

*L'ambiente nella Costituzione, tra beni e interessi**

Roberto Bin

1. Giustamente gli organizzatori del convegno hanno formulato i titoli di questa sessione, dedicata a «*L'ambiente come bene in senso giuridico*», elencando in sequenza le prospettive del diritto amministrativo, del diritto penale, del diritto privato. Qui però la sequenza si interrompe: «*L'ambiente nel diritto costituzionale*» evita di supporre che in costituzione vi sia una considerazione dell'ambiente come "bene". Benché la rottura della simmetria susciti sempre qualche disagio, in questo caso mi sembra molto appropriata.

È noto che la Costituzione italiana è stata scritta in un'epoca in cui le tematiche ambientali erano del tutto sconosciute. Nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente le rarissime volte in cui compare la parola 'ambiente' questo è evocato come qualcosa di ostile, che va domato attraverso l'opera dell'agricoltura, non difeso dall'intervento dell'uomo. C'è però, tra i "*Principi fondamentali*", l'articolo 9 che impone alla «Repubblica» la tutela del «paesaggio» e del «patrimonio culturale», individuando il titolare di questi beni nella «Nazione». È la disposizione a cui si è aggiunto con una riforma recente a tutti ben nota l'ulteriore compito di tutelare «l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni» - riforma in genere salutata con grandi plausi ma che, dal punto di vista analitico, non aggiunge al testo nulla di veramente importante. Ma di ciò dirò in seguito.

2. Se – come è inevitabile - parliamo della Costituzione come essa è vissuta nella giurisprudenza costituzionale, va anzitutto premesso che non è dei beni giuridici ciò di cui essa si occupa. I «beni della vita» sono contesi di fronte ai giudici comuni, non davanti alla Corte costituzionale; sono disciplinati dalla legislazione ordinaria che i giudici devono applicare, restando alla Corte il compito di risolvere i casi in cui la legge risulti incompatibile con le norme costituzionali. Queste non si occupano dei beni, fissano diritti e interessi che la disciplina dei beni deve rispettare - in ciò, come si vede, gli estensori del programma della giornata sono stati lungimiranti! E di quali diritti e interessi la Corte costituzionale ha accettato di prendersi cura?

Agli inizi e per molti anni a seguire l'ambiente e gli interessi che lo abitano sono latenti nella giurisprudenza costituzionale. Al centro della sua attenzione c'è l'urbanistica, ossia il governo degli interessi proprietari allo sfruttamento del territorio, che va regolato in nome della tutela degli interessi pubblici rivolti ad un ordinato sviluppo urbano (ricordiamo che la prima legge urbanistica italiana risale al 1942); accanto vi è la tutela del patrimonio culturale, e quindi del paesaggio che ne è

* Relazione tenuta a Messina, il 13 marzo 2025, nell'ambito del convegno *Ambiente biodiversità ecosistemi. Per un sistema integrale di tutele* (Messina 13 e 14 marzo 2025).

componente di grande e progressivo rilievo, specie dopo l'entrata in vigore della «legge Galasso». Ma siamo già negli anni '80.

Per molti anni perciò la giurisprudenza della Corte costituzionale resta latente sul tema dell'ambiente, inteso nella sua dimensione ecologica. La svolta si ha dopo la metà degli anni '80: volendo indicare una sentenza che segna la svolta, la scelta cade sulla sent. 210/1987. In essa, per la prima volta mi sembra, la Corte parla dell'ambiente come di «diritto fondamentale della persona e interesse fondamentale della collettività», facendo da ciò discendere «la necessità di creare istituti giuridici per la sua protezione». C'è però un pregresso. Quando, nel 1977, fu varato il ben noto decreto delegato 616 di (nuovo) trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni, vi compare la «protezione dell'ambiente» sia come sottomateria dell'urbanistica (art. 80), sia – finalmente, verrebbe da dire – come “bene” da sottoporre a specifica tutela (Capo VIII - *Tutela dell'ambiente dagli inquinamenti*). Seguì poi l'istituzione del Ministero dell'ambiente (legge 8 luglio 1986 n. 349), che venne impugnata dalle Province autonome che vi videro la violazione delle proprie competenze statutarie. È da questa impugnazione che prende origine la sent. 210, che per la prima volta collega l'obbligo di tutelare l'ambiente al diritto che vanta ogni cittadino individualmente e collettivamente. È un'innovazione di prospettiva netta, radicale. Non si parla di beni giuridici, perché di beni giuridici la Corte costituzionale accenna solo raramente, ricorrono solo come stilemi che caratterizzano la motivazione di alcuni relatori (si trovano per esempio in alcune sentenze di Maddalena e di Greco, a cui si aggiunga, dovuta alla penna di Carosi, l'elevazione del bilancio a «bene pubblico» - sent. 80 e 247/2017 – cui si accompagna l'insistito riferimento alla «sostenibilità intergenerazionale» del debito pubblico): ma è una terminologia che non ha mai attecchito nella giurisprudenza della Corte, per le ragioni che indicavo all'inizio. È sintomatico che in questa sent. 210, che indico come una pietra miliare nella evoluzione della giurisprudenza costituzionale, l'ambiente viene assunto, non come “bene”, ma come “diritto” individuale.

3. La sentenza di cui parlo è stata stimolata da una direttiva europea, la direttiva del 1985 sulla VIA (Valutazione di impatto ambientale). È senz'altro interessante notare, come fenomeno culturale, che la nostra Costituzione assume un nuovo significato a seguito di una direttiva emanata dalla CEE; ed è ancora più interessante osservare che la CEE non aveva emanato quella direttiva sulla base di una norma di attribuzione, non aveva cioè alcun titolo di competenza in materia ambientale. L'ambiente diventerà una materia comunitaria solo con l'*Atto unico* (1987) e poi con *Maastricht* (1993). Tutta la legislazione in materia ambientale della Comunità europea è stata perciò creata senza un'apposita attribuzione di competenza, ma movendo dal concetto di mercato e di concorrenza. È una delle pagine più affascinanti della storia del diritto: noi abbiamo ereditato dalla Comunità europea l'obbligo di adeguarci a una legislazione che la Comunità europea ha inventato fuori competenza, sulla base della

sola esigenza di farlo. Lo riconosce anche la Corte costituzionale in una sentenza di poco precedente (sent. 151/1986): «la CEE mira ad evitare che un eccessivo divario delle politiche nazionali di tutela ambientale crei troppo gravi disparità nell'esercizio delle attività economiche e nelle condizioni di vita presso le diverse comunità nazionali». Mercato e concorrenza sono i titoli che legittimano una tutela normativa di “beni” come l'ambiente e la salute, e questi vengono tradotti dalla Corte costituzionale in “diritti fondamentali” della persona che la Repubblica deve tutelare e che trovano un riconoscimento costituzionale negli artt. 9 e 32 della Cost. - cioè nel «paesaggio» e nella «salute» finalmente reinterpretati in modo da includervi la tutela ambientale. Di ciò in seguito non si è più dubitato.

È uno sviluppo che a noi costituzionalisti non fa alcuna meraviglia: il *Testo* vive nell'interpretazione e l'interpretazione vive nella società. Siccome parlo a una comunità in prevalenza di privatisti, mi basta richiamare ad esempio l'evoluzione della giurisprudenza della Corte Costituzionale in tema di famiglia: partita dall'ignobile accettazione della legislazione vigente, cioè del codice fascista, si è poi trasformata anticipando e seguendo l'auspicata riforma del diritto di famiglia: e poi ne ha imposto l'evoluzione verso una famiglia sempre più aperta. Si è arrivati a scrivere pagine un tempo impensabili: basti citare la sentenza sui figli incestuosi, che è una delle aperture più vistose della Corte Costituzionale a quella che è l'evoluzione della sensibilità sociale. Sull'ambiente si è seguito un percorso analogo. Oggi possiamo dare abbastanza per scontato che esista una giurisprudenza costituzionale molto attenta all'ambiente – certo più attenta di quanto lo sia il legislatore.

4. Se così si è evoluta l'interpretazione della Costituzione vigente, è lecito chiedersi: la recente riforma degli articoli 9 e 41 ha davvero cambiato qualcosa? Dal punto di vista della interpretazione delle disposizioni costituzionali, cioè del loro significato, direi che non è cambiato pressoché nulla. Se il «paesaggio» è potuto evolvere nella giurisprudenza sino alla tutela dell'ambiente come diritto soggettivo, il risultato voluto dalla riforma era già acquisito. L'aggiunta dell'«interesse delle generazioni future» è un omaggio alla terminologia in voga, che a me personalmente non dispiace, ma concettualmente non aggiunge nulla alla nozione di «patrimonio» e a quella di «Nazione», concetti che però né la Corte costituzionale né la dottrina hanno molto approfondito in passato. Quando si dice che il paesaggio e i beni culturali sono un «patrimonio della nazione», si fa riferimento a beni che non sono nella disponibilità di questa generazione, di noi viventi. La ‘nazione’ esprime proprio questo, è l'insieme delle generazioni passate, presenti e future: perciò nel concetto di «patrimonio nazionale» è già implicito anche l'obbligo di tenere in conto le esigenze delle future generazioni, la necessità di trasferire alle generazioni che seguono ciò che abbiamo ricevuto dalle generazioni che ci hanno preceduto.

Pertanto la riforma dell'articolo 9, vista con gli occhiali un po' appannati di un costituzionale un po' scettico (e un po' eretico), non offre grandi apporti, almeno dal

punto di vista dei significati. Ha indubbiamente una certa forza illocutoria, spinge cioè i giuristi, i giudici e forse la stessa Corte costituzionale a evocare l'evento della riforma costituzionale degli articoli 9 e 41 per rafforzare la considerazione dell'ambiente. È una forza illocutoria che mi trova del tutto consenziente, perché non sono affatto contrario alla difesa dell'ambiente come principio costituzionale e ad una piena considerazione degli interessi delle generazioni future. C'è una bellissima sentenza di qualche anno fa, a tutti nota del resto, della Corte di costituzionale tedesca (1 BvR 2656/18 e seguenti, c.d. *sentenza Neubauer*), che annulla una legge federale perché non tiene conto degli interessi delle future generazioni, e scarica su di esse i costi della riduzione dell'inquinamento atmosferico che è decisa oggi per accattivarsi il consenso degli elettori, ma andrà a regime appena a partire dal 2030. La sentenza nasce da quattro ricorsi "diretti" che contestano la legge tedesca di "protezione del clima" (*Klimaschutzgesetz*) del 2019, perché ha spostato nel futuro i limiti per la riduzione del gas-serra, violando il diritto fondamentale a un futuro degno e a un minimo ecologico esistenziale. La Costituzione tedesca – afferma la Corte – obbliga lo stato a rispettare le libertà e i diritti delle generazioni future: lo spostamento in avanti dei limiti di inquinamento viola l'obbligo di lasciare alla posterità condizioni tali per cui non si trasferiranno alle future generazioni i sacrifici che oggi non si vogliono far subire ai viventi (e votanti) e perciò si rinviando.

5. Le generazioni future entrano nel ragionamento come titolari di diritti precisi e "azionabili" già oggi. Potremmo applicare lo stesso schema di ragionamento a leggi in vigore in Italia, per esempio, in tema di consumo del territorio. La Regione in cui vivo, che si fregia di essere una regione "illuminata", ha varato già da anni una legge urbanistica che fissa «l'obiettivo del consumo di suolo a saldo zero da raggiungere entro il 2050» (art. 5.1, L.R. 24/2017). Il problema è che, come la legge tedesca, si prevede che ci siano delle deroghe che vanno un po' alla volta a sfumare e rendono perentorio il divieto fra molti anni, spostando così il peso di una scelta politica voluta oggi sulle generazioni future, che però si troveranno un territorio già pesantemente "consumato", compromesso da costruzioni nel frattempo consentite, magari per aggiungere migliaia di enormi capannoni destinati alla logistica alle migliaia di capannoni industriali ormai abbandonati da imprese "delocalizzate" e mai bonificati.

Che vi sia nella nostra legislazione una norma che vieti il consumo del territorio – un territorio che è ormai incapace a assorbire i capricci del mutamento climatico – mi trova entusiasticamente favorevole: capisco però che applicare un divieto così rigoroso susciterebbe tanti problemi – problemi che però la riforma di un paio di articoli della Costituzione non aiutano affatto a risolvere. Perché in Germania si è potuta avere la *sentenza Neubauer* e in Italia non è pensabile che ciò accada? Solo perché il Tribunale costituzionale federale ha maggior coscienza ambientale della nostra Corte costituzionale?

Non è questo che fa la differenza, ma sono i meccanismi processuali. In Germania esiste (ed è molto frequentato) un canale di ricorso “diretto” al giudice costituzionale, attraverso il quale i cittadini e le loro organizzazioni possono prospettare al Tribunale di Karlsruhe la violazione di una norma costituzionale da parte delle autorità, quali esse siano; in Italia i cittadini possono accedere alla Corte costituzionale solo attraverso il “filtro” di un autonomo giudizio incardinato di fronte ad un giudice, ordinario o speciale che sia. La differenza è fondamentale: perché di fronte ad un giudice si agisce a tutela di un proprio interesse giuridicamente rilevante, attuale e concreto, mentre al Tribunale federale si accede attraverso un ricorso che denuncia la violazione “oggettiva” di una norma costituzionale, a tutela dell’interesse generale. Perciò alla Corte costituzionale vengono sollevate solo questioni che attengono alla costituzionalità di una norma legislativa che comprime uno specifico *interesse* costituzionalmente tutelato; mentre al Tribunale federale vengono prospettate questioni che attengono ai *beni* costituzionalmente rilevanti.

Ritorno a quanto anticipato in premessa: il giudice costituzionale italiano si occupa di “interessi”, non di “beni” giuridici a cui l’ambiente e la sua tutela possono essere ricondotti.

6. La conseguenza può emergere con chiarezza ricorrendo ad un caso sorto non lontano da dove vi parlo: il caso Priolo, di cui la Corte costituzionale si è occupata nella sent. 105/2024. La motivazione (redatta dalla penna di Francesco Viganò) è coltissima e molto ricca di riferimenti al sistema internazionale e costituzionale di tutela dei beni ambientali; e – ovviamente – vi svolge un ruolo importante anche la recente riforma che «ha, in effetti, attribuito espresso rilievo costituzionale alla tutela dell’ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell’interesse delle future generazioni (art. 9, terzo comma, Cost.); e ha inserito tra i limiti alla libertà di iniziativa economica menzionati nell’art. 41, secondo comma, Cost. le ragioni di tutela dell’ambiente, oltre che della salute umana». La Corte illustra con dovizia le importanti implicazioni di questa riforma, rispetto alla quale viene posta a confronto un’operazione piuttosto meschina del Governo: il quale ha fatto ricorso ad un decreto-legge, che modifica una disposizione di attuazione del codice di procedura penale, al solo fine di sovrapporre un proprio provvedimento alle valutazioni del GIP di Siracusa, che - nel corso di un procedimento penale per varie ipotesi di reato, tra cui il delitto di disastro ambientale aggravato - aveva disposto il sequestro del depuratore biologico, in cui convogliano gli scarichi dei grandi utenti del Polo petrolchimico di Priolo. Al decreto-legge hanno fatto seguito alcuni provvedimenti amministrativi che, dichiarati di interesse strategico nazionale gli stabilimenti in questione, definisco le «misure attraverso le quali è realizzato... il bilanciamento tra le esigenze di continuità dell’attività produttiva e di salvaguardia dell’occupazione, e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute, dell’ambiente», con le misure conseguenti. Il GIP solleva davanti alla Corte la questione di legittimità del decreto-legge: e, a conclusione di una lunga premessa sul

“valore” dell’ambiente nella nostra Costituzione, integrata da una ricca legislazione e giurisprudenza internazionale accuratamente ricostruita, e dopo aver ampiamente censurato le scelte compiute con i provvedimenti amministrativi adottati dal Governo, la Corte si blocca: benché siano maleodoranti rispetto alle regole olfattive della normativa vigente in materia di ambiente, di semplici provvedimenti amministrativi si tratta, sottratti in quanto tali al rigore ambientalistico della Corte; che perciò si limita a censurare il decreto-legge, non per non aver impedito l’adozione di misure criticabilissime di “bilanciamento”, ma solo per non aver fissato un limite temporale di efficacia delle stesse.

La questione ha avuto poi un seguito inevitabile, dato il punto in cui la Corte si è arrestata, e di cui non posso tacere. Il decreto-legge prevede che il provvedimento ministeriale in cui si fissa il «punto di bilanciamento» tra gli interessi in gioco paralizzi i giudici locali: qualsiasi loro provvedimento che vada in senso diverso avrebbe dovuto essere impugnato davanti al Tribunale di Roma. Siccome la sentenza 105 non annulla i provvedimenti amministrativi emanati dal Governo, pur evidenziandone i motivi di evidente incostituzionalità, i giudici siracusani li disapplicano (e perciò rinnovano il sequestro), ritenendo «non ricorrenti le condizioni descritte dalla Corte costituzionale per ritenere operante una legittima procedura di bilanciamento degli interessi in gioco»; il Governo ricorre pertanto al Tribunale di Roma che però sospende il giudizio e solleva davanti alla Corte la questione della legittimità dello “spostamento” della competenza giurisdizionale, in violazione del principio del giudice naturale. Non entro nella ricca argomentazione della Corte sulla valenza di questo principio, ma mi limito a sottolineare che l’eccezione è accolta, sia pure con una pronuncia che limita gli effetti dell’accoglimento al solo caso specifico: esso – dice la Corte - incarna l’ipotesi di «irragionevolezza intrinseca», perché fa dipendere la competenza del giudice di appello dal tenore della decisione adottata dal giudice che ha disposto il sequestro: «la competenza si radicherà innanzi al tribunale territoriale, nel caso di decisione conforme al decreto di bilanciamento adottato dal Governo; innanzi al Tribunale di Roma, nel caso di decisione che, all’opposto, disattenda tale decreto» (sent. 38/2025, punto 4.3.1 del diritto).

Due eccezioni di incostituzionalità hanno dovuto essere sollevate e due sentenze riccamente argomentate hanno dovuto impegnare la Corte costituzionale per bloccare la strategia delle autorità di governo di far prevalere gli interessi delle imprese inquinanti a danno dell’ambiente e delle generazioni future.

7. Se una conclusione si può trarre da queste vicende, mi sembra che essa non possa sottrarsi dal mettere in rilievo la difficoltà del nostro sistema ad affrontare questioni legate ai “beni” di cui la Costituzione promette tutela. Ristretta agli “interessi” la tutela subisce tutte le strettoie che ostacolano l’accesso alla giustizia costituzionale: la *concretezza* dell’interesse rivendicato, la sua titolarità, la sua delimitazione, la *rilevanza* la questione prospettata al giudice e da questo alla Corte

costituzionale, la limitazione derivante dal principio di corrispondenza tra richiesto e pronunciato e la conseguente delimitazione rigorosa degli effetti della pronuncia. Per tutto il resto le nostre richieste di tutelare ciò che a noi appaiono “beni” non sbriciolabili in “interessi” imputabili al singolo soggetto andrebbero incanalate nell’altro percorso immaginato dal nostro sistema costituzionale, quello della rappresentanza politica. Ma se questo non funziona – come drammaticamente accade in Italia da tempo – non c’è un’alternativa, cioè non c’è il ricorso diretto al giudice costituzionale come in Germania. Il caso Priolo, il suo antecedente Ilva e tutti gli altri che risalgono nel tempo sino al caso Montedison, restano sostanzialmente privi di un giudice che tuteli i “diritti ambientali” – di noi viventi e delle generazioni future – in modo soddisfacente.

Il principio di tutela dell'ambiente, della biodiversità, dell'ecosistema, anche nell'interesse delle future generazioni, è un principio che produce poco se resta scritto in Costituzione. Segna il risultato di una maturazione del problema a livello di coscienza politica e sociale, ma non guida ancora i comportamenti effettivi delle autorità di governo. Ci vorrà del tempo perché trovi nei giudici comuni il trasformatore che converta questi principi, che si vorrebbero dotati di qualche innovatività, in standard di giudizio che incidano nella vita reale. Il «contenzioso ambientale» è già attivo. E poi anche la Corte costituzionale troverà il modo di far germogliare da esso qualche applicazione significativa.