



SOCIETÀ E DIRITTI - RIVISTA ELETTRONICA 2022 ANNO VII N.13.

Territorio, interessi in contesa e modifiche agli articoli 9 e 41 Cost. Prime riflessioni sul "*permitting*" ambientale



2022 ANNO VII NUMERO 13

di Antonio Mitrotti DOI: <https://doi.org/10.54103/2531-6710/18453>



SOCIETÀ E DIRITTI - RIVISTA ELETTRONICA 2022 ANNO VII N.13.

TERRITORIO, INTERESSI IN CONTESA EMODIFICHE AGLI ARTICOLI 9 E 41 COST.

PRIME RIFLESSIONI SUL "PERMITTING" AMBIENTALE

Antonio Mitrotti

TERRITORY, DISPUTED INTERESTS AND AMENDMENTS TO ARTICLES 9 AND 41 COST. FIRST REFLECTIONS ON ENVIRONMENTAL "PERMITTING"

Riassunto

Da tempi ancestrali lo spazio territoriale è un campo di contesa tra interessi umani contrastanti e non soltanto tra differenti clan o tribù dell'uomo e, in un secondo momento, tra diversi soggetti statali della Comunità internazionale, ma persino all'interno dei condivisi confini di uno stesso Stato: tanto che ci si è qui interrogati sulle essenziali cause "giuridiche" di questo atavico fenomeno, sforzandosi specialmente di cogliere qualche "piccola" sfida vinta dal costituzionalismo moderno.

A tal proposito possono proprio essere lette le recenti modifiche agli articoli 9 e 41 del testo costituzionale della Repubblica italiana, che in relazione al territorio, alla sua endemica storia conflittuale, sembrerebbero foriere di potenziali novità anche circa il regime del così detto "permitting" ambientale.

Parole chiave: territorio - bilanciamento - interessi - ambiente - poteri autorizzatori - modifiche costituzionali.

Abstract

Abstract. Since ancestral times, territorial space has been a field of contention between conflicting human interests, and not only between different clans or tribes and, later, between different States of the international community, but even within the shared borders of the same State: so that we have here wondered about the essential 'juridical' causes of this atavistic phenomenon, striving especially to grasp some 'small' challenges won by modern constitutionalism.

It is precisely in these regards that the most recent amendments to articles 9 and 41 of the constitutional text of the Italian Republic can be understood, which in relation to the territory, and its endemic history of conflict, would seem to herald potential novelties also regarding the so-called environmental 'permitting' regime.

Keywords: territory - balancing - interests - environment - authorizing powers - constitutional changes.

TERRITORIO, INTERESSI IN CONTESA Emodifiche agli articoli 9 e 41 Cost. | di Antonio Mitrotti DOI: <https://doi.org/10.54103/2531-6710/18453>

Autore:

Antonio Mitrotti è Ricercatore di Diritto Amministrativo nell'Università del Salento.

Articolo soggetto a revisione tra pari a doppio cieco.

Articolo ricevuto il 05.07.21 approvato il 20.12.21.

1. Il territorio come "spazio" di coesistenza tra interessi contrapposti

Da tempi immemori (tanto che se ne perdono le tracce nella storia che conosciamo) il territorio assurge ad un bramato "spazio" di contesa tra gli uomini, tra i primi gruppi di uomini politicamente organizzati, come tra i regnanti degli iniziali Stati assoluti, poi tra le Nazioni, fino ad essere oggetto di complicate e sanguinose "contese" tra gli Stati del '900, quali organizzazioni "moderne" delle collettività umane: che però ad onta di una presunta acquisizione di un certo grado di civiltà, stratificatasi nel tempo, e di una "qualche" forma di cultura giuridica maturata, con le esperienze, continuano tuttora ad essere in conflitto - tra loro - anche solo per minime porzioni di un territorio.

Basterebbe guardare al triste scoppio dei recentissimi conflitti nel cuore dell'Europa: sorti (come è noto) tra Russia ed Ucraina¹.

Al di là delle incontrollabili passioni umane e degli inspiegabili fattori endogeni che spingono materialmente gli uomini (e le loro organizzazioni) ad annientarsi, pur di avere il "controllo" su certe porzioni di alcuni territori, le ragioni economiche e - non di meno - le motivazioni giuridiche di così tanta attenzione verso il governo di un territorio potrebbero, banalmente, essere riassumibili in un unico concetto fotografico (dal verosimile sapore assertivo ancorché spiegabile, e comprensibile, con notevole agilità): per ciascuno Stato il territorio «è un *unicum*»² (oggettivo), in sé preziosissimo, giacché costituisce la più importante e ricca delle "risorse" pubbliche offerte in natura per i suoi cittadini.

¹ In dottrina appare illuminante rimandare, in particolare, alle recenti riflessioni in B. PEZZINI, *Sul ripudio della guerra e sulla responsabilità di costruire la pace*, in *Queste Istituzioni*, n. 1/2022, pp. 3-6; M. VOLPI, *La guerra in Ucraina e il costituzionalismo democratico*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2022, pp. XI-XIII; P. GUERRIERI, *Le conseguenze economiche della guerra di Putin e l'autonomia strategica dell'Europa*, in *Astrid Rassegna*, n. 7/2022.

² T. BONETTI, *Il diritto del «governo del territorio» in trasformazione. Assetti territoriali e sviluppo economico*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011, p. 34.

Qui si ragiona in termini di risorsa statale più importante in quanto (si badi) senza territorio non esisterebbe neppure uno Stato-Comunità (né, quindi, il suo ordinamento): al medesimo tempo il territorio costituisce in natura una risorsa materialmente "limitata" (di per sé) e pertanto circoscrivibile nella sua fisicità, palpabile, nonché "traducibile" in fattori di stretto "valore pubblico economico"³.

Certo qua non si ignorano affatto le osservazioni di quanti abbiano posto in guardia il giurista dal carattere, elasticamente, rarefatto del concetto di territorio⁴: elemento che se fosse preso in considerazione specifica, ben, manifesterebbe in effetti i connotati di una nozione molto "densa" di contenuti mutevoli, a seconda del contesto in cui - di volta in volta - il territorio venisse ad essere inserito come "oggetto" di studio e di analisi. Basterebbe immaginare la complessità dei significati prodotti dalla globalizzazione: quale "celebre" fenomeno di superamento trascendentale del valore dei territori degli Stati e dei loro stessi confini politici⁵.

Tuttavia qualsiasi speculazione scientifica sviluppabile in merito ai territori di un ente statale non potrebbe, oggi, ragionevolmente sottrarsi all'autorevole (ed assai lucida) lettura giuspubblicistica di chi in dottrina ha colto la "centralità" giuridica del territorio «nella sua fisicità, come porzione della crosta terrestre, oggetto dell'intervento

³ Sul punto può risultare proficuo confrontare le ottime ricostruzioni in E. BORGONOVÌ, *Il concetto di valore pubblico*, in *Azienda pubblica*, n. 2-3/2001, pp. 185-188; V. PEDACI, *Considerazioni sul problema del valore nella metodologia del diritto pubblico e sua intrinseca politicità*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica italiana*, n. 10-11/2002, pp. 1043-1048; P. SIGILLO, *La creazione di valore per il pubblico e le metodologie di misurazione*, in *Iter legis*, n. 3-4/2006, pp. 35-41; S. DE PAOLIS, *Pianificazione di dettaglio e perequazione*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, n. 2/2008, pp. 527-533; N. GIANNELLI, *Beni comuni e servizi pubblici: utilità sociale e gestione democratica*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2013, pp. 583-615; O. PINI, *Giurisprudenza costituzionale e statuto dei rapporti economici: «interpretazione adeguatrice» ed evoluzione ordinamentale*, in *Diritti fondamentali*, n. 2/2019, pp. 1-40; S. LORUSSO, *Gestione delle aziende pubbliche: dal "principe" al valore pubblico*, in *Economia pubblica*, n. 3/2021, pp. 33-54; L. PAPI, *Un modello di governo del valore pubblico verso il benessere equo e lo sviluppo sostenibile*, Milano, Giuffrè, 2021.

⁴ *Ex multis* appare prezioso rinviare alle riflessioni in U. FORTI, *Il diritto dello Stato sul territorio*, in *Archivio di Diritto Pubblico e dell'Amministrazione italiana*, n. 6/1902, pp. 360-389; N. GRECO, *Beni pubblici, territorio, ambiente*, in *Politica del Diritto*, n. 4/1982, pp. 647-679; M. MANETTI, voce *Territorio*. I) *Territorio dello Stato*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. XXXV, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani, 1985, pp. 1-13; V. CRISAFULLI, *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1985; P. CIARLO, *Il territorio immaginario*, in *Le Regioni*, n. 4/1995, pp. 661-688; S. SICARDI, *Essere di quel luogo. Brevi considerazioni sul significato di territorio e di appartenenza territoriale*, in *Politica del Diritto*, n. 1/2003, pp. 115-128 (specialmente pagina 125 e ss.); G. L. CONTI, *Le dimensioni costituzionali del governo del territorio*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 6 ss.; S. CASSESE, *Territori e potere. Un nuovo ruolo per gli Stati?*, Bologna, il Mulino, 2016; L. ANTONINI, *Alla ricerca del territorio perduto: anticorpi nel deserto che avanza*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017, pp. 1-53; G. SCACCIA, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017, pp. 1-58; C. NAPOLI, *Territorio, globalizzazione, spazi virtuali*, in *Gruppo di Pisa*, n. 2/2021, pp. 192-221; M. MICHETTI, *Organizzazione del potere e territorio. Legittimità dello Stato e livelli di governo*, Torino, Giappichelli, 2021, p. 7 ss.

⁵ Senza pretese di esaustività nel rinvio agli approfondimenti emersi nell'ambito della sterminata letteratura scientifica sul tema della globalizzazione e sui pertinenti rapporti con il "senso" del territorio di uno Stato si confrontino in specie le analisi di Z. BAUMAN, *Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone*, Roma - Bari, Laterza, 1999; R. SENNETT, *L'uomo flessibile. Le conseguenze del nuovo capitalismo sulla vita personale*, Milano, Feltrinelli, 2000; Z. BAUMAN, *Modernità liquida*, Roma - Bari, Laterza, 2002; S. CASSESE, *Lo spazio giuridico globale*, Roma - Bari, Laterza, 2003; S. LABRIOLA (a cura di), *Ripensare lo Stato*, Milano, Giuffrè, 2003; A. QUADRIO CURZIO (a cura di), *La globalizzazione e i rapporti Nord-Est-Sud*, Bologna, il Mulino, 2004; G. SILVESTRI, *Lo Stato senza principe. La sovranità dei valori nelle democrazie pluraliste*, Torino, Giappichelli, 2005; A. SPADARO, *Dai diritti "individuali" ai doveri "globali". La giustizia distributiva internazionale nell'età della globalizzazione*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2005; R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo. Le pubbliche amministrazioni nell'era della globalizzazione*, Roma - Bari, Laterza, 2005; S. CASSESE - M. CONTICELLI (a cura di), *Diritto e amministrazioni nello spazio giuridico globale*, Milano, Giuffrè, 2006; Z. BAUMAN, *La solitudine del cittadino globale*, Milano, Feltrinelli, 2008; G. DELLA CANANEA, *Al di là dei confini statuali. Principi generali del diritto pubblico globale*, Bologna, il Mulino, 2009; A. CERRI, *Lezioni di giustizia globale*, Padova, Cedam, 2013; L. CASINI, *Potere globale. Regole e decisioni oltre gli Stati*, Bologna, il Mulino, 2018; C. FRANCHINI, *La disciplina pubblica dell'economia tra diritto nazionale, diritto europeo e diritto globale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020.

*dello Stato che quella crosta tramuta fisicamente*⁶ proprio per la migliore esistenza (e per la maggiore qualità di vita) dei suoi cittadini.

Calati in quest'ottica ovvero sotto la duplice dimensione del territorio inteso (da una parte) come risorsa (*ex se*) economicamente "limitata" e (dall'altra parte) del territorio definito come indispensabile bene pubblico oggetto, sul piano giuridico, dell'intervento statale ("funzionalizzato" a rispondere alle crescenti aspirazioni dei cittadini verso il godimento e la fruizione dei diversi vantaggi emergenti da un certo territorio) si riesce a "carpire" il perché la storia, risalente ed attuale, delle organizzazioni politiche e sociali dell'uomo abbia dato così tanta importanza al punto di vista della "conquista", dell'"utilizzo" e del concreto "sfruttamento" di una porzione di territorio⁷.

Oltre tutto da ciò si riuscirebbe ad intuire non solo l'importanza dell'elemento territoriale quale "spazio" di una mai sopita "contesa" fra tanti Stati della Comunità internazionale, ma si arriverebbe pure a capire quale rilevanza "dischiuda" la pregnante attività di gestione e di "amministrazione" del territorio all'interno di uno stesso Stato: laddove (per intendersi) la "contesa" spaziale del territorio sembrerebbe - sostanzialmente - spostarsi in effetti (per paradosso e per triste ironia dell'endemica natura esistenziale dell'uomo) sul piano domestico ossia su di un orizzonte geometrico esattamente relativo al "luogo" di soddisfacimento (generale e complessivo) dei plurimi e simultanei interessi "oggetto" di una specifica tutela giuridicamente qualificata da un particolare ordinamento statale⁸ e costituzionalmente garantita (e "radicata") dal legame sussistente tra il territorio di uno Stato-Comunità ed i cittadini costituenti il popolo di quello Stato-Comunità.

Il punto problematico è che (a ben riflettere) anche all'interno di uno stesso Stato sulla medesima porzione di territorio statale e nello stesso arco temporale «*non è logicamente ammissibile né fisicamente possibile "qualsivoglia" tipologia di utilizzo, ancorché concepibile in astratto. Al contempo, sul territorio convergono quasi tutte le attività umane e, di*

⁶ A. PREDIERI, *La curva e il diritto. La linearità del potere, l'eversione barocca*, Milano, Il Saggiatore, 2003, p. 30. Sul punto può essere utile confrontare, altresì, quanto recentemente analizzato in N. CAPONE, *Diritti, Stato e Territorio tra primo e secondo Novecento. I contributi di Santi Romano e Tomaso Perassi e la svolta costituzionale di Alberto Predieri*, in *Politica del Diritto*, n. 1/2021, pp. 113-146.

⁷ *Ex multis* si confrontino in particolare le preziose osservazioni offerte in P. MADDALENA, *Il territorio bene comune degli italiani. Proprietà collettiva, proprietà privata e interesse pubblico*, Roma, Donzelli Editore, 2014.

⁸ Appare, qui, utile rimandare - *ex multis* - in dottrina alle ricostruzioni sviluppate in P. CHIRULLI, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, in *Diritto Amministrativo*, n. 1/2015, pp. 51-120; L. GIANI, *L'amministrazione tra appropriatezza dell'organizzazione e risultato: spunti per una rilettura del dialogo tra territorio, autorità e diritti*, in *Nuove Autonomie*, n. 3/2021, pp. 551-582.

*conseguenza, si agitano una molteplicità piuttosto eterogenea di interessi [dei cittadini] che pretendono, tutti, una qualche forma di realizzazione*⁹ da parte del potere pubblico.

Sicché se pure osservassimo il territorio dal punto di vista interno ad un singolo Stato l'elemento territoriale non vedrebbe cambiato affatto il proprio "conflittuale" destino storico¹⁰.

Poiché anche all'interno degli stessi confini statali il territorio rimane, comunque, oggetto di una complessa "compresenza" tra i diversi ed eterogenei interessi dei cittadini che su quel territorio vivono e ci lavorano: tramite il quotidiano e pragmatico adempimento dei propri doveri ma allo stesso tempo esercitando i diritti costituzionalmente loro riconosciuti.

Dal che nelle situazioni di "contesa" tra i sovrapponibili interessi in tensione su di un medesimo territorio statale l'unica certezza possibile potrebbe darsi, quanto meno, dal ruolo dispiegabile dalla Costituzione a base di quello Stato-Comunità, concretamente, "attraversato" da territori "protagonisti" di contrapposizioni circa le differenti tipologie umane di utilizzo incompatibile.

In questo senso l'ambivalente ruolo della Carta costituzionale come patto politico per antonomasia della collettività statale e come fonte superprimaria nello Stato, infatti, farebbe sì che ogni convergente forma di contrapposizione tra eterogenei interessi sullo stesso territorio venisse ad essere risolto alla luce del regime dettato dalla Carta fondamentale.

Il che potrà anche suonare come considerazione banale: eppure troppo banale non sarebbe se pensassimo alle diverse possibilità che la disciplina di una Costituzione potrebbe adottare nel ventaglio tra le antitetiche ed opposte opzioni di una rigida fissazione gerarchica dei diversi valori ed interessi sussistenti sul territorio statale (da una parte) e (dall'altra) l'alternativa forma di un riconoscimento indistinto della pari dignità tra i plurimi interessi connotanti e reciprocamente "condizionanti" il territorio dello Stato.

Ma andando anche al di là del potenziale ruolo e della possibile disciplina, più o meno virtuosa, che una Costituzione potrebbe adottare in materia di regolazione della molteplicità eterogenea degli interessi verso

⁹ T. BONETTI, *Il diritto del «governo del territorio» in trasformazione. Aspetti territoriali e sviluppo economico*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011, p. 34.

¹⁰ Possono risultare di interesse le osservazioni in G. LOMBARDI, *Spazio e frontiera tra eguaglianza e privilegio: problemi costituzionali fra storia e diritto*, in *Diritto e Società*, n. 1/1985, pp. 47-69; M. FOTIA, *Territorio e analisi politologica*, in *Il Politico*, n. 1/1988, pp. 35-67; V. CAIANIELLO, *Il cittadino e le trasformazioni dello Stato*, in *Diritto e Società*, n. 4/1990, pp. 655-675.

L'utilizzo e la concreta gestione del territorio statale un'altra cosa - ancora - non appare banale: il fatto che il costituzionalismo moderno sembrerebbe empiricamente offrire, oggi, maggiori garanzie per la coesistenza tra interessi contrapposti all'interno dello stesso spazio territoriale statale di quanto, purtroppo, sia riuscito a fare sinora il diritto internazionale¹¹ (malgrado tanti sforzi) per il mantenimento della pace, per l'armonica convivenza tra gli interessi di soggetti territorialmente contermini e quindi per la salvaguardia dell'integrità territoriale di tanti Stati, pur, sovrani ed indipendenti tra loro.

Sfortunatamente a, ben, più di settant'anni dal termine della durissima seconda guerra mondiale il diritto internazionale non riesce ancora a liberarsi (essendone imprigionato) dalle logiche di "forza", proprie, della politica internazionale (se non proprio dal "suo" devastante arbitrio).

2. Lavorare per vivere o vivere per lavorare? I rapporti tra diritti "economici" ed i loro limiti fondamentali

Per quanto tratteggiato non si vogliono, certo, tessere delle (adulanti) lodi per il costituzionalismo moderno nella storia di regolazione dei plurimi (spesso antitetici) interessi insistenti sul medesimo spazio territoriale di uno Stato.

Tessere delle simili lodi sarebbe di per sé impossibile, verosimilmente, per la media di qualsiasi studioso del diritto pubblico, giacché si imporrebbe come necessaria una empirica conoscenza approfondita dei diversi territori statali, delle relative "problematiche" presenti, nonché dei plurimi interessi quotidiani ivi insistenti, prima ancora che (è chiaro) una solida conoscenza della Carta costituzionale (e delle pertinenti applicazioni giurisprudenziali) a base del regime di quei territori statali.

¹¹ M. KUMM, *Costituzionalismo democratico e diritto internazionale: termini del rapporto*, in *Ars Interpretandi*, n. 1/2008, pp. 69-102; P. COSTA, *Riflessioni su alcuni aspetti teorici della territorialità*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2013, pp. 1-15; G. ALLEGRI, *Il ritorno al futuro del costituzionalismo: un progetto di ricerca su spazi politici, soggetti sociali, nuove istituzioni*, in *Giornale di storia costituzionale*, fascicolo 32/2016, pp. 131-149; S. CASSESE, *Giustizia costituzionale e studio del diritto pubblico*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2017, pp. 191-198; P. HÄBERLE, *Il costituzionalismo come progetto della scienza*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2/2018, pp. 1-14; F. M. DE SANCTIS, *Paolo Grossi. Il costituzionalismo post-moderno per un diritto oltre la legalità*, in *Filosofia politica*, n. 1/2021, pp. 155-163.

In questa sede si vuole solo evidenziare, attentamente, il fondamentale ruolo - decisivo - che le Costituzioni hanno progressivamente assunto nell'ambito della basica regolazione tra diversi interessi giuridici insistenti su di un medesimo territorio statale.

Infatti seppur in astratto meritevoli di una "contestuale" tutela di rango costituzionale in concreto - nella pragmatica vita quotidiana dei consociati - le pluralità di interessi insistenti sul medesimo spazio territoriale hanno iniziato (con forza) a dare luogo (sistematicamente) ad odiosi e complicatissimi conflitti antinomici.

Da qui è di fatto maturata la funzione determinante del regime delle Carte costituzionali: "trovatesi", non di rado, al centro di spinose situazioni controverse nonché esigenti, a ben riflettere, soluzioni di primo acchito pindariche se non proprio "imbarazzanti" (talvolta) non soltanto per i giuristi approcciati ai problemi sorti, ma sgradevoli - più in generale - per la stessa esistenza delle vite delle "persone" (cittadini e non) coinvolte (in sostanza) nei casi di "contesa" tra interessi sovrapposti sul medesimo territorio statale.

D'altronde, lo ripetiamo, il territorio si manifesta "in natura" ad ogni ordinamento statale come una limitata risorsa economica da "gestire" ed amministrare sul piano giuridico quasi come se fosse una "fucina" in cui si agitano (ontologicamente) una pluralità ed eterogeneità di interessi e diritti talvolta incompatibili tra loro, ma dalla cui integrazione e composizione dipende la stessa credibilità, ed effettività, delle finalità pubbliche condivise e consacrate (tramite le disposizioni di una Costituzione) nello Stato-Comunità: di cui il territorio - si badi - è parte imprescindibile unitamente (ed indissolubilmente) al popolo ed all'esercizio del suo potere sovrano. Assistendo ad una sorta di circolarità (compenetrante) tra territorio, popolo e potere sovrano da cui ciascun cittadino si aspetta (in quanto cellula di sovranità popolare) una qualche forma di realizzazione dei propri interessi.

In particolare una fra le tensioni territoriali ricorrenti - registrabile endemicamente in ogni ordinamento - è quella che da anni si consuma (ed insiste) tra le attività che l'uomo compie per sopravvivere ossia le attività economiche umane - da un lato - e - dall'altro lato - l'insieme delle eterogenee posizioni soggettive (private, ma anche pubbliche) che potrebbero essere compromesse (perfino in modo irreparabile) dallo svolgimento delle attività economiche.

Si pensi per un esempio al "cronico" rapporto tra diritto di iniziativa economica su di un certo territorio (da una parte) e diritto ad una retribuzione in grado di assicurare una esistenza libera e dignitosa per chi lavora

(partecipando) fattivamente (dall'altra parte) all'esercizio delle attività economiche caratterizzanti un dato e ben specifico territorio statale. Si è qui del tutto consapevoli che in prima battuta quella appena delineata apparirà come una relazione "aliena" rispetto al significato giuridicamente sottendibile al "territorio" di uno Stato: ed invece così non è (a ben vedere) se andassimo ad interrogarci fino in fondo (sino alla radice) sulle "reali" interdipendenze racchiuse in questa relazione¹².

Si tratta di un interrogativo molto serio per il giurista ed a dir poco pressante se per un attimo riflettessimo con fredda lucidità sulle cause e sugli effetti sostanzialmente legati ai risaputi fenomeni del "dislocamento" opportunistico (ossia delle delocalizzazioni) di numerosissime attività di impresa (negli anni) "spostatesi" da un territorio all'altro perché avidamente "attratte" da condizioni economiche e fiscali più vantaggiose.

Molte "delocalizzazioni" di imprese sono avvenute non soltanto (si badi bene) da un certo territorio statale al territorio di un altro e differente Stato (in virtù della celeberrima "globalizzazione"), ma anche all'interno degli stessi confini statali.

Un fenomeno, forse, meno noto quest'ultimo: che ha visto alla luce copiose "delocalizzazioni" inter-statali "maturate" in ragione di fattispecie territorialmente condizionate dalle sensibili "disomogeneità" emergenti in materia di agevolazioni fiscali ed economiche, parecchio diverse, tra Regioni - pur - costituenti lo stesso Stato. Per di più, in questa direzione, rappresenterebbero delle fattispecie ("esponenzialmente") peculiari i recentissimi casi prodotti dal regime differenziato delle *Zone Economiche Speciali* (meglio conosciute come "ZES"): oggettivamente designanti uno "speciale" istituto la cui *ratio iuris* (in effetti) tenderebbe, proprio, a "trascendere" addirittura la "ordinaria" geografia costituzionale ed amministrativa di base regionale della Repubblica italiana¹³.

¹² Possono risultare di utilità le attente riflessioni e le pungenti osservazioni di R. PESSI, *Economia e diritto del lavoro*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, n. 2/2006, pp. 433-453; A. LEPORÉ, *Le delocalizzazioni aziendali tra ragioni dell'economia e tutela dei lavoratori*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, numero speciale 2010, pp. 42-51; V. NUZZO, *Quei sette minuti che possono valere la dignità*, in *Diritti lavori mercati*, n. 1/2017, pp. 211-214; L. TEBANO, *Delocalizzazioni, occupazione e aiuti di Stato nel "Decreto Dignità"*, in *Diritti lavori mercati*, n. 1/2019, pp. 63-83; B. PONTI, *Il "posto" del diritto al lavoro nella Costituzione repubblicana ed il conflitto con il modello economico eurounitario*, in *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, n. 2/2019, pp. 309-337; V. SPEZIALE, *Il "diritto dei valori", la tirannia dei valori economici e il lavoro nella Costituzione e nelle fonti europee*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2019, pp. 101-150; G. PROSPERETTI, *Gli istituti di "welfare" e la loro necessaria revisione nella nuova realtà sociale*, in *Rivista del Diritto e della Sicurezza Sociale*, n. 3/2019, pp. 507-519; G. ZAMPINI, *Delocalizzazioni e tutela dell'occupazione nel governo multilivello del mercato globale. Problemi e prospettive*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, n. 5/2019, pp. 980-1009.

¹³ Sul peculiare istituto delle ZES si confrontino gli approfondimenti in M. D'AMICO, *Le zone economiche speciali: una straordinaria opportunità per il rilancio dell'economia in Italia*, in *Il Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, n. 4/2016, pp. 577-615; R. DE LUCA, *Le Zone Economiche Speciali: caratteristiche, agevolazioni, opportunità e aspetti operativi*, in *Fondazione Nazionale dei Commercialisti*, Roma, 31 gennaio 2017, pp. 1-23 (documento reperibile on line su www.fondazioneNazionalecommercialisti.it); A. LEPORÉ - P. SPIRITO, *Le Zone Economiche Speciali: una leva di politica industriale per lo sviluppo manifatturiero e logistico del Mezzogiorno*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 4/2017, pp. 855-967; P. MARZANO, *L'istituzione delle Zone Economiche Speciali. Una prima analisi delle norme di attuazione*, in *Rivista giuridica*

Dinanzi all'erosione progressiva degli antichi schemi giuspubblicistici le specifiche zone territoriali risultano divenute così determinanti che nell'alveo dei confini di uno stesso Stato oggi emergono tantissimi i territori identificati ed identificabili proprio per la presenza di celebri stabilimenti tessili, metalmeccanici, siderurgici, ceramici, ecc., che molto probabilmente non sarebbero mai stati così noti e (forse) non avrebbero neanche "goduto" di un determinato tipo (e grado) di sviluppo ("socio-economico") senza una decisiva - e pregnante - "convergenza" di interessi ("tutti" costituzionalmente "rilevanti") tra chi ha "coraggiosamente" avviato le attività imprenditoriali e chi (non di meno) ha "faticosamente" lavorato per quelle attività economiche: poco a poco, divenute note e prospere anche grazie ai benefici ed alle risorse del territorio di insediamento; e non "solamente" grazie alle risorse umane, ma pure per "merito" delle "risorse" ambientali, nonché più in generale delle risorse "naturali" del territorio.

In quest'ottica il dislocamento "opportunistico" di una attività di impresa da un certo territorio ad un altro tradirebbe, sul piano empirico, la "storia" e l'identità del territorio che con le proprie risorse ha contribuito alla crescita dell'impresa economica "dislocante".

Mentre sul piano costituzionale (ed in generale del diritto pubblico) una delocalizzazione imprenditoriale tradirebbe soprattutto i diversi lavoratori "privati" della propria occupazione e quindi del diritto alla propria retribuzione: divenuta improvvisamente antieconomica per l'attività di impresa, semplicemente perché da qualche altra parte del territorio (statale o, peggio, non statale¹⁴) i costi per la mano d'opera risulterebbero nel complesso inferiori per l'impresa e quindi molto probabilmente costerebbero meno dell'imprescindibile soglia per una esistenza libera e "dignitosa" di chi già lavora - da tempo - nei territori "vittime" dell'attività "dislocante" (*rectius* "delocalizzata").

Cosicché i maggiori profitti delle imprese delocalizzate, a ben riflettere, non sarebbero - realisticamente - il frutto di un "libero" esercizio dell'iniziativa economica, perché si presenterebbero (tutto al contrario) come

del Mezzogiorno, n. 1/2018, pp. 133-143; F. FIMMANÒ, *Lo sviluppo del Mezzogiorno: dall'intervento straordinario alla strategia euromediterranea*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 4/2018, pp. 1233-1255; M. MENICUCCI, *Le zone economiche speciali (ZES) ... due anni dopo*, in *Rivista del diritto della navigazione*, n. 1/2020, pp. 353-378; S. TRANQUILLI, *Le "zone economiche speciali" e la coesione territoriale: indagine comparata nell'Unione Europea e analisi del tentativo italiano*, in *Il diritto dell'economia*, n. 2/2020, pp. 427-461; L. PASQUI, *Il rapporto istituzione-territorio, oltre le competenze, tra Unione Europea e globalizzazione*, in *La Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3/2020, pp. 345-357; G. RIVETTI, *Le zone economiche speciali tra ipertrofia normativa e aspettative di sviluppo economico. Agevolazioni tributarie e semplificazioni amministrative*, in *Rivista telematica di diritto tributario*, n. 2/2021, pp. 952-955.

¹⁴ «Franco Gallo, a tal riguardo, ha in più occasioni mostrato la necessità e la possibilità di modernizzare l'impianto di fondo del sistema fiscale, recuperando almeno in parte la perduta capacità di redistribuire ricchezza, da ultimo mostrando anche la possibilità di istituire una "google tax"» L. ANTONINI, *Alla ricerca del territorio perduto: anticorpi nel deserto che avanza*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017, pp. 18-19.

dei profitti "condizionati" dall'elusione di un fondamentale principio di natura costituzionale per le attività di qualsiasi impresa, come è il dovere di corrispondere ai lavoratori delle retribuzioni in grado di assicurare una esistenza libera e dignitosa: un dovere (in sé) "eluso", nella sostanza, se si delocalizzassero le attività di impresa proprio per evitare di corrispondere delle retribuzioni "adeguate" ai lavoratori "già" impiegati nel territorio "nativo" dell'impresa economica.

Il tutto - evidentemente - passa per l'elemento spaziale del territorio: ancorché sul piano eziologico il ruolo determinante sia, senz'altro, assunto dal territorio di "origine" degli insediamenti economici, dalle "risorse" di quel territorio e dal regime di "effettiva" gestione ed amministrazione pubblica¹⁵ delle diverse e preziose "risorse" territoriali.

Oppure, ancora, si pensi alle delicatissime relazioni emergenti sul territorio tra il nodale diritto di iniziativa economica e l'essenziale garanzia a che l'esercizio di questo diritto non danneggi la sicurezza dei lavoratori, la loro fondamentale libertà e - naturalmente - l'inviolabile dignità umana, come pure "dovrebbe" (sempre) essere preservata (risulta - di per sé - chiaro) la basilare salute, stessa, dell'uomo faticosamente impegnato nelle mansioni e quindi nei lavori funzionali alla sussistenza (immediata) delle attività di impresa economica (profondendo energie per un lavoro parallelamente "strumentale" - in via mediata - alla propria, "migliore", esistenza "personale"¹⁶).

Anche in questo caso il territorio apparirà (di primo acchito) come un elemento alieno rispetto al rapporto sussistente tra iniziativa economica (da un lato) e (dall'altro lato) "limitazioni" al diritto di esercizio delle iniziative economiche.

Tuttavia non si potrebbe evitare di tenere conto che sotto diversi profili ambientali, morfologici, economici, sociali e talora culturali le condizioni di uno "specifico" territorio potrebbero rivelarsi, davvero, impattanti sull'esercizio di tante iniziative economiche.

¹⁵ Da qui - ossia dal punto di effettiva gestione ed "amministrazione" pubblica del territorio - si innerva (non di meno) la parallela ed essenziale questione dei rapporti tra territorio e "diritti sociali" costituzionalmente garantiti.

¹⁶ Nella Repubblica italiana, infatti, «*la Costituzione, con il suo assetto valoriale, si pone come obiettivo fondamentale anche quello di limitare i profili economici del lavoro e di renderli comunque compatibili con la tutela dei diritti fondamentali della persona. Questa operazione avviene con una disciplina così rilevante in materia da configurare la teorizzazione di un vero e proprio "principio lavoristico", tale da configurare il lavoro come "tramite necessario per l'affermazione della personalità" e quale "strumento costituzionalmente necessario e privilegiato di un processo permanentemente aperto di emancipazione e di socializzazione dei consociati, che per ciò solo lo rende irriducibile alla sua mera dimensione economica"*» V. SPEZIALE, *Il "diritto dei valori", la tirannia dei valori economici e il lavoro nella Costituzione e nelle fonti europee*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2019, p. 110. Qui l'Autore richiama per altro C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, vol. I, Padova, Cedam, 1991, p. 157.

Ad esempio le condizioni ambientali, morfologiche e sociali del territorio potrebbero incidere sulle concrete possibilità per l'impresa di far fronte ai pesi di una equilibrata sostenibilità della sicurezza sul lavoro: su dei disagiati territori paludosi, per ipotesi, come anche su degli irti (e spopolati) territori montani¹⁷.

Per altro verso taluni fattori economici, sociali e culturali di un territorio potrebbero influenzare le più fragili capacità imprenditoriali, delle attività in crisi, nel riuscire a rifuggire dalle assordanti sirene di sedimentate, e malsane, prassi riconducibili a deprecabili forme - "radicate" - di lavoro sommerso¹⁸: senz'altro avvilenti la libertà e la dignità dell'uomo che lavora in maniera "sommersa".

Tutto ciò deve comunque essere letto (dopo tantissimi anni di sviluppo industriale) senza mai trascurare i rischi che per la salute umana sono - senza dubbi - derivanti (alla luce di nessi di causalità alquanto pacifici) dalle forme di inquinamento dell'ambiente dei territori¹⁹ in cui si esercitano le "varie" attività economiche: specie se ragionassimo di certe "categorie" imprenditoriali - intrinsecamente - inquinanti²⁰.

In tal senso è noto il risalente ruolo del territorio come prestigioso protagonista di tensioni endemiche tra le (umane) aspirazioni di trasformazione economica (da una parte) ed i fondamentali interessi (naturalisti) alla conservazione e tutela dell'ambiente (dall'altra parte)²¹.

¹⁷ Per qualche approfondimento sul punto sia, qui, consentito il rinvio alle recentissime ricostruzioni in A. MITROTTI, *Sui sentieri metodologici per lo studio "giuridico" delle zone montane nella Repubblica italiana*, in *Diritti Regionali, Rivista di Diritto delle autonomie territoriali*, n. 2/2022, pp. 23-118.

¹⁸ Sul punto si leggano in particolare S. MORELLI, *Democrazia e diritti nei luoghi di lavoro, nel territorio, nelle istituzioni. Conversazione con Paolo Nerozzi*, in *Quale Stato*, n. 2-3/2004, pp. 47-64; M. SPINI, *Lavoro, diritto al lavoro, diritto del lavoro*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 2/2006, pp. 386-395; C. DI CARLUCCIO, *Contrasto al lavoro sommerso tra politiche regionali ed esperienze territoriali*, in *Diritti lavori mercati*, n. 1/2007, pp. 25-48; B. BASILE, *Lotta unita al lavoro irregolare*, in *Amministrazione civile*, n. 2/2007, pp. 22-24; G. ALLEVA - M. F. AREZZO, *Un'analisi territoriale del lavoro sommerso nel settore delle costruzioni in Italia*, in *Rivista di economia e statistica del territorio*, n. 1/2013, pp. 79-110; F. P. ROSSI, *Legalità come cardine di concorrenza tra le imprese e di crescita economica nell'ambito dell'Unione europea*, in *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, n. 2/2014, pp. 305-314.

¹⁹ In dottrina delle accurate - ed argomentate - analisi hanno condotto ad individuare «il territorio nel quale si risiede quale primo fattore di disuguaglianza nella salute, al quale si sommano altre variabili - le disuguaglianze economiche, di genere, culturali - che anno l'effetto di acuire le disuguaglianze di salute che [si badi] hanno un'origine territoriale» C. VENTIMIGLIA, *Diritti sociali, controllo della spesa pubblica e disuguaglianze*, in M. IMMORDINO - G. DE GIORGI CEZZI - N. GULLO - M. BROCCA (a cura di), *Periferie e diritti fondamentali*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, p. 695.

²⁰ Il rapporto territoriale tra interessi ambientali e sviluppo industriale non è sempre lineare e comunque non è detto che sia automaticamente di tipo antinomico, potendo anche celare qualche latente venatura di ambiguità. Autorevole dottrina, per altro, ha di recente puntualizzato con grande acume la possibile esistenza di «un vieto "ambientalismo industriale globalista, il quale vede all'attacco imprese industriali che, sventolando il vessillo di Kyoto e della lotta al mutamento climatico, perseguono loro immediati e concreti ritorni economici di profitto e mirano a realizzare parchi eolici sull'Appennino e campi di pannelli fotovoltaici sulle pianure» P. L. PORTALURI, *L'«incanto che non so dire»: unicità e unicismi procedurali nel governo del territorio*, in *Federalismi.it*, n. 29/2021, pp. 46-47. Qui l'Autore richiama - altresì - le considerazioni di P. CARPENTIERI, *Paesaggio, ambiente e transizione ecologica*, in *Giustiziainsieme.it*, 4 maggio 2021.

²¹ «Giova, in proposito, evidenziare che il recupero e la riconversione (funzionale e spaziale) di parti del territorio deve necessariamente coniugare gli interessi economici con le esigenze sociali ed ambientali, ricercando il giusto equilibrio (tra le istanze di conservazione e di trasformazione delle aree) in base al quale orientare le proprie scelte collaborative e di investimento nell'interesse degli amministratori e della collettività. In ogni caso, ciò deve avvenire nel rispetto delle caratteristiche intrinseche dell'area, oltre che ovviamente in considerazione del contesto politico ed economico delle singole realtà territoriali» M. D'ARIENZO, *L'organizzazione e il ruolo dei grandi eventi nella riqualificazione delle periferie urbane e nella promozione del diritto allo sport: quali prospettive dopo l'emergenza Covid-19?*, in M. IMMORDINO - G. DE GIORGI CEZZI - N. GULLO - M. BROCCA (a cura di), *Periferie e diritti fondamentali*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, p. 204.

Si pensi fra l'altro ai rapporti tra l'espansione delle attività economiche (da un lato) e (dall'altro lato) la cura del buon andamento del "governo" del territorio, del suo più sano e coerente sviluppo armonico, all'interno del quale le espansioni e le varie trasformazioni economiche - concretamente - avvengono: anche in termini strettamente urbanistici ed edilizi.

«Nella legislazione e nel dibattito pubblico si è [infatti] sempre parlato aspecificamente di territorio inteso quale terminale delle decisioni urbanistiche. Solo da un decennio a questa parte [invece] ci si è finalmente avveduti che il suolo agro-naturale non può essere ridotto a mera piattaforma insediativa»²². Dal che è, poi, sorta l'emersione delle moderne "forme" di regolazione del territorio: improntante - cioè - a non trascurare che il suolo territoriale (già, di per sé) costituisce anche «una matrice ambientale idonea a garantire servizi ecosistemici essenziali (cattura del carbonio, laminazione delle acque, ect.)»²³.

Né può dimenticarsi mai che dalla "conformazione" fisica del territorio (direttamente derivante dall'uso che in concretezza si fa dei territori) dipende, di fatto, la materiale percezione del paesaggio, insieme alla tutela (ed alla "conservazione") degli immateriali elementi "identitari" e culturali racchiusi negli spazi territoriali²⁴ dell'esistenza umana. Di talché risulta autoevidente «come la funzione di governo del territorio sia sempre più attraversata dalla tutela dei cd. interessi differenziati (ambiente, paesaggio, sviluppo sostenibile ect.) e come ciò porti con sé inevitabilmente il problema del concorso di competenze variegate e che spesso fanno [pure] capo ad autorità amministrative diverse»²⁵.

Tanto che possono, senz'altro, farsi proprie le autorevoli osservazioni di chi in dottrina ha (incisivamente) sintetizzato che, «in altre parole, il governo del territorio assumerebbe il senso e la portata di un [condiviso] obiettivo fondamentale da perseguire, consistente nella [gravida] necessità di volgere l'intero sistema della territorialità nella direzione -

²² E. BOSCOLO, *Le periferie e i fallimenti dell'urbanistica italiana*, in M. IMMORDINO - G. DE GIORGI CEZZI - N. GULLO - M. BROCCA (a cura di), *Periferie e diritti fondamentali*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, p. 77.

²³ E. BOSCOLO, *Le periferie e i fallimenti dell'urbanistica italiana*, in M. IMMORDINO - G. DE GIORGI CEZZI - N. GULLO - M. BROCCA (a cura di), *Periferie e diritti fondamentali*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, pp. 77-78.

²⁴ «Qui il governo del territorio è concetto ormai trasfigurato: ha reciso i vincoli che lo circoscrivevano alla dimensione umana e urbana, divenendo ora vero e proprio stemma di una decisiva avventura dello spirito» P. L. PORTALURI, *Dal diritto delle costruzioni nelle città al governo del territorio*, in *Federalismi.it*, n. 19/2019, p. 13.

²⁵ M. MAZZAMUTO, *Esiste una nozione giuridica di periferia?*, in M. IMMORDINO - G. DE GIORGI CEZZI - N. GULLO - M. BROCCA (a cura di), *Periferie e diritti fondamentali*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, pp. 510-511. Qui l'Autore richiama altresì le argomentazioni sviluppate da P. CHIRULLI, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, in *Diritto Amministrativo*, n. 1/2015, p. 50 ss.

non più pericolosamente antropocentrica - di supporto e, nello stesso tempo, di risultato in relazione ad azioni pubbliche ispirate da una visione finalmente biocentrica»²⁶.

Oltre tutto, da sempre, il territorio viene pure ad essere investito (se non travolto) dalle relazioni animanti il "classico" rapporto intercorrente tra le trasformazioni territoriali dello Stato (funzionali alla cura di interessi generali) ed il fondamentale diritto di proprietà²⁷: "tramite" il quale i privati sul territorio abitano, lavorano e più in generale vivono materialmente le proprie esistenze nonché le relative esperienze di partecipazione democratica²⁸.

Le esemplificazioni potrebbero, qua, continuare, copiose, in ogni caso è evidente che tutti questi brevissimi esempi summenzionati rappresentino - fotograficamente - l'indice sintomatico di una notevole complessità del territorio: quale bene pubblico (e "naturale" elemento spaziale) bisognevole di una sana e ragionevole amministrazione per l'integrazione di plurimi (ed eterogenei) interessi costituzionalmente rilevanti nonché, perennemente, attraversati da un "dialogo" tra loro, ancorché non di rado nelle forme di una vera e propria "contesa".

Certo se riavvolgessimo le lancette dell'esistenza umana e tornassimo mentalmente indietro nel passato in pochi si stupirebbero al pensiero che nei momenti storici monchi delle odierne garanzie costituzionali e privi dell'attuale sviluppo sociale ed economico, in effetti, non si avvertiva affatto come una priorità quella di spaccare il "il capello in quattro" e cioè di andare ad "interrogarsi" (con scrupolosità) su quali avrebbero dovuto essere le migliori (e le legittime) relazioni giuridiche caratterizzanti gli interessi simultaneamente in gioco su di un territorio. In tal senso l'uomo - purtroppo - "viveva per lavorare", perché materialmente non

²⁶ P. L. PORTALURI, *Dal diritto delle costruzioni nelle città al governo del territorio*, in *Federalismi.it*, n. 19/2019, p. 12.

²⁷ «Che la potestà di conformazione del territorio (ma più precisamente dei beni immobili) appartenga ai poteri pubblici nelle sue diverse espressioni e relativamente a diverse categorie di beni immobili, è fatto [oramai] acclarato. Nell'ambito delle discipline "parallele" per la cura d'interessi differenziati i poteri pubblici esercitano la funzione di tutela e di pianificazione in rapporto alla soddisfazione degli interessi relativi (paesaggio, acque, parchi, ambiente naturale, beni culturali). Nel caso della realizzazione di interventi pubblici (opere pubbliche), attraverso l'esproprio delle aree o, in casi specifici, mediante la requisizione o l'imposizione di servitù pubbliche» P. URBANI, *Conformazione dei suoli e finalità economico sociali*, in *Urbanistica e Appalti*, n. 1/2013, p. 64.

²⁸ Illuminanti, in tal senso, le preziose "ricostruzioni" di M. S. GIANNINI, *Basi costituzionali della proprietà privata*, in *Politica del Diritto*, n. 4-5/1971, pp. 443-501; A. M. SANDULLI, *Profili costituzionali della proprietà privata*, in *Rivista Trimestrale di Diritto e procedura civile*, n. 2/1972, pp. 465-490; G. BOGNETTI, *Proprietà e libertà*, in *Studi Parlamentari e di Politica Costituzionale*, n. 32-33/1976, pp. 1-91; S. MANGIAMELI, *La proprietà privata nella Costituzione. Profili generali*, Milano, Giuffrè, 1986; A. M. SANDULLI, *Per una nuova proprietà fondiaria nel mezzogiorno*, in *Scritti giuridici*, II, *Diritto costituzionale*, Napoli, Jovene, 1990; S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata*, Bologna, il Mulino, 1990; P. S. RICHTER, *A proposito dei vincoli a contenuto sostanzialmente espropriativo*, in *Giustizia Civile*, n. 10/1999, pp. 2597-2599; F. SALVIA, *Garanzie delle norme e garanzie del sistema: il caso della proprietà*, in *Diritto Amministrativo*, n. 1/2007, pp. 47-62; C. SALVI, *La proprietà privata e l'Europa. Diritto di libertà o funzione sociale?*, in *Rivista Critica del Diritto Privato*, n. 3/2009, pp. 409-430; V. CERULLI IRELLI, *Amministrazione pubblica e diritto privato*, Torino, Giappichelli, 2011; U. MATTEI, *"Senza proprietà non c'è libertà". Falso!*, Roma - Bari, Laterza, 2014; V. CERULLI IRELLI, *Statuto costituzionale della proprietà privata e poteri pubblici di pianificazione*, in *Giustizia Civile*, n. 1/2015, pp. 5-48; V. CERULLI IRELLI, *Diritto pubblico della proprietà e dei beni*, Torino, Giappichelli, 2022.

esistevano delle realistiche forme alternative al lavoro incondizionato ed all'ipotesi di morire per fame o verosimilmente per non avere "accettato" quelle condizioni che l'esercizio di iniziativa economica di fatto imponeva sul mercato del territorio statale.

Oggi invece dinanzi alle superprimarie funzioni normative che le Costituzioni rivestono negli ordinamenti delle attuali forme di Stato costituzional-pluraliste, dinanzi agli oggettivi progressi compiuti (seppur non del tutto completati) dal punto di vista del benessere sociale ed economico di diversi Paesi occidentali, nonché davanti alle gravissime (scientificamente dimostrate) difficoltà ambientali che attanagliano il mondo intero, l'interrogativo sulla compatibilità tra l'esercizio del diritto di iniziativa economica ed i contrastanti interessi oggetto dei diritti fondamentali dell'uomo dovrebbe essere impostato secondo una logica, diametralmente, "opposta" rispetto al passato.

Nelle moderne Costituzioni, infatti, tanto l'opzione verso un bilanciamento tra interessi di pari ed indistinta dignità quanto la differente ed opposta tecnica di una rigida definizione gerarchica tra i valori in tensione - alla fine - non hanno fatto che "condurre" gli interpreti e gli addetti ai lavori verso un progressivo punto di paradossale convergenza: per cui l'ineluttabile tensione endemica tra gli interessi in "contesa" sul territorio statale (in sostanza) si è trovata ad essere costantemente risolta in ragione di un unico e condivisibile punto comune (pressoché acquisito in ogni moderno ordinamento democratico e "pluralista") a mente del quale (non si dimentichi mai) l'uomo oggi "lavora per vivere", ossia per godere (*mutatis mutandis*) di tutti i "propri" diritti, costituzionalmente riconosciuti, legislativamente tutelati nonché in concretezza assicurati per il noto tramite dei poteri attribuiti alle Pubbliche Amministrazioni competenti ad erogare servizi e ad esercitare le funzioni necessarie (da quelle d'ordine fino alle "funzioni" del benessere)²⁹.

Si è trattata di una vera e propria "rivoluzione" copernicana, che ha preso forma secondo un mutamento di prospettiva realizzatosi (specificamente) «ponendo [...] "il territorio a servizio dei diritti fondamentali"»³⁰ dell'uomo.

²⁹ Per una puntuale analisi e disamina delle funzioni amministrative appare prezioso rimandare *ex plurimis* in dottrina (senza pretesa di esaustività nel rinvio) a G. BOTTINO, *Amministrazione e funzione organizzatrice*, Milano, Giuffrè, 2008; G. NAPOLITANO, *Le funzioni*, in S. CASSESE (a cura di), *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 23-71; M. G. PULVIERENTI, *Profili giuridici della funzione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2013; M. T. P. CAPUTI JAMBRENGHI, *La funzione amministrativa neutrale*, Bari, Cacucci Editore, 2017. Più di recente si confrontino - in particolare - le diffuse ed ampie ricostruzioni di AA. VV., *Enciclopedia del Diritto*, I Tematici, Terzo Volume, *Funzioni Amministrative*, Milano, Giuffrè, 2022; F. ARMENANTE, *I nuovi modelli dell'organizzazione e dell'azione amministrativa*, Giappichelli, 2022.

³⁰ L. ANTONINI, *Alla ricerca del territorio perduto: anticorpi nel deserto che avanza*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017, p. 7.

Dal che oggi l'uomo è divenuto (in conseguenza) "libero" di disporre del tempo per apprezzare e valorizzare il territorio che ama, il territorio in cui è nato, il territorio in cui è cresciuto, il territorio in cui vive: anche al fine prezioso di tramandarlo (in tutta la sua bellezza, integrità ed "identità") alle nuove generazioni future.

Forse è proprio questo il punto di "conquista" del costituzionalismo moderno: la "piccola" sfida vinta negli interessi in "contesa" sul territorio.

Il che può pienamente comprendersi nella misura in cui all'interno dei modelli propri delle moderne forme di Stato costituzional-democratiche l'uomo è stato preservato dall'essere costretto a "vivere per lavorare": in quanto cioè emancipato dall'essere un triste schiavo del lavoro "incondizionato" e, per questo, liberato dall'essere un prigioniero della inquietante "paura" di non riuscire a poter mangiare (e sopravvivere).

L'uomo è stato - in altri termini - "scarcerato" dal peso schiacciante di gravose "frustrazioni" che purtroppo hanno portato tante persone del passato ad accettare qualunque cosa pur di sopravvivere, anche a pena di calpestare la propria dignità e libertà (sul piano individuale ovvero personalistico) e pure al caro prezzo di ignorare (fino a denigrare) gli interessi degli "altri" (o per lo meno avvertiti superficialmente come esclusivi interessi degli "altri") sotto il profilo collettivo (*rectius* della, universale, comunità umana): come l'interesse per l'ambiente, per la salvaguardia degli ecosistemi, delle preziosissime biodiversità naturali ed ancora più in generale come è la cura per il benessere delle "future generazioni"³¹ (in altri termini, per il benessere dei "nostri" figli).

Ci si è liberati insomma da una schiavitù pericolosissima: non già solo economicamente parlando, ma anche e soprattutto sotto un più ampio punto di vista "culturale" e giuridico.

³¹ Di estrema utilità è la lettura delle ricostruzioni di A. MAZZITELLI, *La tutela dell'ambiente nella Costituzione. Il principio dello sviluppo sostenibile*, Cosenza, Editore Periferia, 1999; L. CASSETTI, *Stabilità economica e diritti fondamentali. L'Euro e la disciplina costituzionale dell'economia*, Torino, Giappichelli, 2002; R. BIFULCO, *Diritti e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, Franco Angeli, 2008; F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2010; F. CAPRIGLIONE, *Misure anticrisi tra regole di mercato e sviluppo sostenibile*, Torino, Giappichelli, 2010; A. MAESTRONI, *La dimensione solidaristica dello sviluppo sostenibile. Dal quadro sovranazionale alle decisioni della Corte costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2012; M. DE CILLIS, *Diritto, economia e bioetica ambientale nel rapporto con le generazioni future*, Trento, Tangram Edizioni Scientifiche, 2016; D. PORENA, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, Giappichelli, 2017; G. PALOMBINO, *La tutela delle generazioni future nel dialogo tra legislatore e Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 24/2020, pp. 242-272; M. COCCONI, *La regolazione dell'economia circolare. Sostenibilità e nuovi paradigmi di sviluppo*, Milano, Franco Angeli, 2020; G. GLADIO, *Diritti delle generazioni future: necessità e limiti di una loro tutela giuridica*, in *Diritto e Società*, n. 3/2020, pp. 427-475; R. BIFULCO, *Cambiamento climatico, generazioni future (e sovranità) nella prospettiva del Tribunale costituzionale federale tedesco*, in *Rassegna di Diritto Pubblico europeo*, n. 2/2021, pp. 421-437; G. SOBRINO, *Le generazioni future 'entrano' nella Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2022, pp. 139-142.

A tal punto da innescare la nascita e la crescita di tutti i potenziali effetti virtuosi, fisiologicamente, racchiusi nelle innate capacità relazionali dell'uomo, non più appiattito su sé stesso, e finalmente libero di "coltivare" e di curare giuridicamente il solidale rapporto con gli altri esseri umani e, nondimeno, con la realtà naturale che da sempre lo circonda.

3. Il "bilanciamento" nelle modifiche introdotte dalla recentissima Legge costituzionale n. 1/2022: notizie a caldo sui risultanti articoli 9 e 41 Cost. e prime riflessioni intorno al permitting ambientale

Nell'ordinamento giuridico della Repubblica italiana non esiste una gerarchia rigida ed assoluta tra interessi e valori insistenti sul territorio repubblicano. Il punto è così noto da spingerci (in tutta onestà) ad evitare di ricostruire e ripetere i termini del dibattito maturato nella dottrina³² nonché (soprattutto) "consolidato" nei passaggi della giurisprudenza costituzionale³³ pervenuta sino ad oggi.

Basterebbe, semplicemente, rammentare che secondo gli orientamenti dei Giudici di Palazzo della Consulta *«la Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi [...] Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato - dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo - secondo criteri di proporzionalità e ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale»*³⁴.

³² In particolare si rimanda, senza pretese di esaustività, alle autorevoli ricostruzioni di S. BARTOLE, *L'efficacia temporale delle sentenze ed il bilanciamento dei valori costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1989, pp. 17-26; R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1992; A. RUGGERI, "Nuovi" diritti fondamentali e tecniche di positivizzazione, in *Politica del Diritto*, n. 2/1993, pp. 183-209; G. SCACCIA, *Il bilanciamento degli interessi come tecnica di controllo costituzionale*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 6/1998, pp. 3953-4000; A. VESPAZIANI, *Interpretazioni del bilanciamento dei diritti fondamentali*, Padova, Cedam, 2002; A. CERRI (a cura di), *La ragionevolezza nella ricerca scientifica ed il suo ruolo specifico nel sapere giuridico. Atti del Convegno di Studi (Roma, 2-4 ottobre 2006)*, Roma, Aracne, 2007; A. MORRONE, voce *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, Vol. II, Tomo II, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 185-204; A. TESAURO, *Corte costituzionale, automatismi legislativi e bilanciamento in concreto: 'giocando con le regole' a proposito di una recente sentenza in tema di perdita della potestà genitoriale e delitto di alterazione di stato*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 6/2012, pp. 4909-4947; A. MORRONE, *Il bilanciamento nello stato costituzionale. Teorie e prassi delle tecniche di giudizio nei conflitti tra diritti e interessi costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2014; V. ITALIA, *Il bilanciamento nelle leggi*, Milano, Giuffrè, 2016; A. CERRI, *Spunti e riflessioni sulla ragionevolezza nel diritto*, in *Diritto Pubblico*, n. 2/2016, pp. 625-668; G. PERLINGIERI, *Ragionevolezza e bilanciamento nell'interpretazione recente della Corte costituzionale*, in *Rivista di diritto civile*, n. 3/2018, pp. 716-753.

³³ *Ex plurimis* si vedano specialmente C. cost. sentenze 22 giugno 1976, n. 142; 10 novembre 1982, n. 175; 16 ottobre 1990, n. 455; 31 gennaio 1991, n. 40; 19 dicembre 1991, n. 467; 15 luglio 1994, n. 304; 26 febbraio 1998, n. 27; 26 maggio 1998, n. 185; 4 dicembre 2002, n. 506; 24 ottobre 2007, n. 348 e 349; 28 novembre 2012, n. 264; 9 maggio 2013, n. 85; 24 marzo 2016, n. 63; 7 febbraio 2018, n. 58; 12 luglio 2021, n. 150.

³⁴ C. cost. sent. 9 maggio 2013, n. 85, par. 9 del Considerato in diritto.

In altri termini nel nostro ordinamento è ripudiata la "tirannia" di un diritto o di un valore³⁵ giacché i plurimi ed "eterogenei" interessi umani, a vario titolo, "riconducibili" al cuore dei «*diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre "sistemica e non [quindi] frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro" (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe [odioso] "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona*»³⁶.

Senonché appare evidente come il punto focale per ogni legittimo bilanciamento non possa che essere in ogni caso la dignità della persona³⁷: quale "risultante" della complessa attività di integrazione e di materiale composizione tra le diverse situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e "protette"³⁸.

«Non è concepibile dunque la prevaricazione ovvero la tirannia di un valore rispetto agli altri, perché la dignità della persona è la sintesi [complessiva] della pluralità dei diritti e delle garanzie (nonché dei doveri) previsti dalla Costituzione»³⁹.

Per questo nel nostro ordinamento in tanto può darsi la garanzia di una "palpabile" dignità della persona in quanto il legislatore (in prima battuta) ed il giudice delle leggi (dopo) si dimostrino, in concretezza, capaci di trovare un punto di equilibrio, sistemico, tra plurime, eterogenee e reciprocamente "interferenti" posizioni giuridiche tutelate su di un piano "paritetico" dalla Carta repubblicana.

Lo scopo è quello di evitare la potenziale "tirannia" di un diritto a netto scapito degli altri diritti ed interessi: nonché a scapito "finale" della stessa sfera - "complessiva" - della "dignità" connotante la persona umana.

Tuttavia le aspirazioni di ricerca e definizione di un teorico punto di "equilibrio" nei bilanciamenti legislativi e giurisprudenziali (per i casi controversi) hanno incontrato le frizioni e le resistenze di un pragmatico punto

³⁵ Anche in ragione del ruolo di redattore della celebre sentenza della Corte costituzionale n. 85 del 2013 appare, qui, prezioso rinviare (*ex multis*) alle osservazioni sviluppate in G. SILVESTRI, *La nascita della Costituzione italiana ed i suoi valori fondamentali*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 3/2006, pp. 585-596; G. SILVESTRI, *Costituzionalismo e crisi dello Stato-Nazione. Le garanzie possibili nello spazio globalizzato*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 4/2013, pp. 905-919; G. SILVESTRI, *L'abuso del diritto nel diritto costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016, pp. 1-12; G. SILVESTRI, *"L'ermenutica della dignità". Relazioni*, in *Rivista di Diritto Civile*, n. 2/2020, pp. 476-480.

³⁶ C. cost. sent. 9 maggio 2013, n. 85, par. 9 del Considerato in diritto.

³⁷ Particolarmente incisive le argomentazioni in G. P. DOLSO, *"Dignità, eguaglianza e Costituzione"*, Trieste, EUT, 2019 (specialmente pag. 55 ss.).

³⁸ «*Quella dell'assenza di una [rigida] gerarchizzazione astratta tra valori, ricavabile dalla Carta costituzionale, non è un'affermazione nuova, in quanto è richiamata in [diverse] pronunce datate*» A. GIURICKOVIC DATO, *Il bilanciamento tra principi costituzionali e la nuova dialettica tra interessi alla luce della riforma Madia. Riflessioni in margine al 'caso Ilva'*, in *Federalismi.it*, n. 12/2019, p. 18.

³⁹ L. CASSETTI, *Il costituzionalismo multilivello nel terzo millennio: scritti in onore di Paola Bilancia*, in *Federalismi.it*, n. 4/2022, p. 198.

di "fatto": un punto che stridendo contro il muro della, concreta, realtà quotidiana (cioè del celebre "diritto vivente"⁴⁰) ha messo a nudo tutti i limiti derivanti dagli unici strumenti del mestiere che sinora il legislatore e la Corte costituzionale hanno avuto, invero, a disposizione per compiere un lavoro così nobile, delicato e complesso.

Difatti i mezzi tecnicamente utilizzabili - e sinora utilizzati, in sostanza - nell'esercizio del bilanciamento tra "diversi" valori sono (come è noto) essenzialmente due: ovvero il principio di proporzionalità, da un lato, ed il principio di ragionevolezza, dall'altro.

Per la loro indubbia notorietà anche in questo caso non si ritiene sinceramente utile (soprattutto in termini di economicità espositiva) soffermarsi in questa sede sull'analisi esaustiva dei principi di proporzionalità e di ragionevolezza.

Ciò che è necessario mettere in evidenza è, però, un intrinseco limite connotante l'utilizzo delle tecniche di bilanciamento finora maturate: giacché i principi di proporzionalità e ragionevolezza (seppur apprezzabili) hanno fatto emergere (con netta prepotenza) un insidioso e problematico difetto percettibile nei risultati di natura "deduttiva" dei punti di "equilibrio" - in concretezza - "ricercati" tramite i "bilanciamenti".

L'esito di ogni bilanciamento - infatti - si è sempre spiegato (a ben riflettere) attraverso il ricorso a fisiologici "passaggi" traducibili dal piano generale dei principi ad un piano particolare delle determinazioni concrete: esprimendosi cioè nell'esercizio di attività giuridiche "contrassegnate" da tutti i pregi ed i difetti di soluzioni dal carattere - squisitamente - "casistico".

⁴⁰ Non si ritiene esagerato rilevare che ciò che oggi intendiamo per "diritto vivente" possa rinvenire il proprio "retaggio" giuridico/culturale nelle ricostruzioni (pur di taglio differente) *ex multis* sviluppate (all'interno della copiosa letteratura italiana) in C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, Milano, Giuffrè, 1940; S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Firenze, Sansoni, 1946; C. MORTATI, *Costituzione dello Stato: dottrine generali e Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. XI, Milano, Giuffrè, 1962, pp. 140-233; M. ZINGALES, *Tecnica legislativa e certezza del diritto*, in *Nuovi studi politici*, n. 3/1979, pp. 63-70; G. ZAGREBELSKY, *La dottrina del diritto vivente*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 6/1986, pp. 1148-1166; M. S. GIANNINI, *Scienza giuridica e teoria generale in Costantino Mortati*, in M. GALIZIA - P. GROSSI (a cura di), *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 7-30; A. PUGIOTTO, *Sindacato di costituzionalità e "diritto vivente". Genesi, uso, implicazioni*, Milano, Giuffrè, 1994; F. PATRONI GRIFFI, *La "fabbrica delle leggi" e la qualità della normazione in Italia*, in *Diritto Amministrativo*, n. 1/2000, pp. 97-130; M. CAVINO, *Il precedente tra certezza del diritto e libertà del giudice: la sintesi nel diritto vivente*, in *Diritto e Società*, n. 1/2001, pp. 159-174; V. MARINELLI, *Studi sul diritto vivente*, Napoli, Jovene, 2008; G. ALPA, *Il diritto giurisprudenziale e il diritto 'vivente'. Convergenza o affinità dei sistemi giuridici?*, in *Sociologia del diritto*, n. 3/2008, pp. 47-81; A. CERRI, *Prolegomeni ad un corso sulle fonti del diritto*, Torino, Giappichelli, 2011; AA. VV., *Giudici e legislatori*, in *Diritto Pubblico*, n. 2/2016, pp. 483-623; R. RORDORF, *Pluralità delle giurisdizioni ed unitarietà del diritto vivente: una proposta*, in *Il Foro italiano*, n. 3/2017, pp. 123-129; G. AZZARITI, *Diritto o barbarie. Il costituzionalismo moderno al bivio*, Bari - Roma, Laterza, 2021. Per alcune recentissime nonché brillanti riflessioni sul "creazionismo" giurisprudenziale appare davvero interessante rinviare alle, autorevoli, riflessioni di P. L. PORTALURI, *La cambiale di Forsthoff. Creazionismo giurisprudenziale e diritto al giudice amministrativo*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2021.

E non ci si riferisce, qui, soltanto ai bilanciamenti sviluppati nella giurisprudenza, ma pure alle stesse forme di bilanciamento del legislatore: che sebbene - tendenzialmente - vocato ad operare per fattispecie astratte e generali non sarebbe all'altezza di regolare l'eterogeneità degli antitetici interessi insistenti sul territorio senza l'utilizzo di procedimenti logici "deduttivi" (quindi senza una individuazione "concreta" dell'equilibrio) nell'effettivo bilanciamento, complessivo, tra valori e diritti in rapporto di reciproco confronto (integrativo).

Il punto è che le conseguenze di questo *modus operandi* nel "contemperamento" tra valori e diritti (posti in vicendevolesse contesa dialogica) si colgono a valle delle inevitabili lacune prodotte disorganicamente dal noto metodo deduttivo del bilanciamento: poiché se è vero che proporzionalità e ragionevolezza servirebbero ad evitare «un sacrificio del [...] nucleo essenziale»⁴¹ dei diritti e valori "controbilanciati" è altrettanto vero che, alla lunga, una simile tecnica sia fisiologicamente foriera di produrre, nell'ordinamento, le pieghe e le grinze di stratificate tutele, purtroppo, non sempre sistemiche e (davvero) efficaci.

Il che può comprendersi se riflettessimo sull'effettivo soddisfacimento ordinamentale di certi diritti o valori che paradossalmente si voleva evitare di sacrificare del tutto in particolari bilanciamenti, ma che di fatto, e ad un'attenta analisi sistematica, risulterebbero comunque mortificati, se non appiattiti, giuridicamente in ragione dei plurimi, casistici e disarticolati bilanciamenti propri delle mutevoli posizioni ermeneutiche nelle decisioni del giudice delle leggi e peraltro a fronte delle cangianti sensibilità ("istintive") contraddistinguenti le varieghe discipline dei tanti bilanciamenti, quotidianamente, posti in essere dai legislatori ordinari.

Dal che non sarebbe fantasioso temere delle involuzioni sedimentasi, col tempo, nella Repubblica italiana: con effetti surrettiziamente pendenti a triste scapito "finale" delle garanzie di tutela della sfera complessiva della "dignità" connotante la persona umana.

Forse è proprio per questo che tra le tecniche di un bilanciamento d'interessi (simultaneamente) posti sullo stesso piano costituzionale e la diversa opzione costituzionalistica di una rigida "ordinazione" gerarchica tra valori alla fine ci si avverte della "inedita" sensazione che il regime della nostra fonte superprimaria statale inizi "gradualmente" a (de)strutturarsi *sub specie* di "diverse" leggi costituzionali "mirate" ed "oculate", circa la graduazione sistematica tra valori di fondo dell'ordinamento, nonché funzionalmente "edificatrici" di una via "intermedia" (una sorta di "terza via") nel regime giuridico della Repubblica: identificabile nel solco di

⁴¹ C. cost. sent. 9 maggio 2013, n. 85, par. 9 del Considerato in diritto.

un percorso minuzioso, particolareggiato e (perciò) "spezzettato" in puntuali tappe istituzionali - di disciplina - in cui si procede ad una positivizzazione quanto più stringente e specifica possibile della portata effettiva di alcuni, nodali, principi dell'ordinamento rispetto al dispiegamento (ed alla portata) di altri.

«Il metodo che sembra prevalere in questi ultimi anni è infatti quello di riforme [costituzionali piuttosto] "contenute" [...]»⁴², tali per cui (a ben vedere) «le istituzioni parlamentari sembrano ispirarsi alla [specificata] logica delle riforme mirate e circoscritte. È questa la filosofia che ha portato alla rapida approvazione della riduzione del numero dei parlamentari (l. cost. n.1 del 2020)»⁴³ (poi, avallata in sede referendaria): solo per fare - qua - un banalissimo esempio. Ma, d'altra parte, si tratterebbe - in effetti - di un "criterio" riformista che «nello spazio degli ultimi trenta anni era già accaduto per disposizioni che esprimono fondamentali garanzie della rappresentanza politica, oltretutto per la riforma dell'art. 68 (l. cost. n.3 del 1993) e, [un pò] più di recente, per l'integrazione dell'art. 51 Cost. (l. cost. n. 1 del 2003)»⁴⁴.

Da qui (insomma) si può davvero giungere a comprendere sino in fondo la *ratio existendi* della recentissima Legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, rubricata - per l'esattezza - "Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente": che alla luce di quanto sinora brevemente tratteggiato può leggersi anche nell'intenzione (di natura induttiva) di porre in essere norme superprimarie volte a realizzare un obiettivo di "semplificazione", nonché di indirizzo, dell'attività di bilanciamento del legislatore ordinario, al fine di prevenire i vari contenziosi possibili ed agevolare, comunque, i bilanciamenti giurisprudenziali⁴⁵, ma, soprattutto, allo scopo (fondamentale) di determinare una più incisiva tutela "generale" degli essenziali interessi territorialmente riconducibili all'ambiente, alla salute umana ed ancora più in generale alla "cura" delle future generazioni dell'uomo.

Segnatamente la, "già", celebre Legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1⁴⁶, ha da un lato "consacrato" (in toni solenni) e positivizzato (all'ultimo comma *ex articolo* 9 della Carta) il nodale obiettivo della Repubblica di «tutelare l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni [...]»; mentre dall'altro

⁴² L. CASSETTI, *Il costituzionalismo multilivello nel terzo millennio: scritti in onore di Paola Bilancia*, in *Federalismi.it*, n. 4/2022, p. 189.

⁴³ L. CASSETTI, *Il costituzionalismo multilivello nel terzo millennio: scritti in onore di Paola Bilancia*, in *Federalismi.it*, n. 4/2022, p. 189.

⁴⁴ L. CASSETTI, *Il costituzionalismo multilivello nel terzo millennio: scritti in onore di Paola Bilancia*, in *Federalismi.it*, n. 4/2022, p. 190.

⁴⁵ D'altro canto appare «del tutto evidente che quanto più tale disciplina [costituzionale] sarà puntuale e analitica nel fornire ai legislatori le coordinate fondamentali e i vincoli su cui costruire le politiche ambientali, tanto meno le scelte di questi ultimi rimarranno affidate alle [mutevoli] valutazioni di ordine politico dell'opinione pubblica e degli elettori, o alle pressoché "inafferrabili" maglie del sindacato dei giudici» 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*, n. 3/2021, p. 289.

⁴⁶ La celebre Legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, è per l'appunto rubricata «Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente».

lato la Legge costituzionale n. 1/2022 si è distinta per avere, parallelamente, "rivitalizzato" le prescrizioni di cui all'articolo 41 della Costituzione, così da generare dei potenziali effetti apprezzabili per l'ordinamento circa il "recupero" dei rapporti tra iniziativa economica, principio di concorrenza e pertinenti "limiti" (se non proprio "controlimiti") afferenti ad alcuni principi supremi dell'ordinamento italiano⁴⁷.

Tant'è che il "risultante" articolo 41 della Carta repubblicana "continua" a disporre con non poca enfasi la, notevolmente, pregnante puntualizzazione espressa per cui in qualsiasi caso l'iniziativa economica privata non possa mai, assolutamente, essere svolta in contrasto con l'utilità sociale od in modo da cagionare danni alla "sicurezza", alla "libertà", alla stessa "dignità umana", come pure (si stia qui, molto, attenti) alla "salute ed all'ambiente": "specificando" in tal senso (l'ultimo comma del revisionato articolo 41) che tanto l'attività economica "privata" quanto l'attività economica "pubblica" - ben - possano essere l'oggetto di programmi, nonché di controlli, previsti *ex lege* e disciplinati in base a ("bilanciati") modelli regolativi, funzionalmente, preordinati ad "indirizzare", in concretezza, a "coordinare" precisamente e (nel "gergo" tipico della scienza amministrativa) a "conformare" l'attività economica "*a fini sociali e ambientali*"⁴⁸.

Senonché rispetto a queste recentissime modifiche introdotte nel testo della Carta repubblicana italiana (ad una prima lettura non, affatto, banali) ci sarebbe da porsi "a caldo" due nevralgici interrogativi di fondo, due quesiti a nostro avviso imprescindibili per il coerente sviluppo di ogni futuro e legittimo bilanciamento: sia esso di "carattere" legislativo, quanto di natura giurisprudenziale ed aggiungerei pure per i bilanciamenti tipicamente sottesi al classico esercizio della nodale discrezionalità propria delle Amministrazioni Pubbliche competenti ad intervenire nelle materie "coinvolte" dalle novità della nota Legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1.

Il primo interrogativo istintivamente emergente toccherebbe, a ben riflettere, il profilo dei rapporti tra fonti dell'ordinamento: andando a far chiarezza, cioè, sul piano di stretta incidenza delle novità introdotte nella fonte superprimaria rispetto agli effettivi spazi (di intervento e - dunque - di bilanciamento) legittimamente

⁴⁷ Appare molto interessante quanto - incisivamente - commentato da autorevole parte della dottrina, a mente della quale nel disegno della Carta repubblicana *«l'economia, in altri termini, rimane una sfera sociale rimessa all'evoluzione dei rapporti sociali, come è d'altronde sempre stato, mentre l'ambiente accede ad una sfera privilegiata, una sorta di riserva costituzionale, che lo mette al riparo dalla sfera della discrezionalità legislativa, da quella lotta per l'esistenza in cui un interesse o un principio deve confrontarsi con altri interessi o principi per trovare concreta espressione»* R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, PAPER - 6 aprile 2022, p. 4.

⁴⁸ Questa risultante disposizione contemplata oggi all'ultimo comma dell'art. 41 Cost. potrà senz'altro *«rappresentare, in concreto, un appiglio per solidificare e dare maggior peso specifico alle istanze ecologiche potendo "giustificare" una legislazione più rigorosa»* G. VIVOLI, *La modifica degli art. 9 e 41 della Costituzione: una svolta storica per l'ambiente o "molto rumore per nulla"?*, in *Queste Istituzioni*, n. 1/2022, p. 40.

spiegabili dal legislatore ordinario ("vigente", oltre che futuro) in materia ambientale, di cura per l'interesse delle nuove generazioni nonché nell'ambito di una generale forma di regolazione tra le attività economiche, sul territorio, ed il cruciale perseguimento repubblicano delle finalità "sociali ed ambientali".

Il secondo interrogativo (immediatamente derivante dalle conclusioni del primo punto) atterrebbe (si presti molta attenzione) agli effetti delle modifiche costituzionali sul regime del così detto *permitting* ambientale: ovverosia sul piano del "concreto" esercizio dei poteri pubblici autorizzativi in materia di insediamento di opere, installazioni, interventi ed attività economiche compatibili con l'"ambiente", con la salute umana e - in modo più ampio - con la "cura" per gli interessi delle generazioni future.

Ebbene, circa il primo interrogativo non si può evitare di osservare come interpreti e dottrina si siano - nettamente - divisi.

Nella misura in cui da una parte si attestano vari studiosi ed addetti ai lavori portati ad interpretare la Legge costituzionale n. 1 del 2022 come "improduttiva" di realistiche novità sostanziali, nel nostro ordinamento, trattandosi ai loro occhi di "soleenni" novità formali che (per intendersi) si sarebbero limitate essenzialmente a positivizzare nella Carta repubblicana quanto già poteva dirsi presente nell'ambito dei bilanciamenti della giurisprudenza costituzionale e (per l'effetto) nell'alveo di disciplina dello "stesso" legislatore ordinario⁴⁹. Mentre dall'altra parte non è mancata (né può dirsi - affatto - isolata) la posizione di chi è invece incline nel considerare le recentissime novità costituzionali come potenziali "vettori" di elementi giuridici "ulteriori"⁵⁰

⁴⁹ Del resto si è puntualizzato che, «in realtà, abbiamo già esempi nella giurisprudenza costituzionale di applicazioni concrete del bilanciamento tra interventi pubblici di regolazione/programmazione pubblica (mediante una procedura che conduce all'autorizzazione preventiva) e protezione dell'ambiente [...] Mi pare quindi evidente che esistano già (ed abbiano pure avuto l'avallo del giudizio di legittimità costituzionale) soluzioni legislative - di rango statale - in grado di garantire la "funzionalizzazione" (riprendendo l'espressione virgolettata utilizzata dalla Corte nella sentenza appena citata) della iniziativa economica a fini ambientali» L. CASSETTI, *Il costituzionalismo multilivello nel terzo millennio: scritti in onore di Paola Bilancia*, in *Federalismi.it*, n. 4/2022, pp. 200-201. In generale circa le modifiche poste in essere dalla Legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, si è anche esplicitamente ragionato sulla netta circostanza che sarebbe «possibile affermare che tale revisione costituzionale non solo non era da considerarsi necessaria, ma anche che è stata posta in modo poco opportuno e attento, in particolare se comparata con lo stato attuale dell'interpretazione» R. MONTALDO, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli art. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in *Federalismi.it*, n. 13/2022, p. 210. Per ulteriori ed interessanti riflessioni in dottrina si legga altresì G. VIVOLI, *La modifica degli artt. 9 e 41 della Costituzione: una svolta storica per l'ambiente o "molto rumore per nulla"?*, in *Queste Istituzioni*, n. 1/2022, pp. 8-43.

⁵⁰ «D'altro canto, la tesi della superfluità della revisione costituzionale fondata sull'argomento per cui il contenuto essenziale della revisione già starebbe nella giurisprudenza costituzionale è indice di un atteggiamento troppo succube nei confronti della giurisprudenza costituzionale, che, tra l'altro, proprio in quanto 'giurisprudenza', sopporta dei limiti intrinseci (vincolo del caso concreto, contraddittorietà dei giudicati, ecc.). Se l'argomento del 'c'è già nella giurisprudenza' fosse fondato, allora dovremmo davvero ritenere che l'interpretazione costituzionale è nelle sole mani della Corte costituzionale con un effetto di sbarramento nei confronti del legislatore costituzionale. Così non può essere, pur quando sulla materia si è già formato un grumo giurisprudenziale evoluto e raffinato, perché l'intervento del legislatore costituzionale, se ben ponderato ed in quanto espressione della sovranità popolare, è in grado di esercitare una pressione sul legislatore ordinario e sulla giurisprudenza capace di provocare nuovi bilanciamenti» R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, PAPER - 6 aprile 2022, pp. 2-3. Circa i nuovi "vincoli" direttamente derivanti dalle modifiche agli articoli 9 e 41 Cost. in capo alle Istituzioni (ed Amministrazioni) Repubblicane si leggano - altresì - le recentissime riflessioni di M. ALLENA, *Cosa cambia con l'ambiente tutelato dalla Costituzione*, in *lavoce.info*, 5 maggio 2022; A. PIEROBON, *Le modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione: tra nobiltà dei fini e pateracchi*, in *Comuni d'Italia*, n. 3/2022, pp. 45-54.

rispetto a quelli in passato - già - presenti nell'ordinamento repubblicano in relazione al delicato profilo di tutela dell'ambiente nonché dei connessi rapporti tra (da un lato) l'esercizio delle "attività economiche" e (dall'altro lato) le controbilanciate "limitazioni" inerenti alle finalità "sociali ed ambientali" della (e "nella") Repubblica italiana⁵¹.

In verità (a nostro sommo avviso) è complicato affermare ed argomentare che la Legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, sia davvero improduttiva di novità: ed ovviamente non si allude semplicemente a delle "scontate" (e solenni) novità formali, ma anche all'inveramento ordinamentale di potenziali effetti di tipo sostanziale.

Certo non si intendono ignorare, qui, i fondamentali passaggi della «nostra storia costituzionale nei termini e nelle forme che la Corte costituzionale ha cercato di sintetizzare in una giurisprudenza ormai consolidata e che è stata nella sostanza riconfermata all'indomani della introduzione nell'art. 117 Cost. comma 2, lett. s) del compito affidato in via esclusiva allo Stato di tutelare "l'ambiente, l'ecosistema e i beni culturali" a seguito della riforma costituzionale del Titolo V, parte II Cost. (l. cost. n.3/2001)»⁵².

Ma non si può neppure ignorare lo *stress* e la tensione cui l'ordinamento è stato sottoposto in passato - di caso in caso - per il contemperamento tra tanti ed eterogenei interessi "simultaneamente" insistenti⁵³ sullo stesso territorio: basterebbe solo ricordare il celeberrimo caso dell'ILVA di Taranto⁵⁴.

⁵¹ «La modifica [recentemente] introdotta colma un vuoto costituzionale, divenuto insostenibile alla luce degli sviluppi della tutela ambientale, così come voluta dal legislatore interno ed europeo ed applicata da un ["vario"] orientamento dottrinale e giurisprudenziale diretto ad ascriverla nella più ampia e magmatica area della tutela della persona, quale diritto inviolabile ai sensi del combinato disposto degli articoli 2, 9 e 32 della Carta costituzionale» G. MARCATAJO, *La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione e la valorizzazione dell'ambiente*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 2/2022, p. 2.

⁵² L. CASSETTI, *Il costituzionalismo multilivello nel terzo millennio: scritti in onore di Paola Bilancia*, in *Federalismi.it*, n. 4/2022, p. 195.

⁵³ «Pionistiche, in tale direzione, le note sentenze del 1978, in cui la Corte costituzionale, seguita dalla Cassazione, ascrive l'ambiente, quale bene immateriale, nei diritti della persona, rintracciandone il fondamento costituzionale tra le pieghe del sistema di valori prefigurato. L'ambiente viene [in tal modo] via via emergendo dal dibattito dottrinale e giurisprudenziale come bene composito e, allo stesso tempo, trascendente i [suoi] singoli elementi» G. MARCATAJO, *La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione e la valorizzazione dell'ambiente*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 2/2022, p. 4.

⁵⁴ Per uno studio del celeberrimo, quanto oggettivamente complesso, caso ILVA di Taranto appare utile rimandare, *ex plurimis*, alle analisi in F. PIRRO, *L'incidenza dello stabilimento siderurgico dell'ILVA di Taranto sull'economia provinciale e regionale*, in *Rivista Economica del Mezzogiorno*, n. 1-2/2011, pp. 235-264; G. AMENDOLA, *La magistratura e il caso ILVA. Prime riflessioni*, in *Questione giustizia*, n. 5/2012, pp. 9-18; R. BIN, *L'ILVA e il soldato Baldini*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2013, pp. 122-124; R. BIN, *Giurisdizione o amministrazione, chi deve prevenire i reati ambientali? Nota alla sentenza 'Ilva'*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 3/2013, pp. 1505-1511; M. MELI, *Ambiente, salute, lavoro: il caos Ilva*, in *Le nuove leggi civili commentate*, n. 5/2013, pp. 1017-1042; E. FREDIANI, *Autorizzazione integrata ambientale e tutela 'sistemica' nella vicenda dell'Ilva di Taranto*, in *Diritto e processo amministrativo*, n. 1/2014, pp. 83-107; G. ASSENNATO, *Il caso "Taranto" e il rapporto ambiente - salute nelle autorizzazioni ambientali*, in *Questione giustizia*, n. 2/2014, pp. 76-88; L. BUTTI, *L'utilizzo della scienza nel diritto ambientale*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, n. 2/2014, pp. 129-155; A. MARCHETTI, *Il caso Ilva tra giurisdizioni, pubblica amministrazione e legislatore: un 'hard case' per il bilanciamento tra valori costituzionali*, in *Munus*, n. 1/2016, pp. 193-210; F. COLUCCI, *Ilva, un futuro indecifrabile*, in *Il Mulino*, n. 4/2017, pp. 648-656; D. PULITANÒ, *Una nuova 'sentenza ILVA'. Continuità o svolta?*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 2/2018, pp. 592-603; S. CAVALIERE, *Il caso ILVA, l'interesse economico nazionale e la sua compatibilità con la dignità dei lavoratori e dei cittadini nella sentenza n. 58/2018 della Corte costituzionale*, in *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna online*, n. 1/2019, pp. 64-80; A. GIURICKOVIC DATO, *Il bilanciamento tra principi costituzionali e la nuova dialettica tra interessi alla luce della riforma Madia. Riflessioni in margine al 'caso Ilva'*, in *Federalismi.it*, n. 12/2019, pp. 1-28; M. MELI, *The Environment, Health, and Employment: Ilva's NeverEnding Story*, in *The Italian Law Journal*, n. 2/2020, pp. 477-504; S. PAJNO - V. PUCCI, *Il diritto "fondamentale" alla salute nei procedimenti di valutazione*

D'altro canto sarebbe assai "fuorviante" - e falso - continuare a disconoscere e quindi a non ammettere (sul serio) che nelle discipline legislative del passato le fattispecie territoriali protagoniste di interessi antitetici e situazioni giuridiche sovrapposte siano state (profondamente) segnate da reiterate forme di gravi tensioni, di fortissime resistenze e (non di meno) di "conflittuali" relazioni.

Il che si è ciclicamente verificato tanto sul, "fisiologico", terreno politico (e sotto il "patologico" profilo di un deleterio antagonismo istituzionale), quanto in seno alle susseguenti "posizioni" giurisprudenziali chiamate a dirimere le controversie "maturate" - poco a poco - nonché (per diretta conseguenza di un "magmatico" *caos* giuridico "latente") sul piano nodale dei formali procedimenti "propedeutici" all'adozione delle "finali" decisioni amministrative (ri)poste a valle di ogni bilanciamento legislativo e giurisprudenziale⁵⁵.

Tanto che lo strumentale assetto del territorio rispetto alla tutela complessiva della "dignità" della persona umana (che su quel territorio vive) ha finito, così, per assistere "pacificamente" ad un impietoso scenario: che tutto (in verità) ha potuto produrre fuorché un ragionevole grado di (basilare) certezza ("effettiva") del diritto nel nostro ordinamento, con la nitida esclusione di una precisa preordinazione di tante, sospirate, soluzioni rassicuranti per tutti i cittadini coinvolti (a diverso titolo) nelle fattispecie oggetto di un "conflitto" ovverosia - *mutatis mutandis* - per i vari interessi in "contesa" sul territorio repubblicano del nostro Paese.

È insomma con le menti focalizzate sul materiale "diritto vivente" sperimentato (con fluidità) sino a ieri che "oggi" si può senz'altro cogliere (anzi si dovrebbe, assolutamente, percepire) la bontà di due fondamentali novità sostanziali: dispiegabili dalla recentissima Legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1.

Perché (comunque la si voglia vedere) è praticamente impossibile sottovalutare che «*l'ingresso della tutela dell'ambiente all'interno dei principi fondamentali della Costituzione segna [in modo indelebile] un punto di svolta nella dogmatica costituzionale*»⁵⁶: ciò nella misura in cui (al di là delle superabili polemiche mosse nel "mettere" in

ambientale, in *Federalismi.it*, n. 27/2020, pp. 131-177; L. CASTELLI, *Alla ricerca del "limite dei limiti": il «contenuto essenziale» dei diritti fondamentali nel dialogo fra le Corti*, in *Rivista AIC*, n. 1/2021, pp. 454-486; S. LAFORGIA, «*Se Taranto è l'Italia: il caso Ilva*», in *Lavoro e diritto*, n. 1/2022, pp. 29-52.

⁵⁵ Ad esempio dinanzi al noto evento giudiziario scoppato per l'ILVA di Taranto, «con riferimento alla determinazione del punto di equilibrio tra gli interessi confliggenti emersi nel caso concreto, il legislatore, con il cd. decreto - Ilva e successiva legge di conversione, ha rimesso la concreta compenetrazione degli [eterogenei] interessi alle pubbliche amministrazioni coinvolte nel procedimento di riesame dell'ALA, stabilendo che la legittimità dell'attività produttiva dell'Ilva debba dipendere esclusivamente dal rispetto delle cautele e delle [fondamentali] condizioni contenute in tale atto amministrativo complesso: al centro [paradossalmente] non è [più solo] la politica, ma l'amministrazione, in quanto è l'ALA ad aver costituito il vero e proprio cuore della ponderazione tra gli interessi in gioco [nella fattispecie]» A. GIURICKOVIC DATO, *Il bilanciamento tra principi costituzionali e la nuova dialettica tra interessi alla luce della riforma Madia. Riflessioni in margine al 'caso Ilva'*, in *Federalismi.it*, n. 12/2019, p. 3.

⁵⁶ R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, PAPER - 6 aprile 2022, p. 4.

dubbio la legittima modificabilità dell'art. 9 nella Carta⁵⁷) per effetto della Legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, l'ambiente è oggi venuto (strutturalmente) ad «*accede[re] ad una sfera privilegiata, una sorta di riserva costituzionale, che lo mette al riparo dalla sfera della discrezionalità legislativa, da quella lotta [cioè] per l'esistenza in cui un interesse o un principio deve confrontarsi con altri interessi o principi per trovare [una] concreta espressione*»⁵⁸.

Certo se volessimo fare il paio con i pregressi orientamenti della giurisprudenza costituzionale (in ogni caso) dovremmo fuor di dubbio escludere la conseguenza di una rigida sopraelevazione gerarchica dell'ambiente: a pena di tirannia del "valore" ambientale.

Ciò nonostante viene difficile non cogliere che l'effetto prodotto dalla Legge costituzionale n. 1/2022 consista proprio nel "riservare" all'ambiente una più specifica (e chiara) sfera di disciplina ossia una maggiore ponderazione ed esplicitazione superprimaria del peso e della relativa portata dell'ambiente rispetto al bilanciamento con tutti gli altri interessi, principi o dritti, "interferenti" sul piano di un potenziale confronto antitetico in sede di esercizio della discrezionalità del legislatore ordinario.

Lo ripetiamo: non si intende, qui, sostenere che l'ambiente e le sue componenti siano per "magia" divenute dei valori gerarchicamente sovraordinati ad altri, ma si vuole "solo" argomentare che l'innesto nell'articolo 9 Cost. della tutela dell'ambiente, della biodiversità, degli ecosistemi (e della cura delle future generazioni) sottenda l'«effetto» costituzionale di «*fa[r] assurgere l'ambiente a [cruciale] presupposto esistenziale dello stesso*

⁵⁷ Infatti «*se è vero che la revisione in esame si configurerebbe come la prima nella storia repubblicana a realizzare un intervento di modifica sui primi dodici articoli, tale elemento non può certo essere ritenuto decisivo – come qualcuno in dottrina ha provato (un po' superficialmente, per la verità) a prospettare – per ipotizzarne addirittura il potenziale contrasto con i limiti al potere di revisione costituzionale, ossia con quei "principi supremi" che, secondo la ben nota sent. n. 1146/1988 della Corte costituzionale, "non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali". A sgombrare il campo da ogni possibile dubbio e a mostrarne finanche un certo grado di pretestuosità, paiono sufficienti due argomenti. In primo luogo, deve considerarsi decisamente erronea una qualunque operazione di assimilazione volta a far coincidere, sic et simpliciter, le disposizioni sui "principi fondamentali" di cui agli artt. 1-12 della Costituzione con i "principi supremi" evocati nella richiamata pronuncia dal Giudice delle leggi, se è vero – com'è vero – che in essa quest'ultimo ha avuto cura di precisare che "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", con ciò rinviando evidentemente a operazioni interpretative complesse, [in quanto] orientate specificamente all'individuazione dell'"essenza dei valori fondativi della Costituzione", che dovrebbero risultare sempre adeguatamente argomentate e che, comunque, nulla hanno a che vedere con il mero dato formale della collocazione topografica degli enunciati che compaiono all'interno della Carta. In secondo luogo (e trattasi di argomento specificamente riferito al merito della modifica che qui si esamina), anche a voler assumere che la ipotizzata revisione dell'art. 9 Cost. possa quodammodo coinvolgere l'area dei "principi supremi" dell'ordinamento costituzionale, pare davvero impossibile predicare per il nuovo terzo comma [...] quell'effetto di "sovertimento" dei suddetti principi, ovvero di "modifica del loro contenuto essenziale", cui il Giudice costituzionale ha espressamente riferito il limite al potere di revisione» 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*, n. 3/2021, pp. 308-309. Su posizioni sostanzialmente analoghe vi è pure altra autorevole parte della dottrina, per cui «non è scritto inoltre da nessuna parte che i principi fondamentali non possano essere adeguati ai mutamenti del tempo. Neanche la sent. 1146/1988 giunge a tanto [...] Non mi pare che nel caso di specie ci sia sovversione o modificazione del contenuto essenziale di alcun principio ma solo integrazione della tavola con un nuovo principio, che è quello della tutela dell'ambiente in una dimensione intergenerazionale. A differenza di quanto si possa immaginare, il cambio di passo è notevole anche rispetto allo stato dell'arte legislativo e giurisprudenziale» R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, PAPER - 6 aprile 2022, p. 3.*

⁵⁸ R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, PAPER - 6 aprile 2022, p. 4.

ordinamento, rinnovando innovativamente quella [basilare] tradizione pubblicistica che nel territorio vede uno dei fattori costitutivi dello Stato»⁵⁹. Un tradizionale fattore giuridico (come noto) importantissimo per le basi del nostro Stato-Comunità: la cui rilevanza pubblicistica viene resa ancora più evidente e preziosa dall'emergere incessante di sensibilità ed esigenze sociali, istituzionali, economiche e giuridiche che vedono nel territorio il fervido spazio per coltivare ogni «matrice ambientale idonea a garantire servizi ecosistemici essenziali»⁶⁰ alla realtà "esistente" ovverosia "essenziali" all'uomo stesso⁶¹, che - certamente - è parte della "realtà vivente"⁶².

In altri termini la prima novità sostanziale emergente dall'entrata in vigore della Legge costituzionale n. 1 del 2022 si coglie nell'arricchimento materiale delle tradizionali tecniche di bilanciamento tra gli interessi in contesa sul territorio: giacché la proporzionalità e ragionevolezza per la definizione di un punto di equilibrio nel contrasto tra diversi diritti insistenti sul territorio vedranno d'ora in poi l'affiancamento di un sottinteso elemento teleologico di tipo "qualitativo", insito nello spirito del recente legislatore costituzionale, a mente del quale il minor sacrificio del nucleo essenziale di ogni diritto e la repulsione alla "tirannia" di certi ("altri") diritti in ogni caso non potranno mai, più, condurre a soluzioni qualitativamente incoerenti con le finalità - "fondamentali" - di concreta (ed "effettiva") tutela dell'ambiente, della biodiversità, degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni⁶³.

Se volessimo dirla con altre parole, non sarebbe fantasioso leggere le recenti modifiche costituzionali come potenzialmente suscettibili di arricchire le tradizionali tecniche di bilanciamento tra interessi sotto il profilo di (squisita) "natura" teleologica: ossia sotto l'angolo visuale di un nuovo vincolo finalistico, direttamente, "posto" dalla Carta repubblicana in capo ai risultati "qualitativi" dei futuri bilanciamenti che impegneranno

⁵⁹ R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, PAPER - 6 aprile 2022, p. 5.

⁶⁰ E. BOSCOLO, *Le periferie e i fallimenti dell'urbanistica italiana*, in M. IMMORDINO - G. DE GIORGI CEZZI - N. GULLO - M. BROCCA (a cura di), *Periferie e diritti fondamentali*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, pp. 77-78.

⁶¹ In tal senso «il nuovo art. 9 (e non solo quello) impone a questo punto una meccanica di bilanciamento calata in un contesto non solo sincronico e intragenerazionale ma anche, necessariamente, diacronico e intergenerazionale» D. PORENA, «Anche nell'interesse delle generazioni future». *Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 15/2022, p. 136.

⁶² D'altra parte si tratta di sensibilità territoriali (giuridiche ed extragiuridiche) progressivamente emerse e cristallizzate nell'autorevole giurisprudenza costituzionale, a mente della quale (al di là degli oscillanti orientamenti, "possibili") «si è consolidata la consapevolezza del suolo quale risorsa naturale eco-sistemica non rinnovabile, essenziale ai fini dell'equilibrio ambientale, capace di esprimere una funzione sociale e di incorporare una pluralità di interessi e utilità collettive, anche di natura intergenerazionale» C. cost., sent. 16 luglio 2019, n. 179, par. 12.1 del Considerato in diritto.

⁶³ Sul riferimento all'interesse delle generazioni future si confronti quanto ricostruito nella recente, e brillante, analisi sviluppata da D. PORENA, «Anche nell'interesse delle generazioni future». *Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 15/2022, pp. 121-143.

il legislatore ordinario, come pure gli interpreti della giurisprudenza, nonché l'attività delle Amministrazioni Pubbliche⁶⁴.

È come se la Legge costituzionale n. 1/2022 avesse ingenerato nel nostro ordinamento l'inedita prospettiva superprimaria del necessario "rispetto" di un vincolo di "risultato" per l'esercizio dei futuri bilanciamenti: un vincolo ("strutturalmente") proteso a "conformare" ogni futura attività (legislativa, giurisprudenziale ed amministrativa) di "bilanciamento" rispetto a *standards* aderenti ad un asse di "natura", più, "biocentrica" - quanto alla qualità del merito delle valutazioni "controbilanciate" - tale da produrre cioè un'energica spinta di tutti i livelli istituzionali (normativo, esecutivo e giudiziario) verso una peculiare prospettiva (teleologica) focalizzata nel forgiare e quindi modellare i futuri bilanciamenti sino al "punto" di *«collocare l'individuo e le collettività nell'ambito della [ineludibile] dimensione di tipo relazionale che lega l'uomo all'ambiente come pars del tutto»*⁶⁵.

Ciò che qui si sta tentando di sottolineare è come le recenti modifiche costituzionali agli articoli 9 e 41 Cost. siano "ontologicamente" foriere di produrre una - ben - precisa "funzione" filosofica, culturale e soprattutto giuridica: consistente nell'imprimere a tutto l'ordinamento repubblicano (alle sue differenti proiezioni) quel *«definitivo impulso che ci deve indurre a traguardare in modo diverso la realtà in cui siamo immersi e, cioè, a riconsiderare il rapporto con la natura e il tema del nostro futuro, abbandonando l'idea di onnipotenza dell'uomo per aderire a una prospettiva in cui fortissimo è il senso dei suoi limiti, per proteggere [in via biocentrica] le generazioni future»*⁶⁶.

Calati in quest'ottica potremmo, qua, fare proprie le condivisibili analisi di autorevole parte della dottrina pubblicistica: secondo cui dopo Legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, non vi sarebbero delle fondate ragioni che impediscano di affermare la (gravidia) presenza nell'ordinamento di un'enorme novità sorta con *«la nuova formulazione dell'art. 9, Cost., [che] consente [in effetti] di configurare l'esistenza di un [notevole e pregnante] vincolo in capo alla Repubblica di tutelare l'ambiente a prescindere da ulteriori specificazioni normative [...] Più in generale, si*

⁶⁴ Del resto, proprio, a ridosso dell'entrata in vigore della Legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, non sono mancate in dottrina delle argomentate "posizioni" di chi si auspica *«che l'approvata riforma costituzionale sull'ambiente vincoli maggiormente le scelte dei legislatori, in primis, e l'esercizio della discrezionalità della P.A. in secundis»* R. CABAZZI, *Dalla "contrapposizione" alla "armonizzazione"? Ambiente ed iniziativa economica nella riforma (della assiologia) costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 7/2022, p. 61.

⁶⁵ D. PORENA, *'Ambiente': complessità di una nozione giuridica. I tentativi di offrirne una ricostruzione costituzionale emancipata dalla dimensione 'antropocentrica'*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 3/2020, p. 13. Per altro - come efficacemente osservato dall'attenta dottrina - *«resta acquisita, anche dopo la revisione costituzionale, la natura polidimensionale dell'ambiente e l'ascrivibilità al concetto di dimensioni individuali e collettive»* A. O. COZZI, *La modifica degli artt. 9 e 41 Cost. in tema di ambiente: spunti dal dibattito francese sulla Carta dell'ambiente del 2004 tra diritti e principi*, in *DPCE online*, n. 4/2021, p. 3430.

⁶⁶ F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, in *Il diritto dell'economia*, n. 1/2022, p. 28.

profila un [nodale] obiettivo costituzionale cui la Repubblica e le relative componenti, compreso il legislatore, non possono sottrarsi»⁶⁷.

Per dirla in estrema sintesi, dopo l'entrata in vigore della Legge costituzionale n. 1/2022 non pare per nulla peregrino argomentare che il "risultante" testo della Carta repubblicana «costituisca un freno [di carattere teleologico] alla libertà del legislatore (ma pure della giurisprudenza costituzionale e all'amministrazione) di ordinare gli [eterogenei] interessi»⁶⁸ in "contesa" sul territorio repubblicano secondo la marcia di *standards* biocentrici per la tutela giuridica dell'ambiente, delle sue multiformi componenti nonché per la regolazione dei rapporti tra l'esercizio delle varie "attività economiche" (da un lato) e (dall'altro lato) le controbilanciate "limitazioni" inerenti alle finalità "sociali ed ambientali" della Repubblica italiana⁶⁹.

Dal che si innerva (sino ad emergere in superficie) la seconda novità sostanzialmente prodotta dalla celebre Legge costituzionale n. 1 del 2022: affiorando (con impossibilità elusiva) il potenziale effetto del "richiamo" alla Repubblica, "implicitamente", presente nel "nuovo" terzo comma di cui all'articolo 9 della Costituzione.

Infatti (alla luce di un'agevolissima interpretazione sistematica tra il primo ed il terzo comma del modificato articolo 9 della Carta) appare del tutto chiaro come alla Repubblica italiana ed alle sue, diverse, articolazioni politiche, istituzionali ed amministrative siano intestate ed attribuite complessivamente le "aspettative" di un obbligatorio rispetto dei basilari vincoli dischiusi nelle fondamentali finalità di tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni dell'uomo.

«Di qui [nasce] una conseguenza difficilmente contestabile e, pur tuttavia, di estremo rilievo: alla nuova proposizione che intesta alla Repubblica il compito di tutelare l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi si applicheranno inevitabilmente i medesimi paradigmi interpretativi che hanno caratterizzato, proprio sul punto, la lunga storia dell'art. 9 Cost. fin dai lavori dell'Assemblea costituente, allorquando l'accesissimo "scontro" fra statalisti e regionalisti fu placato solo grazie all'approvazione del famoso emendamento proposto da Emilio Lussu sulla sostituzione del termine "Stato" con il termine "Repubblica"»⁷⁰.

⁶⁷ F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, in *Il diritto dell'economia*, n. 1/2022, p. 20.

⁶⁸ F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, in *Il diritto dell'economia*, n. 1/2022, p. 20.

⁶⁹ «È chiaro [infatti] che la rilevanza giuridica dei principi riorienterà le scelte politiche e le decisioni delle autorità anche giurisdizionali, negli innovati e potenziati concetti di un "diritto soggettivo all'ambiente salubre" che, inserito tra i diritti fondamentali individuali, asurge a parametro costituzionale» A. PIEROBON, *Le modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione: tra nobiltà dei fini e pateracchi*, in *Comuni d'Italia*, n. 3/2022, p. 53.

⁷⁰ M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtù (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2021, p. 301.

Nel tempo (e soprattutto dopo la celeberrima riforma costituzionale del 2001) il concetto di "Repubblica" è andato plasmandosi sul modello degli elementi propri della nozione di Stato-Ordinamento, racchiudendone tutte le sue possibili articolazioni: tale per cui (tra studiosi ed addetti ai lavori) si è pacificamente finito per associare all'uso del termine "Repubblica" il riferimento ad «ogni soggetto pubblico indistintamente nella misura e nei limiti ammessi dal proprio ambito di competenze»⁷¹.

Pertanto in relazione alle modifiche poste in essere con la recente Legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, non ci si potrebbe "esimere" dal cogliere una nuova pagina per la Repubblica italiana, ancorché legata ai suoi tradizionali paradigmi (organizzativi e di funzionamento) che, per intendersi, ricavano «dall'art. 9 [nella Carta] il principio dell'attribuzione a una pluralità di soggetti di un "compito comune", da cui discenderebbe [quale - fisiologico - "corollario"] l'esigenza di "moduli organizzativi e procedurali di partecipazione"»⁷² degli enti coinvolti (ed oggi "vincolati") a diverso titolo competenziale nel perseguimento, costituzionale, del "fondamentale" compito "condiviso" (all'interno della Repubblica) di tutelare l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'"interesse" delle "future generazioni".

Perciò (come commentato da un'autorevole parte della dottrina) la «*intestazione formale alla Repubblica di tale "nuovo" compito, unita alla sua [gravida] collocazione topografica tra i primi dodici articoli (laddove si individuano i «Principi fondamentali») della Carta costituzionale, rende assolutamente inequivoca la scelta del legislatore di revisione di accogliere la configurazione dell'interesse alla tutela ambientale come "valore costituzionale", ossia come "principio fondamentale" a carattere oggettivo e affidato alla cura di apposite politiche pubbliche*»⁷³ di bilanciamento tra interessi contrapposti ed unicamente integrabili (si badi) per via coordinata, e collaborativa, nell'alveo del multilivello e policentrico assetto competenziale della Repubblica italiana delle Autonomie.

In quest'ottica però il legislatore costituzionale del 2022 ha finito (più o meno consapevolmente) per legare le potenziali novità insite nei futuri bilanciamenti tra interessi territoriali al funzionamento organizzativo e procedimentale (non del tutto fortunato⁷⁴) del generale principio di "leale collaborazione" tra i diversi enti

⁷¹ F. MERUSI, *Art. 9*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli - Il Foro Italiano 1975, p. 438.

⁷² 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*, n. 3/2021, p. 301.

⁷³ 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*, n. 3/2021, p. 305.

⁷⁴ Sulle esigue fortune di funzionamento del principio di leale collaborazione dopo l'introduzione, e l'attuazione, della celeberrima riforma costituzionale del 2001, relativa al *Titolo V* della *Parte II* della Carta repubblicana, sia - qui - consentito il rinvio ad A. MITROTTI, *L'interesse nazionale nell'ordinamento italiano. Itinerari della genesi ed evoluzione di un'araba fenice*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020.

della Repubblica italiana e (più precisamente) al «*doveroso rispetto delle norme costituzionali contenute nel Titolo V della Parte II della Carta, che regolano la ["formale"] distribuzione delle competenze normative e amministrative tra gli enti della Repubblica medesima*»⁷⁵.

Non è questa l'opportuna sede per discernere sui pregi ed i difetti del revisionato *Titolo V* nella *Parte II* della Costituzione, ma tutto ciò non può che rappresentare un insieme di riflessioni ed argomentazioni poste in risposta alla prima delle domande su cui ci si era interrogati ad epigrafe di codesto paragrafo: perché salvo che ideologicamente (per partito preso o per, puro, pregiudizio) si volesse evitare di dare un senso alle recentissime modifiche introdotte dalle Legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, è pressoché impossibile non riuscire a cogliere le due novità sostanzialmente prodotte nell'ordinamento rispetto agli effettivi "spazi" di ogni futuro bilanciamento giuridico tra le "finalità" di tutela dell'ambiente in cui l'uomo "vive" (da un lato) e (dall'altro) tutti gli antitetici, e "sovrapponibili", interessi "simultaneamente" insistenti sul territorio repubblicano.

In primo luogo non possono non registrarsi le enormi potenzialità sottese alla energica "emersione" di una nuova connotazione teleologica impressa ai futuri bilanciamenti tra interessi: che verranno strutturalmente improntati all'ineludibile raggiungimento di fondamentali risultati qualitativi e (per conformazione impressa dalla Carta repubblicana) misurabili induttivamente sulla base di nodali *standards* culturali e giuridici di tipo biocentrico, che quindi considereranno sempre più «*l'individuo e le collettività nell'ambito della dimensione di tipo*

Per una rassegna di studi ed analisi sul principio di leale collaborazione nella Repubblica italiana delle Autonomie appare prezioso rimandare a M. CAMMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, pp. 1273-1304; F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Diritto Pubblico*, n. 3/2002, pp. 827-880; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'autonomia istituzionale e normativa degli enti locali dopo la revisione del Titolo V, parte II della Costituzione. Il caso dei controlli*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2002, pp. 445-482; P. CARETTI, *Gli "accordi" tra Stato, Regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul mito del "sistema delle conferenze"?*, in *Le Regioni*, n. 5/2002, pp. 1169-1174; T. GROPPI - M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2003; A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio di leale collaborazione*, in E. BETTINELLI - F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale: atti del Seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003*, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 416-449; S. BUDELLI, *Autonomia dei raccordi nell'assetto policentrico*, Torino, Giappichelli, 2006; A. PIOGGIA - L. VANDELLI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale. Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V*, Bologna, il Mulino, 2006; C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Torino, Giappichelli, 2007; S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, Giuffrè, 2008; O. CHESSA, *Verso il federalismo "interno"*, Torino, Giappichelli, 2009; M. CAMMELLI, *Leale collaborazione e raccordi. I raccordi tra i livelli istituzionali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2010, pp. 309-331; A. CERRI, *Il principio di leale collaborazione ed il mancato accordo*, in *Il Foro italiano*, n. 11/2012, pp. 2939-2941; M. MANCINI, *La resistibile ascesa, l'inesorabile declino e l'auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2013, pp. 947-1000; C. DI MARCO - L. G. SCIANNELLA (a cura di), *Dalla Repubblica delle Autonomie ad un nuovo (e indefinito) accentramento dei poteri nello Stato*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014; L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, 2015; A. MEALE, *Il principio di leale collaborazione tra competenze statali e regionali*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 3/2017, pp. 733-737; G. DEMURO, *La Repubblica delle autonomie, una e indivisibile*, in *Federalismi.it*, n. 7/2018, pp. 68-75.

⁷⁵M. 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*, n. 3/2021, p. 303.

*relazionale che lega l'uomo all'ambiente come pars del tutto*⁷⁶ ovvero sia come "nocciolo" di quell'equilibrio ambientale di cui il genere umano è "parte" (seppur protagonista - storicamente - nel bene e nel male).

Sennonché, dopo le modifiche introdotte dalla Legge costituzionale n. 1/2022, ogni "futuro" bilanciamento si vedrà intrinsecamente arricchito di un inedito elemento strutturale rispetto al classico utilizzo dei principi di proporzionalità e ragionevolezza: per cui unitamente al ripudio della "tirannia" di un diritto ed al rifiuto di un sacrificio del nucleo essenziale dei valori "controbilanciati" - in ogni caso - da ora in poi si dovrà (sempre) tenere conto di un cruciale vincolo di "risultato" per le diverse attività di bilanciamento, il cui esercizio non potrà più cioè prescindere da un condizionante esito finalistico che (incominciando «a *traguardare in modo diverso la realtà in cui siamo immersi*»⁷⁷) andrebbe (infatti) interpretato alla stregua di un «*freno alla libertà del legislatore (ma pure della giurisprudenza costituzionale e all'amministrazione) di ordinare gli interessi*»⁷⁸ territoriali secondo i nuovi *standards* qualitativamente biocentrici sottesi alla *ratio* della «*tutela ambientale come "valore costituzionale"*»⁷⁹.

In secondo luogo appare altresì del tutto evidente l'ulteriore novità sostanziale posta in essere dalle recenti modifiche costituzionali: laddove il vincolo di risultato (strutturalmente) attribuito alla pluralità dei soggetti costituenti la Repubblica si evolverà verosimilmente secondo una efficacia "conformante" l'esercizio di tutti i futuri tipi di bilanciamento e non riguarderà, più, solo la formale disciplina del legislatore statale - seppur competente, per materia, ai sensi della lettera s) di cui al 2° comma *ex art.* 117 Cost. - ma sarà un vincolo soggettivamente esteso "persino" all'effettivo «*perseguimento di finalità ambientali (soprattutto nel senso di una tutela più rigorosa) da parte dei legislatori regionali che operino nell'esercizio delle potestà legislative ad essi spettanti nelle materie di loro competenza*»⁸⁰, fino peraltro a "produrre", naturalmente, dei potenziali e stringenti effetti conformativi per tutti i nuovi bilanciamenti casistici della giurisprudenza - a partire da quella costituzionale ed amministrativa - sottoposta (in tal senso) ad una plausibile forza uniformante.

⁷⁶ D. PORENA, *'Ambiente': complessità di una nozione giuridica. I tentativi di offrirne una ricostruzione costituzionale emancipata dalla dimensione 'antropocentrica'*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 3/2020, p. 13. Per altro - come efficacemente osservato dall'attenta dottrina - «*resta acquisita, anche dopo la revisione costituzionale, la natura polidimensionale dell'ambiente e l'ascrivibilità al concetto di dimensioni individuali e collettive*» A. O. COZZI, *La modifica degli artt. 9 e 41 Cost. in tema di ambiente: spunti dal dibattito francese sulla Carta dell'ambiente del 2004 tra diritti e principi*, in *DPCE online*, n. 4/2021, p. 3430.

⁷⁷ F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, in *Il diritto dell'economia*, n. 1/2022, p. 28.

⁷⁸ F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, in *Il diritto dell'economia*, n. 1/2022, p. 20.

⁷⁹ 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*, n. 3/2021, p. 305.

⁸⁰ 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*, n. 3/2021, p. 303.

Senza oltretutto dimenticare che (in ragione del cruciale principio di legalità dell'azione amministrativa⁸¹) si assisterà inevitabilmente all'inedito, ed energico, esordio di un pervasivo effetto vincolante e direttamente conformante il classico esercizio dei poteri pubblici⁸² nonché (per l'esattezza) la ponderazione fra interessi⁸³ nella discrezionalità posta in essere dalle Amministrazioni competenti in materia di ambiente e nell'ambito di intervento di ogni controbilanciato interesse territorialmente in "contesa".

Giunti a questo punto delle presenti riflessioni appare logico trarre i risultati di quanto fin qui ci si è sforzati di ricostruire (ragionando) per passare a meditare sul secondo degli interrogativi maturati (a caldo) circa gli effetti delle recenti modifiche costituzionali sul regime del così detto *permitting* ambientale.

Naturalmente è impossibile in questa stessa sede ragionare analiticamente dei singoli istituti del *permitting* ambientale e ripercorrerne con esaustività la pertinente evoluzione legislativa e giurisprudenziale maturata sino ad oggi, ma con l'identica onestà intellettuale non risulta affatto difficile (né peregrino) ammettere che gli istituti del *permitting* (dalla VIA, alla VAS, passando per l'AIA e l'AUA, sino al PAUR) siano stati, finora, al (vero e proprio) cuore (naturale) dell'effettiva ponderazione dei pubblici poteri esercitati per contemperare i diversi interessi "animanti" il territorio repubblicano.

⁸¹Sul principio di legalità dell'azione amministrativa si confrontino, *ex plurimis*, F. SATTA, *Principio di legalità e pubblica amministrazione nello Stato democratico*, Padova, Cedam, 1966; A. CERRI, *Imparzialità ed indirizzo politico nella pubblica amministrazione*, Padova, Cedam, 1973; G. BERL, *Legalità e razionalità nell'azione amministrativa: una difficile conciliazione*, in *Jus*, n. 3/1987, pp. 310-316; S. COGNETTI, *Profili sostanziali della legalità amministrativa*, Milano, Giuffrè, 1993; N. BASSI, *Principio di legalità e poteri amministrativi impliciti*, Milano, Giuffrè, 2001; F. Sorrentino, *Lezioni sul principio di legalità*, Torino, Giappichelli, 2001; M. MAGRI, *La legalità costituzionale dell'amministrazione. Ipotesi dottrinale e casistica giurisprudenziale*, Milano, Giuffrè, 2002; Q. CAMERLENGO, *Il nuovo assetto costituzionale delle funzioni legislative tra equilibri intangibili e legalità sostanziale*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2004, pp. 623-634; A. BERTANI, *'Legalità sostanziale' e pubblica amministrazione: spunti sui più recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze tra Stato e Regioni*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 3/2005, pp. 695-719; F. MERUSI, *Sentieri interrotti della legalità*, Bologna, il Mulino, 2007; S. PARISI, *Dimenticare l'obiezione di Zagrebelsky? Brevi note su legalità sostanziale e riserva di legge nella sent. 115/2011*, in www.forumcostituzionale.it; F. MERUSI, *La legalità amministrativa. Altri sentieri interrotti*, Bologna, il Mulino, 2012; M. A. SANDULLI, *Principio di legalità e effettività della tutela: spunti di riflessione alla luce del magistero scientifico di Aldo M. Sandulli*, in *Diritto e società*, n. 4/2015, pp. 649-669; F. MERUSI, *La legalità amministrativa fra passato e futuro*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016; G. MORBIDELLI, *Ricordando Nicola Bassi nella sua ricerca della legalità in difficile coabitazione con i poteri impliciti*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, n. 2/2017, pp. 263-274; B. STAMPINATO, *Sulla «crisi» di legalità e di certezza del diritto in campo amministrativo*, in *Federalismi.it*, n. 11/2017.

⁸² «Il significato dell'espressione «Repubblica» – cui il dovere di tutela si riferisce – lambisce due piani differenti: quello dei rapporti (orizzontali) tra i poteri dello Stato e quello dei rapporti (verticali) tra i livelli territoriali di governo. Nel primo caso, il dovere di tutela investe anzitutto il legislatore, cui spetta tradurre in norme il compito affidatogli dalla Costituzione. Questo compito, inoltre, spetterebbe anche alla Corte costituzionale, chiamata ad effettuare il bilanciamento tra interessi contrapposti: sia quando, più in generale, le esigenze di tutela dell'ambiente (e della biodiversità e degli ecosistemi) confliggessero con altri interessi/beni meritevoli di tutela costituzionale; sia quando, più nello specifico, dette esigenze si ponessero in contrasto con la libertà di iniziativa del privato (art. 41 Cost.); [...] Nel secondo caso, il significato dell'espressione «Repubblica» si rischiarà alla luce di quanto sancito dall'art. 114 Cost., ove il sostantivo è riferito a tutti i livelli territoriali di governo. Entro questa prospettiva, che la tutela non gravi solo sullo Stato resta confermato dallo stesso art. 9 Cost., che discorre espressamente di «legge dello Stato» unicamente con riguardo alla tutela degli animali» E. DI SALVATORE, *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2022, p. 4.

⁸³ Sugli aspetti della discrezionalità amministrativa come ponderazione comparativa tra interessi appare (qui) del tutto indispensabile rinviare alle (celebri) riflessioni di M. S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della Pubblica Amministrazione. Concetto e problemi*, Milano, Giuffrè, 1939 (specialmente pag. 77 ss.); M. S. GIANNINI, *Discrezionalità amministrativa e pluralismo. Intervista a M.S. Giannini*, in M. D'ALBERTI (a cura di), *Quaderni del pluralismo*, n. 2/1984, pp. 104-108; M. S. GIANNINI, *Diritto Amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1993, Vol. II, p. 49 ss.

Il che può cogliersi e comprendersi appieno se pensassimo alla pacifica circostanza che di rado il legislatore sul *permitting* ambientale ha bilanciato direttamente e con assoluta certezza le componenti dell'ambiente con gli antitetici interessi contrastanti: giacché le diverse discipline legislative via via stratificatesi nel tempo hanno "sistematicamente" demandato (*rectius* attribuito) alle Pubbliche Amministrazioni competenti il compito di operare effettivamente i bilanciamenti tra gli interessi coinvolti negli istituti del *permitting*, col rischio (non certo irrilevante) di gravissime difformità sostanziali e talora di sensibili disallineamenti procedurali nel "bilanciamento amministrativo" tra gli identici interessi posti all'interno dei comuni confini territoriali della Repubblica.

Dietro i dogmi di una intrinseca tecnocrazia delle materie coinvolte si è insomma verificato troppo spesso che numerosi bilanciamenti legislativi (e - ben più a monte - quelli giurisprudenziali) abbiano "demandato" alle Pubbliche Amministrazioni l'onere (più che i poteri) di individuare le "regole" (anziché i provvedimenti) del singolo caso nei conflitti tra interessi territoriali aventi ad oggetto la cura dell'ambiente e gli interferenti rapporti economici dell'uomo: generando bilanciamenti amministrativi diversi di situazione in situazione, con ogni immaginabile conseguenza "negativa" sul piano della basilare certezza del diritto nell'ordinamento nonché sotto il profilo dell'essenziale uniformità nell'effettiva "applicazione" delle regole per la risoluzione dei "conflitti" tra interessi territoriali. Tant'è che sul punto l'attenta dottrina ha incisivamente ragionato di un vero e proprio «*processo di amministrativizzazione della funzione normativa*»⁸⁴ nella regolazione degli interessi, concretamente, in "contesa" sullo stesso territorio.

Persino il D.Lgs. n. 152 del 3 aprile 2006 (meglio conosciuto come "Codice dell'Ambiente") pur proclamando la tutela ambientale, degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale come oggetto di garanzia da parte degli enti pubblici e privati, delle persone fisiche e giuridiche, non si è mai spinto sino al "sostanziale" punto di un effettivo bilanciamento legislativo tra gli eterogenei interessi emergenti sui territori della Repubblica: verosimilmente perché consapevole delle lacunosità insite nel metodo deduttivo del bilanciamento *ex lege* (e conscio dell'inesistenza nell'ordinamento costituzionale di una rigida e "prefissata" gerarchia di valori) il legislatore ha, in sé, preferito "limitare" proporzionalmente il piano delle pur necessarie tutele ambientali, paesaggistiche, ecosistemiche e del patrimonio culturale all'ambito di un rafforzamento

⁸⁴ A. GIURICKOVIC DATO, *Il bilanciamento tra principi costituzionali e la nuova dialettica tra interessi alla luce della riforma Madia. Riflessioni in margine al 'caso Ilva'*, in *Federalismi.it*, n. 12/2019, p. 21.

amministrativo dei procedimenti decisionali coinvolti, con l'effetto più o meno consapevole (ma difficilmente controllabile) di produrre tante sostanziali discipline quante sono le Autorità nella Repubblica competenti all'adozione dei, singoli, provvedimenti amministrativi in materia di *permitting* ambientale.

Dal che sono pure fisiologicamente affiorate (come era intuibile) tutte le falle di raccordo e coordinamento tra le diverse Pubbliche Amministrazioni coinvolte, a vario titolo, nei procedimenti preordinati all'adozione delle (varie) decisioni spettanti alle Autorità "competenti" in materia di *permitting*.

Ed è per questo che, se volessimo dirla tutta, la tendenza delle recentissime novità normative originate dal Covid-19 si è palesata (ad incominciare dal noto D.L. 16 luglio 2020, n. 76, rubricato «*Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*») nel senso di "indirizzare" l'evoluzione degli istituti sul *permitting* ambientale verso la più efficace tutela, possibile, della celerità e quindi della tempestività nei procedimenti amministrativi: a garanzia degli operatori economici richiedenti le autorizzazioni, piuttosto che nell'ottica di una controbilanciata cura "effettiva" di elevati *standards* ambientali (la cui verifica risulta "oggettivamente" sempre più compressa dall'ansia dei tempi contingentati per l'adozione dei provvedimenti, a beneficio degli operatori economici⁸⁵).

Ma si tratta del resto di una tendenza risalente nel tempo ed anteriore allo stesso scoppio del Covid-19: se solo per un istante ponessimo mente al "modo" in cui i così detti interessi sensibili siano stati gradualmente protagonisti di tutele minori e sempre più ridotte⁸⁶ (fino ad appiattirsi alla sostanziale stregua di "qualsiasi" altro interesse) nell'ambito dell'evolutive (e tormentata) disciplina della Conferenza dei servizi, come pure

⁸⁵ *Ex multis* (senza pretese di esaustività nel riferimento) si leggano G. F. FERRARI, *I costi del non fare*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, n. 1/2020, pp. 148-168; M. CLARICH, *Perché è difficile fare riforme della pubblica amministrazione utili all'economia*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, n. 1/2020, pp. 169-182; C. FELIZIANI, *Sviluppo industriale, ambiente e semplificazione. Considerazioni a partire da un recente caso in materia di aiuti di Stato*, in *Il diritto dell'economia*, n. 2/2021, pp. 55-75.

⁸⁶ Sulla «"guerra di logoramento" degli interessi sensibili, che vengono sempre più parificati a quelli ordinari» F. DE LEONARDIS, *Il silenzio assenso in materia ambientale: considerazioni critiche sull'art. 17-bis introdotto dalla cd. riforma Madia*, in *Federalismi.it*, n. 20/2015, p. 3. Sempre sui così detti interessi sensibili si leggano, altresì, le considerazioni in G. SCIULLO, *Gli "interessi sensibili" in recenti prese di posizione del Consiglio di Stato*, in *Rivista giuridica di Urbanistica*, n. 2/2016, pp. 56-67; F. SCALIA, *Prospettive e profili problematici della nuova Conferenza di servizi*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, n. 6/2016, pp. 625-661; M. BOMBARDELLI, *Il silenzio assenso tra amministrazioni e il rischio di eccesso di velocità nelle accelerazioni procedurali*, in *Urbanistica e Appalti*, n. 7/2016, pp. 758-768; R. DIPACE, *La resistenza degli interessi sensibili nella nuova disciplina della conferenza di servizi*, in *Federalismi.it*, n. 16/2016, pp. 1-16; M. D'ARIENZO, *Semplificazione dei processi decisionali nella nuova Conferenza dei servizi: problemi attuativi, di coordinamento e di gestione degli interessi sensibili*, in *Diritto e Società*, n. 3/2017, pp. 529-575; F. MARTINES, *La "non decisione" sugli interessi pubblici sensibili: il silenzio assenso fra amministrazioni pubbliche introdotto dal nuovo art. 17 bis della L. 241/1990*, in *Diritto Amministrativo*, n. 3/2018, pp. 747-786; A. MOLITERNI, *Semplificazione amministrativa e tutela degli interessi sensibili: alla ricerca di un equilibrio*, in *Diritto Amministrativo*, n. 4/2017, pp. 699-752; E. GIARDINO, *Beni paesaggistici, interessi sensibili ed omologazione del regime giuridico*, in *Nuove Autonomie*, n. 3/2019, pp. 481-507; R. D'ERCOLE, *Le prescrizioni nelle autorizzazioni ambientali: verso una progressiva erosione?*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, n. 3/2020, pp. 197-231.

nell'alveo dell'ormai celeberrimo istituto del così detto silenzio orizzontale tra le Pubbliche Amministrazioni (ex art. 17-bis di cui alla Legge 7 agosto 1990, n. 241).

Appare difficilmente controvertibile, insomma, che sinora le tendenze alla ossessionante semplificazione⁸⁷ dei procedimenti amministrativi coniugate ad una sostanziale "fuga" dei legislatori dal proprio, "materiale", ruolo di bilanciamento tra diversi interessi, alla fine, siano state (nella corsa verso il progressivo «*processo di amministrativizzazione della funzione normativa*»⁸⁸) la genesi scatenante di effetti deformanti rispetto alle originarie finalità di tutela ambientale degli istituti del *permitting*: essendo pressoché palese che l'asse delle tutele nella disciplina normativa del *permitting* sia andato, man mano, spostandosi verso l'attenzione per la semplificazione e la tempestività dei procedimenti, col rischio però di perdere di vista i beni che quei procedimenti (per *ratio existendi*) sono tesi (funzionalmente) a garantire ovvero sia la cura della dignità e qualità di vita dell'uomo, di per sé, tutelabile attraverso la basilare salvaguardia e l'effettivo miglioramento dell'ambiente di cui l'uomo è parte (naturale) e grazie a cui (biologicamente) l'uomo vive.

Per di più, ci sono state criticità che neppure di striscio potrebbero dirsi sfiorate dall'ossessionante tendenza ordinamentale di semplificazione: basterebbe pensare che nulla è mai cambiato in relazione alle discriminanti disomogeneità ed ai gravissimi disallineamenti procedurali e decisionali realizzatisi sul territorio repubblicano tra le pur identiche Autorità competenti nell'adottare i singoli provvedimenti autorizzativi in materia di insediamento di opere, installazioni, interventi ed attività economiche compatibili con l'ambiente, con la salute umana e in generale con la "cura" per gli interessi delle generazioni future.

Ed allora diviene sempre più pressante capire oggi quale impatto avrà l'effetto delle modifiche agli articoli 9 e 41 Cost. rispetto ai vigenti istituti del *permitting* ambientale.

⁸⁷ Sul punto appare prezioso rinviare alle mature ed efficaci osservazioni recentemente sviluppate in L. A. MAZZAROLI, *Considerazioni generali sul «semplificare» ... ma all'italiana*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 4/2020, pp. 916-934; A. BONOMO, *Gli assenti ambientali e il contagio da "virus" semplificatorio: riflessioni critiche*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 1/2021, pp. 667-691; L. LORENZONI, *Liberalizzazione e semplificazione dei procedimenti autorizzatori e razionalizzazione dei controlli amministrativi sui privati: obiettivi conciliabili?*, in *Munus*, n. 2/2021, pp. 299-328; R. SCARCIGLIA, *Il "mito di Sisifo" e la semplificazione amministrativa. Alla ricerca di nuovi modelli di regolazione*, in *DPCE online*, n. 2/2021, pp. 1915-1922; A. MASSARI, *La chimera della semplificazione tra 'opzione zero' e 'buon funzionamento del settore pubblico'*, in *Appalti & Contratti*, n. 3/2021, pp. 2-6; R. DE NICOLIS, *Gli appalti pubblici del PNRR tra semplificazioni e complicazioni*, in *Urbanistica e Appalti*, n. 6/2021, pp. 729-750.

⁸⁸ A. GIURICKOVIC DATO, *Il bilanciamento tra principi costituzionali e la nuova dialettica tra interessi alla luce della riforma Madia. Riflessioni in margine al 'caso Iva'*, in *Federalismi.it*, n. 12/2019, p. 21.

Probabilmente coglie nel segno la provocazione di chi in dottrina ha affermato che si «*finirà per cambiare il volto del capitalismo*»⁸⁹.

Per il vero prima ancora che intervenissero le modifiche introdotte dalla Legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, autorevole parte della dottrina giuspubblicistica aveva già lanciato simili provocazioni: laddove - in effetti - si invitava l'ordinamento a stare, ben, in guardia da tutti «*i tentativi – sempre più numerosi [...] – di gabellare per progresso “sostenibile” il sacco del territorio che si va perpetuando (e perpetrando) per ragioni di profitto*»⁹⁰ economico, mascherandosi cioè dietro ciò che è stato incisivamente definito come una sorta di «*ambientalismo industriale della transizione ecologica*»⁹¹.

In ogni caso al di là delle provocazioni (in buona misura condivisibili) sull'emergente "assetto" del sistema socio-economico nel bel Paese, per il giurista che si occupi di *permitting* ambientale un elemento non potrà mai più prescindere nell'analisi degli interessi in contesa sul territorio repubblicano: giacché "soprattutto" i vigenti istituti autorizzativi all'insediamento di opere, di installazioni, di interventi e di attività economiche "dovranno" conformarsi ai nuovi vincoli teleologici strutturalmente impressi dal recentissimo legislatore costituzionale - n. 1 del 2022 - sull'esercizio di tutti i bilanciamenti tra interessi territoriali di competenza di qualsiasi livello amministrativo nella Repubblica italiana.

Il che vuol dire che d'ora in poi ogni nuovo bilanciamento legislativo, giurisprudenziale ed amministrativo sarà sempre costituzionalmente tenuto (*ex art. 9 e 41 della Carta*) ad uniformare il risultato della propria azione pubblica secondo i nuovissimi *standards* biocentrici sottesi alla *ratio* della «*tutela ambientale come “valore costituzionale”*»⁹².

Ne discende (a ben riflettere) una logica e gravida conseguenza ancorché dalla doppia soluzione alternativa, essendo cioè possibile delle due l'una: 1) o la vigente disciplina del *permitting* ambientale riuscirà, davvero, ad essere interpretata ed applicata secondo una lettura costituzionalmente orientata rispetto ai nuovi art. 9 e 41 Cost. ed alla stregua della conformazione al vincolo di risultato di elevati *standards* ambientali (la cui verifica non sia più compressa nei procedimenti dall'ansia di tempi contingentati e dai prevaricanti interessi degli

⁸⁹ M. MELI, *I nuovi principi costituzionali in materia di ambiente e sostenibilità*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 3/2022, p. 6.

⁹⁰ P. L. PORTALURI, *L'«incanto che non so dire»: unicità e unicismi procedurali nel governo del territorio*, in *Federalismi.it*, n. 29/2021, p. 50.

⁹¹ P. CARPENTIERI, *Paesaggio, ambiente e transizione ecologica*, in *Giustiziainsieme.it*, 4 maggio 2021.

⁹² M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtù (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2021, p. 305.

operatori economici); 2) oppure, molto più semplicemente, sarà verosimile attendersi una nuovissima stagione per gli istituti del *permitting* ambientale, le cui forti criticità potrebbero presto emergere dinanzi alla Corte costituzionale, sia in ragione delle sostanziali disparità prodotte dalle stratificate discipline legislative e dalle disomogeneità applicative sinora territorialmente maturate per le tutele ambientali del *permitting* rispetto alla uniformante *ratio* dei vigenti art. 9 e 41 Cost., sia a fronte di un asse normativo che non può più sostenibilmente incentrarsi sulla "prevalenza" delle asettiche esigenze di ossessive semplificazioni nonché d'incalzanti misure per la tempestività delle forme procedimentali, premianti maggiormente gli "isolati" interessi degli operatori economici piuttosto che il comune e "condiviso" vincolo finalistico dei nuovi *standards* biocentrici sottesi alla *ratio* della «*tutela ambientale come "valore costituzionale"*»⁹³ enucleato nei vigenti articoli 9 e 41 della Carta; da leggersi sempre alla luce di «*obiettivo costituzionale cui la Repubblica e le relative componenti, compreso il legislatore, non possono sottrarsi*»⁹⁴.

4. Ricostruzioni conclusive

Non si può esprimere un preciso bilancio di previsione circa la futura regolazione degli interessi in "contesa" su di un certo territorio: non avendo, comunemente, il giurista i celebri doni di Cassandra.

Da un punto di vista consuntivo è quasi banale registrare - invece - che storicamente il territorio sia sempre stato oggetto di "contese": con l'unica e non trascurabile novità consistente nel fatto che oggi il "governo di un territorio" non sia più semplicemente "conteso" tra i diversi Stati limitrofi della Comunità internazionale, essendo, ormai, da anni un fattore acquisito che lo "spazio territoriale" rappresenti persino l'oggetto di forti e logoranti controversie tra i vari soggetti pubblici e privati posti all'interno degli stessi confini statali, specie a partire dalle esponenziali forme di accrescimento delle tensioni giuridiche tra l'esercizio delle attività che l'uomo compie per sopravvivere sul "territorio" ossia le attività economiche umane (da un lato) e (dall'altro lato) l'insieme dell'eterogenee posizioni soggettive, giuridicamente connesse al "territorio", che potrebbero essere compromesse (anche in modo irreparabile) dallo svolgimento delle attività economiche.

⁹³ M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtù (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2021, p. 305.

⁹⁴ F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, in *Il diritto dell'economia*, n. 1/2022, p. 20.

Scampato alle minacce della globalizzazione che ne voleva radicalmente cancellare ogni classico (e tipico) "significato giuridico", il territorio continua prepotentemente ad essere protagonista ed oggetto di accese contese nella quotidianità di qualsiasi ordinamento statale: essendo uno degli elementi costitutivi dello Stato-Comunità, ma anche una sua risorsa scarsa ed economicamente limitata e quindi un prezioso bene pubblico oggetto di potenziali interventi statali «*che quella crosta tramuta fisicamente*»⁹⁵ in ragione della "migliore" esistenza e "qualità" di vita dei suoi cittadini.

Ed è soprattutto con le fervide menti rivolte alla "dignità" ed alla "qualità" di vita (*lato sensu* "esistenziale") degli esseri umani che dovrebbe "oggi" analizzarsi l'ambito dei fitti rapporti giuridici che sempre più legano (all'interno degli attuali ordinamenti statali) il rilievo del territorio alla complessa sfera dell'ambiente e delle ("sovrapponibili") attività economiche sul territorio.

Da qui può poi comprendersi pure la crescente centralità, via via, incarnata nella sostanza dalle "precettive" funzioni materiali delle vigenti Carte costituzionali nella disciplina del territorio, delle legittime possibilità di sfruttamento nonché utilizzo delle risorse territoriali, e soprattutto delle relazioni tra l'amministrazione del territorio e le controbilanciate garanzie di tutela per la "dignità", la "salute" e la "qualità" di vita dei cittadini che sul "territorio" vivono e ci lavorano.

In Italia l'innovativo ruolo della fonte costituzionale nella disciplina dello "spazio" territoriale per l'esistenza dei cittadini può cogliersi nella (recisa) rottura dei classici schemi comunemente divisi dagli studiosi tra una rigida e prefissata ordinazione gerarchica dei valori in contesa e l'alternativo riconoscimento indistinto dei contrapposti valori tra loro assolutamente pari ordinati: in tal senso un esempio lampante di originalità è - senz'altro - costituito dalle recentissime modifiche introdotte con la Legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1.

La Legge costituzionale n. 1/2022 ha infatti consacrato l'ingresso nell'ordinamento italiano di un gravido ed inedito vincolo di risultato (teleologico) direttamente posto in capo all'esercizio dei poteri di bilanciamento legislativi, giurisprudenziali ed amministrativi in materia di gestione dei rapporti territoriali tra l'ambiente, l'esistenza umana e l'esercizio delle attività economiche: con l'effetto attendibile di incidere e conformare -

⁹⁵ A. PREDIERI, *La curva e il diritto. La linearità del potere, l'eversione barocca*, Milano, Il Saggiatore, 2003, p. 30. Sul punto può essere utile confrontare, altresì, quanto recentemente analizzato in N. CAPONE, *Diritti, Stato e Territorio tra primo e secondo Novecento. I contributi di Santi Romano e Tomaso Perassi e la svolta costituzionale di Alberto Predieri*, in *Politica del Diritto*, n. 1/2021, pp. 113-146.

in via immediata e diretta - l'assetto sostanziale delle relazioni sussistenti tra il potere sovrano, il territorio repubblicano e le posizioni dei cittadini italiani, tutti elementi immedesimati e sintetizzati (come, tangibile, "riproduzione" dello Stato-Comunità) nelle nuove formulazioni introdotte al terzo comma dell'art. 9 Cost. e nel risultante testo di cui all'art. 41 della Carta.

È su questi presupposti che l'ambiente, nella complessità della sua nozione, può adesso ritenersi assunto a parametro di legittimità per ogni vigente e futura disciplina legislativa, soprattutto in relazione alla sensibile materia di regolazione delle attività economiche (a mente della "risultante" formulazione *ex art.* 41 Cost.) e di sfruttamento delle preziose risorse territoriali, senza dimenticare però l'inedito e dirompente "ruolo" che l'ambiente con la recente riforma costituzionale è venuto altresì ad assumere (per diretta "conformazione" impressa dalla Carta repubblicana) come "parametro" di legittimità per l'esercizio dei poteri amministrativi che da ora in poi verranno prodotti e posti in essere sulla base dei vigenti istituti del *permitting ambientale*.

Ecco perché non appare qui fantasioso concludere che sia l'attuale disciplina legislativa sugli istituti del così detto *permitting* che il discendente esercizio dei poteri amministrativi di autorizzazione all'insediamento di opere, di installazioni, di interventi e di attività economiche dovranno "necessariamente" fare i conti e, perciò, conformarsi al nuovo e pregnante vincolo teleologico strutturalmente impresso dal recentissimo legislatore costituzionale, n. 1 del 2022, nel tessuto dei "fondamentali" obiettivi della Repubblica italiana: a pena (si badi) di illegittimità e quindi di una nuovissima (e diversa) stagione anche per i celebri istituti del *permitting ambientale* (dalla VIA, alla VAS, passando per l'AIA e l'AUA, sino - soprattutto - ad arrivare al PAUR).