



11 GENNAIO 2023

Oltre l'intangibilità dei principi
fondamentali: la revisione “silenziosa”
dell'art. 9 Cost.

di Marco Ladu

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale
Università degli Studi di Brescia



Oltre l'intangibilità dei principi fondamentali: la revisione "silenziosa" dell'art. 9 Cost.*

di Marco Ladu

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale
Università degli Studi di Brescia

Abstract [It]: Il contributo intende offrire qualche spunto di riflessione a partire dalla revisione "silenziosa" dell'articolo 9 della Costituzione italiana ad opera della legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 (la c.d. riforma sull'ambiente). In particolare, ad essere modificato è uno dei primi dodici articoli della Carta costituzionale, i quali rappresentano, indubbiamente anche sotto il profilo formale, parte dei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico italiano. Pertanto, è parso necessario interrogarsi sul rapporto tra *inviolabilità* e *irrieducibilità* di suddetti principi, anche a fronte del tradizionale limite alla revisione costituzionale rappresentato proprio dai diritti fondamentali. Per comprendere le conseguenze della riforma in questione, tuttavia, è sembrato doveroso interrogarsi sulla portata generale delle disposizioni racchiuse all'art. 9 Cost., sia prima che dopo l'intervento di revisione, tenuto conto tanto della giurisprudenza costituzionale sul tema, quanto delle previsioni a tutela dell'ambiente previste all'interno delle principali costituzioni degli Stati membri dell'Unione europea. Solo così è stato possibile, in conclusione, contestualizzare l'intervento legislativo e tentare di fornire una lettura critica di alcune disposizioni inserite all'articolo 9 dalla legge costituzionale richiamata e che, certamente, si auspica non restino ad ogni modo prive di una loro futura attuazione. Andare oltre l'intangibilità dei diritti fondamentali, prevedendone una loro modifica, è senz'altro possibile in tutti quei casi in cui la revisione costituzionale conduca a modifiche ampliative e volte ad estendere il riconoscimento e la tutela dei diritti fondamentali, tenendo però ben saldo lo spirito costituente originario e rispettando le regole e i limiti propri del procedimento aggravato di cui all'articolo 138 della Costituzione.

Title: Beyond the intangibility of fundamental rights: the "silent" revision of Article 9 of the Italian Constitution

Abstract [En]: The paper aims to offer some food for thought starting from the "silent" revision of Article 9 of the Italian Constitution by Constitutional Law No. 1 of February 11, 2022 (the so-called environmental reform). To be amended is one of the first twelve articles of the Italian Constitution, which represent, also in formal terms, part of the fundamental principles of the Italian legal system. Therefore, it seemed necessary to question the relationship between the inviolability and unreviewability of these principles, even in the face of the traditional limitation on constitutional revision represented by fundamental rights themselves. To understand the consequences of the reform in question, however, it seemed necessary to question the general scope of the provisions enclosed in Article 9 of the Italian Constitution, both before and after the revision intervention, considering both the constitutional jurisprudence on the subject and the provisions for the protection of the environment provided for within the main constitutions of the member states of the European Union. Only in this way was it possible, in conclusion, to contextualize the legislative intervention and to attempt to provide a critical reading of some of the provisions included in Article 9 by the constitutional law and which, certainly, it is hoped, will not in any case be left without their future implementation. Going beyond the intangibility of fundamental rights by providing for their amendment is certainly possible in all those cases in which constitutional revision leads to amendments that are expansive and aimed at extending the recognition and protection of fundamental rights, while holding firmly to the original constituent spirit and respecting the rules and limits proper to the aggravated procedure set forth in Article 138 of the Italian Constitution.

Parole chiave: Revisione costituzionale; Principi fondamentali; Democrazia; Ambiente; Future generazioni

Keywords: Constitutional review; Fundamentals Rights; Democratic; Environment; Future generations

* Articolo sottoposto a referendum.

Sommario: 1. Premessa. 2. Il limite dei principi fondamentali alla revisione costituzionale. 3. La riforma nel quadro della tutela dell'ambiente a livello europeo: la svolta del *Green Deal* tra gli Stati dell'Unione Europea. 4. Il tentativo di riforma dell'art. 9 Cost. nel corso della XIV Legislatura. 5. La legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1: *iter* di approvazione e contenuto della riforma. 6. La tutela degli animali: qualche osservazione critica con riguardo alla portata e alla *sedes materiae* della nuova norma costituzionale. 7. Considerazioni conclusive.

1. Premessa

Il presente contributo nasce dall'intenzione di approfondire il tema della riforma costituzionale dell'ambiente tenuto conto, da un lato, del *procedimento* che ha condotto alla revisione di uno dei principi fondamentali della Costituzione e, dall'altro, del *contenuto* stesso della riforma, anche alla luce del quadro normativo sovranazionale in materia di tutela dell'ambiente e degli ecosistemi – con il quale ormai da tempo ci si deve imprescindibilmente confrontare – e il quale conduce, unitamente considerato alla revisione in questione, ad una rinnovata lettura delle disposizioni costituzionali sul punto.

A parere di chi scrive, tuttavia, la riforma costituzionale dell'articolo 9 – come indicato chiaramente nel titolo del contributo – rappresenta un esempio di revisione costituzionale “silenziosa”, approvata dalle Camere ad ampia maggioranza e delle cui conseguenze si tarda a discutere. Una marginalità della “notizia”, per così dire, che ha investito non soltanto il piano dell'informazione pubblica, ma anche – almeno in un primo momento – buona parte del mondo giuridico.

Ciononostante, come si cercherà di dimostrare nel seguito dello scritto, la riformulazione dell'articolo 9 della Costituzione porta con sé alcuni elementi di vivo interesse per il costituzionalista (e non soltanto), specialmente connessi al tradizionale dibattito sul limite alla revisione che interessa i principi fondamentali riconosciuti dall'ordinamento costituzionale. Difatti, come si dirà, la portata modificativa della revisione costituzionale, laddove ampliativa e volta ad estendere la tutela dei diritti e delle libertà, deve condurre – perlomeno a detta di chi scrive – ad aprire senza indugio alle riforme costituzionali. Tuttavia, la facilità con la quale si è pervenuti alla modifica dell'articolo 9 sembra apparentemente tradire quell'antica esigenza di preservare il dettato costituzionale, in particolare con riferimento ai principi fondamentali, e la necessità che il procedimento di cui all'articolo 138 della Costituzione sia attivato *cum grano salis*, a seguito di una lunga e deliberata condivisione di intenti tra le forze politiche, valutando a fondo le conseguenze, sul piano ordinamentale, di una modifica al testo fondamentale.

Sulla base di tali presupposti, in premessa deve rammentarsi l'attenzione che il legislatore dovrebbe prestare nel fare ricorso al procedimento aggravato di cui all'articolo 138 della Costituzione. Un'attenzione, questa, certamente maggiore rispetto a quella riservata all'adozione, anzitutto, delle norme primarie quale espressione della funzione legislativa attribuita al Parlamento. Al pari, la tecnica di redazione del testo – nei casi di revisione e, invero, in tutti i casi di produzione di norme di rango “superprimario” – dovrebbe anch'essa rispettare alcune regole di natura formale e sostanziale. Oltre a

preservare l'unitarietà del dettato costituzionale, questi accorgimenti dovrebbero tenere conto della straordinarietà dell'intervento e della maggiore difficoltà con la quale, in futuro, sarà possibile procedere ad aggiustamenti o rimaneggiamenti del testo e ciò in virtù della peculiare posizione della norma nella gerarchia delle fonti del diritto. Sul punto, lo scritto si propone di avanzare qualche notazione critica circa l'introduzione, con il novellato articolo 9 della Costituzione, di disposizioni normative, le quali, a ben vedere, attengono tanto all'enunciazione di principi cardine dell'ordinamento giuridico – con importanti riflessi interpretativi per il legislatore ordinario e per la Corte costituzionale – quanto all'esplicita introduzione di una riserva di legge statale in materia di tutela degli animali, con conseguenze sul riparto di competenze in materia legislativa tra Stato e regioni e che, pertanto, avrebbe forse dovuto trovare una diversa formulazione o una diversa collocazione.

Al netto di tali considerazioni preliminari, la riforma dell'ambiente in qualche modo arricchisce il testo costituzionale e pone all'interno dell'ordinamento giuridico nuove sfide, aprendo a prospettive ampie circa la tutela e l'attuazione di nuovi diritti, ivi compresa la responsabilità politica di fronte all'interesse delle nuove generazioni e, non secondariamente, all'esplicitazione di un diretto collegamento tra la democrazia, *lato sensu* intesa, e il concetto di tutela ambientale espresso anche a livello sovranazionale.

2. Il limite dei principi fondamentali alla revisione costituzionale

Prima di entrare nel merito della riforma dell'articolo 9 della Costituzione, occorre riprendere, senza pretesa alcuna di esaustività, il dibattito dottrinale intorno al più vasto tema della revisione costituzionale e, nello specifico, la riflessione sui limiti impliciti alla revisione ricavati da una combinata lettura di alcune disposizioni costituzionali, nella quale risultano indubbiamente coinvolti quantomeno gli articoli 139, 1 e 2 della Costituzione repubblicana¹.

A tale riguardo, si parta dalla considerazione in base alla quale, in tutti i casi in cui il processo di revisione costituzionale investe i principi e i diritti fondamentali, si rende doveroso – in chiave logico-interpretativa

¹ Il tema della revisione costituzionale e dei suoi limiti è affrontato, *ex multis*, da A. APOSTOLI, *L'art. 139 e il nucleo essenziale dei principi supremi e dei diritti inviolabili*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, fascicolo 3/2018; P. BARILE, U. DE SIERVO, *Revisione della Costituzione*, in AA. VV., *Novissimo Digesto italiano*, XV, UTET, Torino, 1968; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Sui limiti alla revisione costituzionale*, in AA. VV., *Annali del Seminario giuridico della Università di Catania*, Jovene Editore, Napoli, 1949; P. CARNEVALE, *Rivedere la Costituzione: la forma, la prassi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016; V. CRISAFULLI, L. PALADIN, *Commento agli articoli 138 e 139*, in ID., *Commentario breve alla Costituzione*, CEDAM, Padova, 1990; M. DOGLIANI, *Il problema della rigidità e della revisione della Costituzione*, in M. FIORAVANTI, S. GUERRIERI (a cura di), *La Costituzione italiana*, Carocci Editore, Roma, 1999; T. GROPPI, *Commento all'articolo 138*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, 2006; E. GROSSO, V. MARCENÒ, *Commento all'articolo 139*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, 2006; F. MODUGNO, *Revisione costituzionale (voce)*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di Diritto pubblico*, V, Giuffrè, Milano, 2006; C. MORTATI, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, in AA. VV., *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, 1952; A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, CEDAM, Padova, 2002; M. PIAZZA, *I limiti alla revisione costituzionale nell'ordinamento italiano*, CEDAM, Padova, 2002; A. PIZZORUSSO, *Commento all'articolo 139*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Società editrice del Foro italiano, Bologna-Roma, 1981.

– tenere ben distinte l'*inviolabilità*, tipica dei principi e dei diritti fondamentali (art. 2 Cost), dalla loro *irriedibilità*, quale divieto alla modificabilità del testo normativo². Da questo punto di vista, l'articolo 139 della Costituzione, come è ben noto, stabilisce che «La forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale», costituendo il c.d. limite testuale esplicito alla revisione costituzionale. La disposizione ora menzionata, tuttavia, ha dato luogo a un lungo e articolato dibattito dottrinale, il quale, grazie anche al fondamentale intervento della Corte costituzionale³, pare aver trovato convergenza nell'interpretare il limite della irriedibilità della “forma repubblicana” non soltanto quale divieto di un ritorno all'istituzione monarchica – e, dunque, valorizzando il carattere *elettivo* e di *temporaneità* della carica del capo dello Stato – ma anche considerando irriedibile il nucleo essenziale di disposizioni costituzionali che danno vita all'irrinunciabile carattere democratico della Repubblica, ivi compresi i diritti fondamentali.

Di qui la lettura parallela tra il primo e l'ultimo articolo della Costituzione, a chiusura di un cerchio perfetto che delimita l'azione del legislatore: ciò che è ammesso, in conseguenza ad un uso legittimo del potere di revisione, è modificare il dettato costituzionale senza che siano toccati i principi e i diritti fondanti della Repubblica, senza cioè che siano messi in discussione il principio democratico e la sovranità popolare latamente intesi⁴.

A tale scopo, l'espresso riferimento ad un *potere* di revisione costituzionale attribuisce un significato ancor più pregnante a quell'attività legislativa *extra ordinem* (la revisione costituzionale per l'appunto), capace tanto di valorizzare le scelte dei costituenti quanto di metterle in discussione, talvolta rischiando di ingenerare squilibri nel delicato e intricato sistema costituzionale, ma senza mai condurre a uno

² A tale riguardo, è stato messo in evidenza come di «violazione, di violabilità o di inviolabilità può parlarsi, infatti, sia in riferimento al diritto come norma giuridica oggettivamente considerata, sia in relazione alla situazione giuridica soggettiva che la norma conferisce al singolo, ma è in quest'ultimo senso che viene intesa l'espressione comunemente adoperata di “diritti inviolabili”. Di revisione, di rivedibilità o di irriedibilità si parla, invece, unicamente in relazione alle disposizioni oggettive dell'ordinamento, per descrivere l'aspetto e le eventuali modalità della loro abrogazione o modificazione» (cit. P. GROSSI, *Introduzione a uno studio sui diritti inviolabili nella Costituzione italiana*, CEDAM, Padova, 1972, p. 101).

³ Il riferimento è alla nota sentenza 15 dicembre 1988, n. 1146. Significativa l'affermazione secondo la quale «La Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana» (Cit. Corte costituzionale, sentenza 15 dicembre 1988, n. 1146, § 2.1 del *Considerato in diritto*).

⁴ I principi in questione sono richiamati anche in dottrina, la quale ha avuto modo di sottolineare che «La revisione costituzionale e i suoi limiti, in altri termini, costituiscono un tema di riflessione teorica e pratica a partire dal momento in cui nel costituzionalismo contemporaneo si prende coscienza che il legislatore (e dunque la legge) può ritenersi sovrano decisore della vita e delle aspettative dei cittadini, e delle persone in generale, solo nell'ambito e nel rispetto del principio democratico e della sovranità popolare, – principi questi ultimi – che non si esercitano più nelle tradizionali forme dettate dall'originaria sovranità parlamentare e dal relativo legicentrismo, bensì nelle forme e nei limiti (e nella stessa “mitezza”) che una Costituzione assegna loro» (cit. S. GAMBINO, *Sui limiti alla revisione della costituzione nell'ordinamento italiano*, in *Revista De Direitos e Garantias Fundamentais*, fasc. 8/2010, p. 58).

stravolgimento del carattere democratico dell'ordinamento così come plasmato nelle intenzioni della Costituente. Un potere, dunque, necessariamente limitato in tutte quelle democrazie, fondate su costituzioni rigide e garantite, che aspirano a durare nel tempo.

L'esigenza, da un lato, di rimaneggiare il testo costituzionale nelle parti in cui si renda necessario un aggiornamento rispetto al rinnovato contesto sociale, economico e politico trova un suo bilanciamento nel porre comunque un freno allo spirito innovatore del tempo e all'attività legislativa *ricostituente*, puntando a tenere sempre ben saldi quei pilastri fondanti dell'ordinamento e consentendo le modifiche solo a determinate condizioni⁵. Molteplici, anche in questo caso, sono stati gli sforzi compiuti dalla dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale al fine di individuare quali siano, con precisione, i diritti insuscettibili di revisione. Per quel che qui interessa, ci si limiterà ad osservare, riprendendo autorevole dottrina, che «la previsione di un procedimento speciale, a partire dal secondo dopoguerra, incontra limiti materiali “assoluti” in nome di valori che si assumono “eterni” ovvero di principi giuridici espressamente indicati nelle stesse Costituzioni [...] Pur muovendosi in questa linea la Corte costituzionale italiana ha inoltre desunto, di volta in volta, dalla Costituzione, taluni “principi costituzionali supremi” (sentenze nn. 30 del 1971, 12 del 1972, 175 del 1973, 1 del 1977, 18 del 1972), dei quali, successivamente, la stessa Corte (con le sentenze nn. 1146 del 1988, 366 del 1991, 1 del 2014) ne ha espressamente affermato la immodificabilità»⁶.

In particolare, è con la sentenza n. 1146 del 1988 che la Corte costituzionale si è dichiarata «competente a giudicare sulla conformità delle leggi di revisione costituzionale e delle altre leggi costituzionali anche nei confronti dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale. Se così non fosse, del resto, si perverrebbe all'assurdo di considerare il sistema di garanzie giurisdizionali della Costituzione come difettoso o non effettivo proprio in relazione alle sue norme di più elevato valore»⁷. L'assunto rappresenta

⁵ Come ha avuto modo di osservare Antonio D'Andrea «Non a caso si distingue – ed è quel che fa anche la nostra Costituzione vigente – lo “stravolgimento” del testo costituzionale, vale a dire il suo effettivo, complessivo superamento che è operazione non consentita e comunque illegittima, dalla semplice revisione costituzionale, vale a dire il sempre possibile aggiustamento delle disposizioni in corso, legato allo scorrere del tempo e al mutare delle esigenze della Comunità politica pur nel fermo mantenimento dei principi supremi che restano immodificabili e che includono sicuramente le regole procedurali. Ecco perché, almeno in teoria, neppure con un eventuale referendum costituzionale si potrebbero stravolgere legittimamente i principi che esprimono il carattere “genetico” della nostra democrazia. In definitiva il sovrano assoluto non esiste più o, se ancora lo si vuole astrattamente mantenere, sia pure per una sorta di formale ossequio dell'ordinamento alla “cogenza” del “comando” (che si esprime attraverso legittime regole giuridiche), al fine di consentire una pacifica convivenza collettiva, esso è oramai incarnato esclusivamente dalla Costituzione democratica e, in primo luogo, dalle sue inderogabili specificazioni normative» (cit. A. D'ANDREA, *Una certa idea di democrazia con riguardo alle più recenti vicende del nostro paese, ovvero quel che ha suggerito a un costituzionalista “ansio-geno” il dibattito sulla “freschezza” di John Dewey*, in M. FIORUCCI, G. LOPEZ (a cura di), *John Dewey e la pedagogia democratica del '900*, Roma TrE-Press, 2017, p. 115).

⁶ A. PACE, *I limiti alla revisione costituzionale nell'ordinamento italiano ed europeo*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, fasc. 1/2016, p. 2.

⁷ Corte costituzionale, sentenza 15 dicembre 1988, n. 1146, § 2.1 del *Considerato in diritto*. La Corte perviene all'assunto richiamato sostenendo in particolare, nel medesimo § 2.1, che «ha già riconosciuto in numerose decisioni come i principi

una pietra miliare nei rapporti tra legislatore e Corte costituzionale laddove sia in gioco la revisione della Norma fondamentale.

Il tema, diversamente declinato in termini sostanziali, diviene poi quello di assicurare che la rigidità della Costituzione – “protetta” da un procedimento aggravato di modifica del testo e applicabile all’approvazione di leggi di rango costituzionale – sia *effettiva* e non diventi mai ostaggio di maggioranze politiche estemporanee e plebiscitarie. In questo senso, ad esempio, non è indifferente negli ordinamenti giuridici democratici il sistema di elezione delle Camere rappresentative, la cui composizione variegata, espressione cioè di maggioranze variabili e altrettante variabili opposizioni, appare in grado di arginare l’attivazione pretestuosa o assai facilitata del procedimento di cui all’art. 138 Cost. Se, infatti, il Parlamento fosse rappresentativo quasi interamente di una sola parte politica – poniamo in conseguenza all’adozione di un sistema elettorale maggioritario incontrollato ovvero proporzionale con un esorbitante premio di maggioranza – potrebbe risultare assai semplice attivare il procedimento di cui all’art. 138 Cost. e modificare il testo costituzionale, in assenza di quel necessario confronto tra le diverse forze politiche che, invece, dovrebbe permeare l’interno procedimento di revisione. Così, senza addentrarsi in ipotesi e casi di scuola, il procedimento italiano di revisione costituzionale, come è stato sottolineato⁸, a ben vedere prevede delle maggioranze non poi tanto difficili da raggiungere, rendendo di fatto accessibile alla maggioranza di governo – che trova qui un contraltare nella maggioranza parlamentare che si esprime con una doppia deliberazione – la modificabilità della Costituzione.

Al pari, la rigidità di una Costituzione deve essere sempre salvaguardata rispetto ai mutamenti taciti e alle rotture della Costituzione⁹ che investono di fatto il piano giuridico: tutte le modifiche all’effettività della norma costituzionale, che discendono da una loro errata, parziale o mancata applicazione, rischiano nella sostanza di alterare la portata originaria del testo e la *ratio* profonda che permea il testo costituzionale.

Infine, un ruolo chiave è giocato dall’interpretazione o, meglio, dalle possibili interpretazioni del dettato costituzionale¹⁰, le quali, a parere di chi scrive, dovrebbero aderire allo spirito costituente originario, non

supremi dell’ordinamento costituzionale abbiano una valenza superiore rispetto alle altre norme o leggi di rango costituzionale, sia quando ha ritenuto che anche le disposizioni del Concordato, le quali godono della particolare “copertura costituzionale” fornita dall’art. 7, comma secondo, Cost., non si sottraggono all’accertamento della loro conformità ai “principi supremi dell’ordinamento costituzionale” (v. sentt. nn. 30 del 1971, 12 del 1972, 175 del 1973, 1 del 1977, 18 del 1982), sia quando ha affermato che la legge di esecuzione del Trattato della CEE può essere assoggettata al sindacato di questa Corte “in riferimento ai principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale e ai diritti inalienabili della persona umana” (v. sentt. nn. 183 del 1973, 170 del 1984)».

⁸ Si veda, tra gli altri, D. CASANOVA, *Alcune prospettive di irrigidimento della Costituzione*, in V. ONIDA, *Idee in cammino*, Cacucci Editore, Bari, 2019, pp. 683-702.

⁹ Si veda C. MORTATI, *Costituzione (voce)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XI, Giuffrè, Milano, 1962.

¹⁰ Sul punto, Alessandro Pace ha avuto modo di osservare che «in un ordinamento liberaldemocratico, soltanto l’interpretazione costituzionale che sia rispettosa degli enunciati della costituzione, ancorché sensibile all’evoluzione storica, può dirsi conforme ai principi del «costituzionalismo» [...] se si parte dalla nozione garantista di «costituzionalismo», la coerenza impone che solo un’interpretazione che prenda «sul serio» il testo e la struttura della Costituzione – per la quale, cioè, gli enunciati costituzionali costituiscono il limite insuperabile delle possibilità «creative»

mancando l'occasione per adeguarle alle situazioni di fatto prodotte dalla capacità *trasformativa* che caratterizza l'ordinamento giuridico vivente.

Ecco, dunque, che – nel caso di specie – all'*intangibilità* di alcuni diritti fondamentali (quelli, come si è detto, appartenenti al nucleo inderogabile) non sempre si accompagna l'*immodificabilità* degli stessi, dovendosi valorizzare – per quanto possibile – l'attività di revisione costituzionale promossa dal legislatore *hic et nunc*, ove essa avvenga nel pieno rispetto delle regole imposte dall'ordinamento giuridico. Al riguardo, andrebbero almeno rispettati i seguenti criteri: la volontà politica generale espressa dalle *diverse* forze politiche presenti in Parlamento; il procedimento formale previsto per la modifica della Costituzione; da ultimo, la *ratio* unificatrice sottesa al dettato costituzionale, cioè lo spirito pluralista, solidale e democratico nonché il principio di sovranità popolare che animano le moderne costituzioni.

Tanto premesso, occorre domandarsi se la revisione costituzionale dell'articolo 9 – resa possibile con l'approvazione della legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 (che, come si dirà, ha modificato anche l'articolo 41 della Costituzione) – abbia rispettato i principi ora richiamati e, prima ancora, se la modifica in questione sia avvenuta senza andare oltre il limite dell'inviolabilità dei diritti fondamentali, da un lato, e della loro irriducibilità, dall'altro. L'articolo 9 Cost., in altre parole, è o non è investito da un carattere di irriducibilità del testo? Rientra oppure no tra i diritti fondamentali insuscettibili di essere investiti da un procedimento di revisione costituzionale? La revisione è andata oltre l'intangibilità di questo diritto, alterandone *in pejus* la portata complessiva o vanificando la *ratio legis* originaria?

A parere di chi scrive, la risposta a queste domande non sono affatto scontate e non possono che passare attraverso una preliminare valutazione sulla portata delle rinnovate disposizioni costituzionali, anche alla luce della tutela ambientale prevista a livello sovranazionale¹¹.

dell'interprete – ... solo una siffatta interpretazione, diversamente da altri metodi interpretativi (quale, ad es., la cd. «interpretazione per valori»), è funzionale allo scopo di limitare il potere ed ostacolare gli arbitri effettuati per il tramite dell'interpretazione giuridica» (cit. A. PACE, *I limiti del potere*, Jovene Editore, Napoli, 2008, pp. 12-13).

¹¹ Sul rapporto tra mutamenti costituzionali e ordinamento sovranazionale Antonio D'Andrea ha messo in luce che «l'evoluzione interpretativa dei precetti costituzionali (si direbbe come naturale effetto della vitalità di una Costituzione) resta tale e non si “fa” principio costituzionale in forza del mutamento genetico del testo vigente realizzatosi per via di fatto o giurisprudenziale. Da questo punto di vista l'integrazione tra il nostro ordinamento e quello europeo non mi pare abbia prodotto un “mutamento costituzionale” quanto piuttosto una progressiva evoluzione di quel rapporto che ha, attraverso i Trattati, definito nel tempo una sempre più accentuata restrizione della costituzionalmente consentita cessione della sovranità nazionale» (cit. A. D'ANDREA, *Intervento al webinar dal titolo “Mutamenti costituzionali”*, Università degli Studi di Cagliari, 15 maggio 2020, il cui testo è disponibile online all'indirizzo www.unica.it).

3. La riforma nel quadro della tutela dell'ambiente a livello europeo: la svolta del *Green Deal* tra gli Stati dell'Unione Europea

Con ogni probabilità, l'attenzione sempre crescente al tema della sostenibilità ambientale e del rispetto del Pianeta, tanto a livello sociale che a livello normativo e dei rapporti tra le Nazioni, ha costituito un elemento determinante per l'approvazione della revisione costituzionale dell'articolo 9 in Italia.

La riforma che qui si commenta, infatti, si inserisce perfettamente nel quadro della tutela dell'ambiente a livello europeo e, a dire il vero, sopravviene con qualche ritardo rispetto ad altri Stati membri dell'Unione. Non è un caso che siano le costituzioni più recenti a contenere, fin dall'origine, un esplicito riferimento all'ambiente. Si pensi, ad esempio, alla Costituzione spagnola del 1978 il cui articolo 45 è interamente dedicato alla salvaguardia del “mezzo” ambiente e alla qualità della vita¹².

In altre democrazie costituzionali occidentali, viceversa, la tutela ambientale è il frutto recente di riforme costituzionali, proprio come accaduto in Italia. Se si guarda all'esperienza francese, ad esempio, è con la legge costituzionale del 1° marzo 2005, n. 205 che viene espressamente richiamata, nel preambolo della Costituzione, la *Charte de l'environnement* del 2004¹³. Inoltre, nel 2020, è stato il Presidente Macron a lanciare l'idea di una revisione costituzionale, successivamente “stroncata” dal Senato, che mirava ad introdurre in modo ancor più stringente la salvaguardia della biodiversità, dell'ambiente e la lotta ai cambiamenti climatici nella Costituzione francese¹⁴.

Ancora, in Germania è già nel 1994, con la legge n. 3146 del 27 ottobre che viene introdotto nella Legge fondamentale l'articolo 20-A, rubricato “Protezione dei fondamenti naturali della vita” e che, tra l'altro, richiama la responsabilità nei confronti delle generazioni future¹⁵.

¹² L'articolo 45 della Costituzione spagnola dispone quanto segue: «1. Tutti hanno il diritto di utilizzare un ambiente idoneo allo sviluppo della persona, così come il dovere di conservarlo. 2. I poteri pubblici veglieranno sulla utilizzazione razionale di tutte le risorse naturali al fine di proteggere e migliorare la qualità di vita, difendere e ripristinare l'ambiente, appoggiandosi all'indispensabile solidarietà collettiva. 3. Per coloro che violino quanto disposto nel comma precedente, nei termini fissati dalla legge si stabiliranno sanzioni penali o, se del caso, amministrative, così come l'obbligo di riparare il danno causato».

¹³ Il primo periodo del preambolo, parte integrante della Costituzione francese, è stato infatti così formulato: «Il Popolo francese proclama solennemente la sua fedeltà ai diritti dell'uomo e ai principi della sovranità nazionale definiti dalla Dichiarazione del 1789, confermata ed integrata dal preambolo della Costituzione del 1946, e ai diritti e doveri definiti nella Carta dell'ambiente del 2004».

¹⁴ Si vedano, tra i vari articoli, REDAZIONE, *Francia. Macron, “tutela dell'ambiente stia nell'articolo 1 della costituzione”*, articolo del 17 dicembre 2020 liberamente consultabile all'indirizzo www.notiziegeopolitiche.net; REDAZIONE, *Francia: Macron, referendum su difesa ambiente nella Costituzione*, articolo del 15 dicembre 2020, liberamente consultabile all'indirizzo www.swissinfo.ch; REDAZIONE, *Macron's climate referendum initiative stalls as Senate waters down bill*, articolo dell'11 maggio 2021, liberamente consultabile all'indirizzo www.france24.com.

¹⁵ Di seguito l'articolo 20-A della Norma fondamentale tedesca: «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».

Se si osserva il panorama europeo, in ogni caso, disposizioni a tutela dell'ambiente si trovano in Belgio, Bulgaria, Croazia, Estonia, Filandaia, Grecia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, paesi Bassi, Polonia, portogallo, Romania, Slovacchia, Slovenia, Svezia e Ungheria¹⁶.

La stessa Unione Europea, con l'articolo 3, paragrafo 3 del Trattato istitutivo, promuove il miglioramento della qualità dell'ambiente e si adopera per uno sviluppo sostenibile dello spazio europeo¹⁷. Sulla scorta di tale principio, tenuto conto degli obiettivi dell'Agenda 2030 e degli impegni assunti nel rinnovato impegno di collaborazione tra Stati (*in primis*, l'Accordo di Parigi adottato nell'ambito della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici), l'Unione Europea ha approvato dapprima il Regolamento UE 2020/852, relativo all'istituzione di un quadro che favorisca gli investimenti sostenibili, e poi il Regolamento UE 2021/1119, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica. Proprio la neutralità climatica, che l'unione Europea punta a raggiungere entro il 2050, è l'obiettivo posto alla base del c.d. *Green Deal* europeo, un accordo e, invero, un pacchetto ampio di misure strategiche che puntano alla "transizione verde" avviato a partire dall'adozione dell'agenda strategica 2019-2024 ad opera del Consiglio europeo nel giugno del 2019. Da quel momento in poi, l'Unione Europea non si è mai fermata nel porre al centro della propria politica il tema ambientale.

La riforma costituzionale italiana in materia di ambiente, quindi, si colloca sul solco del percorso tracciato dalla stessa Unione Europea, rappresentando un tassello importante per la partecipazione dell'Italia alla politica sovranazionale. Intervenire sulle costituzioni degli Stati membri dell'Unione Europea configura, da questo punto di vista, una delle possibili modalità, forse attualmente la più significativa, di allineamento e armonizzazione nel riconoscimento di diritti e libertà nello spazio giuridico europeo.

4. Il tentativo di riforma dell'art. 9 Cost. nel corso della XIV Legislatura

Per dovere di completezza, si ritiene opportuno passare brevemente in rassegna il tentativo di revisione dell'articolo 9 della Costituzione che ha caratterizzato la XIV Legislatura¹⁸, vale a dire il periodo segnato dall'avvicinarsi del II e del III Governo Berlusconi.

Entrando nel merito della proposta, da ultimo racchiusa nell'A.S. 553-1658-1712-1749-B, il disegno di legge di revisione costituzionale è stato approvato, nella sua prima formulazione, dal Senato della

¹⁶ Una esaustiva elencazione delle disposizioni ambientali introdotte dagli Stati ora richiamati è contenuta all'interno di una nota breve, la n. 140 del 2019, del Servizio Studi del Senato della Repubblica (*"La tutela dell'ambiente nelle Costituzioni degli Stati membri dell'Unione Europea"*) liberamente consultabile online attraverso il portale delle Riforme istituzionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

¹⁷ Precisamente, l'articolo 3, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea stabilisce che «L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico».

¹⁸ La Legislatura in questione ha preso avvio in data 30 maggio 2001 e si è conclusa il 27 aprile 2006.

Repubblica in data 24 settembre 2003 e, nella sua seconda formulazione, dalla Camera dei deputati in data 28 ottobre 2004. I due testi si distinguono, anzitutto, per la diversità dell'intervento di revisione. Se nel primo caso, infatti, il disegno di legge costituzionale mirava ad incidere sul secondo comma dell'articolo 9, modificandolo, nell'altro caso il primo e il secondo comma dell'articolo 9 sarebbero rimasti inalterati e si sarebbe proceduto all'inserimento di un terzo comma.

Nel dettaglio, il testo licenziato dal Senato prevedeva una sostituzione del secondo comma con il seguente testo: «Tutela l'ambiente naturale, il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione», introducendo così il concetto di “ambiente naturale” accanto alla già vigente tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione. Viceversa, il testo approvato successivamente dalla Camera avrebbe aggiunto un terzo comma così formulato: «Tutela l'ambiente e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. Protegge le biodiversità e promuove il rispetto degli animali», ampliando notevolmente la portata dell'articolo 9 e valorizzando, accanto alla tutela ambientale, il tema della responsabilità politica dinanzi alle generazioni future nonché la promozione del rispetto delle specie animali. Come si vedrà in seguito, quest'ultima proposta di modifica verrà quasi interamente ripresa con la riforma del 2022 e, difatti, consentirà di fare un raffronto tra i due testi.

Sotto il profilo procedurale, il tentativo di riforma della XIV Legislatura si è arrestato e non ha prodotto la modifica auspicata.

Quel che è comunque possibile osservare è che l'esigenza di introdurre nuovi concetti e, quindi, nuovi diritti riferibili al bene ambiente in Costituzione è già da tempo presente tra le forze politiche. Evidentemente, la spinta verso un esplicito riconoscimento della tutela ambientale e degli ecosistemi, così come il rispetto degli animali, appariva già nella XIV Legislatura, del tutto in linea con il progressivo riconoscimento di tali diritti a livello europeo, come si è avuto modo di osservare.

Il tentativo di riforma della XIV Legislatura, dunque, resta un precedente di cui tenere conto e, forse, potremmo dire che all'epoca non erano del tutto mature le condizioni politiche per addivenire a tali modifiche. Non si dimentichi che il III Governo Berlusconi ha terminato la sua esperienza per lo scadere della Legislatura ed è stato seguito dal Governo Prodi II – formatosi a seguito della prima applicazione della legge elettorale c.d. Porcellum – di sensibilità politica certamente diversa.

5. La legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1: iter di approvazione e contenuto della riforma

La revisione dell'articolo 9 della Costituzione avviene, come anticipato, ad opera della legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 44 del 22 febbraio 2022.

Il progetto di legge costituzionale è stato approvato dal Senato della Repubblica in prima deliberazione in data 9 giugno 2021. Il testo unificato (A.S. 83), sinteticamente denominato “Tutela costituzionale

dell'ambiente", all'articolo 1 prevedeva l'introduzione di un terzo comma all'articolo 9 Cost., mentre agli articoli 2 e 3 prevedeva, rispettivamente, la modifica dell'articolo 41 Cost. e l'applicabilità della riserva di legge in materia di tutela degli animali (introdotta dall'articolo 1) anche alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano, nei limiti delle competenze legislative ad essere riconosciute dagli stessi statuti¹⁹.

I lavori parlamentari, per la precisione, hanno preso avvio l'8 ottobre 2019 con l'esame presso la I Commissione (Affari costituzionali), in sede referente, delle proposte di legge A.S. 83, A.S. 212 e A.S. 1203. A seguito di alcuni cicli di audizioni, che hanno visto coinvolti esperti giuristi, tra cui alcuni noti costituzionalisti, la Commissione ha istituito, in data 4 novembre 2020, un Comitato ristretto con l'obiettivo di elaborare un testo unificato delle proposte pervenute (nel frattempo, infatti si erano aggiunti all'esame anche i disegni di legge costituzionale di cui all'A.S. 1532, A.S. 1532, A.S. 1627, A.S. 1632, A.S. 938 e all'A.S. 2160). In data 23 marzo 2021, il Comitato ristretto ha effettivamente proposto un testo unificato, il quale ha rappresentato il testo base per i successivi lavori. A seguito di modifiche apportate a quest'ultimo (in particolare legate all'introduzione della riserva di legge in materia di tutela degli animali, come si dirà), il Senato, nel corso della seduta plenaria del 9 giugno 2021, ha approvato – con 224 voti favorevoli e 23 astenuti (nessuno contrario) – il novellato testo unificato, inviato alla Camera dei Deputati.

Il progetto di legge, A.C. 3156, è stato esaminato dalla I Commissione (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni) presso la Camera dei Deputati, i cui lavori si sono svolti tra il 23 giugno e il 29 luglio 2021. Senza alcuna modificazione, il testo è stato approvato dal *plenum* dell'Assemblea il 12 ottobre 2021.

Trasmesso nuovamente al Senato, la I Commissione ha licenziato il testo con la seduta del 26 ottobre 2021 e il progetto di legge costituzionale è stato approvato, in seconda deliberazione, dal Senato della Repubblica il 3 novembre 2021. L'approvazione – con 218 voti favorevoli, 2 astenuti e nessun contrario – è avvenuta a maggioranza dei due terzi dei componenti del Senato ai sensi dell'articolo 138 della Costituzione.

Da ultimo, a seguito di un breve passaggio presso la I Commissione della Camera dei Deputati, il progetto pervenuto dal Senato (A.C. 3156-B) è stato approvato in seconda deliberazione anche dalla Camera dei

¹⁹ La proposta di legge costituzionale in questione (A.S. 83; A.C. 3156), in particolare disponeva che: «Art. 1. - All'articolo 9 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma: "Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali"; Art. 2 - All'articolo 41 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni: a) al secondo comma, dopo la parola: "danno" sono inserite le seguenti: "alla salute, all'ambiente,;" b) al terzo comma sono aggiunte, infine, le seguenti parole: "e ambientali"; Art. 3 - La legge dello Stato che disciplina i modi e le forme di tutela degli animali, di cui all'articolo 9 della Costituzione, come modificato dall'articolo 1 della presente legge costituzionale, si applica alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano nei limiti delle competenze legislative ad esse riconosciute dai rispettivi statuti.» (Il testo della proposta è liberamente consultabile sul portale istituzionale della Camera dei Deputati o del Senato della Repubblica).

Deputati con 468 voti favorevoli, 1 contrario e 6 astenuti, raggiungendo anche in questo caso la maggioranza dei due terzi dei componenti dell'Assemblea.

Quanto al contenuto, la legge costituzionale – all'articolo 1 – ha previsto anzitutto l'introduzione del terzo comma dell'articolo 9 Cost., con la seguente formulazione: «Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali». Questa norma rappresenta, indubbiamente, il punto cardine della riforma sull'ambiente, in quanto introduce direttamente nel testo costituzionale nuove forme di protezione, proprio in relazione ai concetti di ambiente, di biodiversità e di ecosistemi, ancorando la tutela ambientale alla salvaguardia dell'interesse delle future generazioni²⁰. Come è stato osservato sul punto, in fase di audizioni parlamentari sul progetto di revisione, «si tratta di superare la visione esclusivamente “antropocentrica”, legata cioè all'uso dell'ambiente utile per il singolo o la collettività, tutelato solo se e in quanto diritto soggettivo, per coniugare questa visione con quella “oggettiva”, ovvero di un ambiente inteso come “bene comune” che risulta essere (come di recente ha scritto la Corte costituzionale) “di primaria importanza per la vita sociale ed economica”, da preservare come bene in sé, per assicurare l'ecosistema alle attuali generazioni e a quelle future»²¹.

Prescindendo da un'analitica analisi dei contenuti introdotti dalla legge costituzionale n. 1 del 2022, che non sarebbe possibile compiere in questa sede e che porterebbe ad un ampliamento eccessivo del tema rispetto al focus del contributo, ciò che preme qui evidenziare è il traguardo raggiunto dalla riforma, il cui obiettivo primario, certamente raggiunto, è proprio quello di allineare la Costituzione italiana all'attenzione sempre crescente sul tema della tutela ambientale (sulla tutela degli animali si dirà nel successivo paragrafo). Di fatto, e vogliamo, si è compiuta un'operazione chirurgica, di «ingegneria costituzionale»²², che ha avuto un esito positivo: la riforma porta con sé la precisa volontà di introdurre

²⁰ Sul punto sono interessanti le riflessioni, tra gli altri, di L. BARTOLUCCI, *Le generazioni future (con la tutela dell'ambiente) entrano “espressamente” in Costituzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 17 maggio 2022; M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 25 agosto 2021; Y. GUERRA, R. MAZZA, *La proposta di modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una prima lettura*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 5 novembre 2021; A. LAURO, *Dalla tutela ambientale in Costituzione alla responsabilità politica (anche) verso le future generazioni? Detti e non-detti di un principio di origine giurisprudenziale*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, fasc. 2/2022; R. MONTALDO, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in *Federliasmis.it*, fasc. 13/2022.

²¹ Cit. G. AZZARITI, *Appunto per l'audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica del 16 gennaio 2020 – Modifica articolo 9 della Costituzione*, il cui testo è liberamente consultabile online attraverso il portale istituzionale del Senato della Repubblica.

²² L'espressione è riconducibile al Prof. Valerio Onida, il quale – proprio sul tema delle riforme costituzionali – si è più volte soffermato, avendo modo di osservare che «le modifiche alla Costituzione sono, o dovrebbero essere, sempre un'evenienza straordinaria, che interviene solo in presenza di una maturata convinzione circa l'esistenza di problemi o di esigenze che non possono trovare soluzione o soddisfazione adeguata entro la cornice costituzionale vigente, e circa la sicura attitudine delle riforme proposte a risolvere quei problemi senza aprirne altri maggiori, a soddisfare quelle esigenze senza sacrificarne altre più importanti» (V. ONIDA, *Il “mito” delle riforme costituzionali*, in *Il Mulino*, fasc. 1/2014, p. 17, ripubblicato anche in V. ONIDA, *Idee in cammino*, Cacucci Editore, Bari, 2019, p. 598).

in Costituzione la difesa dell'ambiente, quale diritto – utilizzando alcune tradizionali categorie dottrinali – di terza generazione²³. Infatti, se l'originario articolo 9 della Costituzione espressamente faceva menzione di una tutela del paesaggio del patrimonio storico e artistico della Nazione, il novellato testo costituzionale compie un enorme passo in avanti, accogliendo la tutela ambientale tra i principi fondamentali della nostra democrazia. Vi è da dire, però, che proprio la giurisprudenza costituzionale sull'articolo 9 ha sempre cercato di ampliare la portata dei principi ivi espressi, considerando la tutela del bene ambiente come strettamente connessa alla tutela del diritto alla salute (art. 32 Cost.) e come limitazione alla libera iniziativa economica privata (art. 41 Cost.). Da questo punto di vista, a ben vedere, la Corte costituzionale dalla riforma in avanti avrà a disposizione norme costituzionali nuove o rinnovate e che si presteranno a letture innovative nella delicata materia dell'ambiente.

Non è un caso, osservando da vicino, che la riforma abbia inciso anche sull'articolo 41 della Costituzione, modificandone il secondo e terzo comma, i quali risultano attualmente così formulati: «2. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. 3. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali». Anche l'articolo 41 della Costituzione, dunque, è stato novellato, esplicitando il limite della tutela ambientale, già ampiamente sondato dalla Corte costituzionale, rispetto alla tutela dell'iniziativa economica. Si tratta dell'esplicitazione di un bilanciamento necessario tra diritti in gioco²⁴.

Da ultimo, la riforma costituzionale in questione ha stabilito, all'articolo 3, «La legge dello Stato che disciplina i modi e le forme di tutela degli animali, di cui all'articolo 9 della Costituzione, come modificato dall'articolo 1 della presente legge costituzionale, si applica alle regioni a statuto speciale e alle Province

²³ Ancora una volta è Alessandro Pace a mettere in evidenza che «Mentre i diritti sociali, proprio perché tesi ad emancipare la persona umana dal bisogno, costituiscono la stessa «precondizione» per il pieno esercizio della libertà individuale – laddove, per altro verso, le libertà politiche e i diritti di partecipazione politica costituiscono, come già intuito da Benjamin Constant, le garanzie (ma non le sole) di tale libertà –, i cd. diritti della terza generazione sono anch'essi, a ben vedere, dei diritti «oppositivi». Con quest'ultimi, bene o male, si esprime, da un lato, a livello internazionale, il tentativo di limitare il potere degli Stati di porre in essere operazioni belliche, tranne che in caso di legittima difesa, e di impedire che gli Stati stessi trascurino i problemi dell'ambiente e dell'ecosistema; e si esprime, dall'altro, a livello nazionale, il tentativo di conferire sia ai poteri pubblici che ai privati la possibilità di sindacare la produzione e il commercio illegittimo delle armi, di arginare gli scempi edilizi, di limitare gli inquinamenti elettronici, acustici e atmosferici» (cit. A. PACE, *I limiti del potere*, op. cit., pp. 14-15).

²⁴ Un bilanciamento che, secondo G. Silvestri, si inserisce nella più ampia funzione della Corte costituzionale di tutela l'equilibrio costituzionale. Tale «equilibrio può essere tutelato in modo analitico, quando la Corte deve valutare il possibile conflitto tra diritti fondamentali intesi come situazioni giuridiche soggettive, oppure in modo sintetico, quando la Corte si deve pronunciare sui ricorsi dello Stato contro una legge regionale, di una Regione contro una legge statale, ovvero sui conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, tra Stato e Regioni o tra Regioni. L'operazione di bilanciamento compete sia al giudice comune che al giudice costituzionale, a seconda che il punto di equilibrio possa essere individuato già all'interno della legislazione vigente - sia pure interpretata alla luce dei principi costituzionali - oppure che la linea di confine sia stata, in un modo o nell'altro, superata in modo illegittimo dal legislatore o dallo stesso giudice comune» (cit. G. SILVESTRI, *I diritti fondamentali nella giurisprudenza costituzionale italiana: bilanciamenti, conflitti e integrazioni delle tutele*, in L. VENUTRA, A. MORELLI, *Principi costituzionali*, Giuffrè Editore, Milano, 2015, p. 54).

autonome di Trento e di Bolzano nei limiti delle competenze legislative ad esse riconosciute dai rispettivi statuti». Come si dirà tra poco, tale clausola di salvaguardia si è resa necessaria alla luce dell'introduzione della riserva di legge in materia di tutela degli animali introdotta dall'articolo 1 sopra richiamato.

6. La tutela degli animali: qualche osservazione critica con riguardo alla portata e alla *sedes materiae* della nuova norma costituzionale

Prima di passare alle battute conclusive del presente scritto, come ora ricordato, si intende qui spendere qualche parola sull'ultima parte del novellato terzo comma dell'articolo 9 della Costituzione. Difatti, la disposizione in questione («La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali») come osservato anche in dottrina²⁵, non appare del tutto in linea con alcuni requisiti di forma e di sostanza che caratterizzano l'enunciazione dei principi fondamentali in Costituzione.

In primo luogo, infatti, gli articoli dal primo al dodicesimo del dettato costituzionale si caratterizzano per l'utilizzo, sotto il profilo linguistico, rispettivamente del termine “Repubblica” (agli artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 9, 10 e 12 Cost.) e del termine “Stato” (agli artt. 5, 7, 8, 9²⁶ Cost.) o “Stati” (art. 11 Cost.) attribuendo una portata diversa all'evocazione della dimensione nazionale. Difatti, la parola “Stato” è impiegata unicamente in relazione all'erogazione dei servizi statali in ambito amministrativo (art. 5 Cost.) nonché nei rapporti tra ordinamento italiano, Chiesa cattolica e altre confessioni religiose (artt. 7 e 8 Cost.) evidenziando nel primo caso lo Stato-apparato e, nel secondo, lo Stato quale ordinamento giuridico dotato di una propria sovranità. Al plurale, invece, l'espressione “Stati” è impiegata all'articolo 11 Cost. per menzionare le nazioni straniere e, ancora una volta, per rimarcare l'alterità tra ordinamenti giuridici differenti.

L'espressione “Repubblica”, invece, è impiegata in tutte le altre disposizioni – almeno per quel che attiene ai primi dodici articoli naturalmente – in modo solenne, evocando il concetto proprio di *Res publica* e la necessità di rimarcare il ruolo centrale che la stessa svolge nel riconoscere e garantire i diritti e le libertà fondamentali. Inoltre, l'espressione consente di tracciare una netta linea di demarcazione rispetto allo Stato monarchico, ribadendo la scelta compiuta con il c.d. Referendum istituzionale del 3 giugno 1946.

²⁵ Per tutti si faccia riferimento a G. GRASSO, *La revisione costituzionale degli articoli 9 e 41: cosa cambia per il diritto costituzionale dell'ambiente?*, in L. IMARISIO, G. SOBRINO (a cura di), *La riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione e le sue implicazioni: un primo confronto atti del seminario svoltosi a Cuneo il 29 aprile 2022*, Collana dell'Università degli Studi di Torino, 2022, pp. 31-42, il quale osserva che la disposizione «piuttosto involuta» contenente la riserva di legge in materia di tutela degli animali «è stato il frutto, probabilmente, di un compromesso abbastanza al ribasso, tra chi avrebbe voluto il riconoscimento dei diritti degli animali in quanto esseri senzienti, seguendo una formulazione che ha preso piede nel diritto europeo e nel diritto internazionale, e chi contestava la stessa opportunità di prevedere qualsiasi riferimento agli animali nel testo costituzionale revisionato» (cit. G. GRASSO, *La revisione costituzionale degli articoli 9 e 41: cosa cambia per il diritto costituzionale dell'ambiente?*, op. cit., p. 35).

²⁶ L'articolo 9, qui ricompreso, proprio a seguito della modifica costituzionale in commento.

Ai fini argomentativi, alla luce di tali premesse di carattere linguistico – o, meglio, premesse inerenti all'utilizzo della lingua italiana (che diviene linguaggio tecnico-giuridico in Costituzione) – appare evidente che l'articolo 9 della Costituzione, nella sua originaria formulazione, introduce un principio fondamentale riconosciuto dalla Repubblica e, pertanto, la nuova disposizione («La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali») configura una riserva di legge che non appare di per sé idonea a riconoscere la tutela degli animali quale principio. In altre parole, se la tutela degli animali deve essere un principio costituzionale, sembra maggiormente adatto allo scopo il testo proposto in occasione del tentativo di riforma della XIV Legislatura precedentemente evocato («Protegge le biodiversità e promuove il rispetto degli animali»). Viceversa, se il tema resta quello della riserva di legge con riflessi sul riparto di competenze legislative tra Stato e regioni, forse sarebbe stato opportuno introdurre la tutela degli animali all'articolo 117, c. 2, lett. s) («Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: [...] s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali»).

La scelta adottata con la legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 – nella parte in cui introduce la tutela degli animali – sembra dunque discutibile tanto sotto il profilo della tecnica di “costruzione” del principio costituzionale quanto rispetto all'intenzione del legislatore di introdurre una riserva di legge. Difatti, se da un lato si tratta di riconoscere un principio costituzionale, non si comprende perché la tutela degli animali non sia stata in qualche modo accostata all'ambiente, alla biodiversità e agli ecosistemi (in modo simile a quanto contenuto nella proposta avanzata nel corso della XIV Legislatura, come si è visto in precedenza). Se, dall'altro, si tratta, come effettivamente è, di introdurre una riserva di legge con ricadute sull'attribuzione di competenza nei rapporti tra Stato e regioni, la sede della disposizione in questione non è congrua e il legislatore avrebbe probabilmente dovuto optare per una diversa soluzione.

Si tratta, invero, di una questione che facilmente si può ritenere di poco conto, privilegiando la sostanza e valorizzando il passo in avanti compiuto in favore di un principio che oggi la Costituzione accoglie esplicitamente a differenza del passato (la tutela ambientale per l'appunto). Tuttavia, qui si ritiene, invece, che la forma sia sostanza ancor più quando in gioco vi sono delle disposizioni costituzionali. Agli occhi dell'interprete, non è indifferente la portata di una norma costituzionale, anche in relazione alla sua collocazione e ai lemmi utilizzati, i quali dovrebbero sempre rispondere ad un'armonia interna al dettato costituzionale.

E, sempre a tale proposito, come si comporteranno il legislatore italiano, i giudici e la Corte costituzionale nell'interpretare la disposizione in questione? Sarà interessante osservare la produzione legislativa e giurisprudenziale che verrà²⁷.

²⁷ Al riguardo, Sandro Staiano ha di recente osservato come «sembra essere fuori della consapevolezza dei revisionisti che introdurre nella Costituzione nuovi lemmi, espressivi di valori, conservando i vecchi, significa imporre nuove valutazioni di bilanciamento sia da parte del legislatore ordinario, sia (in ultima istanza e, come è facile prevedere sulla

7. Considerazioni conclusive

Per rispondere agli interrogativi che qua e là si sono posti nel corso del presente contributo, appare utile richiamare, onde conferire maggiore significato alle premesse teoriche iniziali, la distinzione tra *intangibilità* e *irrivocabilità* dei diritti e delle libertà fondamentali.

In primo luogo, infatti, ci si è chiesti se la revisione dell'articolo 9 della Costituzione rispettasse, anzitutto, il carattere di *inviolabilità* che contraddistingue i diritti fondamentali, tra i quali indubbiamente rientrano le disposizioni costituzionali racchiuse in tale articolo. La riforma, che è stata sommariamente ripercorsa tanto rispetto all'*iter* che ai contenuti, ci restituisce un articolo 9 invariato rispetto ai primi due commi, al quale si è aggiunto, come detto, un terzo comma. La revisione *de qua*, se si osserva da vicino il contenuto, punta dunque a rafforzare la tutela costituzionale inizialmente confinata alla promozione e allo sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica nonché alla tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione, almeno fino alla revisione del Titolo V, Parte II della Costituzione con il riferimento alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema alla lettera s) del secondo comma dell'articolo 117. Quest'ultimo, se non altro, aveva consentito un primo esplicito riferimento all'ambiente in Costituzione, purtroppo però relegato nella Parte II della Costituzione.

La modifica, ad opera della legge costituzionale n. 1 del 2022, introduce invece la tutela dell'ambiente, degli ecosistemi e della biodiversità (così come la riserva di legge in materia di tutela degli animali) tra i principi fondamentali, disegnando attorno al vecchio articolo 9 una cornice, che oggi consente di rafforzare il nucleo originario della norma costituzionale e contestualizzarlo nella più ampia tutela del diritto ad un ambiente da preservare anche nell'interesse delle future generazioni. Non vi è dubbio, dunque, che la riforma in questione non abbia toccato, *in pejus*, il nucleo forte del principio fondamentale e non abbia neppure alterato la *ratio* originaria del precetto. Viceversa, la legge costituzionale n. 1 del 2022 ha operato un ampliamento della tutela costituzionale dei principi *lato sensu* riferibili al bene ambiente, allineandosi a pieno alle politiche europee e tracciando la strada verso una rinnovata legislazione e giurisprudenza costituzionale.

Sul fronte dall'*irrivocabilità*, in secondo luogo, è possibile osservare come già *nei fatti* la legge costituzionale in questione abbia imposto una modifica del testo costituzionale e, di conseguenza, sia stato possibile per il Parlamento intervenire su uno dei principi costituzionali fondamentali, invero senza scontare alcuna

base dei precedenti, con il ruolo maggiore) da parte della Corte costituzionale. Il che si dimostra immediatamente: è di attualità la questione dell'installazione delle infrastrutture per la produzione di energie alternative a quelle tradizionali, dunque aventi come effetto ultimo la protezione ambientale, ma lesive della forma del territorio. Il bilanciamento sarebbe stato necessario anche in vigenza del testo originario dell'art. 9, ma è evidente che la revisione testuale provoca lo spostamento del punto di equilibrio» (cit. S. STALANO, *Splendori ideologici e miserie pratiche del revisionismo costituzionale*, in *Lettere dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 15 dicembre 2022, il cui testo è liberamente consultabile online all'indirizzo www.associazionedeicostituzionalisti.it).

criticità sul versante procedurale e, tantomeno, su quello del contenuto. La modificabilità dell'articolo 9 della Costituzione, che da una parte della dottrina è stata aspramente contestata²⁸, si è sostanzialmente fatta strada in modo “silenzioso” e non si è assistito, almeno secondo l'opinione di chi scrive, a particolari forme di resistenza. La ragione di questa “disinvoltura” nell'intervento riformatore risiede probabilmente nella valutazione complessivamente positiva che si è data della riforma e nella circostanza secondo la quale è apparso sin da subito chiaro che introdurre una espressa tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali avrebbe arricchito la nostra Costituzione e avrebbe finalmente consentito, anche agli operatori del diritto, di riferirsi in modo esplicito e puntuale ad un principio oggi ritenuto irrinunciabile. Tirando le fila del discorso, se da un canto la distinzione tra *intangibilità* e *irrevocabilità* dei principi fondamentali aiuta a sgombrare in campo, dal punto di vista teorico, dall'idea che i principi fondamentali non possano in alcun caso andare incontro a modificazioni testuali, dall'altro non è agevole superare la concezione di chi individua nella intangibilità e nel divieto imposto dall'articolo 139 della Costituzione anche una conseguente immodificabilità dei principi e dei diritti fondamentali che costituiscono quel nucleo intangibili di cui si è inizialmente detto. Quel che tuttavia si rende necessario è un richiamo alla concretezza: se si prende atto che è ormai intervenuta una modifica al dettato costituzionale, si deve guardare avanti, impegnandosi a che l'enunciazione dei principi non resti lettera morta.

Se si guarda alla portata “politica” dell'operazione di revisione costituzionale e all'affermazione di una responsabilità nei confronti delle future generazioni, non è del tutto superfluo sottolineare che se da un lato tale responsabilità rappresenti una sfumatura rilevante dell'affermazione di un principio costituzionale imperniato attorno alla tutela ambientale, dall'altro è altresì evidente come essa non debba attestarsi al mero piano dell'enunciazione teorica e del riconoscimento costituzionale di un principio privo di una concreta attuazione. Forse è proprio la responsabilità nei confronti delle future generazioni la vera novità introdotta dalla riforma? In ogni caso, questa responsabilità potrebbe fungere da norma cardine per l'intervento delle politiche pubbliche in materia ambientale e, dunque, potrebbe d'ora in avanti rappresentare la cartina tornasole a partire dalla valutazione dei programmi politici dei partiti e dei movimenti che si affacciano sul panorama della competizione elettorale nazionale nonché delle politiche concretamente assunte dai prossimi Governi.

²⁸ Per tutti valgono le considerazioni espresse da T. E. Frosini, il quale ha precisato che «anche laddove si volessero modificare i principi fondamentali (*rectius*: supremi) per migliorarli, si correrebbe il rischio di creare un pericoloso precedente, che oggi potrebbe valere pure in senso positivo ma domani non potrà essere impedito in senso negativo. Come dire: se si apre alla modifica dei principi fondamentali si accetta l'idea che questi possono essere comunque cambiati. In senso migliorativo o peggiorativo lo deciderà la maggioranza parlamentare che approverà la riforma. La lotta per la costituzione, più volte evocata nei tentativi di riforma costituzionale financo della seconda parte, consiste in questo: nella difesa dei principi fondamentali, che non possono e non debbono essere negoziabili» (cit. T. E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *Federalismi.it - Paper*, 23 giugno 2021, p. 3).



La “silenziosità” della revisione costituzionale dell’articolo 9 della Costituzione appare, quindi, evidente anche in relazione agli effetti che l’introduzione tra i principi fondamentali di una tutela ambientale, non più antropocentrica, produrrà nel nostro ordinamento giuridico.

Allo stato attuale, l’auspicio resta dunque quello di non sottovalutare la portata della riforma costituzionale in questione, la quale – se prevarranno serietà e rigore interpretativo nell’attuazione della Costituzione – consentirà di fare un passo avanti e procedere verso l’effettiva valorizzazione di un serio principio costituzionale che è ora parte essenziale della nostra democrazia e aspetta di essere attuato: la tutela dell’ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi anche nell’interesse delle future generazioni.