

#### DIREZIONE DELLA COLLANA

Antonio Barone  
Maurizio Cafagno  
Gian Franco Cartei  
Marcello Cecchetti  
Francesco de Leonardis  
Ruggiero Dipace  
Marina D'Orsogna  
Fabrizio Fracchia  
Maria Alessandra Sandulli



Euro 16,00



2

LA RIFORMA COSTITUZIONALE  
IN MATERIA DI TUTELA DELL'AMBIENTE



 **AIDAMBIENTE**  
COLLANA

## LA RIFORMA COSTITUZIONALE IN MATERIA DI TUTELA DELL'AMBIENTE

Atti del Convegno  
28 gennaio 2022

Editoriale Scientifica

**AIDAMBIENTE** è l'Associazione Italiana di Diritto dell'Ambiente. Fondata nel 2015, essa riunisce oltre cento professori universitari e studiosi – italiani e stranieri – di materie giuridiche e tecniche collegate al diritto dell'ambiente, con lo scopo di promuovere argomenti, problemi e temi connessi a tale ambito. L'Associazione si propone di collaborare e di organizzare iniziative comuni, in particolare con le università italiane e straniere, con le amministrazioni pubbliche nonché con soggetti pubblici e privati interessati agli studi in materia ambientale.

Tra le attività promosse, l'Associazione ha istituito la presente Collana che raccoglie studi e riflessioni sui temi ambientali.

#### COMPOSIZIONE DEGLI ORGANI

Presidente  
**Francesco de Leonardis**

Consiglio Direttivo  
**Antonio Barone**  
**Marcello Cecchetti**  
**Ruggiero Dipace**  
**Marina D'Orsogna**

[www.aidambiente.it](http://www.aidambiente.it)

**AIDA** AMBIENTE  
COLLANA

DIREZIONE DELLA COLLANA

*Antonio Barone*

*Maurizio Cafagno*

*Gian Franco Cartei*

*Marcello Cecchetti*

*Francesco de Leonardis*

*Ruggiero Dipace*

*Marina D'Orsogna*

*Fabrizio Fracchia*

*Maria Alessandra Sandulli*

LA RIFORMA COSTITUZIONALE  
IN MATERIA DI  
TUTELA DELL'AMBIENTE

Atti del Convegno  
28 gennaio 2022

EDITORIALE SCIENTIFICA  
NAPOLI

*Tutti i diritti sono riservati*

© 2022 Editoriale Scientifica srl

Via San Biagio dei Librai 39

Palazzo Marigliano

80138 Napoli

[www.editorialescientifica.com](http://www.editorialescientifica.com)

[info@editorialescientifica.com](mailto:info@editorialescientifica.com)

ISBN 979-12-5976-417-1

## INDICE

Presentazione del volume di <i>Francesco de Leonardis</i>	7
Introduzione. <i>La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente nella memoria di Beniamino Caravita di Toritto</i> di <i>Marcello Cecchetti</i>	9
FRANCESCO DE LEONARDIS <i>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</i>	49
RAFFAELE BIFULCO <i>La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive</i>	69
ANDREA MORRONE <i>L'«ambiente» nella Costituzione. Premesse di un nuovo «contratto sociale»</i>	91
FABRIZIO FRACCHIA <i>L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"</i>	123
LUISA CASSETTI <i>La riforma dell'art. 41 della Costituzione: modello economico e tutela dell'ambiente</i>	141
BERNARDO GIORGIO MATTARELLA <i>Le nuove previsioni dell'articolo 41 della Costituzione in materia di ambiente</i>	165
MARGHERITA RAMAJOLI <i>Attività economiche, poteri pubblici e tutela dell'ambiente nel nuovo art. 41 della Costituzione</i>	169

EDOARDO CHITI <i>In motu. L'unione europea e la trasformazione della costruzione giuridica della sostenibilità</i>	183
ARISTIDE POLICE <i>Il diritto costituzionale dell'ambiente in Europa. Discorrendo con Edoardo Chiti e Massimo Monteduro</i>	211
MASSIMO MONTEDURO <i>Riflessioni sulla 'primazia ecologica' nel moto del diritto europeo (anche alla luce della riforma costituzionale italiana in materia ambientale)</i>	221
<i>Notizie sugli Autori</i>	261

RIFLESSIONI SULLA 'PRIMAZIA ECOLOGICA'  
NEL MOTO DEL DIRITTO EUROPEO  
(ANCHE ALLA LUCE DELLA RIFORMA COSTITUZIONALE  
ITALIANA IN MATERIA AMBIENTALE)\*

*Massimo Monteduro\*\**

SOMMARIO: 1. Alcune questioni e ipotesi di lavoro prospettate dalla relazione di Edoardo Chiti. – 2. La matrice complessa rappresentata dalla tutela della vita: dimensione esistenziale (minima) e dimensione qualitativa (espansiva). – 3. Crisi ed emergenza ecologica correlata al superamento dei «limiti planetari»: l'emergere nell'ordinamento europeo della consapevolezza di una «minaccia esistenziale». – 4. L'«ambiente» nel testo dei Trattati e della Carta dei diritti fondamentali UE: un confronto con il testo delle costituzioni dei Paesi dell'Unione. – 5. Il lessico delle fonti del diritto ambientale: *stat rosa pristina nomine?* – 6. Riflessioni a prima lettura sulla portata della recente riforma della Costituzione italiana di cui alla l. cost. 1/2022: considerazioni in prospettiva.

1. *Alcune questioni e ipotesi di lavoro prospettate dalla relazione di Edoardo Chiti*

Sono onorato di essere stato invitato dagli organizzatori a partecipare a questo Convegno, dedicato al ricordo di un Maestro il cui pensiero, luminoso e fecondo, è destinato a restare nel futuro una stella polare, una fonte di ispirazione imprescindibile per chiunque studi il diritto dell'ambiente. E sono onorato e felice, altresì, di avere l'opportunità di svolgere alcune riflessioni come *discussant* rispetto alla relazione di Edoardo Chiti, di grande respiro e fortemente innovativa nelle tesi proposte.

Di seguito proverò ad evidenziarne alcuni passaggi-chiave, a beneficio della successiva discussione, sperando di non fare torto, con questa mia personale sintesi, alla complessità del pensiero del relatore.

\* Testo, parzialmente rielaborato ed ampliato, dell'intervento svolto il 28 gennaio 2022 nell'ambito del Convegno Annuale di AIDAMBIENTE "La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente - Giornata in memoria di Beniamino Caravita di Toritto", presso l'Università L.U.I.S.S. Guido Carli, nell'ambito della Sessione III "Il diritto costituzionale dell'ambiente in Europa" (Relatore: Edoardo Chiti - *Discussants*: Aristide Police; Massimo Monteduro).

\*\* *Associato di diritto amministrativo presso l'Università del Salento.*

Dalla lettura del denso e incisivo testo di Edoardo Chiti ritengo che possano enuclearsi, tra numerosi altri, almeno tre interrogativi di particolare rilievo:

1] Il Green Deal UE<sup>1</sup> può avere una portata *trasformativa* rispetto alla *costituzione economica europea*?

<sup>1</sup> Il *Green Deal* europeo, inaugurato dall'omonima Comunicazione della Commissione UE COM(2019) 640 final dell'11 dicembre 2019, è assurto a formula di sintesi che contrassegna un imponente *corpus iuris* tuttora in divenire, articolato in una pluralità di atti fondamentali di *hard law* e di *soft law* adottati dal 2019 in poi. Tra essi, senza alcuna pretesa di completezza, basti citare:

- il pacchetto *NextGenerationEU* (NGEU), a cui pertiene tra l'altro il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (*Recovery and Resilience Facility* - RRF, Regolamento UE 2021/241);

- il pacchetto di misure "Pronti per il 55%" (*Fit for 55*), che includerà anche la creazione di un Fondo Sociale per il Clima, Piani Sociali per il Clima di ciascuno Stato membro, etc.;

- la Legge europea sul clima (*Climate Law*, Regolamento UE 2021/1119), che trasforma l'impegno politico del *Green Deal* europeo per la neutralità climatica UE entro il 2050 in obbligo vincolante, e prevede che entro il 2030 le emissioni di gas a effetto serra (GHG) debbano ridursi di almeno il 55% rispetto ai livelli del 1990;

- il Patto europeo per il clima;
- il Piano degli obiettivi climatici 2030;
- la Nuova strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici;
- il Meccanismo per una transizione giusta, che prevede la creazione di un Fondo per una transizione giusta (*Just Transition Fund*, JTF);

- il Regolamento (UE) 2020/852 sulla cd. tassonomia degli investimenti ecosostenibili e gli atti delegati ad esso correlati;

- la Strategia industriale europea;
- il Piano d'azione per l'economia circolare;
- il Nuovo Bauhaus europeo;
- la Strategia "Dal produttore al consumatore" sui sistemi alimentari sostenibili;
- la Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030 e l'ambiziosa recente proposta della Commissione, nel 2022, di un Regolamento sul ripristino della natura (*Restoration Law*);

- le Strategie dell'UE per l'integrazione dei sistemi energetici e per l'idrogeno;
- la Strategia per una mobilità sostenibile e intelligente;
- la Strategia "Ondata di ristrutturazioni";
- la Strategia sul metano;
- la Strategia in materia di sostanze chimiche per la sostenibilità;
- la Strategia dell'UE per le energie rinnovabili offshore;
- il Piano d'azione per l'agricoltura biologica;
- il Piano d'azione "Azzerare l'inquinamento atmosferico, idrico e del suolo";
- la nuova Strategia dell'UE per le foreste per il 2030;
- il nuovo approccio per un'economia blu sostenibile;
- le Conclusioni del Consiglio sull'azione della protezione civile in materia di cambiamenti climatici;

2] L'introduzione di un *nuovo* obiettivo di policy-making da parte del Green Deal, ossia quello della *sostenibilità degli ecosistemi* o *salute degli ecosistemi*, segna giuridicamente una direzione diversa rispetto al principio dello sviluppo sostenibile?

3] Può emergere un *conflitto* tra questo nuovo obiettivo del Green Deal e il principio dello sviluppo sostenibile inteso nella sua classica concezione?

Dalla relazione di Chiti può evincersi una risposta sostanzialmente positiva a tutte e tre le questioni, sia pur con opportune problematizzazioni.

Circa la questione *sub* 1], il Green Deal viene proposto nella relazione come «forza trasformatrice», «forza potenzialmente destabilizzante» della costituzione economica europea, in quanto esso «non si presenta, almeno per il momento, come un progetto regolatorio in grado di articolare e sviluppare il quadro costituzionale europeo, agendo in armonia con la sua trama di fondo», bensì come un generatore di potenziali «conflitti giuridici» che metterebbero fortemente alla prova la «capacità di tenuta dell'attuale costruzione del sistema giuridico e la sua resistenza al cambiamento».

Secondo Chiti, il Green Deal «sottopone a torsioni significative» la costituzione economica europea nelle sue varie componenti, in quanto è portatore di una nuova prospettiva in grado di determinare «mutamenti [...] su alcuni concetti portanti dell'ordinamento politico e giuridico dell'Unione e dei suoi Stati membri: è il caso, ad esempio, dei concetti di proprietà, sovranità e potere pubblico», e di innescare così, per il futuro, un «dinamismo» che «non si svolge solo sulla superficie, ma tocca gli stessi fondamenti dell'ordinamento». In generale, dovrebbe riconoscersi che il Green Deal «sta introducendo nell'ordinamento giuridico europeo finalità [...] sostanzialmente diverse rispetto agli obiettivi più tradizionali della costituzione economica».

Circa la questione *sub* 2], secondo Chiti il Green Deal (e soprattutto

- la strategia *REPowerEU*;
- la Comunicazione sui cicli del carbonio sostenibili;
- la nuova Strategia UE per il suolo, ancora in fase di proposta;
- la creazione di obbligazioni verdi europee o "EuGBs" (*European Green Bonds*), anch'essa ancora in fase di proposta, etc.;
- l'Ottavo Programma di Azione per l'Ambiente fino al 2030 (Decisione UE 2022/591).

la Strategia europea per la biodiversità) pone al centro la «sostenibilità o salute degli ecosistemi» e la «integrità ecologica».

Si tratta di concetti che il diritto europeo non inventa, ma importa, mutuandoli da un dominio extra-giuridico, quello dell'ecologia: in particolare, come nota Chiti, vengono interiorizzati dal diritto «i presupposti fondamentali dell'ecologia degli ecosistemi», alla luce della prospettiva-chiave dell'ecologia secondo cui le «vite» degli esseri umani, «*nelle loro diverse dimensioni*, individuale, sociale ed economica», sono collocate non all'esterno ma «*all'interno* di una varietà di ecosistemi», onde la «salute» degli ecosistemi medesimi «è essenziale tanto per la salute umana quanto per le attività economiche»<sup>2</sup>.

Diviene giuridicamente baricentrica, dunque, la «natura», oggetto di doveri inderogabili di «protezione», per un verso, e di «ripristino», per altro verso.

Il punto cruciale del ragionamento di Chiti è che il Green Deal disciude un criterio ordinante nuovo nel bilanciamento degli interessi: quello della «*primazia ecologica*»<sup>3</sup>.

Primazia in un senso chiaro, specifico, inequivoco: quello di prevalenza, priorità, maggior peso; ciò significa, come osserva Chiti andando al nucleo del Green Deal europeo, che «*nel caso di conflitto* tra integrità degli ecosistemi ed esigenze sociali ed economiche, la prima *prevalga* sulle seconde, perché risponde a parametri che solo la scienza può individuare e ai quali non si può rinunciare senza compromettere la stessa integrità degli ecosistemi», il che «*riduce lo spazio del possibile bilanciamento tra interessi economici, ambientali e sociali*, che sta invece alla base dell'attuale costruzione dello sviluppo sostenibile nell'ordinamento europeo, e *riconosce la prevalenza dei limiti ecologici sulle esigenze sociali ed economiche*»; ciò «presuppone che la salute degli ecosistemi *prevalga* sulle esigenze sociali ed economiche», onde «la *ratio* della primazia della sostenibilità degli ecosistemi» consisterebbe esattamente nel «riconoscimento che l'esigenza della integrità degli ecosistemi *prevalga su esigenze sociali ed economiche eventualmente confliggenti*»<sup>4</sup>.

Sarebbero molte le conferme del diritto positivo in questa direzione: dall'imposizione come obiettivo inderogabile della «neutralità» climatica

<sup>2</sup> Nelle citazioni dalla relazione di Edoardo Chiti riportate nel testo, i corsivi in enfasi sono miei.

<sup>3</sup> Corsivi miei.

<sup>4</sup> Corsivi miei.

(da conseguire entro il 2050 con progressi irreversibili), al principio-obiettivo «non nuocere», specificato dai più recenti atti normativi europei (in particolare dal Regolamento (UE) 2020/852 sulla cd. tassonomia) come «non arrecare un danno significativo», o DNSH nell'acronimo inglese.

Secondo Chiti, la sostenibilità/salute degli ecosistemi, nella prospettiva della primazia ecologica, rappresenta un concetto «irriducibilmente diverso» rispetto «alle tradizionali ragioni dello sviluppo sostenibile». Ciò perché il principio dello sviluppo sostenibile muove dal mercato e cerca, operando all'interno di esso, una composizione equilibrata tra interessi economici, sociali e ambientali, mentre la salute degli ecosistemi precede il mercato, lo fonda, è un presupposto esterno alla struttura del mercato e, dunque, ne limita le dinamiche in maniera non transigibile.

Circa la questione *sub* 3], Chiti rimarca che la primazia ecologica, che connota la sostenibilità/salute degli ecosistemi, può «entrare in conflitto» con la classica concezione dello sviluppo sostenibile perché è, in ultima analisi, «alternativa» ad esso.

Personalmente concordo, ma con una postilla: questa osservazione è certamente esatta se si assume il principio dello sviluppo sostenibile nella sua accezione – per così dire – ‘classica’, quella che effettivamente è stata recepita dal diritto europeo fino al Green Deal, ossia l'impostazione fondata sullo schema di una tendenziale *equiordinazione* tra interessi economici, sociali e ambientali; così inteso, lo sviluppo sostenibile si traduce in un «continuo e vicendevole bilanciamento» e una «integrazione reciproca» tra i tre ordini di interessi; nel prisma dello sviluppo sostenibile tradizionalmente concepito, insomma, non si potrebbe mai ritenere che i valori di tutela ambientale «siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto», né si potrebbe mai affermare che essi abbiano «la prevalenza assoluta sugli altri» (traggo le citazioni dalla celeberrima sentenza “Ilva” della Corte costituzionale n. 85/2013, sebbene quest'ultima non menzioni esplicitamente lo sviluppo sostenibile). A conclusioni parzialmente differenti si potrebbe giungere, forse, adottando una diversa interpretazione del principio dello sviluppo sostenibile<sup>5</sup>, ad esempio

<sup>5</sup> Il principio dello sviluppo sostenibile è, dalle diverse opinioni dottrinali, concepito ora in senso sostanziale, ora in senso procedurale; ora come principio meramente programmatico rivolto al solo legislatore, ora come principio direttamente conformante anche l'attività giurisdizionale e amministrativa, e per alcuni la stessa autonomia privata; ora secondo il modello della sostenibilità ‘debole’, ora nella versione

– secondo una linea di pensiero ad oggi minoritaria in dottrina – valo-

‘forte’: per una panoramica e un’ampia bibliografia sulle diverse posizioni, senza alcuna pretesa di esaustività in una letteratura fluviale, cfr. nella letteratura in lingua straniera: L.A. AVILÉS, *Sustainable Development and the Legal Protection of the Environment in Europe*, in *Sustainable Development Law & Policy*, Vol. 12, Issue 3, 2012, 29 ss.; C. VOIGT, *The Principle of Sustainable Development: Integration and Ecological Integrity*, in ID. (ed.), *Rule of Law for Nature: New Dimensions and Ideas in Environmental Law*, Cambridge, 2013, 146 ss.; J.C. DERNBACH, F. CHEEVER, *Sustainable Development and Its Discontents*, in *Transnational Environmental Law*, Vol. 4, Issue 2, 2015, 247 ss.; R.F. CAMPUSANO DROGUETT, F. CONTRERAS ARCE, *El concepto de desarrollo sustentable en la doctrina y en la práctica de tribunales nacionales*, in *Revista Actualidad Jurídica*, n° 31, 2015, 118 ss.; J. VERSCHUUREN, *The Growing Significance of the Principle of Sustainable Development as a Legal Norm*, in D. FISHER (ed.), *Research Handbook on Fundamental Concepts of Environmental Law*, Cheltenham, 2016, 276 ss.; K. BOSSELMANN, *The Principle of Sustainability. Transforming Law and Governance*, 2<sup>nd</sup> ed., Abingdon, Oxon, 2017; ID., *Sustainable Development Law*, in E. TECHERA, J. LINDLEY, K. N. SCOTT, A. TELESITSKY (eds.), *Routledge Handbook of International Environmental Law*, 2<sup>nd</sup> ed., London, 2020, 30 ss.; M. KENIG-WITKOWSKA, *The Concept of Sustainable Development in the European Union Policy and Law*, in *Journal of Comparative Urban Law and Policy*, Vol. 1, Issue 1, 2017, Article 6; J.W. MOYSÉS ETCHEZAR, B. CHECHI BIORCHI, *Desenvolvimento sustentável: uma análise da perspectiva de garantia para gerações futuras*, in *Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos*, Vol. 11, n. 1, 2018, 142 ss.; J. THEYS, *Le développement durable face à sa crise : un concept menacé, sous-exploité ou dépassé ?*, in *Développement durable et territoires*, Vol. 11, n° 2, 2020; S. BABA (dir.), *Trente idées reçues sur le développement durable*, Montréal, 2021; M. LUDWIGS, J. H. M. CICERI, *Derecho administrativo y desarrollo sostenible. Verwaltungsrecht und nachhaltige Entwicklung*, Würzburg, 2021; I. PEARCE, *Teoria Geral e Princípio do Desenvolvimento Sustentável: Conciliando Desenvolvimento, Ambiente e Justiça*, Porto Alegre, 2022; F. FLIPO, *Le développement durable et ses critiques. Vers une transition sociale et écologique ?*, Paris, 2022. Nella letteratura in lingua italiana, per diverse prospettive dai punti di osservazione del diritto internazionale, europeo, costituzionale, amministrativo e civile: F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell’altro tra protezione dell’ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010; ID., *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 0/2010, 13 ss.; ID., *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell’ambiente*, 5<sup>a</sup> ed., Torino, 2021, 181 ss.; A. MAESTRONI, *La dimensione solidaristica dello sviluppo sostenibile: dal quadro sovranazionale alle decisioni della Corte Costituzionale*, Milano, 2012; C. VIDETTA, *Lo sviluppo sostenibile. Dal diritto internazionale al diritto interno*, in R. FERRARA, C.E. GALLO (a cura di), *Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, vol. I del *Trattato di diritto dell’ambiente* diretto da R. Ferrara e M.A. Sandulli, Milano, 2014, 221 ss.; S. LANDINI, *Clausole di sostenibilità nei contratti tra privati. Problemi e riflessioni*, in *Dir. pubbl.*, 2015, 611 ss.; E. FREDIANI, *Il paradigma trasversale dello sviluppo sostenibile*, in *Dir. econ.*, 2015, 49 ss.; ID., *Lo sviluppo sostenibile: da ossimoro a diritto umano*, in *Quad. cost.*, 2017, 626 ss.; M. PENNASILICO, *Sviluppo sostenibile, legalità costituzionale e analisi «ecologica» del contratto*, in *Persona e mercato*, 2015, 37 ss.; ID., *La “sostenibilità ambientale” nella dimensione civil-costituzionale: verso un diritto dello “sviluppo umano ed ecologico”*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 3/2020, 4 ss.; ID., *Economia circolare e diritto: ripensare la “sostenibilità”*, in *Persona e mercato*, 2021, 711

rizzando maggiormente le potenzialità tuttora inesprese nel sintagma «*prioritaria considerazione*», su cui si impernia il testo dell'art. 3-*quater* del d.lgs. 152/2006<sup>6</sup>.

ss.; D. PORENA, *Il «rango» del principio dello sviluppo sostenibile nella gerarchia delle fonti del diritto: norme pattizie, consuetudini internazionali ed art. 10 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 15/2016; ID., *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2017; ID., *Il principio di sostenibilità. "Giuridicizzazione" e progressiva espansione nei sistemi giuridici contemporanei e nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *ambientediritto.it*, 4/2020, 419 ss.; M. ANTONIOLI, *Sviluppo sostenibile e giudice amministrativo tra tutela ambientale e governo del territorio*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2019, 201 ss.; A. GALLETI, *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto ambientale dell'Unione europea*, in *Riv. coop. giur. int.*, 2019, 114 ss.; M. MONTINI, *L'interazione tra gli SDGs ed il principio dello sviluppo sostenibile per l'attuazione del diritto internazionale dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, n. 9/2019; V. CAPPELLI, *Contratto e principio dello sviluppo sostenibile. Il caso degli Energy Performance Contracts*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 3/2019, 18 ss.; E. SCOTTI, *Poteri pubblici, sviluppo sostenibile ed economia circolare*, in *Dir. econ.*, 2019, 493 ss.; A. BUONFRATE, *I principi del nuovo diritto dello sviluppo sostenibile. La complessità assiologica del sistema di tutela ambientale conformato agli obiettivi di Agenda 2030 e del Green Deal europeo*, Padova, 2020; G. ROSSI, *Dallo sviluppo sostenibile all'ambiente per lo sviluppo*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 1/2020, 4 ss.; S. PEDRABISSI, *Sviluppo sostenibile: l'evoluzione giuridica di un concetto mai definito*, in *Revista Ibérica Do Direito*, 2021, 133 ss.; M. GIORGIANNI, *Il contratto «sostenibile». Riflessioni attorno a una categoria controversa*, in *Comparazione e diritto civile*, 2021, 755 ss.; M. CIAN, *Principi dell'ordinamento giuridico-economico e sviluppo sostenibile in Italia e Austria*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2022, 100 ss. In ogni caso, vi è una significativa (seppur non unanime) convergenza tra molti autori – ed è questa che, nel testo, si intende come la concezione 'classica' del principio dello sviluppo sostenibile – circa il fatto che lo sviluppo sostenibile dovrebbe consentire di *bilanciare, conciliare ed equilibrare, nelle dimensioni intragenerazionale (nello spazio) e intergenerazionale (nel tempo)*, almeno *tre ordini di valori fondamentali: sviluppo economico; equità sociale; tutela ambientale*. Si tratta del noto modello fondato sull'equiordinazione dei tre pilastri (ambientale, sociale, economico) e sull'idea di intersezione/bilanciamento tra i tre corrispondenti ordini di interessi.

<sup>6</sup> L'aggettivo «prioritaria», secondo questa interpretazione tuttora minoritaria in dottrina, indica una precedenza/prevalenza/preminenza che è logica ed ecologica, prima che giuridica: richiama cioè l'idea di presupposto, di premessa indispensabile, di precondizione. L'interesse prevalente, in caso di conflitto che non sia suscettibile di essere composto con le ordinarie strategie di bilanciamento, non può che essere quello alla difesa della vita nella dimensione ecologica, in quanto si tratta della precondizione logica e materiale indefettibile per la perpetuazione della vita nelle dimensioni sociale ed economica, dato che il collasso delle condizioni che garantiscono la vita umana in senso bio-ecologico determinerebbe, inesorabilmente, il collasso di qualsiasi società ed economia, privando di esistenza e quindi di senso ogni discorso riferito ai relativi ordini di interessi. Si consenta il rinvio, sul punto, per questa tesi e per indicazioni bibliografiche, a M. MONTEDURO - S. TOMMASI, *Paradigmi giuridici di realizzazione*

Come sottolinea Chiti, la primazia ecologica che oggi emerge dal Green Deal «ammette la possibilità che *occorra scegliere* tra la salute degli ecosistemi e la sostenibilità dello sviluppo e presuppone che, in questi casi, la prima debba *prevalere* sulla seconda»<sup>7</sup>. Mi permetto di chiosare che ciò introdurrebbe nel diritto europeo uno schema di tendenziale – o almeno possibile – *sovraordinazione* dell'integrità ecologica rispetto al funzionamento del mercato: sovraordinazione che, a mio giudizio, deriverebbe non tanto dall'assiomatizzazione di un rapporto di gerarchia in senso giuridico/formale<sup>8</sup>, quanto dal riconoscimento di un rapporto di

*del benessere umano in sistemi ecologici ad esistenza indisponibile e ad appartenenza necessaria*, in AA.VV., *Benessere e regole dei rapporti civili. Lo sviluppo oltre la crisi* (Atti del 9° Convegno Nazionale SISDiC, Napoli, 8-9-10 maggio 2014, in ricordo di Giovanni Gabrielli), Napoli, 2015, 161 ss., spec. 195-202; M. MONTEDURO, *Principi del diritto dell'ambiente e conformazione della discrezionalità amministrativa: sviluppo sostenibile e non regressione*, in F. PUBUSA, D. MARONGIU (a cura di), *Ambiente, paesaggio, territorio. Principi e vicende*, Napoli, 2017, 149 ss., spec. 154-164; ID., *Le aree naturali protette e la necessità di un dialogo transdisciplinare tra scienze giuridiche e scienze ambientali*, in C.A. GRAZIANI (a cura di), *Le aree protette e la sfida della biodiversità*, Roma, 2018, 223 ss.

<sup>7</sup> Corsivi miei.

<sup>8</sup> Il concetto di 'gerarchia' – si badi – potrebbe essere utilizzato, ma a patto di depurarlo dal suo significato giuridico/formale, e di rileggerlo invece nel senso in cui lo intendono le discipline legate all'ecologia e, più ampiamente, alla teoria dei sistemi: basti qui richiamare alcuni riferimenti come le opere di H.A. SIMON, *The Architecture of Complexity: Hierarchic Systems*, in *Proceedings of the American Philosophical Society*, Vol. 106, 1962, 467 ss.; ID., *The Organization of Complex Systems*, in H.H. PATTEE (ed.), *Hierarchy Theory: The Challenge of Complex Systems*, New York, 1973, 1 ss.; R.V. O'NEILL, *Perspectives in Hierarchy and Scale*, in J. ROUGHGARDEN, R.M. MAY, S.A. LEVIN (eds.), *Perspectives in Ecological Theory*, Princeton, 1989, 140 ss.; M. GIAMPIETRO, *Using Hierarchy Theory to Explore the Concept of Sustainable Development*, in *Futures*, Vol. 26, 1994, 616 ss.; J. WU, O.L. LOUCKS, *From Balance of Nature to Hierarchical Patch Dynamics: A Paradigm Shift in Ecology*, in *Quarterly Review of Biology*, Vol. 70, 1995, 439 ss.; V. AHL, T.F.H. ALLEN, *Hierarchy Theory: A Vision, Vocabulary, and Epistemology*, New York, 1996; D. PUMAIN (ed.), *Hierarchy in Natural and Social Sciences*, Dordrecht, 2006; T.H.F. ALLEN, *Hierarchy Theory in Ecology*, in S.E. JØRGENSEN (ed.), *Ecosystem Ecology*, Amsterdam, 2009, 114 ss.; T. DIEFENBACH, *Hierarchy and Organisation: Toward a General Theory of Hierarchical Social Systems*, London, 2013; T.H.F. ALLEN, T.B STARR, *Hierarchy: Perspectives for Ecological Complexity*, 2<sup>nd</sup> ed., Chicago, 2017. In ambito giuridico, questa nozione di gerarchia è ampiamente utilizzata e lumeggiata in M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente. Come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, 2007, spec. 209-214, il quale sottolinea icasticamente (p. 211) che «la gerarchia assume in breve il significato di un ordinamento classificato di interazioni» e che essa «aiuta a razionalizzare lo studio delle interdipendenze: diviene possibile tentare di comprendere le proprietà di ogni livello organizzativo come prodotto della sinergia tra i vincoli impressi

presupposizione fondante in senso ecologico/materiale (su questo punto tornerò, per chiarirlo meglio, *infra*)<sup>9</sup>.

Chiti ritiene, comunque, che l'alternatività tra sviluppo sostenibile e sostenibilità/salute degli ecosistemi non determini l'eclissi di uno dei due modelli di sostenibilità, potendosi piuttosto immaginare la convivenza di «tipi di sostenibilità diversi», secondo «l'ipotesi di una sostenibilità plurale», la cui «trama funzionale unitaria» sarebbe da individuarsi nel «sostegno della vita»<sup>10</sup>.

## 2. *La matrice complessa rappresentata dalla tutela della vita: dimensione esistenziale (minima) e dimensione qualitativa (espansiva)*

Proprio da quest'ultimo punto, ossia dal riferimento al sostegno della vita, vorrei partire per una riflessione preliminare e generale, avente ad oggetto il rapporto tra *tutela della vita* e *tutela dell'ambiente*.

La premessa potrà apparire, sulle prime, eccentrica o eterodossa, ma cercherò nel prosieguo del mio ragionamento di trarne delle conseguenze – spero – utili a mettere in evidenza l'importanza del concetto di «primazia ecologica», evocato da Edoardo Chiti nella sua analisi del Green Deal, in rapporto all'attuale assetto dell'architettura 'costituzionale' della UE; uso ovviamente quest'ultimo aggettivo con riserva e circospezione, data la peculiarità dell'ordinamento eurounitario.

Il TFUE:

- consacra, oltre alla salute, la «tutela [...] della vita delle persone e degli animali» e la «preservazione dei vegetali» (art. 36);

- assume come missione il «miglioramento costante delle condizioni di vita» dei «popoli» europei (Preambolo, art. 151) e del «tenore di vita» delle persone (artt. 39, 43, 46, 91, 107), considerando poi le specifiche declinazioni della «vita economica» (art. 32), della «vita lavorativa» (art. 157), della «vita democratica» (art. 165; così l'art. 10 TUE).

La Carta dei diritti fondamentali UE:

- proclama *in apicibus* il «diritto alla vita» (art. 2);

dalle più lente ed ampie dinamiche dei livelli inclusivi superiori e le più veloci dinamiche delle componenti costitutive di livello inferiore».

<sup>9</sup> V. comunque *supra*, nella precedente nota 6.

<sup>10</sup> Corsivi miei.

- specifiche previsioni contemplano la «vita dignitosa e indipendente» e la «vita sociale e culturale» (art. 25), così come la «vita della comunità» (art. 26); la «vita privata» e la «vita familiare» (art. 7), la «vita professionale» (art. 33).

La Costituzione italiana:

- da un lato, protegge la vita (*a contrario*) con l'imposizione di un divieto radicale della «pena di morte» (art. 27 Cost.), reso assoluto dopo la riforma costituzionale del 2007<sup>11</sup>;

- dall'altro lato, riferisce il «lavoro», pietra angolare su cui l'intera Repubblica «è fondata» ex art. 1 Cost., a un fondamentale diritto alla «esistenza» (art. 36 Cost.); la stessa Costituzione, sempre in relazione al lavoro, riconosce il diritto di disporre di mezzi adeguati alle «esigenze di vita» (art. 38 Cost.);

- infine, considerando oltre le vite dei singoli quelle della collettività, protegge la «incolumità pubblica» (artt. 14, 17, 120 Cost.).

Se ne evince che la Costituzione tutela certamente, in maniera incondizionata, almeno una dimensione essenziale del diritto alla vita, quella che ne costituisce per così dire l'aspetto primordiale e capitale, ossia la *pretesa a conservare la propria esistenza*: si tratta del diritto fondamentale dell'uomo, una volta nato, a non essere privato della propria esistenza contro il proprio consenso da altri soggetti, siano essi pubblici o soggetti privati, o in altre parole del diritto ad opporsi ad aggressioni alla propria vita o ad attentati, in forma di azioni o di omissioni, ad opera di terzi, che minaccino la propria sopravvivenza.

<sup>11</sup> Come è noto, la parte dell'articolo 27 Cost. che eccezionalmente ammetteva il ricorso alla pena capitale «nei casi previsti dalle leggi militari di guerra» è stata eliminata in sede di revisione costituzionale con la l. cost. 1/2007: tale novella tuttavia non ha ricevuto sufficiente attenzione in dottrina, come rileva A. PUGIOTTO, *L'abolizione costituzionale della pena di morte e le sue conseguenze ordinamentali*, in *Quad. Cost.*, 2011, 573. L'A. parla giustamente (pp. 573-574) di «una revisione costituzionale sottovalutata» mentre, invece, essa comporta «conseguenze ordinamentali di assoluto rilievo»; Pugiotto aggiunge (p. 579) che la novella restituisce «coerenza interna alla trama costituzionale» in quanto «il divieto di pena di morte si fonda sul rispetto del diritto alla vita, che la deroga prevista per i casi di cui alle leggi militari di guerra subordinava ad altro bene giuridico evidentemente più degno di tutela (ma qual è?). Né si trattava di un ragionevole punto di equilibrio tra beni costituzionali antinomici, per la semplice ragione che il diritto alla vita veniva azzerato in toto e l'esito di un'operazione di bilanciamento non può mai tradursi nel totale sacrificio di un principio a favore dell'altro».

A questa specifica dimensione del diritto inviolabile alla vita (salvaguardia della sopravvivenza volontaria) corrisponde, ex art. 2 Cost., un simmetrico dovere inderogabile di tutela anche in capo ai soggetti pubblici<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Sia consentito un rinvio, per l'argomentazione di questa tesi sul piano metodologico, a M. MONTEDURO, *Doveri inderogabili dell'amministrazione e diritti inviolabili della persona: una proposta ricostruttiva*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2020, 543 ss. V. anche *infra*, note 19 e 20. Cfr. altresì l'importante Ordinanza del 24 marzo 2021 del Tribunale costituzionale tedesco, circa la tutela del clima e la riduzione di emissioni di gas serra anche a garanzia delle libertà delle generazioni future, consultabile al link [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2021/03/rs20210324\\_1bvr265618en.html;jsessionid=E6DA6552BD868786FE5FF3A6BC3ED4AC.1\\_cid354](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2021/03/rs20210324_1bvr265618en.html;jsessionid=E6DA6552BD868786FE5FF3A6BC3ED4AC.1_cid354). In un passaggio della motivazione della citata Ordinanza, relativo all'art. 2, comma 2, prima frase, della Legge fondamentale della Repubblica Federale di Germania [*Grundgesetz* - GG] secondo cui «ognuno ha diritto alla vita e all'integrità fisica», il Tribunale costituzionale tedesco, richiamando la propria precedente giurisprudenza, nei §§ 145-146 afferma (la traduzione in italiano è di scrive): «l'art. 2, comma 2, prima frase, GG, impone allo Stato un dovere generale di protezione della vita e dell'integrità fisica. Oltre a fornire all'individuo un diritto soggettivo di difesa contro l'ingerenza dello Stato, questo diritto fondamentale include anche il dovere dello Stato di proteggere e promuovere i valori giuridici della vita e dell'integrità fisica e di salvaguardare questi interessi dall'indebita interferenza da parte di altri interessi [...] I doveri di protezione derivanti dalla dimensione oggettiva di questo diritto fondamentale sono, in linea di principio, parte del godimento soggettivo di tale diritto fondamentale. Pertanto, se i suddetti doveri di tutela vengono violati, è al contempo violato il diritto fondamentale sancito dall'art. 2, comma 2, prima frase, GG, e le persone interessate possono opporsi a tale violazione proponendo un ricorso costituzionale [...] Il dovere di tutela in capo allo Stato derivante dall'art. 2, comma 2, prima frase, GG, non è subordinato al fatto che siano già avvenute violazioni. Esso è orientato anche verso il futuro [...] Il dovere di fornire protezione contro i rischi per la vita e la salute può anche fondare un dovere di proteggere le generazioni future [...] Esso è tanto più applicabile quando sono in gioco processi irreversibili. Tuttavia, questo dovere di tutela intergenerazionale ha una dimensione unicamente oggettiva, perché le generazioni future – nel loro insieme o come somma di individui non ancora nati – non sono ancora portatrici di alcun diritto fondamentale nel presente». Come è noto, tuttavia, il Tribunale costituzionale tedesco ha risolto la specifica controversia portata al suo esame ravvisando non già una violazione diretta, da parte del legislatore, dei doveri di protezione dello Stato rispetto al diritto alla vita e all'integrità fisica dei ricorrenti, né una violazione diretta dell'art. 20a GG da cui deriva il dovere di protezione del clima; la Corte ha stigmatizzato piuttosto una violazione dei diritti di libertà delle future generazioni considerandoli come garanzie intertemporali, per violazione del principio di proporzionalità in ordine al meccanismo di distribuzione nel tempo della riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> fino al raggiungimento della neutralità climatica (ciò in quanto le disposizioni legislative contestate rimandavano irreversibilmente i più

Quanto fin qui osservato, si noti, vale a prescindere dal dibattito – per ovvie ragioni del tutto estraneo al presente contributo – ancora aperto, invece, su altre e ben più controverse dimensioni del diritto alla vita, che sono differenti dalla pretesa a perpetuare e difendere volontariamente la propria esistenza e devono essere tenute distinte da essa: la dimensione basilare di cui qui si parla, infatti, è quella della vita *in fieri* (continuare la propria esistenza), diversa da quelle dell’inizio vita (dare origine all’altrui esistenza) e del fine vita (sottrarsi alla propria esistenza)<sup>13</sup>.

gravosi oneri di riduzione delle emissioni a periodi successivi al 2030). L’Ordinanza è stata oggetto di numerosi commenti anche da parte della dottrina italiana, tra i quali v. R. BIN, *La Corte tedesca e il diritto al clima. Una rivoluzione?*, in *LaCostituzione.info*, 30 aprile 2021; M. CARDUCCI, *Libertà “climaticamente” condizionate e governo del tempo nella sentenza del BVerfG del 24 marzo 2021*, in *LaCostituzione.info*, 3 maggio 2021; R. MONTALDO, *La neutralità climatica e la libertà di futuro (BVerfG, 24 marzo 2021)*, in *Diritticomparati.it*, 1 luglio 2021; L. BERTOLUCCI, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2021, 212 ss.; A. DE PETRIS, *Protezione del clima e dimensione intertemporale dei diritti fondamentali: Karlsruhe for Future?*, in *CERIDAP - Rivista interdisciplinare sul diritto delle amministrazioni pubbliche*, n. 4/2021, 127 ss.; A. ZEI, *Karlsruhe e Next generation EU: la decisione del 26 marzo 2021*, in *Nomos*, n. 1/2021; M. ATRIPALDI, *Il principio di sostenibilità nelle Costituzioni: la disciplina dell’ordinamento tedesco*, *ivi*, n. 1/2022.

<sup>13</sup> Vi sono infatti altre possibili (e problematiche) dimensioni del (complesso) diritto alla vita, che chiamano in causa delicati profili di bilanciamento legati all’autodeterminazione, alla dignità umana e alla tutela della salute, come la dimensione relativa all’“inizio vita” (che involge questioni legate al tema dell’aborto, allo status giuridico del concepito, al cd. diritto a nascere, o a non nascere se non sani, etc.) o la dimensione relativa al “fine vita” (che involge controversie su temi quali il cd. diritto a morire con dignità, o il cd. dovere di vivere, le problematiche su suicidio assistito, eutanasia, etc.): questioni sulle quali, in questa sede, non si assume ovviamente alcuna posizione. Per alcuni riferimenti bibliografici alla letteratura costituzionalistica e penalistica relativamente alle diverse dimensioni di rilevanza e tutela del diritto alla vita, e per osservazioni sul punto, sia consentito il rinvio a M. MONTEDURO, *Le decisioni amministrative nell’era della recessione ecologica*, in *Rivista AIC*, 2018, 1 ss., spec. 59-66, ed *ivi* note 157 e 158; cfr. altresì, nella vasta letteratura, per i diversi profili, F. BESTAGNO, *Art. 2 - Diritto alla vita*, in S. BARTOLE, P. DE SENA, G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2012, 13 ss.; D. FARACE, *Interruzione volontaria della gravidanza e situazioni giuridiche soggettive*, in *Riv. dir. civ.*, 2018, 798 ss.; L. PIROZZI, *Appunti per una riflessione sul diritto alla vita nella Costituzione italiana (a partire dall’ord. n. 207/2018 sul “caso Cappato”)*, in *Federalismi.it*, n. 13/2019; V. SCALIA, *Una proposta di ricostruzione degli obblighi positivi di tutela penale nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo. L’esempio degli obblighi di protezione del diritto alla vita (I parte)*, in *Arch. pen.*, 2020,

Ai vari livelli di vertice del formante giurisprudenziale, la vita è stata variamente qualificata, di volta in volta, come «valore supremo nella gerarchia dei diritti umani»<sup>14</sup>, «bene supremo dell'ordinamento costituzionale [...] premessa naturale di qualsiasi altra situazione soggettiva giuridicamente protetta»<sup>15</sup>, «il primo dei diritti inviolabili dell'uomo riconosciuti dall'art. 2» Cost.<sup>16</sup>, «matrice prima di ogni altro diritto, costituzionalmente protetto, della persona»<sup>17</sup>; l'Avvocato Generale Jääskinen, nelle sue Conclusioni presentate il 19 ottobre 2010 nella Causa C-249/09, *Novo Nordisk AS c. Ravimiamet*, peraltro citando esplicitamente il pensiero di Robert Alexy<sup>18</sup>, ha a tal proposito affermato che «nel sistema dei diritti fondamentali il diritto alla vita occupa il rango più elevato e deve prevalere sui diritti fondamentali connessi alla libertà di azione»; anche di recente, la Consulta ha ricordato che «dall'art. 2 Cost. – non diversamente che dall'art. 2 CEDU – discende il dovere dello Stato di tutelare la vita di ogni individuo»<sup>19</sup>, in sinergia con la nota giurisprudenza della Corte EDU secondo cui «l'obbligazione positiva di prendere tutte le misure necessarie alla protezione della vita [...] implica innanzitutto per gli Stati il dovere primordiale di porre in essere un quadro legislativo e amministrativo finalizzato a una prevenzione efficace e che dissuada dal mettere in pericolo il diritto alla vita»<sup>20</sup>, e che si tratta di «un valore che si colloca in posizione apicale nell'ambito dei diritti fondamentali della persona [...] non può non essere ribadito il cardinale rilievo del valore della vita», sicché il bilanciamento con altri valori in ogni caso deve salvaguardare la «necessità di una tutela minima», insuscettibile di qualsivoglia «soppressione»<sup>21</sup>. D'altro canto, che il diritto alla vita sia presupposto e matrice di ogni

n. 3, 1 ss.; F. BLANDO, *Stato, emergenza e diritto alla vita*, in *Nuove Autonomie*, 2021, 765 ss.

<sup>14</sup> Corte EDU, 20 ottobre 2015, caso *Vasiliauskas v. Lithuania* n. 35343/05, § 158; 17 maggio 2010, caso *Kononov v. Latvia* n. 36376/04, § 241; 22 marzo 2001, caso *K.-H. W. b. Germany* n. 37201/97, §§ 75, 90 e 96.

<sup>15</sup> Corte cost., 25 maggio 1979, n. 26.

<sup>16</sup> Corte cost., 27 giugno 1996, n. 223.

<sup>17</sup> Corte cost., 9 luglio 1996, n. 238.

<sup>18</sup> Nella nota 22 delle sue Conclusioni, l'Avvocato Generale cita testualmente R. ALEXY, *On Balancing and Subsumption. A Structural Comparison*, in *Ratio Juris*, Vol. 14, n. 4, 2003, 433 ss., 440.

<sup>19</sup> Corte cost., 22 novembre 2019, n. 242.

<sup>20</sup> Corte EDU, 30 novembre 2004, caso *Oneryildiz v. Turchia*, § 89.

<sup>21</sup> Corte cost., 2 marzo 2022, n. 50.

altro diritto fondamentale, inclusi i diritti di libertà, discende dall'elementare considerazione secondo cui «per potere essere liberi occorre essere innanzitutto soggetti vivi»<sup>22</sup>.

E volgendo lo sguardo anche a fonti di rango 'subcostituzionale' nel panorama europeo, basti pensare ad esempio alla ben nota Convenzione di Aarhus del 1998, approvata a livello comunitario con la Decisione n. 2005/370/CE, nel cui preambolo si ricorda che «un'adeguata tutela dell'ambiente è indispensabile per il benessere umano e per il godimento dei diritti fondamentali, compreso il diritto alla vita», e che all'art. 1 consacra «il diritto di ogni persona, nelle generazioni presenti e future, a vivere in un ambiente atto ad assicurare la sua salute e il suo benessere».

Questi ancoraggi giuridici basilari consentono i seguenti rilievi.

La vita ha innanzitutto una dimensione *minima*, elementare: quella dell'*essere*, inteso come *sopravvivenza*.

Si tratta di una dimensione di ordine *esistenziale e non graduabile (on/off)* rispetto a un *nucleo irriducibile* (per parafrasare ad altri fini un noto lessico della giurisprudenza costituzionale), che è *la sussistenza biologica*, del singolo o della specie. Essere o non essere, amleticamente, nell'*an*.

Per sgombrare il campo da equivoci, ribadisco (v. *supra*) che si fa qui riferimento, sul piano giuridico, al diritto a conservare e preservare la propria vita da parte di chi, liberamente e volontariamente, intenda sopravvivere e difendere la propria esistenza biofisica da aggressioni o offese esterne, determinate da azioni o omissioni altrui.

Ciò vale 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.

A ben vedere, il presupposto della stessa «sovranità», che appartiene al «popolo» e su cui si fonda l'intera architettura costituzionale (art. 1 Cost.), è l'esistenza/sopravvivenza del popolo medesimo, che deve essere preservata da minacce esiziali di annientamento o, per usare un lessico ecologico, di *estinzione*. E l'estinzione di una popolazione, in tutto o in una sua parte, altro non sarebbe – traslandola sul piano giuridico – che un collasso, totale o parziale, della sovranità popolare.

<sup>22</sup> F. MANTOVANI, *Diritto Penale. Parte Speciale - Delitti contro la persona*, Padova, 2019, 91.

Così come il singolo cui fosse impedito di sopravvivere subirebbe un collasso di tutti i suoi diritti inviolabili, di cui il diritto alla vita è base e matrice<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> Il popolo non è un'astrazione né una figura fittizia o un *corpus mysticum*, bensì un complesso di persone che realmente esiste nello spazio e vive nel tempo, e che non potrebbe in alcun modo esercitare la sovranità che l'art. 1 Cost. gli attribuisce come pietra angolare dell'intero ordinamento repubblicano se non gli fosse garantita inderogabilmente ed inviolabilmente, a monte, la preservazione e la perpetuazione delle condizioni biofisiche degli ecosistemi quanto meno al livello di base indispensabile per sostenere, nello spazio e nel tempo, la vita biologica della comunità di esseri umani, in carne ed ossa, in cui il popolo consiste. Pertanto, la garanzia di sopravvivenza del popolo è il presupposto logico ineliminabile del riconoscimento di sovranità al popolo stesso. Se è così, allora può dirsi che l'art. 1 Cost., nel momento in cui attribuisce al popolo la situazione giuridica soggettiva di massimo grado, ossia la sovranità, al contempo impone per continenza a tutte le articolazioni della Repubblica di non attentare alla possibilità di esercizio di tale sovranità attraverso azioni, o inazioni, tali da compromettere le basi esistenziali (naturali, *rectius* ecologiche con il linguaggio della modernità) dell'esistere, insistere, coesistere e persistere del popolo vivente. Da questo punto di vista, emerge anche il legame indissolubile tra il «popolo» e l'altro elemento costitutivo dello Stato, ossia il «territorio». Quest'ultimo, declinato come spazio biofisico su cui, in cui e grazie a cui si esercita la sovranità del popolo che vi è insediato, è il concetto giuridico che corrisponde al concetto scientifico degli ecosistemi che sostengono i sociosistemi. Un popolo senza territorio non potrebbe esercitare compiutamente la sovranità così come i sociosistemi non potrebbero sorgere, svilupparsi, autodeterminarsi e perpetuarsi (socialmente, culturalmente, economicamente, giuridicamente) senza basarsi su ecosistemi che li supportino biofisicamente. Territorio e sovranità popolare, può dirsi, *simul stabunt, simul cadent*, nel senso che il venir meno del territorio (o di parte di esso) come sostrato vitale farebbe venir meno la possibilità per il popolo (o di parte del popolo) di sostenersi attraverso esso (o la parte di esso venuta meno) e, così, di esercitare la sovranità (in tutto o per tale parte): come ricordava Feliciano Benvenuti, «il territorio è dunque un elemento costitutivo di uno Stato e questi come può estinguersi per il venire meno del suo popolo così può estinguersi per il venir meno del suo territorio» (F. BENVENUTI, *Appunti di diritto amministrativo. Parte generale*, Padova, 5<sup>a</sup> ed., 1987, ora in ID., *Scritti giuridici*. Vol. I. *Monografie e Manuali*, Milano, 2006, 434). Un collasso ecologico è perciò, giuridicamente, un collasso di sovranità popolare per recisione (sia essa totale o parziale) del nesso tra popolo e territorio. Dal primato costituzionale della sovranità popolare discende, perciò, il primato dell'interesse pubblico a evitare il collasso ecologico sugli altri interessi pubblici o privati ad esso, in ipotesi, antagonisti. Si aggiunga che, come in altra sede si è provato a sostenere, tra le «forme» costituzionali della sovranità ex art. 1 Cost. può operarsi una distinzione tra sovranità *espressa* e sovranità *impressa*; vi è, infatti, una porzione di sovranità che la Costituzione richiede al popolo di *esprimere* con il voto, attraverso il circuito della rappresentanza e della maggioranza che genera la legge e, per il tramite del principio di legalità, fonda il potere amministrativo; vi è, al contempo, un'altra porzione di sovranità popolare che la Costituzione si incarica di *imprimere* essa stessa, direttamente e permanentemente, in ciascuna delle persone umane le quali sono, nel loro insieme, il popolo, precludendone la delegabilità tramite il voto e, in tal modo,

Vi è poi, una volta salvo e garantito il nucleo minimo dell'esistenza biologica, la dimensione *espansiva* della vita: quella del *ben-essere*, inteso come *sviluppo/progresso*.

Si tratta di una dimensione del diritto alla vita ben più complessa, articolata e variegata, di ordine *qualitativo*, ossia la 'corolla' intorno al nucleo, legata all'idea costituzionale di «pieno sviluppo della persona umana» (art. 3 Cost.), sul piano del singolo, e di «progresso materiale o spirituale» (art. 4 Cost.), sul piano della società: si tratta della *qualità della vita*, oltre il mero sopravvivere, dell'esistenza «libera e dignitosa» (art. 36 Cost.).

Qui vengono in gioco valori che sono *graduabili* in diversi stati di maggiore o minore benessere, quali ad es. la salute (intesa come benessere fisico, mentale e sociale, e non semplice assenza di malattia, secondo la nota definizione OMS); quella che l'art. 46 Cost. definisce icasticamente come la «elevazione economica e sociale del lavoro»; la cultura, ex art. 9 Cost.; la «vita sociale, culturale ed economica», che è menzionata nell'art. 117 Cost..

Le due dimensioni della vita, quella minima (esistenza) e quella espansiva (qualità della vita), sono indubbiamente interconnesse, nel senso che la prima è condizione necessaria, ma non sufficiente, della seconda (mentre non vale il contrario, giacché la seconda è condizione sufficiente, ma non necessaria, della prima).

Giuridicamente, occorre però tentare di distinguerle, nel momento in cui si discute della disciplina giuridica riferita a concetti quali «ambiente», «natura», «ecosistemi», «biodiversità».

Ritengo a questo punto necessario esplicitare, con chiarezza, il po-

vietando che tale porzione possa essere alla mercé della sovranità espressa nella legge dalle maggioranze contingenti; *la sovranità impressa coincide con i «diritti inviolabili» di cui all'art. 2 Cost.* I diritti inviolabili, dunque, sono frammenti di sovranità popolare impressi, incisi indelebilmente e marchiati a fuoco nel codice genetico costituzionale di ogni persona: particelle elementari di sovranità intrasferibili, irrinunciabili, irriducibili, proprio per questo connotate dal vincolo della «inviolabilità» (per questa tesi, si consenta il rinvio a M. MONTEDURO, *Doveri inderogabili dell'amministrazione e diritti inviolabili della persona*, cit., 580). E dunque, come la «sovranità» per il «popolo», così i «diritti inviolabili» per la «persona umana», simmetricamente, si reggono su una *precondizione biofisica*, ossia la *vivibilità* del sostrato ecologico che è *condicio sine qua* non per l'*agibilità* di tali situazioni giuridiche soggettive; presuppongono, cioè, la *tutela della vita a scale ecologiche gerarchicamente superiori a quelle dell'organismo e delle popolazioni, dalle comunità agli ecosistemi fino alla biosfera*.

stulato da cui muovo: *il valore costituzionale primigenio alla cui tutela è servente il diritto dell'ambiente è, al fondo, il diritto alla vita.*

Ciò che oggi viene contrassegnato giuridicamente sotto il *nomen-ombrello* di tutela dell'ambiente, infatti, 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*)<sup>24</sup>; ad essere og-

<sup>24</sup> In termini biologici ed ecologici, infatti, *la vita è multiscalare*: essa, cioè, non si concentra né si esaurisce in un solo esemplare o gruppo di sistemi viventi, ma *si distribuisce in plurimi livelli di organizzazione che danno luogo a una gerarchia dei sistemi viventi*. I diversi livelli di aggregazione della vita si organizzano secondo una gerarchia *per gradi crescenti di complessità*: ciascuno di tali livelli di organizzazione della vita biologica viene considerato un *living system*, ossia un sistema complesso (aperto, dissipativo, autopoietico, capace di auto-organizzarsi e di auto-rinnovarsi) che ha una forma autonoma di esistenza e di rilevanza biologica distinta, seppur interdipendente, rispetto alle esistenze individuali dei componenti che fanno parte del sistema. La concettualizzazione che organizza la vita per livelli crescenti di complessità si fonda sul *principio delle proprietà emergenti*, secondo cui ogni volta che si passa, nella piramide gerarchica, da un livello di aggregazione della vita biologica a quello superiore, il sistema di grado superiore esibisce nuove proprietà, ossia caratteristiche originali che non è possibile prevedere osservando le singole componenti del livello precedente; le nuove proprietà del sistema vivente di livello superiore non sono il risultato della somma quantitativa delle proprietà dei singoli componenti, ma della loro sintesi qualitativa, in quanto le proprietà emergenti sorgono *ex novo* dalla collaborazione e stretta interazione di tutti i sistemi viventi di livello inferiore che co-esistono. La gerarchia dei sistemi viventi, secondo le più diffuse classificazioni, si articola nei seguenti livelli: (i) *cellula*; (ii) *tessuto* – sistema di cellule; (iii) *organo* – sistema di tessuti; (iv) *apparato* – sistema di organi; (v), *organismo* – sistema di apparati, quale è ad esempio il singolo essere umano; (vi) *popolazione* – sistema di organismi della stessa specie, quale è ad esempio la popolazione umana; (vii) *comunità o biocenosi* – sistema di popolazioni diverse, come ad esempio le diverse specie di animali; (viii) *ecosistema* – sistema frutto dell'interazione tra diverse comunità le quali interagiscono con un biotopo (ossia con un luogo di componenti abiotiche, non viventi, rappresentate da un insieme di fattori fisici e chimici quali il clima, l'esposizione alla luce, la presenza di acqua, un tipo di suolo e di substrato, etc.); (ix) *paesaggio* – in ecologia inteso come sistema di ecosistemi interrelati dinamicamente tra loro; (x) *bioma* – sistema di paesaggi (a sua volta suddiviso geograficamente in ecoregioni); infine, (xi) la *biosfera*, ossia il pianeta composto dai diversi biomi. Le scale temporali che connotano i diversi livelli della gerarchia sono anch'esse asincrone, e di norma crescenti, man mano che si sale dai livelli inferiori ai livelli superiori: solo per fare alcuni esempi, per un singolo individuo umano la scala temporale è misurabile in alcune decine di anni; per la popolazione umana di *homo sapiens*, in poche centinaia di migliaia di anni; per ecosistemi complessi come i grandi fiumi della terra (es.

getto della tutela da parte del diritto ambientale, secondo la prospettiva antropocentrica propria dell'esperienza giuridica (che sorge dall'uomo e conferisce primato alla persona) quindi, è sempre la vita umana, ma – questo è il punto-chiave – in una prospettiva che considera non solo l'*homo uti singulus*, e neppure solo l'*homo uti socius* rispetto alle formazioni sociali umane, ma si amplia fino a considerare l'*homo uti socius naturae*, rispetto ai sistemi viventi nella cui gerarchia ecologica l'umanità è ricompresa, e grazie ai quali la specie umana è in grado di alimentare e sostenere la propria vita<sup>25</sup>.

il Nilo), fino a milioni di anni; per biomi come alcuni grandi deserti (es. della Namibia) o l'Antartide, fino a decine di milioni di anni; per la biosfera, in oltre quattro miliardi di anni. Per riferimenti bibliografici, oltre agli Autori già citati *supra* nella nota 8, adde J.G. MILLER, *Living Systems*, New York, 1978, ed. it. *La teoria generale dei sistemi viventi*, Milano, 1978; R.V. O'NEILL ET AL., *A Hierarchical Concept of Ecosystems*, Princeton, 1986; J.J. KAY, *Ecosystems as Self-Organised Holarchic Open Systems: Narratives and the Second Law of Thermodynamics*, in S.E. JØRGENSEN, F. MÜLLER (eds.), *Handbook of Ecosystem Theories and Management*, Boca Raton, 2000, 135 ss.; J-F. PONGE, *Emergent Properties from Organisms to Ecosystems: Towards a Realistic Approach*, in *Biological Reviews*, Vol. 80, Issue 3, 2005, 403; R.W. KORN, *The Emergence Principle in Biological Hierarchies*, in *Biology and Philosophy*, Vol. 20, Issue 1, 2005, 137 ss.; S-R. NIELSEN, F. MÜLLER, *Emergent Properties of Ecosystem*, in S.E. JØRGENSEN, F. MÜLLER (eds.), *Handbook of Ecosystem Theories and Management*, Boca Raton, 2000, 195 ss.; T.M. SWANNACK, W.E. GRANT, *Systems Ecology*, in S.E. JØRGENSEN, B.D. FATH (eds.), *Encyclopedia of Ecology*, Vol. 4 [P-S], Amsterdam, 2008, 3477 ss.; S.M. SCHEINER, M.R. WILLIG, *The State of Theory in Ecology*, in ID. (eds.), *The Theory of Ecology*, Chicago, 2011, 333 ss.; F. JORDÁN, S.E. JØRGENSEN (eds.), *Models of the Ecological Hierarchy. From Molecules to the Ecosphere*, Amsterdam, 2012; A. PAVÉ, *Modeling of Living Systems: From Cell to Ecosystem*, London, 2012; S.E. JØRGENSEN, S.N. NIELSEN, *The Properties of the Ecological Hierarchy and their Application as Ecological Indicators*, in *Ecological Indicators*, Vol. 28, 2013, 48 ss.; N. ELDREDGE, T. PIEVANI, E. SERRELLI, I. TEMKIN (eds.), *Evolutionary Theory: A Hierarchical Perspective*, Chicago, 2016; R. COTTAM, R. VOUNCKX, *The Necessity of Hierarchy for Living Systems*, in *Biosystems*, Vol. 202, 2021, article 104366; D. S. BROOKS, J. DI FRISCO, W. C. WIMSATT (eds.), *Levels of Organization in the Biological Sciences*, Cambridge, 2021.

<sup>25</sup> Alla luce di quanto premesso nella precedente nota 24, dal punto di vista scientifico appare evidente che l'uomo, come singolo e nelle formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità – ossia, in termini ecologici, come organismo e come popolazione – può sopravvivere solo a condizione che sopravvivano i livelli di aggregazione della vita che presentano complessità superiore nella gerarchia dei sistemi viventi, a partire dalle comunità (comprehensive delle popolazioni non umane) e degli ecosistemi, fino alla biosfera: un eventuale collasso di tali livelli biologici, infatti, determinerebbe l'estinzione dei livelli gerarchicamente inferiori in essi ricompresi, allo stesso modo in cui il collasso di un organismo determina inesorabilmente il collasso di tutte le sue cellule, a prescindere dalla vitalità individuale di singole tra esse. Ne deriva che: (i) *i sistemi ecologici sono ad esistenza indisponibile per l'uomo*, sul piano delle leggi naturali, perché l'uomo non può distruggerli o danneggiarli senza contemporaneamente annichilire anche se stesso

Questo scritto intende prospettare, conseguentemente, un'ipotesi di lavoro.

Nell'analizzare i vari plessi e la congerie di atti dell'ormai ipertrofica normazione che a vario titolo si qualifica come 'ambientale', occorrerebbe sforzarsi di discernere, adoperando la suggerita distinzione tra la dimensione esistenziale (minima) e la dimensione qualitativa (espansiva) del diritto alla vita:

- quali norme siano deputate alla tutela della vita nella sua dimensione espansiva, ossia mirino a scongiurare *rischi pregiudizievoli per lo sviluppo* che, pur non minacciando nell'*an* la sopravvivenza, tuttavia riducano o peggiorino nel *quomodo* o nel *quantum*, la qualità della vita/il

o degradare inesorabilmente la sua qualità di vita e le sue possibilità di sopravvivenza; (ii) *i sistemi ecologici sono ad appartenenza necessaria per l'uomo*, sempre sul piano delle leggi naturali, per il rapporto di "parte" a "tutto" che intercorre tra l'organismo individuale, le popolazioni e i livelli superiori di organizzazione della vita. Da questo punto di vista, il degrado provocato e protratto fino al collasso irreversibile dei sistemi ecologici su cui si fonda ciascuna collettività, sfaldandosi o venendo meno il sistema sostentatore, determinerebbe l'estrema difficoltà e, alla fine, l'impossibilità di sopravvivere all'interno di tali ecosistemi anche per i singoli individui e le popolazioni umane che da essi dipendono. I singoli e le collettività non possono ergersi se non illusoriamente a dominatori assoluti di una realtà – gli ecosistemi e i sistemi di ecosistemi – alla quale essi stessi appartengono in simbiosi indissolubile con altri componenti viventi (popolazioni e comunità vegetali, animali, fungine, microbiche, etc.) e non viventi (i fattori abiotici minerali, climatici, idrologici, i cicli e processi biogeochimici, etc.), che la 'abitano' insieme agli uomini. L'esistenza di limiti massimi naturali (segnati dalle soglie critiche ecologiche) non trasgredibili, non abrogabili attraverso dispositivi legali né oltrepassabili oltre una certa misura attraverso soluzioni tecno/economiche o meccanismi socio/istituzionali, indica che le tecnologie umane possono 'forzare' demiurgicamente gli ecosistemi solo nel breve (rispetto alla scala generazionale della vita umana) periodo, ma nel medio/lungo periodo una iper-pressione antropogenica diffusa, continua, crescente ed ignara dell'avvicinamento alle soglie critiche determinerebbe una serie di crisi ecologiche a catena alle varie scale territoriali, e ciò anche in ragione degli effetti di retroazione dell'azione devastante di questo tipo di *dominium* a livello locale sul clima, la biodiversità, il ciclo delle acque e quello dei nutrienti a livello globale. L'exasperazione del paradigma dell'ego-affermazione della parte (l'essere umano) rispetto al tutto cui appartiene (l'ecosistema) determinerebbe, con la negazione del paradigma dell'integrazione, il rischio di collasso del tutto, con il conseguente inesorabile (e non sensato, persino dal mero punto di vista utilitaristico) collasso della parte, in esso ricompresa e da esso dipendente per il proprio sostentamento biologico. In sintesi, la difesa della vita nella dimensione ecologica è preconditione indefettibile per la perpetuazione della vita nelle dimensioni sociale ed economica, dato che il collasso delle condizioni ecologiche che garantiscono la vita umana in senso biofisico determinerebbe il collasso delle società e delle relative economie sorrette dagli ecosistemi di appartenenza, privando di esistenza e quindi di senso i discorsi riferiti agli interessi socio/economici, semplicemente inagibili in contesti invivibili.

livello di benessere per l'umanità, determinando un *regresso o un arresto dello sviluppo*<sup>26</sup>;

- e quali norme, invece, siano più radicalmente deputate alla tutela della vita nella sua dimensione minima, ossia si prefiggano di fronteggiare *rischi catastrofici per l'esistenza*, minacce esiziali alla sopravvivenza umana, individuale o collettiva, nel breve, medio o lungo termine, con particolare riguardo ai *rischi di collasso ecologico* determinati dal *superamento, da parte dei sistemi socio-economici, dei limiti dei sistemi ecologici* al cui interno i primi sono inclusi<sup>27</sup>.

Sono consapevole della difficoltà di tracciare questo *discrimen*, all'interno della pletora di fonti che affollano il diritto multilivello dell'ambiente, storicamente stratificatesi nell'ultimo cinquantennio; ciò anche perché, come è evidente, le due *rationes iuris* suesposte si intrecciano strettamente tra loro, spesso perfino all'interno di una stessa disposizione o di uno stesso comma.

Tuttavia, per quanto si tratti di una distinzione tendenziale e problematica, essa appare opportuna sul piano teorico e ricostruttivo perché, altrimenti, tipologie di norme che presentano una configurazione (e una portata) diversa rischierebbero di essere confuse nell'indifferenziazione di un'anodina e generica etichetta 'ambientale'.

<sup>26</sup> Queste norme tradizionalmente connotano il diritto dell'ambiente orientato dal principio dello «sviluppo sostenibile» (per i riferimenti bibliografici v. *supra*, nota 5); seppur su basi teoriche diverse e identificando paradigmi nuovi di sviluppo/progresso, ecologicamente orientati, la tutela del ben-essere rappresenta la stella polare anche del più recente ed avanzato orientamento dottrinale che, andando oltre la visione classica dello sviluppo sostenibile, propone il modello dell'«ambiente per lo sviluppo» (su cui v. G. ROSSI – M. MONTEDURO (a cura di), *L'ambiente per lo sviluppo*, Torino, 2020) nonché della letteratura giuridica sull'«economia circolare» (su cui v., anche per i necessari riferimenti bibliografici, F. DE LEONARDIS, voce *Economia circolare (diritto pubblico)*, *Dig. disc. pubbl.*, VIII Agg., 2021, 161 ss.; M. COCCONI, *La regolazione dell'economia circolare. Sostenibilità e nuovi paradigmi di sviluppo*, Milano, 2020).

<sup>27</sup> Per il concetto di «collasso ecologico» e per la necessità di scomporre il generico 'interesse ambientale' in due ordini distinti di interessi pubblici, ossia l'interesse ad amministrare in condizioni di resilienza non critica le interazioni coevolutive tra sistemi ecologici e sistemi socio-economici (interesse pubblico primario bilanciabile) e l'interesse ad evitare in condizioni di resilienza critica il collasso dei sistemi ecologici (interesse pubblico superprimario non bilanciabile), sia consentito il rinvio a M. MONTEDURO, *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, cit.

3. *Crisi ed emergenza ecologica correlata al superamento dei «limiti planetari»: l'emergere nell'ordinamento europeo della consapevolezza di una «minaccia esistenziale»*

Questa esigenza di discernimento emerge con particolare rilevanza nell'analisi del Green Deal europeo.

Esso, come nota Chiti, parla un "linguaggio" diverso rispetto a quello tradizionale delle fonti (TUE, TFUE, Carta dei diritti fondamentali UE) che rappresentano l'architrave dell'assetto 'costituzionale' dell'Unione; si tratta di un linguaggio in larga parte mutuato dalle scienze ecologiche.

Quali sono state le ragioni profonde di questa trasformazione?

Osservo sul punto che alcuni eventi importanti, nell'ambito eurounitario, hanno storicamente preceduto il Green Deal e, forse, hanno contribuito a motivarne il cambio di passo.

Un primo atto giuridico di rilievo fondamentale è stato rappresentato dal 7° Programma di Azione per l'Ambiente (PAA) dell'Unione Europea, approvato con la Decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013.

Il 7° PAA ha dichiaratamente recepito e incorporato, in maniera esplicita, una teoria dirompente emersa nelle scienze ecologiche, ossia quella dei «Limiti Planetari» (*Planetary Boundaries*). Tale teoria, nella sua versione aggiornata, ha identificato, per ognuno dei principali macro-processi che perturbano i sistemi ecologici fondamentali di sostegno della vita sulla Terra, dei valori-soglia quantitativi che rappresentano, appunto, i «limiti planetari» da non superare, pena la destabilizzazione della biosfera secondo processi incontrollabili, di tipo non-lineare, con esiti che risulterebbero estremamente pericolosi e probabilmente catastrofici per la specie umana. La teoria citata (nel suo ultimo aggiornamento al 2022) ha dimostrato che, a fronte di nove macro-processi (1] cambiamento climatico; 2] cambiamento dell'integrità della biosfera e perdita di biodiversità; 3] interferenza con i cicli biogeochimici dell'azoto e del fosforo; 4] riduzione della fascia di ozono; 5] acidificazione degli oceani; 6] uso delle acque; 7] uso del suolo e deforestazione; 8] inquinamento chimico e introduzione di nuove sostanze artificiali; 9] diffusione di aerosol e polveri nell'atmosfera), ben sei limiti planetari su nove sono stati già trasgrediti dall'umanità, ossia quelli relativi al clima, alla biodiversità, alle foreste, ai cicli biogeochimici, al ciclo delle acque rispetto alle precipitazioni (cd. 'green water') e alle sostanze artificiali (cd. 'novel

entities’); ed altri (come l’acidificazione degli oceani) stanno per essere a loro volta trasgrediti. Secondo questa teoria, l’acclarata violazione dei limiti planetari ha oggettivamente determinato, per la prima volta per mano dell’uomo nella sua storia, una fuoriuscita dallo «spazio operativo di sicurezza per l’umanità» e l’ingresso in un’incognita quanto allarmante «zona di pericolo»<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> La teoria dei *Planetary Boundaries* (PB) e del *Safe Operating Space* (SOS) è stata formulata con la pubblicazione su *Nature*, nel 2009, di uno studio realizzato da un gruppo di 29 eminenti scienziati guidati da Johan Rockström (J. ROCKSTRÖM ET AL., *A Safe Operating Space for Humanity*, in *Nature*, Vol. 461, 2009, 472 ss.; J. ROCKSTRÖM ET AL., *Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity*, in *Ecology and Society*, Vol. 14, Issue 2, 2009, 32 ss.); lo studio è poi stato aggiornato nel 2015 su *Science* (da W. STEFFEN ET AL., *Sustainability. Planetary Boundaries: Guiding Human Development on a Changing Planet*, in *Science*, Vol. 347, Issue 6223, 2015, article 125985); ulteriori aggiornamenti sono intervenuti nel gennaio e nell’aprile del 2022: cfr. <https://www.stockholmresilience.org/research/planetary-boundaries.html>, consultato in data 13 settembre 2022. Secondo gli Autori, i confini planetari sono «non-negotiable» (J. ROCKSTRÖM ET AL., *Planetary Boundaries*, cit., 2); si tratta cioè di «non-negotiable planetary preconditions that humanity needs to respect in order to avoid the risk of deleterious or even catastrophic environmental change at continental to global scales» (*loc. ult. cit.*); gli Autori sottolineano che «no boundary can be transgressed for long periods without jeopardizing the safe operating space for humanity. Humanity thus needs to become an active steward of all planetary boundaries – the nine identified in this paper and others that may be identified in the future – in order to avoid risk of disastrous long-term social and environmental disruption» (*op. ult. cit.*, 21); in ogni caso, «the boundaries respect Earth’s “rules of the game” or, as it were, define the “planetary playing field” for the human enterprise. The thresholds in key Earth System processes exist irrespective of peoples’ preferences, values, or compromises based on political and socioeconomic feasibility, such as expectations of technological breakthroughs and fluctuations in economic growth» (*op. ult. cit.*, 5). Gli Autori (J. ROCKSTRÖM ET AL., *A Safe Operating Space*, cit., 479) concludono nel senso che «the evidence so far suggests that, as long as the thresholds are not crossed, humanity has the freedom to pursue long-term social and economic development». La teoria dei *Planetary Boundaries* ha avuto e continua ad avere un enorme impatto nella letteratura scientifica (e non solo) nell’ultimo quindicennio: per un’analisi della sua diffusione, delle adesioni e delle critiche che essa ha suscitato, con ampi riferimenti bibliografici, v. F. BIERMANN, R.E. KIM, *The Boundaries of the Planetary Boundary Framework: A Critical Appraisal of Approaches to Define a “Safe Operating Space” for Humanity*, in *Annual Review of Environment and Resources*, Vol. 45, 2020, 497 ss.; M.W. RYBERG, M. MARCHMAN ANDERSEN, M. OWSIANIAK, M.Z. HAUSCHILD, *Downscaling the Planetary Boundaries in Absolute Environmental Sustainability Assessments - A Review*, in *Journal of Cleaner Production*, Vol. 276, 2020, article 123287; X. CHEN, C. LI, M. LI, K. FANG, *Revisiting the Application and Methodological Extensions of the Planetary Boundaries for Sustainability Assessment*, in *Science of The Total Environment*, Vol. 788, 2021, article 147886. Per l’impatto, altrettanto forte, della teoria nella letteratura giuridica, basti citare esemplificativamente, di recente, E. FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, C. MALWÉ, *The Emergence of the ‘Planetary Boundaries’ Concept*

Ebbene, il 7° PAA sin dal suo stesso titolo, ossia «Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta», richiama in maniera espressa proprio la teoria scientifica dei limiti planetari: il Programma premette (al punto 8, nota 3) che «i “limiti del pianeta” [...] una volta superati, rischiano di generare cambiamenti irreversibili con conseguenze potenzialmente disastrose per gli esseri umani», ma rileva che purtroppo «è comprovato che i limiti del pianeta per la biodiversità, i cambiamenti climatici e il ciclo dell'azoto sono già stati superati», concludendo nel senso (punto 10) che è imperativo il «rispetto dei limiti ecologici del pianeta», giacchè trasgredire i limiti planetari implica «il rischio di superamento del punto di non ritorno» (punto 73), e che occorre «garantire il conseguimento del progresso economico e sociale nel rispetto della capacità di sostentamento della Terra, attraverso una sensibilizzazione ai limiti del pianeta» (punto 106).

Dopo il 7° PAA, il riferimento ai «limiti ecologici» del pianeta è divenuto un *leitmotiv* costante delle fonti europee, sino al Green Deal.

Basti pensare, solo per un esempio tra i molti, agli Allegati al Documento di riflessione *Verso un'Europa sostenibile entro il 2030*, COM(2019) 22 final, ove si legge: «le risorse naturali fissano i limiti ecologici dei nostri sistemi socioeconomici (“limiti del pianeta”) [...] il più grave deficit di sostenibilità e la principale sfida da affrontare è il debito ecologico, che stiamo accumulando a causa del sovrasfruttamento e dell'esaurimento delle risorse naturali che minaccia la nostra capacità di soddisfare le esigenze delle generazioni future entro i limiti del nostro pianeta» e «mette in pericolo l'esistenza umana. Oggigiorno l'umanità usa l'equivalente di 1,7 pianeti [...] il mondo si sta rapidamente avvicinando a diversi punti di non ritorno [...] i limiti naturali del XXI secolo sono molto diversi rispetto al secolo precedente».

Un altro atto importante, immediatamente precedente alla pre-

*in International Environmental Law: A Proposal for a Framework Convention*, in *The Review of European, Comparative & International Environmental Law*, Vol. 28, 2019, 48 ss.; D. FRENCH, L. J. KOTZÉ (eds.), *Research Handbook on Law, Governance and Planetary Boundaries*, Cheltenham, 2021; J. ENSOR, E. HODDY, *Securing the Social Foundation: A Rights-Based Approach to Planetary Boundaries*, in *Earth System Governance*, Vol. 7, 2021, article 100086; V. BELLINKX, *Planetary Boundaries*, in K. DE FEYTER, G. E. TÜRKELLI, S. DE MOERLOOSE (eds.), *Encyclopedia of Law and Development*, Cheltenham, 2021, 232 ss.; in prospettiva interdisciplinare, G. CHAPRON ET AL., *Bolster Legal Boundaries to Stay within Planetary Boundaries*, in *Nature Ecology & Evolution*, Vol. 1, Issue 3, 2017, article 0086; si v. altresì, per alcuni accenni, P. BRAMBILLA PIEVANI, *Riflessioni a 'margine'. 'Planet boundaries' e non 'regression' nella giustizia ambientale*, in *GiustAmm.it*, n. 6/2021.

sentazione del Green Deal, è stato rappresentato dalla Risoluzione del Parlamento europeo del 28 novembre 2019 sull'emergenza climatica e ambientale (2019/2930(RSP)), nella quale il Parlamento «dichiara un'emergenza climatica e ambientale; invita la Commissione, gli Stati membri e tutti gli attori globali, e dichiara il proprio impegno, a intraprendere con urgenza le azioni concrete necessarie per combattere e contenere tale minaccia prima che sia troppo tardi».

Il Green Deal, dunque, è intervenuto a fronte di un quadro scientifico e reale completamente mutato rispetto a quello considerato al momento della redazione (prima) e della revisione (poi) dei Trattati: è conclamata, ormai, una gravissima situazione di emergenza ecologica, derivante dalla trasgressione di molti dei limiti planetari, primi fra tutti quelli relativi al clima e alla biodiversità, sicché – per riprendere quanto accennato in premessa a questo scritto – ad essere minacciata non è più solo la dimensione espansiva della vita, quella dello sviluppo, ma addirittura la dimensione minima, quella della sopravvivenza di singoli o comunità, già per le generazioni presenti ed, ancor più, per quelle future, con rischi catastrofici di non ritorno.

Non a caso la “Legge europea sul clima” (Regolamento (UE) 2021/1119 del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica) esordisce, al Considerando n. 1, proprio ponendo in luce «la minaccia esistenziale» per l'umanità rappresentata dalla crisi climatica.

Di «minacce esistenziali» parla anche la Comunicazione della Commissione *Pronti per il 55%: realizzare l'obiettivo climatico dell'UE per il 2030 lungo il cammino verso la neutralità climatica*, COM/2021/550 final, la quale aggiunge che «è un momento topico per la risposta mondiale alle emergenze che minacciano il clima e la biodiversità e la nostra è l'ultima generazione che può intervenire in tempo».

Con toni simili, la Comunicazione della Commissione *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030 Riportare la natura nella nostra vita*, COM/2020/380 final, afferma che «la perdita di biodiversità e il collasso degli ecosistemi sono tra le minacce principali che l'umanità dovrà affrontare nel prossimo decennio»; e di recente, la *Strategia UE di mobilitazione esterna per l'energia in un mondo che cambia*, SWD(2022) 152 final, esordisce affermando che «l'Unione europea e il mondo si trovano di fronte alla minaccia esistenziale dei cambiamenti climatici e a una crisi energetica sempre più grave. Se non acceleriamo la lotta contro i cam-

biamenti climatici e la perdita di biodiversità, gli obiettivi concordati a Parigi saranno fuori portata e con essi la possibilità di evitare una vera e propria crisi climatica con conseguenze devastanti per le persone e l'ambiente in tutto il mondo».

Anche la Comunicazione su *Un nuovo Piano d'azione per l'economia circolare* (COM/2020/98 final) parla della «necessità di portare avanti il dibattito sulla definizione di uno “spazio operativo sicuro” per far sì che l'uso delle diverse risorse naturali non superi determinate soglie a livello locale, regionale o globale e che l'impatto ambientale rimanga entro limiti che il nostro pianeta può sostenere», richiamando testualmente la terminologia degli studi sui *planetary boundaries*.

Da ultimo, l'8° Programma di Azione per l'Ambiente (PAA) dell'Unione Europea fino al 2030 (Decisione (UE) 2022/591) richiama lo «spazio operativo sicuro entro i limiti del pianeta»; e la Comunicazione *Prodotti sostenibili: dall'eccezione alla regola* (COM/2022/140 final) afferma che «gli impatti dei consumi sull'ambiente continuano a spingerci oltre i confini dello spazio operativo sicuro per l'umanità e l'UE forza i limiti del pianeta in vari modi».

#### 4. *L'«ambiente» nel testo dei Trattati e della Carta dei diritti fondamentali UE: un confronto con il testo delle costituzioni dei Paesi dell'Unione*

Ben diverso è il panorama che si presenta all'interprete ove si volga lo sguardo alla formulazione attuale dei Trattati UE (e delle fonti parificate quali la Carta dei diritti fondamentali), partendo dal loro testo.

Ci si avvede immediatamente che tale formulazione è stata redatta e pensata facendo riferimento solo al concetto di «ambiente», avulso da un riferimento esplicito e consapevole alle categorie dell'ecologia come scienza.

Un dato è eloquente a questo proposito: nei Trattati e nella Carta di Nizza, non compaiono mai, neppure una volta, le parole «ecosistema» o «ecosistemi», l'aggettivo «ecologico», neppure le parole «biodiversità» o «specie», per tacere di altri concetti ecologici quali, ad es., «resilienza». Compare, peraltro per una sola volta, un timido riferimento al clima, ma nell'espressione «combattere i cambiamenti climatici», introdotta *ex novo* nel 2009 dal Trattato di Lisbona, che non fa alcuna menzione di una situazione di «emergenza» o «crisi» climatica, da un lato, né al concetto

di «adattamento», essendo attestata su un'idea di "lotta" (per combattere e auspicabilmente sconfiggere) cambiamenti climatici indesiderati che forse poteva essere giustificabile alcuni decenni fa, ma era già in parte superata alle soglie del XXI secolo.

E non compare mai, si badi, neppure il sostantivo «natura», come oggetto di protezione giuridica; ricorre sì l'aggettivo «naturali», ma sempre associato a sostantivi quali «risorse», «calamità», «svantaggi», «disparità», etc.

L'unico lemma a figurare e campeggiare è, appunto, «ambiente»: ma – e non si tratta di una mera curiosità statistica – considerando per intero i testi di TUE, TFUE e Carta di Nizza, ed escludendo i casi in cui esso è utilizzato in modo generico (come quando i Trattati menzionano l'«ambiente di lavoro», un «ambiente favorevole» o «propizio» all'iniziativa ed allo sviluppo delle imprese» e alla «cooperazione tra imprese», un «ambiente di sicurezza» rispetto alla difesa, etc.), la parola «ambiente» compare circa 20 volte; le parole «concorrenza», «concorrenziali», «mercato» e «mercati», invece, ricorrono nel complesso oltre 150 volte; il che restituisce, oltre al dato mero dato numerico, un diverso ordine di peso, intensità, rilevanza.

Inoltre l'«ambiente», nel lessico dei Trattati e della Carta UE, si trova sempre associato al concetto di «sviluppo sostenibile» (sin dal Preambolo del TUE e poi in maniera costante nei due Trattati, così come nel Preambolo e nell'art. 37 della Carta di Nizza); concetto polimorfo che, però, viene espressamente «basato» – dunque trova in ciò il proprio fondamento giuridico di valore – «su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva» (art. 3 TUE); lo stesso principio di integrazione ambientale (art. 11 TFUE) viene collocato «in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile»; in questo contesto, non stupisce che la sostenibilità acquisisca anche una dimensione economico/finanziaria, quale «bilancia dei pagamenti sostenibile» (art. 119 TFUE) e «sostenibilità della situazione della finanza pubblica» (art. 140 TFUE). In definitiva, il concetto di sviluppo sostenibile assunto dai Trattati UE si ispira all'idea di uno «sviluppo equilibrato» (Preambolo della Carta), di un «progresso equilibrato» (art. 26 TFUE), di «sviluppo equilibrato e senza scosse del mercato interno» (art. 309 TFUE) e più specificamente di «sviluppo socioeconomico [...] equilibrato» (art. 191 TFUE).

La formulazione dei Trattati sembrerebbe, in astratto, attribuire pari rilevanza al «piano economico, sociale e ambientale» (es. art. 21 TUE); a ben vedere, però, andando al di là della proclamata 'integrazione per equiordinazione' tra ambiente e mercato, in caso di conflitto in concreto tra i due piani si svela, talora, una sorta di 'primazia economica', più che una vera parità, il che sembra lasciare poco campo all'opposta prospettiva di una 'primazia ecologica'. Ciò emerge ad esempio quando la legislazione europea, nell'esercizio della competenza di armonizzazione per l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno, incorpori un certo livello di protezione dell'ambiente, che gli organi UE ritengano sufficientemente elevato, ma uno Stato membro intenda mantenere o introdurre disposizioni nazionali che innalzino ulteriormente il livello di protezione dell'ambiente rispetto a quello della normativa europea di armonizzazione. In tal caso, l'art. 114 TFUE stoppa misure nazionali di maggior protezione ambientale ove esse rappresentino, a giudizio della Commissione, «un ostacolo al funzionamento del mercato interno»<sup>29</sup>.

Nell'omettere qualsivoglia riferimento alle categorie dell'ecologia (non menzionando mai i lemmi *ecosistem\**, *ecologic\**, *biodiversità*, *specie*, etc.), i Trattati UE e la Carta dei diritti fondamentali appaiono attualmente distonici rispetto ai vigenti testi di molte delle costituzioni dei Paesi UE.

Questo è un punto rilevante da sottolineare.

Nell'ottobre 2019, proprio ai fini della discussione delle proposte di riforma costituzionale volte ad introdurre negli artt. 9 e 41 Cost. la tutela

<sup>29</sup> Come è noto, la Commissione tuttavia applica in maniera "temperata" la disposizione di cui all'articolo 114, paragrafo 6, TFUE, filtrandola con il principio di proporzionalità: «la Commissione è tenuta a verificare se il mantenimento delle disposizioni nazionali notificate costituisca o no un ostacolo al funzionamento del mercato interno. Questa condizione non può essere interpretata in modo da precludere l'approvazione di qualsiasi disposizione nazionale che possa incidere sul funzionamento del mercato interno. Qualsiasi disposizione nazionale che deroghi a una misura di armonizzazione finalizzata all'istituzione e al funzionamento del mercato interno costituisce di fatto una misura che può incidere sul mercato interno. Di conseguenza, per salvaguardare l'utilità della procedura di cui all'articolo 114 TFUE, il concetto di ostacolo al funzionamento del mercato interno deve essere inteso, nell'ambito dell'articolo 114, paragrafo 6, TFUE, come un effetto sproporzionato rispetto all'obiettivo perseguito», trattandosi quindi di «valutare se le disposizioni nazionali notificate sono adeguate e necessarie per conseguire l'obiettivo perseguito» (così, *ex plurimis*, Decisione (UE) 2020/1178 della Commissione del 27 luglio 2020, §§ 99 e 100).

dell'ambiente, il Servizio Studi del Senato (Nota Breve n. 140/2019, «La tutela dell'ambiente nelle costituzioni degli stati membri dell'Unione europea») ha passato in rassegna le disposizioni presenti nelle costituzioni degli stati membri dell'Unione. La lettura, integrata da chi scrive con l'esame diretto di altri testi costituzionali europei non censiti nella suddetta Nota Breve, restituisce i seguenti dati:

- alcune costituzioni utilizzano direttamente i lemmi *ecologic\** o *ecosistem\** (es. Italia, art. 117 Cost., «tutela [...] dell'ecosistema»; Portogallo, artt. 66 e 90, «ecologicamente equilibrato», «la capacità di rinnovamento e la stabilità ecologica, nel rispetto del principio di solidarietà tra generazioni», «equilibrio ecologico»; Polonia, art. 74, «sicurezza ecologica delle generazioni attuali e future»; Romania, art. 35, «ecologicamente equilibrato»; Slovacchia, art. 44, «equilibrio ecologico»; Slovenia, art. 67, «funzione economica, sociale ed ecologica» della proprietà; Croazia, art. 52, «beni [...] di particolare significato culturale, storico, economico o ecologico»);

- altre costituzioni, o testi aventi rilievo costituzionale, pur non utilizzando i lemmi *ecologic\** o *ecosistem\**, contengono però riferimenti diretti alla tutela o conservazione della «natura», degli «equilibri naturali», del «mondo naturale», dei «fondamenti naturali della vita», *et similia*, e ciò – si badi – accanto, ed oltre, al mero riferimento all'«ambiente» – che pure ivi compare – (es. Francia, Carta dell'Ambiente, Preambolo, «gli equilibri naturali hanno determinato l'apparizione dell'umanità [...] il futuro e l'esistenza stessa dell'umanità sono indissociabili dal suo ambiente naturale»; Germania, art. 20A, «lo Stato tutela anche in responsabilità verso le generazioni future i fondamenti naturali della vita»; Lussemburgo, art. 11-bis, «equilibrio sostenibile tra la conservazione della natura, in particolare la sua capacità di rinnovamento, e il soddisfacimento delle esigenze delle generazioni presenti e future»; Finlandia, Sez. 20, «ognuno è responsabile del mondo naturale e della sua specificità, dell'ambiente e dell'eredità culturale»; Lettonia, Preambolo e art. 115; Lituania, art. 54; Slovacchia, art. 20; Croazia, artt. 3, 50, 70; Repubblica Ceca, Carta dei diritti e delle libertà fondamentali, art. 11[3]); oppure distinguono tra «ambiente umano» o «ambiente» in senso ampio, da un lato, ed «ambiente naturale» in senso stretto, dall'altro lato (es. Estonia, artt. 34 o 53; Svezia, art. 15), o tra «ambiente naturale» ed «ambiente culturale» (Grecia, art. 24); o ancora si riferiscono all'«ambiente naturale come risorsa di base dell'essere umano» (Austria, Federal Constitutional Act sulla sostenibilità del 2013, § 3[2]);

- in altri casi, compaiono riferimenti diretti alla «biodiversità» o alla «diversità biologica» (Ungheria, art. P(1); Francia, Carta dell'Ambiente, Preambolo), o in particolare a specifici aspetti della biodiversità (Bulgaria, art. 15: «La Repubblica di Bulgaria garantisce [...] il mantenimento e la diversità della fauna selvatica»);

- in altri casi ancora vi sono riferimenti diretti alla tutela di specifiche tipologie di ecosistemi o specie, ad es. le «foreste» (Ungheria, art. P(1); Croazia, art. 52; Grecia, art. 24), «la fauna selvatica e le piante» (Lituania, art. 53), la «protezione di determinati tipi di piante e animali selvatici» (Slovacchia, art. 44), la «salute delle specie naturali» (Repubblica Ceca, Carta dei diritti e delle libertà fondamentali, art. 35).

Può quindi dirsi che, nella grande maggioranza delle costituzioni o testi di rilievo costituzionale dei Paesi europei – circa i due terzi degli Stati membri dell'Unione – non si menziona solo l'*ambiente*, ma oltre a far ciò si introducono ulteriori ed aggiuntivi riferimenti lessicali specifici all'*ecologia*, e/o alla *natura*, e/o alla *diversità biologica*.

Attualmente, solo in una minoranza di Paesi UE, invece, i testi costituzionali continuano a riferirsi esclusivamente alle «risorse naturali», o all'«ambiente» in generale, declinando quest'ultimo latamente come «ambiente idoneo allo sviluppo della persona», in quanto tale da «utilizzare» (es. Spagna, art. 45); o come «ambiente sano» (es. Belgio, art. 23); o come ambiente collegato alla possibilità per il Paese di essere «abitabile» (es. Olanda, art. 21), etc.

Alla luce di tale quadro ci si potrebbe astrattamente chiedere se possa ritenersi configurabile, in materia, una delle «tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri», come tali facenti *hic et nunc* «parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali», ex art. 6 TUE e 52 della Carta dei diritti fondamentali UE: la risposta, almeno allo stato, è negativa, data la non totale convergenza delle costituzioni tra loro sul punto.

Ciò nonostante, l'esame comparato segnala certamente una 'tensione', in termini dinamici, tra la spinta evolutiva impressa dalle costituzioni degli stati europei e la fissità del testo dei Trattati e della Carta dei diritti fondamentali UE: questi ultimi, infatti, a differenza della maggioranza delle costituzioni dei Paesi UE, sembrano rimasti ancorati a una concezione di ambiente, se non *extra* ecologica, comunque (per così dire) *ante* ecologica.

5. *Il lessico delle fonti del diritto ambientale: stat rosa pristina nomine?*

La circostanza che una data fonte, un dato atto, una data disposizione, a livello internazionale, eurounitario, costituzionale, normativo primario o secondario, si riferiscano generalmente all'«ambiente» o alle «risorse» naturali o invece, più specificamente (seppur non in alternativa escludente), si riferiscano a equilibri o caratteri «ecologici», agli «ecosistemi», alla «natura», alla «biodiversità», rappresenta una mera questione nominalistica?

O, invece, la diversità di lessico è un indice sintomatico che segnala e contrassegna una diversa sostanza, un *quid pluris* giuridicamente rilevante?

La domanda è di particolare rilievo per il Green Deal UE, essendo quest'ultimo pervaso lessicalmente dai concetti e dalle categorie della scienza ecologica, come Chiti sottolinea brillantemente nella sua relazione.

A un quesito in parte simile ha provato a rispondere, ad esempio, la nostra Corte costituzionale nella sentenza n. 12/2009, allorquando ha tentato di decifrare l'espressione «ambiente ed ecosistema» presente nell'art. 117 Cost., ed ha ritenuto che «anche se i due termini esprimono valori molto vicini, la loro duplice utilizzazione, nella citata disposizione costituzionale, non si risolve in un'endiadi, in quanto col primo termine [ambiente, n.d.r.] si vuole, soprattutto, fare riferimento a ciò che riguarda l'habitat degli esseri umani, mentre con il secondo [ecosistema, n.d.r.] a ciò che riguarda la conservazione della natura come valore in sé», onde la «conservazione di specie animali o vegetali, di associazioni vegetali o forestali [...] di comunità biologiche, di biotopi [...] di processi naturali [...] di equilibri ecologici», da garantire «per le generazioni presenti e future», si inquadra nel concetto giuridico specifico di tutela dell'«ecosistema» e non *tout court* dell'«ambiente». E nella successiva sentenza n. 74/2017, la Corte costituzionale ha ribadito che «la tutela dell'ecosistema» concerne «tutto ciò che riguarda la tutela della conservazione della natura come valore in sé, a prescindere dall'habitat degli esseri umani (sentenza n. 12 del 2009)».

Si noti che, sul punto, la Consulta riecheggia, pur senza menzionarla esplicitamente, la diade introdotta stipulativamente dalla Dichiarazione di Stoccolma del 1972.

Quest'ultima, nell'importante Preambolo (spesso non letto con la

dovuta attenzione, nonostante le tratte menzioni di questo atto fondamentale siano ormai uno stereotipo degli scritti in materia di diritto ambientale), nel porre al centro il concetto di «ambiente umano», distingueva tra i «due elementi dell'ambiente», quello «naturale» (selvaggio, vergine, ereditato dall'uomo) e quello «artefatto» (addomesticato, modellato, conformato dall'uomo a propria misura e immagine); tale distinzione, tuttavia, oggi non può certo intendersi come dicotomia reciprocamente esclusiva, giacché sono estremamente rari gli ecosistemi integralmente naturali, nel senso di intatti rispetto alla presenza e all'azione umana, così come ecosistemi fortemente antropizzati possono ritornare allo stato naturale primigenio quando siano del tutto abbandonati dall'uomo, secondo una linea mobile, talora ad andamento pendolare, con la presenza di molte gradazioni di intensità (si pensi al variegatissimo spettro che va dalle foreste primarie, alle foreste secondarie, alle formazioni vegetali da riforestazione, agli ecosistemi agroforestali, ai frutteti o agli uliveti, fino ai parchi urbani e ai giardini, alle alberature stradali, alle cinture verdi per attenuazione degli agenti inquinanti industriali, etc.)<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> Nella letteratura ecologica si incontra spesso la distinzione tra ecosistemi "naturali" (o "nativi", "pristini", "quasi-naturali", "semi-naturali") ed ecosistemi "antropogenici" (o "artificiali", "creati dall'uomo", "dominati dall'uomo", "antropizzati"). Questa distinzione, nella moderna scienza ecologica, non si lega al fatto che l'uomo sia sempre presente o sempre assente in determinati ecosistemi. L'ecologia, infatti, ha ormai riconosciuto che l'influenza umana, diretta o indiretta, è pervasiva; che l'uomo, oltre a creare nuovi ecosistemi, modifica continuamente anche gli ecosistemi preesistenti in natura; che la nozione stessa di ecosistema impedisce di considerare l'uomo un elemento esterno. La distinzione dipende invece dalla classificazione energetica degli ecosistemi. Gli ecosistemi "naturali" sono sostenuti esclusivamente (o quasi totalmente) dall'energia del sole o di altre fonti energetiche di origine naturale. Essi sono in grado di auto-organizzarsi fino a raggiungere i propri stati di equilibrio senza necessità dell'intervento dell'uomo. Si tratta degli ecosistemi più stabili e maturi e con il più alto grado di biodiversità. Gli ecosistemi "antropogenici", invece, non sono in grado di auto-mantenersi né di auto-perpetuarsi nel loro stato produttivo modificato e orientato dall'uomo. Per la loro sopravvivenza in quello stato essi hanno bisogno dell'intervento costante dell'uomo, che fornisce energia sussidiaria di origine artificiale senza la quale essi collasserebbero in quanto tali. Si tratta degli ecosistemi più instabili e meno maturi, in cui il grado di biodiversità è molto più basso perché alla selezione naturale delle specie si sostituisce la selezione artificiale imposta dall'uomo. In certi casi, si tratta addirittura di ecosistemi "parassitici", perché consumano più di quanto producono. I principali esempi di ecosistemi antropogenici sono gli ecosistemi agricoli e gli ecosistemi urbani (ma anche gli ecosistemi industriali). Spesso tali tipi di ecosistemi non sono nettamente separati tra di loro, in quanto esistono aree grigie (si pensi alle zone peri-urbane, alle zone industriali urbane, etc.) in cui essi si intersecano. Si rinvia alla bibliografia citata in M.

Secondo il Preambolo della Dichiarazione di Stoccolma, «l'uomo è al tempo stesso creatura e artefice del suo ambiente, che gli assicura la sussistenza fisica e gli offre la possibilità di uno sviluppo intellettuale, morale, sociale e spirituale [...] I due elementi del suo ambiente, l'elemento

MONTEDURO, *Environmental Law and Agroecology: A Transdisciplinary Approach to Public Ecosystem Services as a New Challenge for Environmental Legal Doctrine*, in *European Energy and Environmental Law Review*, Vol. 22, Issue 1, 2013, 2 ss., nelle note da 22 a 25, cui adde J.T. LUNDHOLM, *The Ecology and Evolution of Constructed Ecosystems as Green Infrastructure*, in *Frontiers in Ecology and Evolution*, Vol. 3, 2015, article 106, e M.L. AVOLIO. T.L.E. TRAMMELL, *The Analysis of Cities as Ecosystems*, in I. DOUGLAS ET AL. (eds.), *The Routledge Handbook of Urban Ecology*, Abingdon, 2<sup>nd</sup> ed., 2020. A conferma di ciò, basti considerare che il diritto stesso, ormai, riconosce la qualifica di «ecosistemi» anche ad ecosistemi creati dall'uomo, come le città. Sul punto, si consideri la definizione giuridica di «ecosistema» che oggi è fornita espressamente dall'art. 2 del Regolamento (UE) 2020/852 (sulla cd. tassonomia degli investimenti ecosostenibili): «*ecosistema*: un complesso dinamico formato da comunità di piante, di animali e di microorganismi e dal loro ambiente non vivente che, mediante la loro interazione, formano un'unità funzionale». Tale definizione è ripresa dalla recente proposta di Regolamento per il ripristino della natura (cd. *Restoration Law*) del 22 giugno 2022 [2022/0195 (COD)-COM(2022) 304 final], che coerentemente eleva ad oggetto di tutela, oltre agli «*ecosistemi terrestri, costieri e acquatici*» (art. 4), agli «*ecosistemi marini*» (art. 5) e agli «*ecosistemi forestali*» (art. 10), anche gli «*ecosistemi agricoli*» (art. 9) e gli «*ecosistemi urbani*» (art. 6). Per inciso, l'art. 2 del Regolamento (UE) 2020/852 si segnala come fucina di altre e non meno importanti definizioni giuridiche, in particolare le seguenti: «*biodiversità*: la variabilità degli organismi viventi di ogni origine, compresi gli ecosistemi terrestri, marini ed altri ecosistemi acquatici, e i complessi ecologici di cui fanno parte e include la diversità nell'ambito delle specie, tra le specie e degli ecosistemi»; «*servizi ecosistemici*: i contributi diretti e indiretti degli ecosistemi ai benefici economici, sociali, culturali e di altro tipo che le persone traggono da tali ecosistemi»; «*inquinante*: sostanza, vibrazione, calore, rumore, luce o altro contaminante presente nell'aria, nell'acqua o nel terreno che potrebbe nuocere alla salute umana o all'ambiente, causare il deterioramento di beni materiali, oppure danni o perturbazioni a valori ricreativi dell'ambiente o ad altri suoi legittimi usi»; «*buona condizione*: in relazione a un ecosistema, il fatto che un ecosistema sia in buona condizione fisica, chimica e biologica o di buona qualità fisica, chimica e biologica, in grado di autoriprodursi o di autorigenerarsi, nel quale la composizione delle specie, la struttura ecosistemica e le funzioni ecologiche non sono compromesse»; «*economia circolare*: un sistema economico in cui il valore dei prodotti, dei materiali e delle altre risorse nell'economia è mantenuto il più a lungo possibile, migliorandone l'uso efficiente nella produzione e nel consumo, così da ridurre l'impatto ambientale del loro uso, riducendo al minimo i rifiuti e il rilascio di sostanze pericolose in tutte le fasi del loro ciclo di vita, anche mediante l'applicazione della gerarchia dei rifiuti»; «*mitigazione dei cambiamenti climatici*: il processo di mantenere l'aumento della temperatura media mondiale ben al di sotto di 2° C e di proseguire gli sforzi volti a limitarlo a 1,5° C rispetto ai livelli preindustriali, come stabilito dall'accordo di Parigi»; «*adattamento ai cambiamenti climatici*: il processo di adeguamento ai cambiamenti climatici attuali e previsti e ai loro effetti».

naturale e quello da lui stesso creato, sono essenziali al suo benessere e al pieno godimento dei suoi fondamentali diritti, ivi compreso il diritto alla vita»: dunque, rispetto all'ambiente naturale (ecosistemi) l'uomo è creatura, e ne dipende per il suo essere, ossia la sua esistenza biologica; rispetto all'ambiente artefatto l'uomo è creatore, e ne fruisce per espandere il proprio ben-essere, il proprio sviluppo oltre la mera sopravvivenza, godendo pienamente dei propri diritti.

Tornando alla domanda iniziale, a mio giudizio il giurista non si trova affatto di fronte a una questione meramente nominalistica.

Come ci ha più volte ricordato proprio il Maestro la cui memoria oggi onoriamo, il dialogo con l'ecologia implica l'accoglimento sostanziale di una «prospettiva ecologica [...] con tutti i *limiti* che ne conseguono» (da cui la nota definizione di Caravita dell'ambiente «come equilibrio ecologico, di volta in volta, della biosfera o dei singoli ecosistemi di riferimento»).

L'«ambiente», ogniqualvolta viene richiamato come concetto 'contenitore' o 'ombrello', in maniera avulsa dalla prospettiva ecologica, è parola che evoca una metafora confortante: quella di uno *spazio aperto all'espansione* della vita umana intesa come pieno sviluppo, come prosperità e crescita del singolo e della società. «Ambiente», cioè, come cornucopia di risorse, materie, beni e servizi da utilizzare per alimentare il progresso materiale e spirituale; come universalità di oggetti dei quali disporre e godere giuridicamente, seppur con equilibrio, prudenza, ragionevolezza, misura; come teatro in cui esprimersi relazionalmente, palcoscenico da poter calcare, contesto da esplorare, scoprire, popolare, adattare, civilizzare in modi sempre nuovi.

L'«ecosistema», e ogni lemma dell'ecologia ad esso correlato, evoca invece una metafora diversa, e forse meno rassicurante: quella di *case viventi* il cui ordine di complessità, e la cui posizione nella gerarchia dei livelli di aggregazione della vita biologica, sono *superiori* a quelli delle popolazioni umane che, coesistendo con innumerevoli altre componenti biotiche ed interagendo con plurime componenti abiotiche, le abitano e ne fanno parte come inquilini. Si tratta dei «*fondamenti naturali della vita*» umana, per usare la plastica espressione della costituzione tedesca (art. 20A), dunque *prioritari in quanto presupposti*, la cui permanenza e continuità nel tempo *non è equiordinabile alla soddisfazione di esigenze socio-economiche*, giacché queste ultime sarebbero inagibili e insatisfattibili al venir meno del loro sostrato fondante ecologico, e dunque deve rico-

noscersi la loro dipendenza da tale sostrato, il fatto che siano subordinate alla garanzia di esso. Case viventi che hanno pareti, tetto e pavimento, e che pongono non solo *limiti*, ma anche *ritmi* e *cicli* ai quali l'espansione della vita umana come sviluppo deve adeguarsi, sincronizzarsi, attenersi, non potendoli trasgredire senza annientare, prima o poi, se stessa.

Può quindi ipotizzarsi una provvisoria risposta alla domanda, che resta tuttavia aperta.

Quando si assume che il degrado ambientale, per eccesso di estrazioni, consumi, sfruttamenti, occupazioni, distruzioni o emissioni, abbia raggiunto o superato soglie tali da configurare *rischi per l'esistenza della specie umana*, allora nel lessico giuridico, come "sintomo linguistico" rivelatore, tendono via via ad emergere, per mutazione, termini e categorie delle scienze legate all'ecologia, quali ad es. ecosistema, biodiversità, specie, resilienza, limiti planetari, etc.

Quando invece si assume che il degrado ambientale sia ancora entro tali soglie, dunque in grado di ingenerare *rischi per lo sviluppo umano*, nel senso di una riduzione o un peggioramento in qualità della vita/benessere, ma non rischi esiziali per la sopravvivenza della specie umana, allora il lessico giuridico tende a mantenere un generico riferimento all'ambiente, in senso ampio e omnicomprensivo.

Ovviamente, questi due approcci linguistici e sostanziali del diritto non sono mutuamente esclusivi, ma coesistono all'interno delle attuali fonti del diritto ambientale (e ciò non meraviglia, ove si consideri il percorso storico di formazione incrementale 'a strati' che connota quest'ultimo), onde spetta all'interprete, esaminandone l'intreccio nel diritto positivo, sceverarli in sede interpretativa e ricostruttiva.

Chiti, nella sua relazione, osserva che la «primazia ecologica» introdotta dal Green Deal avvia un processo che «pare destinato a svolgersi a trattati invariati, ovvero senza che l'attuale quadro costituzionale europeo sia modificato o riformato», seppur «senza escludere la possibilità di una revisione del quadro costituzionale».

Personalmente tenderei a ritenere che l'orizzonte della «primazia ecologica» richieda, per potersi affermare in maniera strutturale, profonda, organica e pervasiva, una modifica 'costituzionale' espressa nel testo dei Trattati (o della Carta dei diritti fondamentali UE): quest'ultimo, infatti, ormai appare non più al passo con un quadro ecologico planetario drammaticamente mutato; resta scolpita, nell'attuale intelaiatura costituzionale dell'ordinamento UE, una concezione tradizionale di sviluppo

sostenibile che è piuttosto refrattaria all'idea della primazia di interessi esterni al mercato, in quanto tuttora orientata, in maniera privilegiata seppur non esclusiva, al buon funzionamento del mercato.

La vicenda delle tensioni tra i fermenti del Green Deal e il radicato assetto 'costituzionale' della UE, descritta efficacemente da Chiti, è paradigmatica e rivelatrice di una dialettica che, con ogni probabilità, contrassegnerà i prossimi anni: quella che Jacqueline Morand-Deville ha ben riassunto nella polarità «*ordre public économique, ordre public écologique*»<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> J. MORAND-DEVILLER, *Ordre public économique, ordre public écologique*, in *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Vol. 9, n. 1, 2018, 3 ss.; l'Autrice conclude (p. 16) nel senso che «si les ordres publics économique et écologique sont de nature différente et souvent en opposition, ils se rejoignent cependant dans cette aspiration à un équilibre mis au service de l'homme et des sociétés [...] les deux ordres ont les mêmes fonctions de protection, régulation et réglementation, ils ont une dimension globale et mondialiste, ils doivent réussir la conciliation entre des intérêts divergents sinon contradictoires». Sul concetto di «ordine pubblico ecologico» (a volte accostato, altre volte contrapposto a quello di «ordine pubblico ambientale»), diffuso soprattutto nella letteratura giuridica di lingua francese e spagnola, si vedano: M. BOUTELET, J.C. FRITZ (cur.), *L'ordre public écologique. Towards an Ecological Public Order*, Bruxelles, 2005; N. BELAÏDI, *La lutte contre les atteintes globales à l'environnement : vers un ordre public écologique?*, Bruxelles, 2008; ID. (resp.), Dossier *L'Ordre public écologique, du concept à la juridicité*, in *Droit et Cultures*, 2014, n° 68/2; É. NAIM-GESBERT, *L'irrésistible ordre public écologique. Risque et Etat de droit*, in *Pour un droit commun de l'environnement, Mélanges Michel Prieur*, 2007, Paris, 1323 ss.; ID., *L'ordre public écologique, éclaircie du droit de l'environnement. Vue élémentaire*, in A. LAGET-ANNAMAYER (dir.), *L'ordre public économique*, Paris, 2018, 339 ss.; ID., *Chaque pays a-t-il sa pensée à l'aune de l'ordre public écologique européen ?*, in *Revue juridique de l'environnement*, vol. 46, n° 4, 2021, 817 ss.; B. LAVILLE, *L'ordre public écologique*, in *Archives de philosophie du droit*, n. 1/2015, 317 ss.; N.A. CAFFERATTA, *Orden público en el derecho ambiental*, in *La Ley*, 2015, 819 ss. G. DORONI, L. PEZZANO, *Hacia la posible configuración de un orden público ambiental internacional*, in *Revista Iberoamericana de Derecho Internacional y de la Integración*, n. 7/2017; R. E. MEJÍA ALFONSO, *El orden público ecológico*, in M. DEL PILAR GARCÍA PACHÓN (ed.), *Lecturas sobre derecho del medio ambiente*. Tomo XVII, Bogotá, 2017, 15 ss.; S. JOLIVET, J. MALET-VIGNEAUX, *L'ordre public écologique*, in E. BERRY ET AL. (dir.), *L'ordre public*, Poitiers, 2019, 19 ss.; M. MALBLANC, *Existe-t-il un ordre public écologique européen ?*, in *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger*, n. 6, 2021, 1613 ss. In Italia, anticipatrici sul punto le parole di G. MORBIDELLI, *Profili giurisdizionali e giustiziali nella tutela amministrativa dell'ambiente*, in AA.VV., *Quaderno n. 9* (Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari), *Seminario 1998*, Torino, 1999, 89 ss., spec. 93, secondo cui «in sostanza, a fronte della difesa dell'ambiente non opera il tradizionale *favor libertatis*. Al contrario il *favor* è verso la protezione dell'ambiente, sicché di fronte ad esigenze di protezione ambientale "cedono" gli spazi liberi dell'ordinamento [...] Come la clausola dell'ordine pubblico era funzionale all'esigenza di uno stato di fatto caratterizzato da sicurezza, incolumità, tranquillità, e dunque alla tutela dell'andamento della vita sociale

6. *Riflessioni a prima lettura sulla portata della recente riforma della Costituzione italiana di cui alla l. cost. 1/2022: considerazioni in prospettiva*

La riforma costituzionale di cui alla l. cost. 1/2022<sup>32</sup>, con particolare riguardo alla modifica del testo dell'art. 9 Cost., sembra in sintonia con quanto fin qui osservato.

Essa infatti conferma, seppur implicitamente, l'idea che il valore giuridico presupposto, rinsaldato sul piano costituzionale, sia la tutela della vita, intesa non solo alla scala individuale (sopravvivenza di singoli esseri umani) e sociale (sopravvivenza delle varie collettività umane), ma anche alla scala ecologica, come presupposto della vita alle altre scale.

Il richiamo ed anzi il prestito evidente, da parte del diritto, di concetti dall'ecologia e dalla biologia come scienze, diviene oggi innegabile anche sulla base dell'innovazione del linguaggio della Carta costituzionale: oltre agli *ecosistemi*, finalmente al plurale, compare la *biodiversità*, si affaccia il riferimento agli *animali*; i prefissi *-eco* e *-bio*, unitamente a quello (seppur non esplicitato) *-zoo*, arricchiscono dunque il lessico della Costituzione e si legano strettamente all'introduzione, per la prima volta, del lemma *generazioni* (che si affianca a *popolo* e *nazione*), in un quadro in cui emerge che per poter generare, dare e perpetuare vita umana, e così ri-generare se stessa, la specie umana deve riconoscere che la vita degli uomini è solo la tessera di un mosaico, ossia la vita che scorre, si distribuisce e si evolve attraverso la natura, fluendo attraverso i diversi livelli ecologici (dalla cellula alla biosfera), e quindi non può prescindere dalla tutela della diversità delle vite all'interno delle specie, tra le specie e tra gli ecosistemi.

Né potrebbe istituirsi un conflitto, se non apparente, tra la tutela del-

assente da turbamenti, così la clausola della difesa ambientale corrisponde all'esigenza di uno stato di fatto caratterizzato da equilibrio ecologico e dalla tutela verso alterazioni dannose della qualità della vita». Vi è tuttavia chi critica la nozione di «ordine pubblico ecologico», come ad esempio, in Italia, P. PERLINGIERI, *Persona, ambiente e sviluppo*, in M. PENNASILICO (a cura di), *Contratto e ambiente. L'analisi "ecologica" del diritto contrattuale*, Napoli, 2016, 321 ss., in particolare 330-331, secondo il quale vi è un unitario ordine pubblico costituzionale, fondato sul valore della persona, che include anche valori ecologici ma che sarebbe insuscettibile di essere sotto-categorizzato come ordine pubblico ecologico.

<sup>32</sup> Su cui si rinvia ai saggi raccolti in questo Volume, anche per i riferimenti bibliografici ivi contenuti.

la vita alla scala ecologica e gli altri valori costituzionali: basti ricordare che, se viene meno la garanzia della prima, anche i secondi divengono socialmente e economicamente inagibili in un contesto biologicamente invivibile, come già anticipato.

È interessante il fatto che, pur innovando il lessico della Costituzione con lemmi dichiaratamente mutuati dall'ecologia, la riforma affianchi ad essi il lemma *ambiente*.

Non si tratta, a mio giudizio, di sinonimi, di endiadi, di superfetazioni verbali. Ancora una volta, il dato linguistico non dovrebbe essere frettolosamente derubricato a un profilo meramente nominalistico, ancor più perché si è al cospetto di distinti significanti costituzionali, ai quali occorrerebbe far corrispondere, per quanto possibile, distinti significati costituzionali.

Ritengo che la riforma renda matura la possibilità di distinguere tra un concetto giuridico di *ambiente in senso lato*, contrassegnato dall'uso del consolidato lemma «ambiente», e un concetto giuridico di *ambiente in senso stretto*, espresso oggi in particolare dai lemmi «ecosistemi» e «biodiversità».

L'*ambiente in senso lato* è un sistema di relazioni tra plurimi fattori di ordine non solo ecologico, ma anche sociale, culturale ed economico<sup>33</sup>; l'ambiente, in questa accezione lata e omnicomprensiva, torna ad evocare tutto ciò che circonda l'uomo, secondo la sua radice etimologica, ossia il contesto dinamico di sviluppo dell'umanità, ormai in signi-

<sup>33</sup> La giurisprudenza amministrativa, non a caso, continua infatti a richiamare la definizione (indiretta) di «ambiente» riveniente, in relazione a quella di impatto ambientale, dall'art. 5, comma 1, lett. c) del d.lgs. 152/2006 (soprattutto nel suo testo anteriore alla novella del 2017), affermando che l'«ambiente [...] è identificato in un ampio contenitore, costituito dal sistema di relazioni fra i fattori antropici, naturalistici, chimico-fisici, climatici, paesaggistici, architettonici, culturali, agricoli ed economici» (così, Cons. Stato, Sez. II, 7 settembre 2020, n. 5379, con formulazione pedissequamente reiterata, solo per citare le pronunce più recenti, ad es. da TAR Lazio, Sez. I-quater, 7 luglio 2022, n. 9324; TAR Campania-Napoli, Sez. V, 29 marzo 2022, n. 2090; TAR Sicilia-Catania, 16 febbraio 2022, n. 490). Un simile concetto giuridico di ambiente in senso ampio evoca le linee concettuali del noto modello dei sistemi socio-ecologici (SEs): l'ambiente in senso ampio, cioè, non si esaurisce negli eco-sistemi né nei socio-sistemi considerati isolatamente e separatamente, ma assurge a meta-sistema (socio-ecologico) di sistemi (ecologici e sociali) i quali interagiscono organizzandosi in un tutto che è più della somma delle sue parti: sia consentito un rinvio, in argomento, a M. MONTEDURO, *La notion juridique d'environnement vue par le législateur italien*, in *Revue juridique de l'environnement*, vol. 41, n° 2, 2016, 269 ss.

ficativa parte *man-made*, costruito, addomesticato, diretto o influenzato dall'uomo stesso; l'ambiente in senso lato è dunque la risultante di un bilanciamento politico-amministrativo tra plurimi fattori (ecologici, sociali, culturali, economici), affinché le interrelazioni tra i medesimi si svolgano assicurando che, sia nello spazio che nel tempo, i diversi fattori in relazione continuino a poter esistere insieme (co-esistenza) e potersi evolvere insieme (co-evoluzione), senza che nessuno di essi fagociti o annichilisca gli altri; un bilanciamento che viene operato sulla base di decisioni connotate (come testimonia la giurisprudenza amministrativa sulle valutazioni ambientali) da un altissimo tasso di discrezionalità, non tecnica, ma pura<sup>34</sup>.

Contenuto nel primo, ma costituzionalmente specificato e distinto rispetto ad esso, emerge un concetto di *ambiente in senso stretto*.

Quest'ultimo concerne i soli fattori di ordine ecologico<sup>35</sup> (che, in bi-

<sup>34</sup> Basti citare, esemplificativamente, tra le numerosissime sentenze che reiterano questo granitico orientamento, di recente, Cons. Stato, Sez. IV, 7 luglio 2022, n. 5670, che richiama «la consolidata giurisprudenza secondo cui, nel rendere il giudizio di valutazione di impatto ambientale, l'Amministrazione esercita una amplissima discrezionalità che non si esaurisce in un mero giudizio tecnico, in quanto tale suscettibile di verifica *tout court* sulla base di oggettivi criteri di misurazione, ma presenta al contempo profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa e istituzionale in relazione all'apprezzamento degli interessi pubblici e privati coinvolti». In dottrina, v. R. FERRARA, *La valutazione di impatto ambientale fra discrezionalità dell'amministrazione e sindacato del giudice amministrativo*, in *Foro amm - T.A.R.*, 2010, 3179 ss.; A. CASSATELLA, *Discrezionalità amministrativa e valutazione ambientale strategica*, in *Riv. giur. urb.*, 2016, 164 ss.; M. ROVERSI MONACO, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza amministrativa. Profili ricostruttivi*, Bari, 2018; E. AMANTE, *La valutazione di impatto ambientale secondo il Consiglio di Stato*, in *Riv. giur. urb.*, 2020, 1045 ss.

<sup>35</sup> Un esempio, al di fuori del diritto amministrativo, del concetto di ambiente in senso stretto è ad esempio fornito dal diritto penale. Si pensi, in particolare, ai nuovi delitti ambientali introdotti nel Codice Penale a seguito della l. 68/2015. L'art. 452-*bis*, che tipizza il reato di «inquinamento ambientale», punisce «chiunque abusivamente cagiona una compromissione o un deterioramento significativi e misurabili: 1) delle acque o dell'aria, o di porzioni estese o significative del suolo o del sottosuolo; 2) di un ecosistema, della biodiversità, anche agraria, della flora o della fauna»; l'art. 452-*quater*, che tipizza il reato di «disastro ambientale», stabilisce che «costituiscono disastro ambientale alternativamente: 1) l'alterazione irreversibile dell'equilibrio di un ecosistema; 2) l'alterazione dell'equilibrio di un ecosistema la cui eliminazione risulti particolarmente onerosa e conseguibile solo con provvedimenti eccezionali; 3) l'offesa alla pubblica incolumità in ragione della rilevanza del fatto per l'estensione della compromissione o dei suoi effetti lesivi ovvero per il numero delle persone offese o esposte a pericolo». Nella letteratura, cfr. di recente A. DI LANDRO ET AL., *Ecosistema, alterazioni del suo equilibrio, disastro ambientale: una ricostruzione interdisciplinare tra diritto penale ed ecologia*, in G.

lanciamento con quelli di ordine sociale, culturale ed economico, danno luogo all'ambiente in senso lato): il riferimento è cioè alla "natura", se si volesse usare una dizione più tradizionale.

Rispetto al concetto di ambiente in senso stretto, sono le scienze ambientali, cui il diritto si rivolge con il paradigma della mutuazione di concetti extra-giuridici, a guidare l'interpretazione. *Ecosistemi* e *Biodiversità* sono i pilastri per la perpetuazione della vita alla scala ecologica, presupposto della vita alla scala sociale e individuale.

L'ambiente in senso stretto, dunque, non va costruito, attraverso un bilanciamento rimesso a valutazioni ad altissimo tasso di discrezionalità politico-amministrativa; esso va piuttosto osservato, riconosciuto, custodito, giacché le proprietà ecologiche fondamentali, a partire dalla resilienza, o i limiti ecologici, come i *planetary boundaries*, o i cicli ecologici, come quelli biogeochimici, non sono negoziabili *ex contractu*, abrogabili *ex lege*, conformabili *ex actu*: sono i fondamenti naturali della vita.

La prospettiva in cui si è mossa, da questo punto di vista, la riforma costituzionale italiana evoca in parte la formula, seppur dotata di maggior nitore, dell'art. 20A [*Protezione dei fondamenti naturali della vita e degli animali*] della *Grundgesetz* tedesca, e che vale la pena di riportare: «Lo Stato *tutela*, assumendo con ciò la propria *responsabilità nei confronti delle 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»<sup>36</sup>.

L'ambiente in senso lato comprende in sé l'ambiente in senso stretto, ma quest'ultimo, ormai costituzionalmente enucleato e differenziato, appare destinato ad assurgere ad autonomo oggetto di tutela inderogabile.

Nella rinnovata cornice costituzionale, la disciplina dell'ambiente in senso lato, con le relative scelte di bilanciamento tra plurimi fattori, trova il suo fondamento di possibilità biofisica e il suo 'pavimento' giuridico nella protezione dell'ambiente in senso stretto, onde non sarebbe concepibile una regolazione del primo che possa pregiudicare il secondo, pena l'incostituzionalità; la custodia dell'ambiente in senso stretto si configura

DE MARZO (a cura di), *Questioni attuali di diritto e procedura penale* (Il Foro Italiano - Gli Speciali, n. 4/2021), Milano, 2022, 205 ss.

<sup>36</sup> Corsivi miei.

come un *a priori* che precede, in alvea, vincola e conforma la gestione dell'ambiente in senso lato.

Per l'ambiente in senso stretto, peraltro, sembra di poter affermare che il diritto sia chiamato a mettere in campo, alla luce del nuovo quadro costituzionale, non la discrezionalità pura (come invece continuerà ad essere necessario per l'ambiente in senso lato) ma, più 'umilmente', la discrezionalità tecnica, riconoscendo la necessità di un serrato dialogo transdisciplinare con l'ecologia, le cui categorie appaiono oggi esplicitamente 'giuridificate' al massimo livello dell'ordinamento.

## NOTIZIE SUGLI AUTORI

RAFFAELE BIFULCO, *Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università Luiss Guido Carli di Roma*

LUISA CASSETTI, *Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Perugia*

MARCELLO CECCHETTI, *Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Sassari*

EDOARDO CHITI, *Professore ordinario di Diritto amministrativo, Università degli Studi della Tuscia*

FRANCESCO DE LEONARDIS, *Professore ordinario di Diritto amministrativo, Università degli Studi di Macerata*

FABRIZIO FRACCHIA, *Professore ordinario di Diritto amministrativo, Università degli Studi Bocconi di Milano*

BERNARDO GIORGIO MATTARELLA, *Professore ordinario di Diritto amministrativo, Università Luiss Guido Carli di Roma*

MASSIMO MONTEDURO, *Professore associato di Diritto amministrativo, Università del Salento*

ANDREA MORRONE, *Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Bologna Alma Mater Studiorum*

ARISTIDE POLICE, *Professore ordinario di Diritto amministrativo, Università Luiss Guido Carli di Roma*

MARGHERITA RAMAJOLI, *Professore ordinario di Diritto amministrativo, Università degli Studi di Milano*



Finito di stampare nel mese di ottobre 2022  
dalla Grafica Elettronica (NA)

