

## FOCUS

**L'ESIGENZA DI UNA PROGRAMMAZIONE  
GENERALE IN SENSO AMBIENTALE NELLA  
RIFORMA DEGLI ARTT. 9 E 41 COST\*.****Paolo Brambilla \*\***

1. È difficile che una modifica della Carta costituzionale sia frutto del caso e quella introdotta dalla l. cost. 11 febbraio 2022, n. 1, che ha interessato gli artt. 9 e 41 Cost., non sembra fare eccezione.

Non è infatti un mistero che con tale intervento il Parlamento abbia cercato d'intercettare, facendole proprie, esigenze che una parte consistente della società civile ha espresso a gran voce negli ultimi decenni<sup>1</sup>; nel far ciò, ha quindi provato a recepire tali esigenze, inserendole in un contesto – quello cioè rappresentato dalle norme costituzionali direttamente coinvolte – che già di per sé presentava un particolare grado di complessità<sup>2</sup>.

\* Il presente contributo costituisce una rielaborazione dell'intervento introduttivo svolto dall'Autore in apertura del Convegno dal titolo "La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione. Verso una nuova tutela dell'ambiente?", che si è tenuto il 9 aprile 2022 presso la sede dell'Università Ca' Foscari Venezia.

\*\*\* Dottore di ricerca e coordinatore della didattica del modulo di diritto amministrativo del Master in Pubblica Amministrazione della Fondazione Ca' Foscari Venezia.

1 Sul tema, il contributo della dottrina è ovviamente vastissimo. Senza alcuna pretesa di completezza ci si limita a segnalare alcuni degli interventi più significativi che si sono espressi sul punto: AA.VV., Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale (a cura di) R. BIFULCO – A. D'ALOIA, Jovene, Napoli, 2008; F. FRACCHIA, Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010; nonché Id., Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future, in Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente, n. 0/2010; Principi di diritto ambientale e sviluppo sostenibile, in P. DELL'ANNO, e E. PICOZZA, (a cura di), Trattato di diritto dell'ambiente - Volume primo - Principi generali, CEDAM, Padova, 559-608; Il principio dello sviluppo sostenibile, in G. Rossi, (a cura di), Diritto dell'ambiente, Giappichelli, Torino, 182-191. Si veda poi G. ROSSI, La "materializzazione" dell'interesse all'ambiente, in Id (a cura di), Diritto dell'ambiente, Giappichelli, Torino, 2017, 10-28; Id. Dallo sviluppo sostenibile all'ambiente per lo sviluppo, in Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente, n. 1/2020. F. DE LEONARDIS, L'ambiente tra i principi fondamentali della Costituzione, in federalismi.it, 3, 2004, nonché Id., Il diritto dell'economia circolare e l'art. 41 Cost. in Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente, n. 1/2020; M. CECCHETTI, La disciplina giuridica della tutela ambientale come "Diritto dell'ambiente", in federalismi.it, 2006, 25. Con riferimento al tema del cambiamento climatico M. CARDUCCI, Cambiamento climatico (diritto costituzionale) 2021, Digesto delle Discipline Pubblicistiche VIII Aggiornamento, in relazione alla più specifica questione della giustizia climatica si veda, invece, il recente intervento di G. VIVOLI, L'insostenibile leggerezza degli obiettivi climatici: come gli impegni assunti dagli Stati vengono presi sul serio, in Riv. Giur. AmbienteDiritto.it, 1, 2022.

2 Appare impensabile riportare con la dovuta completezza una esaustiva indicazione bibliografica degli interventi dottrinali che hanno riguardato le disposizioni costituzionali interessate dalla l. cost. 1/2002, dal

È su tali presupposti che la l. cost. 1/2022, da un lato, ha introdotto un nuovo comma all'art. 9, con il quale si è previsto che la Repubblica «tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali» e, dall'altro lato, ha modificato il secondo e terzo comma dell'art. 41, i quali, nella formulazione attuale, stabiliscono che l'iniziativa economica privata «non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana» e 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».

Le stesse modalità con le quali sono state introdotte le modifiche di cui si discute (non si può infatti ignorare che si interviene per la prima volta nella storia repubblicana su uno dei principi fondamentali della Carta), nonché i temi che da esse sono interessati (l'ambiente, il paesaggio, la tutela degli animali, la programmazione ed i limiti alla iniziativa economica, per citarne alcuni, ciascuno di essi con le rispettive complessità interpretative) evidenziano la sensibile rilevanza della iniziativa portata avanti dal legislatore.

D'altra parte, non può essere un caso neppure il fatto che l'iter parlamentare che si è concluso con l. cost. 1/2022, benché non sia stato accompagnato da una significativa eco mediatica, sia stato, fin dall'inizio, seguito in modo scrupoloso da parte della dottrina<sup>3</sup>.

---

momento che le riflessioni che le hanno riguardate hanno attraversato fin dall'origine la storia della Repubblica. Nella piena consapevolezza di ciò, ci si limita quindi solo a fare riferimento, in relazione all'art. 9 Cost, alle riflessioni di F. MERUSI, Art. 9, in G. BRANCA (a cura di), Commentario della Costituzione, Zanichelli-II Foro Italiano, Bologna-Roma, 1975, 434; M.S. GIANNINI, "Ambiente": saggio sui diversi suoi aspetti giuridici, Riv. trim. dir. pubbl., 1973, 15 ss. A. PREDIERI, Paesaggio, voce, in Enc. Dir., XXXI, Milano 1981, 507 ss.; F. FRACCHIA, Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale, in Dir. ec., 2002, 215 ss.; G. MORBIDELLI, Il regime amministrativo speciale dell'ambiente, in AA.VV., Scritti in onore di Predieri, vol. II, Milano, 1996, 1121 ss. Con riferimento all'art. 41 Cost, si rinvia invece a F. GALGANO, Art. 41, in (a cura di) G. BRANCA, Commentario della Costituzione, Bologna, 1982; V. SPAGNUOLO VIGORITA, L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico, Napoli, 1959; N. IRTI, L'ordine giuridico del mercato, V ed., Bari, 2004, 14 ss.; M. LUCIANI, voce Economia nel diritto costituzionale, in Digesto, IV ed., Discipline pubblicistiche, V, Torino, 1990, 374 ss.; M. S. GIANNINI, Diritto pubblico dell'economia, Il Mulino, Bologna, 1977, p. 175 ss.; G. MORBIDELLI, Iniziativa economica privata, in Enc. Giur., XVII, Roma, 1989. Tra le più recenti riflessioni sull'art. 41 Cost., nelle sue plurime sfumature, si segnalano, in particolare, F. CINTIOLI, L'art. 41 della Costituzione tra il paradosso della libertà di concorrenza e il "diritto della crisi", in Dir. e soc., 3-4, 2010, 379 ss. T. GUARNIER, Libertà di iniziativa economica privata e libera concorrenza. alcuni spunti di riflessione, in Rivista AIC, 1/2016F. ANGELINI, Costituzione ed economia al tempo della crisi ..., in Rivista AIC, 4/2012; P. BILANCIA, Il Governo dell'economia tra Stati e processi di integrazione europea, in Rivista AIC, n.3/2014, 4; F. ZAMMARTINO, Sulla salvaguardia dei diritti sociali tra interpretazioni della Costituzione economica e incertezze della recente giustizia costituzionale: alcune osservazioni, in Il diritto dell'economia, 3, 2018, 1059, ss.; F. SCUTO L'intervento pubblico nell'economia tra Costituzione economica e Next Generation EU, in federalismi.it, 4, 2022.

<sup>3</sup> Si veda in particolare: G. DEMURO, I diritti della Natura, in federalismi.it, 6, 2022; L. CASSETTI, Salute e ambiente come limiti "prioritari" alla libertà di iniziativa economica?, in federalismi.it, 2021; L. BERTOLUCCI, Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale, in Osservatorio Cost., 4/2021; R. MONTALDO, Il valore costituzionale dell'ambiente, tra doveri di solidarietà e prospettive di riforma, in Forum di Quaderni Costituzionali, 2, 2021; G. SANTINI, Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost., in Forum di Quaderni Costituzionali, 2, 2021; A-O. COZZI, La modifica degli artt. 9 e 41 Cost. in tema di ambiente: spunti dal dibattito francese sulla Carta dell'ambiente del 2004 tra diritti e principi. DPCE Online,

A distanza di qualche mese dall'introduzione della legge in questione, le riflessioni degli studiosi si sono moltiplicate, tant'è che ad oggi si possono registrare sul tema numerosissimi contributi, che sono essenzialmente riconducibili a due correnti opposte di pensiero: un primo orientamento è apparso particolarmente critico nei confronti della modifica costituzionale, ritenendola, così come è stata configurata, non solo «non necessaria», ma anche «posta in modo poco opportuno»<sup>4</sup>; il secondo, invece, l'ha salutata come un «segnale importante», anche solo per il valore intrinseco che la stessa assume<sup>5</sup>, o ancor più incisivamente, come un vero e proprio «cambio di paradigma»<sup>6</sup>.

Nel mezzo si registra un numero significativo di interventi più o meno vicini ad una delle due correnti sopra richiamate: si tratta di interventi che colgono in modo acuto i vari spunti che sono rintracciabili nella l. cost. 1/2022 e che si caratterizzano soprattutto per il fatto di individuare in tale legge non solo gli aspetti positivi, ma anche le più celate criticità<sup>7</sup>.

Ad oggi risulta ovviamente complicato fornire un affidabile giudizio di prognosi sulle effettive ricadute che potrà avere la modifica in esame, se non altro per i numerosissimi spunti di indagine che, come detto, la stessa presenta, sicché un tale giudizio sul punto potrebbe risultare affrettato e ben lontano da quelli che saranno i concreti approdi che verranno raggiunti in sede applicativa e che saranno orientati anche dagli indirizzi formulati dalle Corti nazionali e, soprattutto, dalla Corte costituzionale.

Inoltre, i contributi che hanno esaminato il testo della l. cost. 1/2022 ed i suoi possibili effetti sembrerebbero avere esaurito i principali temi, con la conseguenza che parrebbe essere lasciato ben poco margine a riflessioni che non siano meramente ripetitive di quanto già detto.

Vi è, forse, un profilo che finora risulta essere stato approfondito in misura minore rispetto ad altri, ossia quello che attiene all'esame del rapporto tra gli artt. 9 e 41 Cost., a seguito delle novità introdotte, essendosi la dottrina concentrata soprattutto a valutare l'incidenza che hanno (o potranno avere) di per sé le disposizioni così

---

[S.l.], v. 49, n. 4, 2022.

4 Così, R. MONTALDO, La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.; una riforma opportuna e necessaria? in *federalismi.it*, 13, 2022, nel senso sopra indicato nel testo pare quindi da interpretarsi la posizione dell'Autore.

5 I.A. NICOTRA, L'ingresso dell'ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid, in *federalismi.it*, giugno 2021. In termini particolarmente positivi si esprime anche G. MARCATAJO, La riforma degli articoli 9 e 42 della costituzione e la valorizzazione dell'ambiente, in *Riv. Giur. AmbienteDiritto.it*, 1, 2022.

6 In questo senso si esprime, con la consueta raffinatezza, F. FRACCHIA, L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo", in *Il diritto dell'economia*, 2022.

7 Tra i numerosi interventi, vale la pena richiamare, tra i principali, perlomeno quello di M. CECCHETTI, La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2021; F. DE LEONARDIS, La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni, in *Dir. amm.*, 4, 2021, 779 ss.; R. CABAZZI, Dalla "contrapposizione" alla "armonizzazione"? Ambiente ed iniziativa economica nella riforma costituzionale, in *federalismi.it*, 7/2022; L. CASSETTI, Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di "nuovi" equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente? in *federalismi.it*, 2022; M.A. GLIATTA, Ambiente e Costituzione: diritti distributivi e riconfigurazione della responsabilità intergenerazionale, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2021.

formulate.

È, tuttavia, proprio su questo profilo che vale la pena soffermarsi, poiché esso non sembra privo di rilievo.

La sua disamina muove da una riflessione di fondo: se è innegabile che le modifiche introdotte con la l. cost. 1/2022, essendo previste nello stesso provvedimento legislativo, non possono che essere lette in modo congiunto, è altrettanto vero che la loro interpretazione può assumere un significato diverso a seconda del peso loro assegnato, nonché alla valutazione da attribuire agli artt. 9 e 41 Cost. in conseguenza di tali modifiche.

In questa prospettiva, si possono ipotizzare tre diverse letture della l. cost. 1/2022 ed in particolare: che le modifiche che essa ha introdotto all'art. 41 Cost. (a) costituiscano la vera e propria «sostanza» delle modifiche introdotte contestualmente all'art. 9 Cost.; (b) rappresentino solo una delle possibili «applicazioni» delle modifiche del medesimo art. 9; (c) diano corpo ad una esigenza più elevata, che può essere compresa solo concependo quale presupposto le modifiche introdotte, per l'appunto, all'art. 9 Cost.

In funzione della soluzione prescelta sembrano mutare anche le valutazioni delle modifiche in questione ed il disegno che il legislatore si è prefigurato, ragione per la quale appare opportuno interrogarsi più nello specifico sulle ipotesi interpretative sopra riferite.

2. La prima lettura induce a ritenere che le modifiche che sono state introdotte all'art. 41 Cost. costituiscano la vera «sostanza» delle modifiche parallelamente previste all'art. 9 Cost.<sup>8</sup>

Sulla base di tale lettura si potrebbe sostenere, in altri termini, che la l. cost. 1/2022, mentre, nel modificare l'art. 9, abbia sottoposto a tutela una serie di “beni” ascrivibili alla «materia ambiente», limitandosi, per lo più a recepire l'indirizzo della Corte costituzionale formatasi sul punto<sup>9</sup>, viceversa, nell'emendare l'art. 41, sia giunta a colmare una “lacuna” che la stessa Corte che era stata costretta in passato a

<sup>8</sup> In tali termini si esprime il dossier parlamentare sulle “Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente”, (reperibile all'indirizzo <https://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/AC0504.Pdf>) con specifico riferimento alla modifica che ha interessato il comma 2 dell'art. 41, rilevando in particolare che «le relazioni ai progetti di legge costituzionale sottolineano come, premettendo questi ulteriori due limiti a quelli, già vigenti, della sicurezza, della libertà e della dignità umana, si è inteso dare sostanza al nuovo dettato dell'articolo 9, elevando al rango costituzionale principi già previsti dalle norme ordinarie e affiancando altresì la salute all'ambiente per la stretta correlazione tra i due aspetti».

<sup>9</sup> Come noto, la Corte ha avuto modo di delineare la propria posizione in particolare con la sentenza n. 407/2002, laddove ha affermato come «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», sicché «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» (dello stesso tenore, tra le altre, le pronunce immediatamente successive, cfr. nn. 536/2002; 222/2003; 307/2003; 259/2004).

superare solo in sede interpretativa<sup>10</sup>.

In tal quadro, la novità più incisiva sarebbe dunque rappresentata dalle modifiche apportate all'art. 41, laddove invece una rilevanza relativa avrebbero le modifiche dell'art. 9.

Tale lettura sembra avere due conseguenze principali.

La prima consiste nel fatto che la vera portata innovativa della l. cost. 1/2022 dovrebbe a quel punto essere individuata nelle modifiche che sono state apportate all'art. 41 e non all'art. 9 Cost.

In questa prospettiva, le modifiche di quest'ultima disposizione sarebbero, infatti, da intendere come funzionali soprattutto a supportare in modo più efficace ed esteso le previsioni contenute ai commi 2 e 3 dell'art. 41: in tal senso, il concetto di tutela dell'«ambiente», come limite alla esplicazione della iniziativa economica del secondo comma dell'art. 41 dovrebbe essere inteso in senso lato, ricomprendendo anche la tutela di tutto ciò che viene indicato all'art. 9, ossia della «biodiversità» degli «ecosistemi», dell'«interesse delle future generazioni», della «tutela degli animali». Nello stesso modo, dovrebbe essere intesa anche la previsione del terzo comma dell'art. 41, il quale, nello stabilire che il legislatore determini i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata sia «indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali», si deve ritenere che ricomprenda tra i «fini ambientali» tutti i termini introdotti all'art. 9.

Questa lettura porterebbe quindi a ritenere non solo che il vero fulcro della l. cost. 1/2022 sia rappresentato dall'art. 41 Cost., ma che, oltretutto, ciò sia confermato dal fatto che la nozione di «ambiente», recepita ai commi 2 e 3 di tale disposizione, sia ben più estesa di quella contenuta all'art. 9, ove l'«ambiente» verrebbe invece derubricato ad uno «beni» oggetto di tutela, al pari degli altri «beni» elencati dalla medesima norma<sup>11</sup>.

Chiaro è – ed è questa la seconda conseguenza – che una tale interpretazione della l. cost. 1/2022 rischierebbe tuttavia di ridimensionare la portata innovativa delle modifiche introdotte all'art. 9, dando forse (in parte) ragione a coloro i quali ritengono che tali modifiche siano di per sé poco opportune, avendo già la Corte costituzionale fornito da tempo e senza alcuna previsione specifica una nozione di ambiente sufficientemente estesa da fornire una tutela omnicomprensiva dei beni

10 Ci si riferisce, in particolare, alle note vicende che hanno caratterizzato il cd. «caso Ilva», le quali hanno imposto alla Corte di pronunciarsi sul tema in più occasioni, con le note sentenze n. 85/2013, n. 182/2017, n. 58/2018. Si tratta di pronunce che sono state oggetto di ripetuti approfondimenti da parte della dottrina; senza pretesa di completezza, si vedano in particolare i contributi di A. MARCHETTI, Il «decreto» ILVA: profili di costituzionalità di una legge-provvedimento, in *federalismi.it*, 15, 2013; M. BONI, Le politiche pubbliche dell'emergenza tra bilanciamento e «ragionevole» compressione dei diritti: brevi riflessioni a margine della sentenza della corte costituzionale sul caso Ilva (n. 85/2013), in *federalismi.it*, 3, 2014; E. VERDOLINI, Il caso ILVA Taranto e il *fil rouge* degli interessi costituzionali: commento alla sentenza 182 del 2017 della Corte Costituzionale, in *www.forumcostituzionale.it*, 3, 2018;

11 Peraltro, sul rapporto tra i termini inseriti nella nuova formulazione dell'art. 9, non si può non ricordare come la Corte costituzionale, con la sentenza n. 12/2009, avesse già avuto modo di osservare con riguardo alla formulazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), che «ambiente» ed «ecosistema» non si risolvono in un'endiadi, in quanto, «col primo termine si vuole, soprattutto, fare riferimento a ciò che riguarda l'habitat degli esseri umani, mentre con il secondo a ciò che riguarda la conservazione della natura come valore in sé».

giuridici ad essa ascrivibili<sup>12</sup>.

Non solo.

Se questa è la lettura delle disposizioni introdotte dalla l. cost. 1/2022, non v'è poi dubbio che il legislatore abbia ritenuto di mettere mano alla Carta costituzionale, assumendo ancora una volta in modo netto una prospettiva integralmente antropocentrica<sup>13</sup>.

Tutto ciò, tuttavia, sta a significare che, per quanto potenzialmente rilevante, la portata innovatrice delle modifiche di cui trattasi risulterebbe annacquata e forse il valore simbolico delle stesse potrebbe in definitiva apparire, agli occhi dei più, alquanto deludente.

Tale lettura potrebbe peraltro andare incontro ad un pericolo di non scarso rilievo: essa, nel porre in secondo piano l'art. 9 rispetto all'art. 41, rischierebbe cioè di far ipotizzare che sia «invertito» il ruolo sistematico delle due disposizioni all'interno della Carta costituzionale, nel senso di una derubricazione sostanziale della prima da principio fondamentale a disposizione che viene considerata come parzialmente "subordinata" alla seconda: interpretazione, tuttavia, che non pare poter essere sostenibile.

3. La seconda lettura della l. cost. 1/2002 indurrebbe invece a ritenere che le modifiche introdotte all'art. 41 Cost. rappresentino, in realtà, semplicemente una delle possibili «applicazioni» delle modifiche che la legge ha parallelamente introdotto all'art. 9 Cost.

Anche in questo caso appaiono due le conseguenze principali della lettura proposta: una positiva, l'altra negativa.

Per un verso, sembrerebbe potersi ritenere che in questo modo verrebbe affermata in senso inequivocabile la posizione dell'art. 9 tra i principi fondamentali dell'ordinamento e, dunque, la relativa posizione di disposizione di per sé sovraordinata rispetto all'art. 41<sup>14</sup>. Inoltre, tale lettura – valorizzando di per sé le modifiche introdotte all'art. 9, a prescindere cioè da quelle che sono state contestualmente apportate all'art. 41 – potrebbe indurre a sostenere che il Parlamento, intervenendo con queste modalità, abbia cercato di accedere ad

12 R. MONTALDO, La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.; una riforma opportuna e necessaria? cit.

13 Come noto, peraltro, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 378/2007, aveva già rilevato che l'ambiente come valore costituzionalmente protetto (e come entità organica complessa) fuoriesce da una visuale esclusivamente 'antropocentrica'. Sul punto ed in particolar modo sulla interpretazione del rapporto tra diritto dell'ambiente ed antropocentrismo, si rinvia alle considerazioni svolte da F. Fracchia nel corso della "Audizione presso la 1a commissione permanente del Senato della Repubblica "Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, Ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione": d.d.l. cost. 83 e conn. (tutela costituzionale dell'ambiente) del 23 settembre 2020", reperibile all'indirizzo: [https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento\\_evento\\_procedura\\_commissione/files/000/199/101/Prof.\\_FRACCHIA.pdf](https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/199/101/Prof._FRACCHIA.pdf), nonché a R. CABAZZI, Dalla "contrapposizione" alla "armonizzazione"? cit. 35 ss.

14 Su questo punto e sulle modifiche apportate all'art. 9 Cost., si vedano, in particolare, le considerazioni di M. CECCHETTI, La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtù (anche) innovativa e molte lacune, cit., nonché L. CASSETTI, Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di "nuovi" equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente? cit.

un'interpretazione della nozione di «ambiente», suscettibile di superare in parte il tradizionale approccio «antropocentrico», approccio che, come detto, apparirebbe invece confermato dalla precedente lettura della l. cost. 1/2002<sup>15</sup>.

Per altro verso, tuttavia, ove si accogliesse la lettura qui proposta, non si può non rilevare che si farebbe più fatica a distinguere il disegno unitario che ha seguito il legislatore nel modificare congiuntamente l'art. 9 e l'art. 41 Cost.: se, infatti, il *fil rouge* che collega le due norme è rappresentato dalla nozione di «ambiente», bisognerebbe interrogarsi non solo sul fatto che la nozione contenuta all'art. 9 coincida con quella dell'art. 41, ma anche sulle ragioni per le quali quest'ultimo non ha riprodotto le locuzioni ulteriori contenute all'art. 9<sup>16</sup>.

Le ricadute non sembrano prive di valore.

Se, infatti, la nozione di ambiente delle due disposizioni dovesse ritenersi coincidente, bisognerebbe, a quel punto, chiedersi per quale ragione il legislatore, una volta modificato l'art. 9, abbia ritenuto di modificare anche l'art. 41; se una tale modifica fosse veramente necessaria o se, viceversa, sarebbe stato più opportuno non intervenire su questa seconda disposizione, anche alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha già in modo chiaro delineato i rapporti tra iniziativa economica e ambiente<sup>17</sup>.

Insomma, questa lettura, come in realtà anche la precedente, non convince, ma per ragioni opposte, ossia: ove la prima lettura induce a ridimensionare la portata innovativa delle modifiche apportate all'art. 9, la seconda, viceversa, porta a considerare di scarsa utilità le modifiche introdotte all'art. 41; una tale interpretazione potrebbe tuttavia rischiare di insinuare addirittura il dubbio che questa disposizione porti a restringere l'ambito di applicazione dell'art. 9, nella misura in cui prevede che l'iniziativa economica privata e pubblica trovi un limite nelle sole finalità ambientali. Infatti, tali finalità potrebbero ritenersi non coincidenti con la tutela della «biodiversità» e degli «ecosistemi», con l'«interesse delle future generazioni» e con la «tutela degli animali», i quali, a quel punto, non fungerebbero da parametro limitativo nella prospettiva dell'art. 41.

Si tratterebbe, tuttavia, in tal caso di una deriva interpretativa inverosimile, il che

---

15 Così accogliendo implicitamente quanto affermato dalla Corte costituzionale nella già richiamata sentenza n. 378/2007. Sulla necessità di abbandonare il «principio antropocentrico», in favore del principio biocentrico o, meglio, del principio ecocentrico, si vedano le riflessioni di P. MADDALENA, *L'ambiente: riflessioni introduttive per una sua tutela giuridica*, in *Ambiente&sviluppo*, n. 6, 2007, nonché le più recenti considerazioni di D. PORENA, *'Ambiente': complessità di una nozione giuridica. i tentativi di offrime una ricostruzione costituzionale emancipata dalla dimensione 'antropocentrica'*, in *Riv. Giur. AmbienteDiritto.it*, 3, 2020, anche con riguardo alla bibliografia ivi richiamata.

16 A tale riguardo, M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, cit., 299 rileva invece che «si tratta ...di preoccupazioni che non colgono nel segno e che, facendo leva su un eccesso di rigorismo linguistico, rischiano di far perdere di vista il senso e la funzione delle proposizioni normative di rango costituzionale».

17 Se non si comprende male, sembra essere proprio questa, in definitiva, la conclusione alla quale giunge L. CASSETTI, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di "nuovi" equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente?* cit., pur se raggiunta attraverso una disamina molto articolata, ove si pone in evidenza il bilanciamento tra i valori in discussione che è stato operato dalla giurisprudenza costituzionale e che deve orientare inevitabilmente l'interprete nella valutazione della riforma costituzionale in discussione.

dimostra come non sia priva di rischi la lettura delle modifiche costituzionali qui presa in considerazione.

4. Fin qui sono state evidenziate le criticità che potrebbero emergere ove si ritenesse di accogliere una delle prime due proposte interpretative della l. cost. 1/2022, sopra ipotizzate.

Resta da considerare l'ultima, la quale muove dalla considerazione che le modifiche introdotte con tale legge diano corpo ad una esigenza di fondo, che dà per presupposta la tutela dell'ambiente – nella accezione polisensa del termine – ma che non coincide di per sé con essa, come invece è dato per assunto nelle precedenti letture interpretative.

In altri termini, l'interpretazione da ultimo considerata parte dall'assunto che, se è vero che le già evidenziate modifiche dell'art. 9 e dell'art. 41 Cost. introducono per la prima volta la materia «ambiente» nella Carta costituzionale, è parimenti vero che la finalità di tali modifiche non si può esaurire in ciò, non solo perché come obiettivo si rivelerebbe ben sterile, ma anche perché, come già evidenziato, non spiegherebbe il motivo per il quale si è ritenuto di intervenire sull'art. 41, essendo in tal caso sufficiente emendare l'art. 9<sup>18</sup>.

L'esigenza di fondo delle modifiche costituzionali in discussione deve essere dunque rinvenuta nel rapporto tra tale disposizione e l'art. 41, senza tuttavia incorrere nelle obiezioni che sono state sollevate in relazione alla prima delle letture interpretative ipotizzate, ossia senza che venga ridimensionata la portata innovativa del nuovo art. 9.

Tale esigenza pare essere rinvenibile in una lettura sistematica dei commi 2 e 3 dell'art. 41, così come emendati dalla l. cost. 1/2022, coniugata con le modifiche introdotte all'art. 9.

Si è detto che i commi dell'art. 41 citati recepiscono l'«ambiente» come limite ulteriore alla iniziativa economica privata (comma 2), ma soprattutto i «fini ambientali» come obiettivo al quale l'attività economica pubblica e privata deve essere indirizzata da parte del legislatore, attraverso l'introduzione di «programmi» e «controlli opportuni» (comma 3)<sup>19</sup>.

Ora, prese di per sé, le modifiche ai commi in esame non sembrano fornire un assetto sistematico diverso da quello già esistente, poiché appaiono introdurre parametri che possono essere considerati di pari valore rispetto a quelli già previsti dalle disposizioni in questione; la differenza, tuttavia, sembra individuabile proprio nel fatto che esse sono state introdotte in parallelo con quelle apportate dalla l. cost. 1/2022 all'art. 9.

Questa circostanza, infatti, pare implicare l'obbligo che vengano coniugate la

---

18 È per tale ragione che la posizione espressa sul punto da R. CABAZZI, Dalla "contrapposizione" alla "armonizzazione"? cit., 60 ss, ove, nel riprendere le argomentazioni di altri autorevoli Autori, rileva come la riforma in esame si configurerebbe come un anello di congiunzione tra le fonti sovranazionali e le fonti interne, pur condivisibile, non sembra tuttavia esaustiva.

19 D. GRIFONI, Il concetto di "utilità ambientale" nell'art. 41 cost. Riflessioni a seguito della Legge costituzionale n. 1/2022., in Riv. Giur. AmbienteDiritto.it, 3, 2020, nonché A. COIANTE, Le "potenzialità concorrenziali nascoste" dell'art. 41 della Costituzione: dal riconoscimento della libertà di iniziativa economica privata all'affermazione del principio della libera concorrenza, in federalismi.it, n. 6/2020.



tutela dell'«ambiente», locuzione da intendersi nel senso di racchiudere tutti i termini contenuti nella nuova formulazione di tale norma, con la necessità che l'iniziativa economica pubblica e privata alla quale fa riferimento l'art. 41 non si ponga in contrasto con tale tutela.

In questa prospettiva, l'iniziativa economica allenta il suo intrinseco collegamento con la dimensione economica, per divenire il parametro di riferimento della tutela dell'«ambiente», in quanto rappresenta la principale attività umana che lo può influenzare: è, cioè, rispetto all'iniziativa economica intesa in tal senso che sorge la necessità di approntare tutti i mezzi possibili al fine di garantire la tutela prospettata all'art. 9 Cost..

Quello che emerge dalla lettura congiunta delle disposizioni modificate dalla l. cost. 1/2022 è che, affinché ciò avvenga, lo Stato è chiamato ad intervenire non in modo estemporaneo, non essendovi più i presupposti che lo consentano: in questa prospettiva, il *trait d'union* che connette le due disposizioni in questione appare allora rinvenibile non tanto nella tutela di per sé dell'«ambiente», quanto nell'esigenza ineludibile di una “programmazione generale dell'iniziativa economica in senso ambientale”<sup>20</sup>.

Tale conclusione consente di valorizzare anche il richiamo che è stato introdotto nel testo dell'art. 9 all'«interesse delle future generazioni», espressione che sottende proprio la necessità che l'utilizzo dell'ambiente – in senso lato – non possa che avvenire in modo programmatico.

Una siffatta lettura delle modifiche introdotte dalla l. cost. 1/2022, del resto, non solo sembra valorizzarle, in quanto ne attribuisce un peso omogeneo, ma, oltretutto, pare in linea con il rispettivo ruolo che l'art. 9 (che, come detto, esprime uno dei principi fondamentali dell'ordinamento), da un lato, e l'art. 41 (che, invece, rappresenta la norma cardine della costituzione economica), dall'altro lato, hanno all'interno della Carta costituzionale.

Proprio in relazione all'art. 41 non si può non notare, poi, come l'esigenza programmatica, che appare discendere dalle modifiche in questione, sembra altresì dare nuova linfa al comma 3 di tale disposizione – la cui portata, come noto, è stata ridimensionata negli ultimi decenni in modo significativo da una parte della dottrina, in conseguenza della dirompente avanzata del diritto europeo<sup>21</sup> – al quale viene

20 Scettici sul punto sembrerebbe invece essere in particolare M. CECCHETTI, La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune, cit., 312, nonché L. CASSETTI, Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di nuovi equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente? cit., 201, la quale osserva come «esistano già (ed abbiano pure avuto l'avallo del giudizio di legittimità costituzionale) soluzioni legislative -di rango statale- in grado di garantire la “funzionalizzazione” (riprendendo l'espressione virgolettata utilizzata dalla Corte nella sentenza appena citata) della iniziativa economica a fini ambientali. Qualora poi la previsione dei fini ambientali nel comma 3 dell'art. 41 Cost. volesse rappresentare una sorta di “manifesto” per affermare il principio della “necessaria integrazione” delle politiche ambientali nella programmazione e nello svolgimento di tutte le attività economico-produttive, nell'ottica di uno sviluppo economico-sociale che tenga davvero conto in ogni suo passo dell'equilibrio dell'ambiente e degli ecosistemi, ben più significativa e pregnante sarebbe stata l'aggiunta di una formula esplicita nell'art.9 Cost. con l'obiettivo di definire metodo e/o procedure per indirizzare tutti i pubblici poteri verso questa fondamentale logica».

21 Ovviamente il riferimento sul punto va a F. MERUSI, Democrazia e autorità indipendenti, Il Mulino, Bologna, 2000. Va peraltro evidenziato come il ruolo della concorrenza nell'art. 41 Cost. è stato interpretato,

implicitamente assegnato un compito fisiologicamente diverso rispetto a quello originario.

In quest'ultima prospettiva appaiono, infatti, senza dubbio particolarmente felici le intuizioni di F. De Leonardis, laddove Egli ha proposto «una nuova lettura “ambientale” dell'art. 41, 3 comma» della Costituzione, facendo leva sul presupposto che, mentre i primi due commi dell'articolo esprimono rispettivamente il concetto dell'economia *brown* o *red* e della *green economy*, il terzo, invece, «può essere accostato alla cd. *blue economy*, ossia la creazione di un sistema economico rispettoso dei dettami dell'economia circolare ossia di una tutela dell'ambiente che indirizza la produzione e che si può sintetizzare nella formula “produci in modo circolare” (approccio olistico e sinergico)»<sup>22</sup>.

E non è un caso che l'Autore, nel leggere le modifiche alla Carta costituzionale che sono state apportate dalla l. cost. 1/2022, rilevi, per l'appunto, come essa si possa giudicare come «una vera e propria rivoluzione destinata a modificare la Costituzione economica del nostro Paese», poiché «si prevede una programmazione di carattere generale e industriale indirizzata e coordinata a fini ambientali»<sup>23</sup>, cogliendo in questo modo quello che sembra il carattere distintivo che caratterizza ed unisce le modifiche di cui si discute.

È chiaro che una tale presa di posizione induce a riconsiderare le tradizionali argomentazioni che sono state svolte nel tempo dalla dottrina sul tema della pianificazione e della programmazione economica<sup>24</sup> ed a rivalutare le riflessioni che sono state condotte quasi settant'anni fa da G. Miele sul punto, nonché, sulle problematiche intrinsecamente connesse al tema più generale dell'intervento pubblico nella economia<sup>25</sup>.

Riflessioni, che appaiono, quanto mai attuali nel contesto attuale, caratterizzato da un rinnovato intervento dello Stato nel campo economico e sociale, come dimostrano

---

come noto, in modo meno dirompente da altra parte della dottrina (cfr. al riguardo le considerazioni di F. CINTIOLI, L'art. 41 della Costituzione tra il paradosso della libertà di concorrenza e il “diritto della crisi”, cit. e, più di recente, le riflessioni di T. GUARNIER, Libertà di iniziativa economica privata e libera concorrenza. cit.).  
22 F. DE LEONARDIS, Il diritto dell'economia circolare e l'art. 41 Cost., in Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente, n. 1/2020.

23 F. DE LEONARDIS, La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni, cit. 789.

24 In relazione al tema della programmazione e della pianificazione, nonché sull'interpretazione dell'art. 41, comma 3 Cost. gli interventi della dottrina sono, come noto, numerosissimi: nel richiamare anche i contributi già citati alla nt. 2, appare tuttavia imprescindibile fare riferimento a M.S. GIANNINI, Pianificazione ad vocem in Enciclopedia del Diritto vol. XXXIII, Milano, 1983, 629. M. CARABBA, Programmazione economica, in Enc. dir., XXXVI, 1987, 1128; V. SPAGNUOLO VIGORITA, L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico, cit., 232 ss., nonché A. PREDIERI Pianificazione e costituzione, Milano, Edizioni di Comunità, 1963. Come noto, la principale e concreta espressione dell'orientamento che ha perorato l'esigenza di una pianificazione generale dell'economia italiana può essere considerata la legge 27 luglio 1967, n. 685, riguardante il “programma economico nazionale per il quinquennio 1966-1970”, sulla quale cfr. A. PREDIERI, P. BARUCCI, M. BARTOLI, G. GIOLI, Il programma economico 1966-70, Giuffrè, Milano, 1967. Per una ricostruzione dello scenario nel quale si è maturata la scelta del testo poi confluito nell'art. 41 Cost., si veda N.G. CEZZI, Liberismo e pianificazione economica nella cultura costituente italiana, in riv. Trim. dir. pubbl., 1, 2018, 155 ss.

25 G. MIELE, Problemi costituzionali e amministrativi della pianificazione economica, in Riv. Trim. dir. pubbl., 1954, 782 ss., sul quale si vedano anche le recenti considerazioni di W. GASPARRI, Giovanni Miele e l'intervento pubblico nell'economia: un giurista keynesiano, in Dir. amm., 1, 2022, 57 ss.

in modo inequivocabile i provvedimenti assunti negli ultimi anni a livello nazionale ed europeo<sup>26</sup>.

Vi è di più.

La lettura della l. cost. 1/2022 qui proposta induce inoltre a ritenere come tale legge non sia in realtà da intendere come un provvedimento volto “solo” ad apportare una modifica delle norme costituzionali, come invece dovrebbe ritenersi ove si accedesse ad una delle due precedenti letture sopra ipotizzate, ma sia da considerare piuttosto alla stregua di una vera e propria riforma trasversale della Carta, poiché si configura, in definitiva, come un intervento sistematico, «rispondente a varie necessità ma soprattutto a esigenze di rinnovamento e di adeguamento ai tempi»<sup>27</sup> ed è proprio questo aspetto di fondo che sembra caratterizzare in modo pacifico le modifiche di cui trattasi.

5. La possibilità di individuare nell’esigenza di programmazione in senso ambientale il filo conduttore che lega le modifiche costituzionali in esame e che da fisionomia al disegno riformatore del legislatore non esaurisce, peraltro, il perimetro di indagine prefissato.

Non si può, infatti, non rilevare come le conclusioni sopra raggiunte pongano, in ogni caso, una serie di interrogativi ulteriori di non agevole risoluzione: quale potrà essere il contenuto di una siffatta programmazione? Come attuarla? Quali i limiti che essa può incontrare?

Il tema dei limiti della programmazione, peraltro, si pone non solo sul piano dei contenuti che essa deve avere, ma anche sul piano temporale: basti pensare alle questioni che sono state sollevate nel giudizio conclusosi con la nota decisione del Bundesverfassungsgericht (BVerfG) del 24 marzo 2021, con la quale è stata dichiarata l’illegittimità costituzionale di alcune disposizioni contenute nella legge federale sui cambiamenti climatici (Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG)) del 12 dicembre 2019, sul presupposto che gli sforzi compiuti dalla Germania nella lotta al cambiamento climatico non fossero sufficienti, in quanto tale legge prevedeva obblighi di riduzione delle emissioni da raggiungere fino al 2030, senza indicare alcuno specifico impegno per il periodo successivo<sup>28</sup>.

26 Sul ruolo dello Stato come, di volta in volta, «finanziatore», «pianificatore», «imprenditore» e «regolatore», si rimanda alle note ricostruzioni svolte in AA.VV. *La nuova Costituzione economica* (a cura di) S. CASSESE, Laterza, Bari, 2012 (V ed.), soprattutto, 22 ss e 322 ss.; sul tema dello Stato finanziatore, si rinvia alla nota opera di D. SERRANI, *Lo stato finanziatore*, Franco Angeli editore, Milano, 1971. Sul tema del ruolo dello Stato nell’economia e sulla imprescindibilità del suo intervento ai fini della innovazione si vedano poi le riflessioni di M. MAZZUCATO, *Lo Stato innovatore*, Laterza, Bari, 2020 (ult. ed.).

27 In questo senso, l’Enciclopedia Treccani individua i tratti caratterizzanti del termine «riforma», che appaiono ben aderenti alle disposizioni contenute nella legge costituzionale in discussione.

28 La decisione è stata commentata da diversi autori: si vedano al riguardo in particolare le considerazioni svolta da R. BIN, *La Corte tedesca e il diritto al clima. Una rivoluzione?* in *lacostituzione.info*, 30 aprile 2021, nonché di G. VIVOLI, *L’insostenibile leggerezza degli obiettivi climatici: come gli impegni assunti dagli Stati vengono presi sul serio*, cit., 24 ss.; M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell’ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, cit., R. MONTALDO, *La neutralità climatica e la libertà di futuro* (bverfg, 24 marzo 2021), in *diritticomparati.it*, 1° luglio 2021; M. CARDUCCI, *Libertà “climaticamente” condizionate e governo del tempo nella sentenza del BVerfG del 24 marzo 2021*, in *lacostituzione.info*, 3 maggio 2021.

La vicenda conclusasi con la decisione citata, in particolare, pone il problema di individuare quale sia la giusta dimensione temporale della programmazione, tema che si pone nell'immediatezza, ad esempio, con riguardo agli impegni che sono stati assunti dal Parlamento italiano nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR): com'è possibile valutare, nel contesto attuale, se sia corretta la traiettoria temporale che è sottesa alle ipotesi di riforma che vengono ivi prospettate, soprattutto, ove tali riforme «implicano una trasformazione sociale e culturale profonda, a partire dagli stili di vita delle persone»?<sup>29</sup>.

Connesso al tema della perimetrazione temporale della «programmazione» risulta, poi, essere quello del ruolo della «innovazione»: la questione che si pone in questo caso è legata al fatto che il livello di conoscenza tecnologica ad oggi raggiunta induce ad assumere decisioni che potrebbero rivelarsi completamente errate tra qualche anno, allorché tuttavia non è detto che vi siano le condizioni per rivedere tali scelte<sup>30</sup>.

Si tratta di un tema, quest'ultimo, che rischia di sollevare considerazioni critiche che risultano paradossalmente opposte rispetto a quelle sopra riferite in relazione all'attuazione delle riforme prospettate nel PNRR: laddove in quest'ultimo caso il problema potrebbe consistere nell'introdurre riforme nel breve periodo, senza considerarne gli effetti a lungo termine, nell'altro caso il problema potrebbe rinvenirsi nel fatto di compiere scelte che si spingono troppo in avanti sul piano temporale, senza essere in possesso delle conoscenze adeguate.

Resta in ogni caso il fatto che l'esigenza di una programmazione generale in senso ambientale delle attività umane ed in specie di quelle economiche, di cui sembra farsi portatrice la l. cost. 1/2022, risulta talmente palpabile da essere ormai ineludibile nella società, pur non potendosi dimenticare come si tratti di un'esigenza che in ogni caso non può essere soddisfatta ignorando altre necessità, perlomeno apparentemente, di pari valore.

D'altra parte, la sola Città di Venezia fornisce numerosi esempi di tali situazioni, che impongono al decisore un complicato bilanciamento dei diversi interessi in gioco, tutti apparentemente meritevoli di tutela, dando priorità a quello ritenuto prevalente nel caso specifico.

Basti pensare alla controversa decisione di installare i pannelli fotovoltaici che alimenteranno le dighe del M.o.S.E., al fine di per renderlo autonomo dal punto di vista energetico, per un'area (complessivamente di tredici ettari) corrispondente alle superfici pavimentate ed alle coperture degli edifici, nelle quali sono presenti gli impianti tecnologici di funzionamento della struttura: decisione che parrebbe avere incontrato il parere contrario della Soprintendenza, sul presupposto che le aree interessate sono soggette a vincolo paesaggistico e dunque, in quanto tali, incompatibili con l'intervento prospettato<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> V MOLASCHI, L'economia circolare nel piano nazionale di ripresa e resilienza, in Riv. Giur. AmbienteDiritto.it, 1, 2022.

<sup>30</sup> Sul tema del rapporto tra tecnologia, innovazione ed esigenze ambientali, si veda in particolare A. FARI', Ambiente e innovazione. Una prospettiva giuridica, in Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente, n. 3/2020.

<sup>31</sup> Sul punto si rimanda alla notizia pubblicata su: <https://nuovavenezia.gelocal.it/veneziana/cronaca/2022/07/20/news/mose-alzato-con-l-energia-solare-arriva-il-no-degli-ambientalisti-1.41583775>, nonché su

O, ancora, alla decisione – tanto repentina, quanto controversa – assunta nei mesi scorsi dal Governo, di precludere alle c.d. “Grandi navi” il transito alle «vie urbane d'acqua Bacino di San Marco, Canale di San Marco e Canale della Giudecca di Venezia», nella consapevolezza dei gravi danni che essa avrebbe arrecato al settore della crocieristica veneziana, tanto da prevedere contestualmente un indennizzo agli operatori coinvolti<sup>32</sup>.

Peraltro, proprio quest'ultima decisione appare emblematica della difficoltà di interpretare correttamente le tutele che l'ordinamento fornisce, se si considera che essa, pur essendo volta pacificamente a risolvere un problema di «sostenibilità ambientale», determinato dal continuo passaggio di navi di dimensioni

[https://www.ansa.it/canale\\_ambiente/notizie/energia/2022/07/20/mose-13-ettari-per-impianto-fotovoltaico-da-12-14-mila-mwh\\_c802a457-70c5-4ef5-b084-a608c7a9061f.html](https://www.ansa.it/canale_ambiente/notizie/energia/2022/07/20/mose-13-ettari-per-impianto-fotovoltaico-da-12-14-mila-mwh_c802a457-70c5-4ef5-b084-a608c7a9061f.html). Il tema del rapporto tra fotovoltaico e tutela del paesaggio si è del resto già posto in altri casi ed è probabile che diverrà ancor più complicato alla luce degli interventi normativi già di recente adottati o che verranno assunti prossimamente: si veda al riguardo S. Crocitto, *La liberalizzazione del fotovoltaico è una minaccia per il paesaggio? prime osservazioni a margine dell'art. 9, co. 1, l. 34/2022*, in Riv. Giur. AmbienteDiritto.it, 3, 2022.

32 Si consideri, infatti, che l'art. 1 d.l. 20 luglio 2022, n. 103, come modificato dalla l. 16 settembre 2021, n. 125, ha previsto, ai commi 3 e ss., che:

«3. È istituito nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili un fondo con una dotazione di euro 35 milioni per l'anno 2021 e di euro 22,5 milioni per l'anno 2022, finalizzato: a) all'erogazione, nel limite complessivo di euro 30 milioni per l'anno 2021, di contributi in favore delle compagnie di navigazione, che, alla data di entrata in vigore del presente decreto, hanno già comunicato l'effettuazione a far data dal 1° agosto 2021 di transiti nelle vie d'acqua di cui al comma 2, in relazione agli eventuali maggiori costi sostenuti per la riprogrammazione delle rotte e per i rimborsi, riconosciuti ai passeggeri che abbiano rinunciato al viaggio per effetto della riprogrammazione delle rotte, qualora non indennizzabili sulla base di eventuali contratti di assicurazione; b) all'erogazione, nel limite complessivo di euro 5 milioni per l'anno 2021 e di euro 22,5 milioni per l'anno 2022, di contributi in favore del gestore del terminal di approdo interessato dal divieto di transito di cui al comma 2 e delle imprese di cui lo stesso si avvale nonché delle imprese dell'indotto e delle attività commerciali collegate.

4. Ove non sia possibile fare ricorso agli strumenti già previsti a legislazione vigente, per il finanziamento di misure di sostegno al reddito dei lavoratori impiegati dal gestore del terminal di approdo di cui alla lettera b) del comma 3, dalle imprese autorizzate ai sensi dell'articolo 16 della legge 28 gennaio 1994, n. 84, titolari di contratti d'appalto di attività comprese, ai sensi dell'articolo 18, comma 7, ultimo periodo, della medesima legge n. 84 del 1994, nel ciclo operativo del citato gestore del terminal di approdo, dalle imprese esercenti i servizi di cui all'articolo 14, comma 1-bis, della medesima legge n. 84 del 1994, dalle imprese titolari di concessione ai sensi dell'articolo 36 del codice della navigazione, dalle imprese autorizzate ad operare ai sensi dell'articolo 68 del medesimo codice, dalle imprese titolari di concessione ai sensi dell'articolo 60 del regolamento per l'esecuzione del codice della navigazione (Navigazione marittima), di cui al decreto del Presidente della Repubblica 15 febbraio 1952, n. 328, dagli esercenti le attività di cui alla legge 4 aprile 1977, n. 135, nonché dagli spedizionieri doganali e dalle imprese operanti nel settore della logistica, la cui attività sia connessa al transito delle navi nelle vie urbane d'acqua di cui al comma 2, il Fondo sociale per occupazione e formazione di cui all'articolo 18, comma 1, lettera a), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, è incrementato di 5 milioni di euro per l'anno 2021 e di 10 milioni di euro per l'anno 2022. Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono definiti i criteri e le modalità di utilizzo delle risorse di cui al presente comma che, in ogni caso, costituiscono limite di spesa.

5. In relazione alle misure di cui al presente articolo, al fine di sostenere l'equilibrio del piano economico finanziario della concessione rilasciata al gestore di cui alla lettera b) del comma 3, la competente Autorità di sistema portuale può procedere, nel rispetto della normativa europea, alla revisione del predetto piano, tenendo conto dei contributi riconosciuti ai sensi della predetta lettera b) del comma 3 e ferma restando la sostenibilità di tale revisione per gli equilibri di bilancio dell'Autorità di sistema portuale. Ove necessario per il riequilibrio, la

particolarmente rilevanti all'interno di un ambiente fragile, qual è quello della laguna di Venezia, ha previsto il divieto di transito a tali navi sulla base di motivi paesaggistici, di dubbia legittimità<sup>33</sup>.

In tale quadro è chiaro come possa sorgere il timore che il legislatore, che è stato sollecitato dalla riforma costituzionale in esame ad intervenire in via ancor più diretta sulle iniziative economiche, sia indotto a giustificare il proprio intervento, ammantandolo di una pretesa necessità generale di perseguire finalità di tutela dell'ambiente.

La probabile conseguenza di ciò è che, a maggior ragione, risulterà particolarmente delicato il compito che verranno chiamate a svolgere la Corte

---

revisione della concessione può prevedere la proroga della sua durata, la riduzione, rateizzazione o rimodulazione del canone concessorio, nonché, in deroga all'articolo 18, comma 7, della legge 28 gennaio 1994, n. 84, l'affidamento della gestione dei punti di attracco temporanei di cui all'articolo 2, comma 1, lettera a).

6. Con decreto del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro del turismo, da adottare entro quarantacinque giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono stabilite le modalità per l'erogazione dei contributi di cui al comma 3. Il decreto di cui al presente comma tiene conto anche dei costi cessanti e dei minori costi di esercizio.

7. Agli oneri derivanti dai commi 3 e 4 del presente articolo, pari a 40 milioni di euro per l'anno 2021 e a 32,5 milioni di euro per l'anno 2022, si provvede ai sensi dell'articolo 5».

33 Il comma 1 dell'art. 1 d.l. 20 luglio 2022, n. 103/2021, come modificato dalla l. 125/2021, ha previsto che «al fine di assicurare l'integrità, il decoro e la sicurezza delle vie d'acqua dichiarate monumento nazionale o riconosciute di interesse culturale ai sensi degli articoli 10 e 12 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, le misure di tutela e le prescrizioni concernenti gli usi non compatibili possono comprendere anche limitazioni e divieto del transito di navi con specifiche caratteristiche, riferite alla stazza lorda, alla lunghezza dello scafo, all'altezza di costruzione e alle emissioni di sostanze inquinanti».

2. Le vie urbane d'acqua Bacino di San Marco, Canale di San Marco e Canale della Giudecca di Venezia sono dichiarate monumento nazionale.

In dette vie d'acqua, a decorrere dal 1° agosto 2021 è vietato il transito di navi aventi almeno una delle seguenti caratteristiche:

- a) stazza lorda superiore a 25.000 GT;
- b) lunghezza dello scafo al galleggiamento superiore a 180 metri;
- c) altezza dalla linea di galleggiamento (air draft) superiore a 35 metri, con esclusione delle navi a propulsione mista vela - motore;
- d) impiego di combustibile in manovra con contenuto di zolfo uguale o superiore allo 0.1 per cento.

3. E' istituito nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili un fondo con una dotazione di euro 35 milioni per l'anno 2021 e di euro 22,5 milioni per l'anno 2022, finalizzato:

a) all'erogazione, nel limite complessivo di euro 30 milioni per l'anno 2021, di contributi in favore delle compagnie di navigazione, che, alla data di entrata in vigore del presente decreto, hanno già comunicato l'effettuazione a far data dal 1° agosto 2021 di transiti nelle vie d'acqua di cui al comma 2, in relazione agli eventuali maggiori costi sostenuti per la riprogrammazione delle rotte e per i rimborsi, riconosciuti ai passeggeri che abbiano rinunciato al viaggio per effetto della riprogrammazione delle rotte, qualora non indennizzabili sulla base di eventuali contratti di assicurazione;

b) all'erogazione, nel limite complessivo di euro 5 milioni per l'anno 2021 e di euro 22,5 milioni per l'anno 2022, di contributi in favore del gestore del terminal di approdo interessato dal divieto di transito di cui al comma 2 e delle imprese di cui lo stesso si avvale nonché delle imprese dell'indotto e delle attività commerciali collegate.

4. Ove non sia possibile fare ricorso agli strumenti già previsti a legislazione vigente, per il finanziamento di misure di sostegno al reddito dei lavoratori impiegati dal gestore del terminal di approdo di cui alla lettera b) del comma 3, dalle imprese autorizzate ai sensi dell'articolo 16 della legge 28 gennaio 1994, n. 84, titolari di contratti d'appalto di attività comprese, ai sensi dell'articolo 18, comma 7, ultimo periodo, della medesima legge n. 84 del 1994, nel ciclo operativo del citato gestore del terminal di approdo, dalle imprese esercenti i servizi di cui all'articolo 14, comma 1-bis, della medesima legge n. 84 del 1994, dalle imprese titolari di concessione ai

costituzionale e le altre corti nazionali nell'interpretare i provvedimenti adottati sulla base delle norme costituzionali considerate.

Appare infine opportuno svolgere un'ultima considerazione.

L'esigenza di programmazione generale dell'attività (economica) dell'uomo in funzione della tutela dell'ambiente, che la riforma costituzionale in questione sembra voler soddisfare, per un verso, appare rispondente a quell'atteggiamento di moralità al quale risulta ormai imprescindibile aspirare, per trovare una soluzione alla «tragedia dei *commons*», teorizzata da G. Hardin<sup>34</sup>, per altro verso, induce invece a ritenere che il legislatore nazionale, pur conservando un appiglio "antropocentrico" nelle modifiche apportate agli artt. 9 e 41 Cost., abbia quasi voluto cedere il passo ad un diverso approccio nel quale è la natura ad assumere il ruolo di protagonista e l'uomo quello del comprimario<sup>35</sup>.

In ciò non sembra fuor d'opera accostare tale situazione alla celebre tela di R. Magritte, "La Magia nera", ove la donna ivi ritratta, trascolorando, appare blu come il cielo ed il mare ritratti alle sue spalle, nella parte superiore del corpo, mentre la parte inferiore è ancora colore della carne, dando così l'impressione che la trasformazione non si sia ancora definitivamente realizzata, ma agli occhi dell'osservatore il processo appaia ormai irreversibile.

sensi dell'articolo 36 del codice della navigazione, dalle imprese autorizzate ad operare ai sensi dell'articolo 68 del medesimo codice, dalle imprese titolari di concessione ai sensi dell'articolo 60 del regolamento per l'esecuzione del codice della navigazione (Navigazione marittima), di cui al decreto del Presidente della Repubblica 15 febbraio 1952, n. 328, dagli esercenti le attività di cui alla legge 4 aprile 1977, n. 135, nonché dagli spedizionieri doganali e dalle imprese operanti nel settore della logistica, la cui attività sia connessa al transito delle navi nelle vie urbane d'acqua di cui al comma 2, il Fondo sociale per occupazione e formazione di cui all'articolo 18, comma 1, lettera a), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, è incrementato di 5 milioni di euro per l'anno 2021 e di 10 milioni di euro per l'anno 2022. Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono definiti i criteri e le modalità di utilizzo delle risorse di cui al presente comma che, in ogni caso, costituiscono limite di spesa.

5. In relazione alle misure di cui al presente articolo, al fine di sostenere l'equilibrio del piano economico finanziario della concessione rilasciata al gestore di cui alla lettera b) del comma 3, la competente Autorità di sistema portuale può procedere, nel rispetto della normativa europea, alla revisione del predetto piano, tenendo conto dei contributi riconosciuti ai sensi della predetta lettera b) del comma 3 e ferma restando la sostenibilità di tale revisione per gli equilibri di bilancio dell'Autorità di sistema portuale. Ove necessario per il riequilibrio, la revisione della concessione può prevedere la proroga della sua durata, la riduzione, rateizzazione o rimodulazione del canone concessorio, nonché, in deroga all'articolo 18, comma 7, della legge 28 gennaio 1994, n. 84, l'affidamento della gestione dei punti di attracco temporanei di cui all'articolo 2, comma 1, lettera a).

6. Con decreto del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro del turismo, da adottare entro quarantacinque giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono stabilite le modalità per l'erogazione dei contributi di cui al comma 3. Il decreto di cui al presente comma tiene conto anche dei costi cessanti e dei minori costi di esercizio.

7. Agli oneri derivanti dai commi 3 e 4 del presente articolo, pari a 40 milioni di euro per l'anno 2021 e a 32,5 milioni di euro per l'anno 2022, si provvede ai sensi dell'articolo 5».

34 G. HARDIN, *The tragedy of the Commons*, in *Science*, New Series, v. 162, n. 3859, 1968, 1243 e ss, reperibile su JSTOR archive ([www.jstor.org](http://www.jstor.org)): «therein is the tragedy. Each man is locked into a system that compels him to increase his herd without limit- in a word that is limited. Ruin is the destination toward which all men rush, each pursuing his own best interest in a society that believes in the freedom of the commons. Freedom in a commons brings ruin to all». Su tali tematiche, imprescindibile è altresì, tra gli altri, il notissimo saggio di H. JONAS, *Il principio responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*, Einaudi, Torino, 2009.

35 Al riguardo si rimanda alle considerazioni svolte da G. DEMURO, *I diritti della Natura*, cit.

