., *Diritto costituzionale*, Edizioni universitarie, Palermo, 1955.
- ZAGREBELSKY G., *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, XII, Utet, Torino, 1987, p. 284 ss.
- ZAGREBELSKY G., *Manuale di diritto costituzionale. I. Il sistema delle fonti del diritto*, Utet, Torino, 1987.
- ZAGREBELSKY G., *Processo costituzionale*, in *Enc. dir.*, XXXVI, Giuffrè, Milano, 1987, pp. 521-712.
- ZAGREBELSKY G., *Il controllo da parte della Corte costituzionale degli effetti temporali delle pronunce di incostituzionalità: possibilità e limiti*, in AA.Vv., *Effetti temporali delle sentenze*

- della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere*, Atti del Seminario di Studi (Roma, Palazzo della Consulta, 23-24 novembre 1988), Milano, 1989, p. 198 ss.
- ZAGREBELSKY G., *Manuale di diritto costituzionale, I. Il sistema delle fonti del diritto*, Utet, Torino, 1990 (ristampa aggiornata dell'ed. del 1988).
- ZAGREBELSKY G., *La legge e la sua giustizia. Tre capitoli di giustizia costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2008.
- ZAGREBELSKY G., *Diritto allo specchio*, Einaudi, Torino, 2018.
- ZAGREBELSKY G., MARCENÒ V., *Giustizia costituzionale*, Il Mulino, Bologna 2012, p. 258.
- ZANOBINI G., *Gerarchia e parità tra fonti*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, vol. I, *Filosofia e teoria generale del diritto, diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1939, pp. 589-612, ora anche in Id., *Scritti vari di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 1955, pp. 299-325.
- ZANON N., *Su alcuni problemi attuali della riserva di legge in materia penale*, in *Criminalia*, 2012, p. 315 ss.

PUBBLICAZIONI DEL SEMINARIO GIURIDICO
DELLA UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

1. COLI U., *Collegia et sodalitates*, 1913.
2. DONATELLI I., *La "consortia" di Avesa*, 1914.
3. VALENZA P., *Il diritto di usufrutto nelle leggi sulle tasse del registro*, 1915.
4. ZINGALI G., *La statistica della criminalità*, 1916.
5. TUMEDEI C., *La separazione dei beni ereditari*, 1917.
6. ALBERTONI A., *L'Apokeryxis*, 1923.
7. SALVI F., *La cessione dei beni ai creditori*, 1947.
8. MILANI F., *Distinzioni delle servitù prediali*, 1948.
9. FASSÒ G., *I "quattro autori" del Vico*, 1949.
10. FERRI L., *La trascrizione degli acquisti "mortis causa" e problemi connessi*, 1951.
11. ROSSI G., *La "Summa arboris actionum" di Ponzio Ylerda*, 1951.
12. POGGESCHI R., *Le associazioni e gli altri gruppi con autonomia patrimoniale nel processo*, 1951.
13. MATTEUCCI N., *Antonio Gramsci e la filosofia della prassi*, 1951.
14. FORCHIELLI P., *I contratti reali*, 1952.
15. SALVI F., *Il possesso di stato familiare*, 1952.
16. FASSÒ G., *La storia come esperienza giuridica*, 1953.
17. PALAZZINI FINETTI L., *Storia della ricerca delle interpolazioni nel Corpus iuris giustiniano*, 1953.
18. ROSSI G., *Consilium sapientis iudiciale*, 1958.
19. MANCINI G.F., *La responsabilità contrattuale del prestatore di lavoro*, 1957.
20. FERRI L., *L'autonomia privata*, 1959.
21. TORELLI P., *Scritti di storia del diritto italiano*, 1959.
22. SANTINI G., *I Comuni di Valle del medioevo. La Costituzione federale del "Frignano"*, 1960.
23. GIANNITI F., *I reati della stessa indole*, 1959.
24. GHEZZI G., *La prestazione di lavoro nella comunità familiare*, 1960.
25. NARDI E., *Case "infestate da spiriti" e diritto romano e moderno*, 1960.
26. FERRI L., *Rinunzia e rifiuto nel diritto privato*, 1960.
27. GHEZZI G., *La responsabilità contrattuale delle associazioni sindacali*, 1963.
28. BONSIGNORI A., *Espropriazione della quota di società a responsabilità limitata*, 1961.
29. REDENTI E., *Scritti e discorsi giuridici di un mezzo secolo*, vol. I, *Intorno al diritto processuale*, 1962.
30. REDENTI E., *Scritti e discorsi giuridici di un mezzo secolo*, vol. II, *Intorno al diritto sostanziale*, 1962.
31. GUALANDI A., *Spese e danni nel processo civile*, 1962.
32. BONSIGNORI A., *Assegnazione forzata e distribuzione del ricavato*, 1960.
33. MANCINI G.F., *Il recesso unilaterale e i rapporti di lavoro*, vol. I, *Individuazione della fattispecie. Il recesso ordinario*, 1962.
34. NARDI E., *Rabelais e il diritto romano*, 1962.
35. ROMAGNOLI U., *Il contratto collettivo di impresa*, 1963.
36. SANTINI G., *I "comuni di pieve" nel medioevo italiano*, 1964.
37. RUDAN M., *Il contratto di tirocinio*, 1966.
38. BONINI R., *I "libri de cognitionibus" di Callistrato. Ricerche sull'elaborazione giurisprudenziale della "cognitio extra ordinem"*, 1964.
39. COLLIVA P., *Ricerche sul principio di legalità nell'amministrazione del Regno di Sicilia al tempo di Federico II*, 1964.
40. MENGOTZI P., *L'agenzia di approvvigionamento dell'Euratom*, 1964.
41. *Scritti minori di Antonio Cicu*, tomi I e II, *Scritti di teoria generale del diritto - Diritto di famiglia*, 1965.
42. *Scritti minori di Antonio Cicu. Successioni e donazioni. Studi vari*, 1965.
43. SACCHI MORSIANI G., *Il potere amministrativo delle Comunità europee e le posizioni giuridiche dei privati*, I, 1965.
44. GHEZZI G., *La mora del creditore nel rapporto di lavoro*, 1965.
45. ROVERSI MONACO F.A., *Enti di gestione. Struttura, funzioni, limiti*, 1967.
46. GIANNITI F., *L'oggetto materiale del reato*, 1966.
47. MENGOTZI P., *L'efficacia in Italia di atti stranieri di potestà pubblica su beni privati*, 1967.
48. ROMAGNOLI U., *La prestazione di lavoro nel contratto di società*, 1967.

49. MONTUSCHI L., *I limiti legali nella conclusione del contratto di lavoro*, 1967.
50. RANIERI S., *Scritti e discorsi vari*, vol. I, *Scritti di diritto penale*, 1968.
51. RANIERI S., *Scritti e discorsi vari*, vol. II, *Scritti di procedura penale*, 1968.
52. BONINI R., *Ricerche di diritto giustiniano*, 1968.
53. SANTINI G., *Ricerche sulle "Exceptiones legum romanorum"*, 1969.
54. LO CASTRO G., *La qualificazione giuridica delle deliberazioni conciliari delle fonti del diritto canonico*, 1970.
55. SACCHI MORSIANI G., *Il potere amministrativo delle Comunità europee e le posizioni giuridiche dei privati*, II, 1970.
56. ROVERSI MONACO F.A., *La delegazione amministrativa nel quadro dell'ordinamento regionale*, 1970.
57. GIANNITI F., *Studi sulla corruzione del pubblico ufficiale*, 1970.
58. DE VERGOTTINI G., *Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale*, 1971.
59. MENGIOZZI P., *Il regime giuridico internazionale del fondo marino*, 1971.
60. CARINCI F., *Il conflitto collettivo nella giurisprudenza costituzionale*, 1971.
61. OSTI G., *Scritti giuridici*, voll. I e II, 1973.
62. ZUELLI F., *Servizi pubblici e attività imprenditoriale*, 1973.
63. PERGOLESI F., *Sistema delle fonti normative*, 1973.
64. MONTUSCHI L., *Potere disciplinare e rapporto di lavoro*, 1973.
65. PATTARO E., *Il pensiero giuridico di L.A. Muratori tra metodologia e politica*, 1974.
66. PINI G., *Arbitrato e lavori pubblici*, 1974.
67. CARPI F., *L'efficacia "ultra partes" della sentenza civile*, 1974.
68. DE VERGOTTINI G., *Lo "Shadow cabinet"*, 1973.
69. PAOLUCCI L.F., *La mutualità nelle cooperative*, 1974.
70. DE GENNARO A., *Crocianesimo e cultura giuridica italiana*, 1974.
71. STORTONI L., *L'abuso di potere nel diritto penale*, 1978.
72. GIANNITI F., *Prospettive criminologiche e processo penale*, 1977.
73. BONVICINI D., *Le "joint ventures": tecnica giuridica e prassi societaria*, 1977.
74. DE VERGOTTINI G., *Scritti di storia del diritto italiano*, voll. I, II, III, 1977.
75. LAMBERTINI R., *I caratteri della Novella 118 di Giustiniano*, 1977.
76. DALLA D., *L'incapacità sessuale in diritto romano*, 1978.
77. DI PIETRO A., *Lineamenti di una teoria giuridica dell'imposta sull'incremento di valore degli immobili*, 1978.
78. MAZZACUVA N., *La tutela penale del segreto industriale*, 1979.
79. ROMANELLI G., *Profilo del noleggio*, 1979.
80. BORGHESI D., *Il contenzioso in materia di eleggibilità*, 1979.
81. DALLA TORRE G., *L'attività assistenziale della Chiesa nell'ordinamento italiano*, 1979.
82. CARPI F., *La provvisoria esecutorietà della sentenza*, 1979.
83. ALLEVA P., *Il campo di applicazione dello statuto dei lavoratori*, 1980.
84. PULIATTI S., *Ricerche sulla legislazione "regionale" di Giustiniano*, 1980.
85. FASSÒ G., *Scritti di filosofia del diritto*, voll. I, II, III, 1982.
86. SCUBBI F., *Uno studio sulla tutela penale del patrimonio*, 1980.
87. LAMBERTINI R., *Plagium*, 1980.
88. DALLA D., *Senatus consultum Silanianum*, 1980.
89. VANDELLI L., *L'ordinamento regionale spagnolo*, 1980.
90. NARDI E., *L'otre dei parricidi e le bestie incluse*, 1980.
91. PELLICANÒ A., *Causa del contratto e circolazione dei beni*, 1981.
92. GIARDINI D., *Politica e amministrazione nello Stato fondato sul decentramento*, 1981.
93. BORTOLOTTI D., *Potere pubblico e ambiente*, 1981.
94. ROFFI R., *Contributo per una teoria delle presunzioni nel diritto amministrativo*, 1982.
95. ALESSI R., *Scritti minori*, 1981.
96. BASSANELLI SOMMARIVA G., *L'imperatore unico creatore ed interprete delle leggi e l'autonomia del giudice nel diritto giustiniano*, 1983.
97. ZANOTTI A., *Cultura giuridica del Seicento e jus publicum ecclesiasticum nell'opera del cardinal Giovanni Battista De Luca*, 1983.
98. ILLUMINATI G., *La disciplina processuale delle intercettazioni*, 1983.
99. TONIATTI R., *Costituzione e direzione della politica estera negli Stati Uniti d'America*, 1983.
100. NARDI E., *Squilibrio e deficienza mentale in diritto romano*, 1983.
101. DALLA D., *Praemium emancipationis*, 1983.
102. MAZZACUVA N., *Il disvalore di evento nell'illecito penale - L'illecito commissivo doloso e colposo*, 1983.

103. *Studi in onore di Tito Carnacini. I. Studi di diritto costituzionale, civile, del lavoro, commerciale*, 1983.
104. CAIA G., *Stato e autonomie locali nella gestione dell'energia*, 1984.
105. BARATTI G., *Contributo allo studio della sanzione amministrativa*, 1984.
106. BORTOLOTTI D., *Attività preparatoria e funzione amministrativa*, 1984.
107. PULIATTI S., *Ricerche sulle novelle di Giustino II. La legislazione imperiale da Giustiniano I a Giustino II*, 1984.
108. LAMBERTINI R., *La problematica della commorienza nell'elaborazione giuridica romana*, 1984.
109. ZUELLI F., *Le collegialità amministrative*, 1985.
110. PEDRAZZOLI M., *Democrazia industriale e subordinazione*, 1985.
111. ZANOTTI M., *Profili dogmatici dell'illecito plurisoggettivo*, 1985.
112. RUFFOLO U., *Interessi collettivi o diffusi e tutela del consumatore*, I, 1985.
113. BIAGI M., *Sindacato democrazia e diritto*, 1986.
114. INSOLERA G., *Problemi di struttura del concorso di persone nel reato*, 1986.
115. MALAGÙ L., *Esecuzione forzata e diritto di famiglia*, 1986.
116. RICCI G.F., *La connessione nel processo esecutivo*, 1986.
117. ZANOTTI A., *Il concordato austriaco del 1855*, 1986.
118. SELMINI R., *Profili di uno studio storico sull'infanticidio*, 1987.
119. DALLA D., *"Ubi venus mutatur"*, 1987.
120. ZUNARELLI S., *La nozione di vettore*, 1987.
121. ZOLI C., *La tutela delle posizioni "strumentali" del lavoratore*, 1988.
122. CAVINA M., *Dottrine giuridiche e strutture sociali padane nella prima età moderna*, 1988.
123. CALIFANO L., *Innovazione e conformità nel sistema regionale spagnolo*, 1988.
124. SARTI N., *Gli statuti della società dei notai di Bologna dell'Anno 1336 (contributo allo studio di una corporazione cittadina)*, 1988.
125. SCARPONI S., *Riduzione e gestione flessibile del tempo di lavoro*, 1988.
126. BERNARDINI M., *Contenuto della proprietà edilizia*, 1988.
127. LA TORRE M., *La "lotta contro il diritto soggettivo". Karl Larenz - la dottrina giuridica nazionalsocialista*, 1988.
128. GARCIA DE ENTERRIA J., *Le obbligazioni convertibili in azioni*, 1989.
129. BIAGI GUERINI R., *Famiglia e Costituzione*, 1989.
130. CAIA G., *Arbitrati e modelli arbitrali nel diritto amministrativo*, 1989.
131. MAGAGNI M., *La prestazione caratteristica nella Convenzione di Roma del 19 giugno 1980*, 1989.
132. PETRONI L., *La disciplina pubblicistica dell'innovazione tecnologica in Francia*, 1990.
133. ZANOTTI A., *Le manipolazioni genetiche e il diritto della Chiesa*, 1990.
134. SARTOR G., *Le applicazioni giuridiche dell'intelligenza artificiale*, 1990.
135. ROSSI L.S., *Il "buon funzionamento del mercato comune". Delimitazione dei poteri fra CEE e Stati membri*, 1990.
136. LUCCHETTI G., *La legittimazione dei figli naturali nelle fonti tardo imperiali e giustinianee*, 1990.
137. SARTI N., *Un giurista tra Azzone e Accursio*, 1990.
138. GUSTAPANE A., *La tutela globale dell'ambiente*, 1991.
139. BOTTARI C., *Principi costituzionali e assistenza sanitaria*, 1991.
140. DONINI M., *Illecito e colpevolezza nell'imputazione del reato*, 1991.
141. PERULLI A., *Il potere direttivo dell'imprenditore*, 1992.
142. VANDELLI L. (a cura di), *Le forme associative tra enti territoriali*, 1992.
143. GASPARRI P., *Institutiones iuris publici*, 1992.
144. CAPUZZO E., *Dal nesso asburgico alla sovranità italiana*, 1992.
145. BIAVATI P., *Accertamento dei fatti e tecniche probatorie nel processo comunitario*, 1992.
146. FERRARI F., *Atipicità dell'illecito civile. Una comparazione*, 1992.
147. GUSTAPANE A., SARTOR G., VERARDI C.M., *Valutazione di impatto ambientale. Profili normativi e metodologie informatiche*, 1992.
148. ORLANDI R., *Atti e informazioni della autorità amministrativa nel processo penale. Contributo allo studio delle prove extracostituite*, 1992.
149. CARPANI G., *Le aziende degli enti locali. Vigilanza e controlli*, 1992.
150. MUSSO A., *Concorrenza ed integrazione nei contratti di subfornitura industriale*, 1993.
151. DONINI M., *Il delitto contravvenzionale. "Culpa iuris" e oggetto del dolo nei reati a condotta neutra*, 1993.
152. CALIFANO PLACCI L., *Le commissioni parlamentari bicamerali nella crisi del bicameralismo italiano*, 1993.

153. FORNASARI G., *Il concetto di economia pubblica nel diritto penale. Spunti esegetici e prospettive di riforma*, 1994.
154. MANZINI P., *L'esclusione della concorrenza nel diritto antitrust italiano*, 1994.
155. TIMOTEO M., *Le successioni nel diritto cinese. Evoluzione storica ed assetto attuale*, 1994.
156. SESTA M. (a cura di), *Per i cinquant'anni del codice civile*, 1994.
157. TULLINI P., *Contributo alla teoria del licenziamento per giusta causa*, 1994.
158. RESCIGNO F., *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano: la camera delle regioni*, 1995.
159. LUGARESI N., *Le acque pubbliche. Profili dominicali, di tutela, di gestione*, 1995.
160. SARTI N., *Maximum dirimendarum causarum remedium. Il giuramento di calunnia nella dottrina civilistica dei secoli XI-XIII*, 1995.
161. COLLIVA P., *Scritti minori*, 1996.
162. DUGATO M., *Atipicità e funzionalizzazione nell'attività amministrativa per contratti*, 1996.
163. GARDINI G., *La comunicazione degli atti amministrativi. Uno studio alla luce della legge 7 agosto 1990, n. 241*, 1996.
164. MANZINI P., *I costi ambientali nel diritto internazionale*, 1996.
165. MITTICA M.P., *Il divenire dell'ordine. L'interazione normativa nella società omerica*, 1996.
166. LUCHETTI G., *La legislazione imperiale nelle Istituzioni di Giustiniano*, 1996.
167. LA TORRE M., *Disavventure del diritto soggettivo. Una vicenda teorica*, 1996.
168. CAMON A., *Le intercettazioni nel processo penale*, 1996.
169. MANCINI S., *Minoranze autoctone e Stato. Tra composizione dei conflitti e secessione*, 1996.
170. ZANOBBETTI PAGNETTI A., *La non comparizione davanti alla Corte internazionale di giustizia*, 1996.
171. BRICOLA F., *Scritti di diritto penale. Vol. I, Dottrine generali, Teoria del reato e sistema sanzionatorio. Vol. II, Parte speciale e legislazione complementare, Diritto penale dell'economia*, 1997.
172. GRAZIOSI A., *La sentenza di divorzio*, 1997.
173. MANTOVANI M., *Il principio di affidamento nella teoria del reato colposo*, 1997.
174. BIAVATI P., *Giurisdizione civile, territorio e ordinamento aperto*, 1997.
175. ROSSI G. (1916-1986), *Studi e testi di storia giuridica medievale*, a cura di Giovanni Gualandi e Nicoletta Sarti, 1997.
176. PELLEGRINI S., *La litigiosità in Italia. Un'analisi sociologico-giuridica*, 1997.
177. BONI G., *La rilevanza del diritto dello Stato nell'ordinamento canonico. In particolare la canonizatio legum civilium*, 1998.
178. *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini. Vol. I, Diritto del lavoro*, 1998.
179. *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini. Vol. II, Diritto dell'Unione europea*, 1998.
180. ROSSI A., *Il GEIE nell'ordinamento italiano. Criteri di integrazione della disciplina*, 1998.
181. BONGIOVANNI G., *Reine Rechtslehre e dottrina giuridica dello Stato. H. Kelsen e la Costituzione austriaca del 1920*, 1998.
182. CAPUTO G., *Scritti minori*, 1998.
183. GARRIDO J.M., *Preferenza e proporzionalità nella tutela del credito*, 1998.
184. BELLODI ANSALONI A., *Ricerche sulla contumacia nelle cognitiones extra ordinem*, I, 1998.
185. FRANCIOSI E., *Riforme istituzionali e funzioni giurisdizionali nelle Novelle di Giustiniano. Studi su nov. 13 e nov. 80*, 1998.
186. CATTABRIGA C., *La Corte di giustizia e il processo decisionale politico comunitario*, 1998.
187. MANCINI L., *Immigrazione musulmana e cultura giuridica. Osservazioni empiriche su due comunità di egiziani*, 1998.
188. GUSTAPANE A., *L'autonomia e l'indipendenza della magistratura ordinaria nel sistema costituzionale italiano. dagli albori dello Statuto Albertino al crepuscolo della bicamerale*, premessa di Giuseppe De Vergottini, 1999.
189. RICCI G.F., *Le prove atipiche*, 1999.
190. CANESTRARI S., *Dolo eventuale e colpa cosciente. Ai confini tra dolo e colpa nella struttura delle tipologie delittuose*, 1999.
191. FASSÒ G., *La legge della ragione*. Ristampa, a cura di Carla Faralli, Enrico Pattaro, Giampaolo Zucchini, 1999.
192. FASSÒ G., *La democrazia in Grecia*. Ristampa, a cura di Carla Faralli, Enrico Pattaro, Giampaolo Zucchini, 1999.
193. SCARCIGLIA R., *La motivazione dell'atto amministrativo. Profili ricostruttivi e analisi comparatistica*, 1999.
194. BRIGUGLIO F., *"Fideiusoribus succurri solet"*, 1999.
195. MALTONI A., *Tutela dei consumatori e libera circolazione delle merci nella giurisprudenza della Corte di giustizia, profili costituzionali*, prefazione di Augusto Barbera, 1999.

196. FONDAROLI D., *Illecito penale e riparazione del danno*, 1999.
197. ROSSI L.S., *Le convenzioni fra gli Stati membri dell'Unione europea*, 2000.
198. GRAGNOLI E., *Profili dell'interpretazione dei contratti collettivi*, 2000.
199. BONI G., *La rilevanza del diritto secolare nella disciplina del matrimonio canonico*, 2000.
200. LUGARESI N., *Internet, privacy e pubblici poteri negli Stati Uniti*, 2000.
201. LALATTA COSTERBOSA M., *Ragione e tradizione. Il pensiero giuridico ed etico-politico di Wilhelm von Humboldt*, 2000.
202. SEMERARO P., *I delitti di millantato credito e traffico di influenza*, 2000.
203. VERZA A., *La neutralità impossibile. Uno studio sulle teorie liberali contemporanee*, 2000.
204. LOLLI A., *L'atto amministrativo nell'ordinamento democratico. Studio sulla qualificazione giuridica*, 2000.
205. BUSETTO M.L., *Giudice penale e sentenza dichiarativa di fallimento*, 2000.
206. CAMPANELLA P., *Rappresentatività sindacale: fattispecie ed effetti*, 2000.
207. BRICOLA F., *Scritti di diritto penale. Opere monografiche*, 2000.
208. LASSANDARI A., *Il contratto collettivo aziendale e decentrato*, 2001.
209. BIANCO A., *Il finanziamento della politica in Italia*, 2001.
210. RAFFI A., *Sciopero nei servizi pubblici essenziali. Orientamenti della Commissione di garanzia*, 2001.
211. PIERGIGLI V., *Lingue minoritarie e identità culturali*, 2001.
212. CAFARO S., *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche. Il difficile equilibrio tra modelli antagonisti di integrazione europea*, 2001.
213. MORRONE A., *Il custode della ragionevolezza*, 2001.
214. MASUTTI A., *La liberalizzazione dei trasporti in Europa. Il caso del trasporto postale*, 2002.
215. ZANOTTI A., ORLANDO F., *L'itinerario canonistico di Giuseppe Caputo*, 2002.
216. LUPOI M.A., *Conflitti transnazionali di giurisdizioni. Vol. I, Policies, metodi, criteri di collegamento. Vol. II, Parallel proceedings*, 2002.
217. LOLLI A., *I limiti soggettivi del giudicato amministrativo. Stabilità del giudicato e difesa del terzo nel processo amministrativo*, 2002.
218. CURI F., *Tertium datur. Dal Common Law al Civil Law per una scomposizione tripartita dell'elemento soggettivo del reato*, 2003.
219. COTTIGNOLA G., *Studi sul pilotaggio marittimo*, 2003.
220. GARDINI G., *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione. Organizzazione e ruolo della dirigenza pubblica nell'amministrazione contemporanea*, 2003.
221. CEVENINI C., *Virtual enterprises. Legal issues of the on-line collaboration between undertakings*, 2003.
222. MONDUCCI J., *Diritto della persona e trattamento dei dati particolari*, 2003.
223. VILLECCO BETTELLI A., *L'efficacia delle prove informatiche*, 2004.
224. ZUCCONI GALLI FONSECA E., *La convenzione arbitrale rituale rispetto ai terzi*, 2004.
225. BRIGHI R., *Norme e conoscenza: dal testo giuridico al metadato*, 2004.
226. LUCHETTI G., *Nuove ricerche sulle istituzioni di Giustiniano*, 2004.
227. *Studi in memoria di Angelo Bonsignori*, voll. I, II, 2004.
228. PIPERATA G., *Tipicità e autonomia nei servizi pubblici locali*, 2005.
229. CANESTRARI S., FOFFANI L. (a cura di), *Il diritto penale nella prospettiva europea. Quali politiche criminali per l'Europa?* Atti del Convegno organizzato dall'Associazione Franco Bricola (Bologna, 28 febbraio-2 marzo 2002), 2005.
230. MEMMO D., MICONI S. (a cura di), *Broadcasting regulation: market entry and licensing. Regolamentazione dell'attività radiotelevisiva: accesso al mercato e sistema di licenze. Global Classroom Seminar*, 2006.
- 230.BIS BRIGUGLIO F., *Studi sul procurator*, 2007.
231. QUERZOLA L., *La tutela anticipatoria fra procedimento cautelare e giudizio di merito*, 2006.
232. TAROZZI S., *Ricerche in tema di registrazione e certificazione del documento nel periodo postclassico*, 2006.
233. BOTTI F., *L'eutanasia in Svizzera*, 2007.
234. FONDAROLI D., *Le ipotesi speciali di confisca nel sistema penale*, 2007.
235. ALAGNA R., *Tipicità e riformulazione del reato*, 2007.
236. GIOVANNINI M., *Amministrazioni pubbliche e risoluzione alternativa delle controversie*, 2007.
237. MONTALTI M., *Orientamento sessuale e costituzione decostruita. Storia comparata di un diritto fondamentale*, 2007.
238. TORDINI CAGLI S., *Principio di autodeterminazione e consenso dell'avente diritto*, 2008.
239. LEGNANI ANNICHINI A., *La mercanzia di Bologna. Gli statuti del 1436 e le riformazioni quattrocentesche*, 2008.
240. LOLLI A., *L'amministrazione attraverso strumenti economici*, 2008.

241. VACCARELLA M., *Titolarità e funzione nel regime dei beni civili*, 2008.
242. TUBERTINI C., *Pubblica amministrazione e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni*, 2008.
243. FIORIGLIO G., *Il diritto alla privacy. Nuove frontiere nell'era di Internet*, 2008.
244. BOTTI F., *Manipolazioni del corpo e mutilazioni genitali femminili*, 2009.
245. NISCO A., *Controlli sul mercato finanziario e responsabilità penale. Posizioni di garanzia e tutela del risparmio*, 2009.
246. ZANOBBETTI PAGNETTI A., *Il rapporto internazionale di lavoro marittimo*, 2008.
247. MATTIOLI F., *Ricerche sulla formazione della categoria dei cosiddetti quasi delitti*, 2010.
248. BERTACCINI D., *La politica di polizia*, 2009.
249. ASTROLOGO A., *Le cause di non punibilità. Un percorso tra nuovi orientamenti interpretativi e perenni incertezze dogmatiche*, 2009.
250. DI MARIA S., *La cancelleria imperiale e i giuristi classici: "Reverentia antiquitatis" e nuove prospettive nella legislazione giustiniana del codice*, 2010.
251. VALENTINI E., *La domanda cautelare nel sistema delle cautele personali*, 2010.
252. QUERZOLA L., *Il processo minorile in dimensione europea*, 2010.
253. BOLOGNA C., *Stato federale e "national interest". Le istanze unitarie nell'esperienza statunitense*, 2010.
254. RASIA C., *Tutela giudiziale europea e arbitrato*, 2010.
255. ZUCCONI GALLI FONSECA E., *Pregiudizialità e rinvio (Contributo allo studio dei limiti soggettivi dell'accertamento)*, 2011.
256. BELLODI ANSALONI A., *Ad eruendam veritatem. Profili metodologici e processuali della quaestio per tormenta*, 2011.
257. PONTORIERO I., *Il prestito marittimo in diritto romano*, 2011.
258. *Giustizia senza confini. Studi offerti a Federico Carpi*, 2012.
259. GUSTAPANE A., *Il ruolo del pubblico ministero nella Costituzione italiana*, 2012.
260. CAIANIELLO M., *Premesse per una teoria del pregiudizio effettivo nelle invalidità processuali penali*, 2012.
261. BRIGUGLIO F., *Il Codice Veronese in trasparenza. Genesi e formazione del testo delle Istituzioni di Gaio*, 2012.
262. VALENTINI E., *La domanda cautelare nel sistema delle cautele personali*, Nuova edizione, 2012.
263. TASSINARI D., *Nemo tenetur se detegere. La libertà dalle autoincriminazioni nella struttura del reato*, 2012.
264. MARTELLONI F., *Lavoro coordinato e subordinazione. L'interferenza delle collaborazioni a progetto*, 2012.
265. ROVERSI-MONACO F. (a cura di), *Università e riforme. L'organizzazione delle Università degli Studi ed il personale accademico nella legge 30 dicembre 2010, n. 240*, 2013.
266. TORRE V., *La privatizzazione delle fonti di diritto penale*, 2013.
267. RAFFIOTTA E.C., *Il governo multilivello dell'economia. Studio sulle trasformazioni dello Stato costituzionale in Europa*, 2013.
268. CARUSO C., *La libertà di espressione in azione. Contributo a una teoria costituzionale del discorso pubblico*, 2013.
269. PEDRINI F., *Le "clausole generali". Profili teorici e aspetti costituzionali*, 2013.
270. CURI F., *Profili penali dello stress lavoro-correlato. L'homo faber nelle organizzazioni complesse*, 2013.
271. CASALE D., *L'idoneità psicofisica del lavoratore pubblico*, 2013.
272. NICODEMO S., *Le istituzioni della conoscenza nel sistema scolastico*, 2013.
273. LEGNANI ANNICHINI A., *«Proxenetes est in tractando». La professione ingrata del mediatore di commercio (secc. XII-XVI)*, 2013.
274. MONDUCCI J., *Il dato genetico tra autodeterminazione informativa e discriminazione genotipica*, 2013.
275. MANTOVANI M., *Contributo ad uno studio sul disvalore di azione nel sistema penale vigente*, 2014.
276. DE DONNO M., *Consensualità e interesse pubblico nel governo del territorio*, 2015.
277. PACILLI M., *L'abuso dell'appello*, 2015.
278. PIŠTAN Č., *Tra democrazia e autoritarismo. Esperienze di giustizia costituzionale nell'Europa centro-orientale e nell'area post-sovietica*, 2015.
279. BELLODI ANSALONI A., *L'arte dell'avvocato, actor veritatis. Studi di retorica e deontologia forense*, 2016.
280. HOKHA D., *La giustizia criminale napoleonica. A Bologna fra prassi e insegnamento universitario*, 2016.

281. QUERZOLA L., *L'efficacia dell'attività processuale in un diverso giudizio*, 2016.
282. PIERI B., *Usurai, ebrei e poteri della Chiesa nei consilia di Paolo da Castro*, 2016.
283. RASIA C., *La crisi della motivazione nel processo civile*, 2016.
284. DRIGO C., *Le Corti costituzionali tra politica e giurisdizione*, 2016.
285. POLACCHINI F., *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, 2016.
286. CALCAGNILE M., *Inconferibilità amministrativa e conflitti di interesse nella disciplina dell'accesso alle cariche pubbliche*, 2017.
287. VILLA E., *La responsabilità solidale come tecnica di tutela del lavoratore*, 2017.
288. VINCIERI M., *L'integrazione dell'obbligo di sicurezza*, 2017.
289. CASALE D., *L'automaticità delle prestazioni previdenziali. Tutele, responsabilità e limiti*, 2017.
290. GANARIN M., *L'interpretazione autentica nelle attuali dinamiche evolutive del diritto canonico*, 2018.
291. LAUS F., *Il rapporto collaborativo tra pubblico e privato nella contrattazione pubblica. Unione Europea e ordinamenti nazionali: analisi comparata di modelli e riforme*, 2018.
292. BONACINI P., *Multa scripsit, nihil tamen reperitur. Niccolò Mattarelli giurista a Modena e Padova (1204 ca.-1314 ca.)*, 2018.
293. GABELLINI E., *L'azione arbitrare. Contributo allo studio dell'arbitrabilità dei diritti*, 2018.
294. LUPOI M.A., *Tra flessibilità e semplificazione. Un embrione di case management all'italiana?*, 2018.
295. DALLARI F., *Vincoli espropriativi e perequazione urbanistica. La questione della discrezionalità*, 2018.
296. DONINI A., *Il lavoro attraverso le piattaforme digitali*, 2019.
297. NOVARO P., *Profili giuridici dei residui delle attività antropiche urbane. Gli incerti confini della gestione dei rifiuti urbani*, 2019.
298. MATTIOLI F., *Giustiniano, gli argentarii e le loro attività negoziali. La specialità di un diritto e le vicende della sua formazione*, 2019.
299. RAFFIOTTA E.C., *Norme d'ordinanza. Contributo a una teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative*, 2019.
300. MEDINA M.H., *Servio Sulpicio Rufo: un retrato final desde la perspectiva de Cicerón*, 2020.
301. CENTAMORE G., *Contrattazione collettiva e pluralità di categorie*, 2020.
302. CARUSO C., *La garanzia dell'unità della Repubblica. Studio sul giudizio di legittimità in via principale*, 2020.
303. MATTHEUDAKIS M.L., *L'imputazione colpevole differenziata. Interferenze tra dolo e colpa alla luce dei principi fondamentali in materia penale*, 2020.
304. TEGA D., *La Corte nel contesto. Percorsi di ri-accentramento della giustizia costituzionale in Italia*, 2020.
305. BOLOGNA C., *La libertà di espressione dei «funzionari»*, 2020.
306. ABIS S., *Capace di intendere, incapace di volere. Malinconia, monomania e diritto penale in Italia nel XIX secolo*, 2020.
307. LEGNANI ANNICHINI A., *Avvocati indisciplinati. I procedimenti del Sindacato Fascista degli Avvocati e dei Procuratori di Bologna (1934-1942)*, 2020.
308. CARUSO C., MEDICO F., MORRONE A. (a cura di), *Granital Revisited? L'integrazione europea attraverso il diritto giurisprudenziale*, 2020.
- 308.BIS CANESTRARI S., *Ferite dell'anima e corpi prigionieri. Suicidio e aiuto al suicidio nella prospettiva di un diritto liberale e solidale*, 2021.
309. MORRONE A., *Il sistema finanziario e tributario della Repubblica. I principi costituzionali*, 2021.
310. PEZZATO E., *Si sanctitas inter eos sit digna foedere coniugali. Gli apporti patrimoniali alla moglie superstiti in età tardoantica e giustinianea*, 2021.
311. MOLINARI M., *La Parafrasi greca delle Istituzioni di Giustiniano tra methodus docendi e mito. Ἐξε ταῦτα ὥς ἐν προθεωρίᾳ*, 2021.
312. GUERRIERI G., LUCHETTI G., LUPOI M.A., MANES P., MARTINO M., TASSANI T. (a cura di), *Fiducia e destinazione patrimoniale. Percorsi giuridici a confronto*, 2022.
313. MORRONE A., MOCCHIGIANI M. (a cura di), *La regolazione della sicurezza alimentare tra diritto, tecnica e mercato: problemi e prospettive*, 2022.
314. GIUPPONI T.F., ARCURI A. (a cura di), *Sicurezza integrata e welfare di comunità*, 2022.
315. BONETTI T., *La partecipazione strumentale*, 2022.
316. GUARNIERI E., *Funzionalizzazione e unitarietà della vicenda contrattuale negli appalti pubblici*, 2022.
317. CAVINA M., *Un inedito di Giulio Claro (1525-1575): Il «trattato di duello». Edizione dal manoscritto [Madrid] Biblioteca de San Lorenzo de El Escorial, g. II. 10*, 2022.

318. PACILLI M., *La tutela camerale tra forme e garanzie*, 2022.
319. CALCAGNILE M., *L'oggetto del provvedimento amministrativo e la garanzia di effettività nell'amministrazione pubblica*, 2022.
320. MENGIOZZI P., *L'idea di solidarietà nel diritto dell'Unione europea*, 2022.
321. TOMER A., 'Aedes sacrae' e 'edifici destinati all'esercizio pubblico del culto cattolico'. *La condizione giuridica delle chiese tra ordinamento canonico e ordinamento italiano*, 2022.
322. CALETTI G.M., *Dalla violenza al consenso nei delitti sessuali. Profili storici, comparati e di diritto vivente*, 2023.
323. MULAZZANI G., *La Cassa depositi e prestiti e la riforma amministrativa dell'economia*, 2023.
324. VISCONTI A.M., *Banca centrale europea e sovranità economico-finanziaria*, 2023.
325. PEDULLÀ L., *Contributo per una teoria sulla costituzionalizzazione del giusto procedimento*, 2023.
326. D'ANGELO G. (edited by), *Aspects of customs control practices in selected EU member states*, 2023.
327. DE PETRIS A.L., *Il principio servitus in faciendo consistere nequit e la categoria dell'onere reale nella tradizione romanistica*, 2023.
328. MEDICO F., *Il Doppio Custode. Un modello per la giustizia costituzionale europea*, 2023.
329. SANTANGELO A., *Uno studio sui delitti di turbativa*, 2023.
330. ALBANESE A., *Quod nullum est nullum producit effectum? I vizi del contratto e la forza del fatto*, 2023.
331. PONTORIERO I., VEGLIA M. (a cura di), «E sarai meco senza fine cive». *Temì, personaggi e fortuna della cultura politica e giuridica di Dante*, 2023.
332. GUSTAPANE A., *La responsabilità penale dei pubblici ufficiali tra insindacabilità legislativa, imparzialità giudiziaria e discrezionalità amministrativa*, 2023.
333. GRAZIADEI M., TIMOTEO M., CARPI A. (a cura di), *Chi resiste alla globalizzazione? Globalismi, regionalismi, nazionalismi nel diritto del XXI secolo*, 2023.
334. SERENI LUCARELLI C., *L'accesso al fatto nel processo amministrativo*, 2024.
335. MAROLDA G., *Dietro le quinte del Quirinale. Una prospettiva di indagine della posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, 2024.
336. ARCURI A., *La forma delle fonti. La problematica del potere normativo nello Stato membro dell'Unione europea*, 2024.
337. RASIA C., *Contributo allo studio dell'espropriazione forzata contro l'amministrazione pubblica*, 2024.
338. HOKHA D., *Masculus facta sum. Indagini storico-giuridiche sulla maschilizzazione fra tardo Medioevo ed Età Moderna*, 2024.
339. MEDICO F., MORRONE A. (a cura di), *Salario minimo legale e Costituzione*, 2024.
340. MEZZETTI L. (edited by), *Science, Technology and Law. Mutual Impact and Current Challenges*, 2024.
341. PERCHINUNNO F., *La reviviscenza delle norme giuridiche*, 2025.
342. BONI G., GANARIN M., TOMER A., *La lesione dei principi di legalità penale e del giusto processo nell'ordinamento canonico. Quali ripercussioni giuridiche nel diritto italiano?*, 2025.
343. BARONCINI E., CASOLARI F., MANZINI P., TANZI A.M., TELLARINI G., QUARTA A. (edited by), *Sustainable Development as Fundamental Pillar of Economic Governance and Public Affairs. The EU Approach and International and Domestic Perspectives*, 2025.
344. MOLINARI M., *Studio critico-sistematico del diritto delle persone nella Parafrasi greca delle Istituzioni di Giustiniano. Libro I (Titoli III-XXVI)*, 2025.
345. MARCHI G., *Adeguatezza della retribuzione e tutela della dignità sociale. Profili lavoristici del contrasto al lavoro povero*, 2025.
346. TONTI N., *Il nuovo pluralismo religioso. Le minoranze confessionali emergenti e la politica ecclesiastica italiana*, 2025.
347. LUPOI M.A., CASTAGNO D. (edited by), *The Yearbook of The Ravenna Summer School on Cross-Border Litigation and International Arbitration 2024 Edition*, 2025.
348. POLACCHINI F., *Le fonti mutanti. I decreti del Presidente del Consiglio dei ministri nella dinamica dei poteri normativi del Governo*, 2025.
349. MEZZETTI L. (a cura di), *Diritto processuale costituzionale comparato. Giustizia costituzionale e diritti umani*, 2025.
350. BRESCIANI P.F., *La costituzionalizzazione del potere di punire*, 2026.
351. MORRONE A. (a cura di), *Dove va l'Europa? Percorsi e prospettive del federalizing process europeo*, 2026.
352. GUIZZARDI S. (a cura di), *Cooperazione, impresa e mercato nella transizione verso un'economia sostenibile. Scritti in memoria del professor Francesco Cavazzuti*, 2026.

- 353. PEZZATO HECK E., *Le leggi di Costantino, l'eletto e il santo, Teodosio e Leone. Un'indagine sulle costituzioni imperiali loro attribuite nel Libro siro-romano di diritto*, 2026.
- 354. MORRONE A., NICO A.M., PAPA A. (a cura di), *Fondata sull'ambiente. Per un nuovo patto costituzionale e la sua implementazione*, 2026.

ANNO I / n. 1

La prassi degli organi costituzionali

a cura di Augusto Barbera e Tommaso F. Giupponi

ANNO II / vol. 1, n. 2

Quale ordinamento per gli enti locali? Organizzazione, servizi pubblici e "federalismo fiscale"

a cura di Giuseppe Caia, Tommaso F. Giupponi e Andrea Morrone

ANNO II / vol. 2, n. 3

Nel sessantesimo della Costituzione e della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo

a cura di Giuseppe de Vergottini

ANNO III / n. 4

Politiche della sicurezza e autonomie locali

a cura di Tommaso F. Giupponi

ANNO IV / n. 5

Referendum elettorale e reviviscenza di norme abrogate. Sull'ammissibilità dei quesiti per il ripristino del "Mattarellum"

a cura di Andrea Morrone

ANNO V / vol. 1, n. 6

La dignità della persona nel prisma delle giurisdizioni

di Luca Pedullà

ANNO V / vol. 2, n. 7

L'Amministrazione di Pubblica Sicurezza e le sue responsabilità. Tra dettato normativo e prassi

a cura di Tommaso F. Giupponi

ANNO VI / n. 8

Granital Revisited? L'integrazione europea attraverso il diritto giurisprudenziale

a cura di Corrado Caruso, Francesco Medico e Andrea Morrone

ANNO VII-VIII / n. 9

La regolazione della sicurezza alimentare tra diritto, tecnica e mercato: problemi e prospettive

a cura di Andrea Morrone e Maria Mocchegiani

ANNO IX / n. 10

Contributo per una teoria sulla costituzionalizzazione del giusto procedimento

di Luca Pedullà

ANNO X / n. 11

Dietro le quinte del Quirinale. Una prospettiva di indagine della posizione costituzionale del Presidente della Repubblica

di Gianluca Marolda

ANNO X / n. 12

Salario minimo legale e Costituzione

a cura di Francesco Medico e Andrea Morrone

ANNO XI / n. 13

La reviviscenza delle norme giuridiche

di Francesco Perchinunno

ANNO XII / n. 14

Dove va l'Europa? Percorsi e prospettive del federalizing process europeo

a cura di Beniamino Caravita di Toritto e Andrea Morrone

ANNO XII / n. 15

Fondata sull'ambiente. Per un nuovo patto costituzionale e la sua implementazione

a cura di Andrea Morrone, Anna Maria Nico e Anna Papa

Finito di stampare nel mese di aprile 2026
per i tipi di Bologna University Press

La Repubblica è “fondata sull’ambiente” perché ha, ora, la sua “costituzione dell’ambiente”. La tutela dell’ambiente, degli ecosistemi, della biodiversità, degli animali, anche nell’interesse delle future generazioni entra tra i principi fondamentali della Repubblica. Si affianca a quelli esistenti, arricchendo il contenuto essenziale del patto costitutivo. La Costituzione dell’ambiente, dunque, è stata scritta. Il tempo della discussione intorno ai suoi contenuti dovrebbe lasciare il posto a quello dell’attuazione. In fondo, per fondare la Repubblica sull’ambiente, come nel secolo scorso averla fondata sul lavoro, non significa altro che stabilire le politiche e le leggi necessarie per concretizzarla. In questi mesi, nell’ambito del progetto PRIN PNRR 2022 “Fondata sull’ambiente. Per un nuovo patto costituzionale e la sua implementazione”, abbiamo lavorato sulla possibilità di fondare un nuovo approccio giuridico-costituzionale alla questione ambientale. Lo abbiamo fatto guardando ai tre principali profili in cui ci è sembrato di poterla scomporre in modo significativo: quello politico-legislativo; quello territoriale-amministrativo; e, infine, quello giudiziario. Questo volume raccoglie i nostri risultati e il frutto le ricerche prodotte durante i due anni attività dei tre gruppi di ricerca (Bologna, Napoli Parthenope, Bari), cui sono state associate anche quelle che amici e colleghi ci hanno voluto dedicare in diverse occasioni di incontro. Il filo rosso che le lega tutte è proprio quello di prendere sul serio la revisione costituzionale, collocandola nel contesto del diritto vivente, analizzando criticità e prospettive, nell’orizzonte di contribuire alla sua effettiva realizzazione.

ANDREA MORRONE è professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico all’Alma Mater Studiorum - Università di Bologna.

ANNA MARIA NICO è professoressa ordinaria in Diritto costituzionale e pubblico all’Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”.

ANNA PAPA è professoressa ordinaria in Diritto costituzionale e pubblico all’Università degli Studi di Napoli Parthenope.

ISBN 979-12-5477-778-7



9 791254 777787

€ 35,00