

“Ambiente, biodiversità, ecosistemi”: riflessioni sull’art. 9 Cost.

di Francesco de Leonardis

SOMMARIO: 1. Gli interrogativi. – 2. Il concetto di ambiente nelle norme costituzionali. – 3. Le disposizioni del Testo Unico Ambientale sull’ambiente. – 4. La biodiversità. – 5. Gli ecosistemi. – 6. Conclusioni.

1. *Gli interrogativi*

La nuova formulazione dell’art. 9 Cost., terzo comma, si apre con il riferimento a tre sostantivi distinti: l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi¹. Due di essi, l’ambiente e gli ecosistemi, erano già noti al lessico costituzionale in quanto richiamati dall’art. 117, comma 2, lett. s) Cost. – nonché dall’art. 116 Cost. – anche se fondamentalmente con riferimento ai criteri di riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni, mentre l’ultimo sostantivo, la biodiversità, deve considerarsi come una novità assoluta. Ad essi si aggiunge, nel secondo periodo del terzo comma, un’ulteriore novità: il riferimento agli animali.

¹ Sulla riforma costituzionale degli artt. 9 e 41 si segnalano A. MORRONE, *L’«ambiente» nella Costituzione. Premesse di un nuovo «contratto sociale»*, in Atti del Convegno Aidambiente del 28 gennaio 2022, *La riforma costituzionale in materia di tutela dell’ambiente*, Napoli, 2022, 91; R. BIFULCO, *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in www.federalismi.it, 6 aprile 2022 (pubblicato anche negli Atti del Convegno Aidambiente, cit., 69); M. CECCHETTI, *Virtù e limiti degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti Supreme e Salute*, n. 1/2022 (pubblicato come introduzione anche negli Atti del Convegno Aidambiente, cit., 9); F. FRACCHIA, *L’ambiente nell’art. 9 della Costituzione: un approccio in “negativo”*, in Atti del Convegno Aidambiente, cit., 123; M. MONTEDURO, *Riflessioni sulla “primazia ecologica” nel moto del diritto europeo (anche alla luce della riforma costituzionale italiana in materia ambientale)*, in Atti del convegno Aidambiente, cit., 221; M. DELSIGNORE – A. MARRA – M. RAMAJOLI, *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell’ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 1/2022; G. SEVERINI- P. CARPENTIERI, *Sull’inutile anzi dannosa modifica dell’art. 9 della Costituzione*, in www.giustiziainsieme.it, 22 settembre 2021; A.O. COZZI, *La modifica degli artt. 9 e 41 Cost. in tema di ambiente: spunti dal dibattito francese sulla Carta dell’ambiente del 2004 tra diritti e principi*, in *DPCE online* (www.dpceonline.it/), 4/2021, 3391 ss. Infine, si consenta di rinviare a F. DE LEONARDIS, *La riforma “bilancio” dell’art. 9 Cost. e la riforma “programma” dell’art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in *ApertaContrada* (www.apertacontrada.it/), 28 febbraio 2022 (pubblicato anche in Atti del Convegno Aidambiente, cit., 49).

Ed è proprio su tali termini che ci si interrogherà nel presente contributo: perché il legislatore costituzionale ha ritenuto necessario utilizzare tre termini diversi? Cosa s'intende per ambiente? E per biodiversità? E per ecosistemi? Perché il legislatore costituzionale ha sentito la necessità di aggiungere la biodiversità ai due preesistenti? Si tratta forse dello spostamento da una visione antropocentrica ad una ecocentrica?

Si può anticipare subito che, fortunatamente, per almeno due di essi, biodiversità e ecosistemi, disponiamo di definizioni che discendono direttamente dal diritto europeo e che, in quanto contenute in un regolamento europeo, sono direttamente vincolanti anche nell'ordinamento nazionale.

Ma procediamo ad affrontarne l'esame secondo l'ordine in cui il testo costituzionale li menziona: prima l'ambiente, poi la biodiversità e infine gli ecosistemi.

2. *Il concetto di ambiente nelle norme costituzionali*

Il concetto di ambiente è il primo ad essere menzionato nell'ordine del testo del novellato art. 9 Cost. ed è anche quello più ampio, comprensivo e risalente. Nonostante la sua "lunga storia", però, si tratta di un concetto che resta ancor oggi non definito e non a caso ci si sta ponendo il problema se introdurre una definizione espressa nel codice dell'ambiente. Com'è noto, non esiste una definizione di ambiente nel diritto positivo nazionale ed europeo e per questo occorre ricavarla dal combinato disposto di altre norme.

È *in primis* all'ordinamento costituzionale che occorre riferirsi per tentare di dare tale definizione per poi spostarsi sul piano della normazione primaria.

In una prima fase, com'è noto, la tutela dell'ambiente era stata ricavata dalla giurisprudenza costituzionale implicitamente da due norme costituzionali, l'art. 9 sul paesaggio e l'art. 32 sulla salute². In realtà, vi erano

² Negli anni '60 la Corte Costituzionale non menzionava l'ambiente e la sua tutela, ma ne riconosceva una tutela indiretta attraverso la protezione delle bellezze naturali e della fauna (*ex multis*: sent. 19 dicembre 1959, n. 65; sent. 6 luglio 1965, n. 59; sent. 24 aprile 1967, n. 50; sent. 9 giugno 1967, n. 71). Il primo riferimento alla tutela dell'ambiente si ha nella sent. 26 aprile 1971, n. 29 relativa all'istituzione del Parco nazionale dello Stelvio, seguita dalle sentt. 17 febbraio 1972, n. 30 sulla protezione delle esigenze dell'ecologia e 4 luglio 1974, n. 203 sulla conservazione dell'ambiente marino. Negli

anche altre norme, come ad esempio l’art. 42 sulla proprietà e l’art. 44 sul suolo che in qualche modo potevano dirsi collegate con l’ambiente, ma la dottrina e la giurisprudenza si sono soffermate particolarmente sulle prime due.

Successivamente, a partire dal 2001, con l’art. 117, comma 2, lett. s) e comma 3, nonché con l’art. 116, comma 3, per la prima volta l’ambiente viene inserito nel lessico costituzionale con riferimento rispettivamente all’attribuzione di competenza legislativa e alle materie devolvibili all’autonomia differenziata. Riconosciuto il valore costituzionale dell’ambiente, è in particolare sul riparto di competenze che si concentra la giurisprudenza costituzionale posteriore alla riforma del Titolo V³.

La riforma del 2022 ha rafforzato la presenza del termine ambiente inserendolo non solo nella parte dei principi fondamentali, ossia nel terzo comma dell’art. 9, ma anche nell’art. 41, norma chiave della c.d. “Costituzione economica”.

Alla luce di tali integrazioni il reticolo di disposizioni costituzionali a cui si deve oggi guardare per provare a costruire una definizione di ambiente viene ad essere costituito da ben sette norme (gli artt. 9, 32, 41, 42, 44, 116 comma 3, 117) di cui una, l’art. 117, che contiene a sua volta tre rilevanti disposizioni (comma 2, lett. s); comma 2, lett. m); comma 3). In ognuna delle norme citate si trova qualche spunto che può consentire di ricostruire la nozione di ambiente.

anni ‘80 si registra un’accelerazione: la Corte tenta di definire il concetto di ambiente. Dapprima la tutela viene perimetrata attorno alla triplice tutela dell’assetto urbanistico, del paesaggio e della salute e delle matrici ambientali dall’inquinamento antropico (sent. 29 dicembre 1982, n. 239), poi si parla esplicitamente di tutela dell’ambiente connessa a quella del paesaggio (sent. 22 giugno 1983, n. 184). Si approda infine alla sent. 28 maggio 1987, n. 210, nella quale la Corte fa riferimento esplicito a valori costituzionali, ivi inclusi ambiente e salute, di competenza statale. Dalla sent. 30 dicembre 1987, n. 617 in poi l’ambiente viene qualificato come bene primario e valore assoluto costituzionalmente garantito. Per una ricostruzione cfr. M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell’ambiente*, Milano, 2000.

³ Si vedano, in particolare, le sentt. nn. 407/2002 e 307/2003 che riconoscevano una competenza “indiretta” delle regioni di implementazione degli standard di protezione nazionali e le sentt. nn. 367/2007 e 378/2007 che invece riaffermano la competenza esclusiva dello Stato nella disciplina della tutela dell’ambiente. Per una ricostruzione sistematica della giurisprudenza costituzionale si veda: M. CECCHETTI, *La materia «tutela dell’ambiente e dell’ecosistema» nella giurisprudenza costituzionale: lo stato dell’arte e i nodi ancora irrisolti*, in www.federalismi.it, n. 7/2009.

L'art. 9, comma 3, Cost., per il quale la Repubblica «tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni» inserisce anche esplicitamente l'ambiente tra i principi fondamentali dell'ordinamento e, in quanto tale, rappresenta indubbiamente tra le sette norme quella sistematicamente più rilevante.

Ma altrettanto rilevante (se non di più) appare anche l'art. 41 Cost. in cui i nuovi riferimenti all'ambiente sono contenuti rispettivamente nel secondo e nel terzo comma.

Mentre infatti il primo comma dell'articolo dopo la riforma del 2022 è rimasto invariato («l'iniziativa economica privata è libera»), nel secondo comma si sono aggiunti all'elenco dei limiti di utilità sociale dell'attività economica anche la salute e l'ambiente («non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno *alla salute, all'ambiente* [n.d.r.: *corsivo aggiunto*], alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana»).

Nel terzo comma si è poi previsto che tra le finalità che consentono di indirizzare l'attività privata vi siano anche quelle ambientali, oltre a quelle sociali («la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali *e ambientali* [n.d.r.: *corsivo aggiunto*]).

Orbene i termini di “utilità sociale” e di “fini sociali” cui indirizzare l'attività economica richiamano la società e quindi indirettamente l'uomo e sono prettamente “antropocentrici”, almeno in una visione riduttivista, benché suscettibili di interpretazione evolutiva. Invero, la “utilità sociale”, come osservato dalla dottrina, è un “principio-valvola”⁴ che come tale viene permeato dalle evoluzioni della società. Invero, la stessa Corte Costituzionale ha, prima ancora della riforma costituzionale del 2022, affermato che la dimensione ambientale fosse ricompresa nell'utilità sociale di cui al secondo comma dell'art. 41 Cost.⁵

⁴ A. BALDASSARRE, *voce Iniziativa economica privata*, in *Enc. dir.*, 1971, 582 ss. Si parla anche di valore (M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, 1983, 81) a sottolineare comunque la necessaria elasticità del concetto per consentirne l'adeguamento all'evoluzione politica e sociale.

⁵ Si veda, per esempio, la sent. n. 196/1998, nella quale la Corte ha affermato che «non è configurabile la lesione della libertà d'iniziativa economica, perché questa consente l'apposizione di limiti al suo esercizio a condizione che essi corrispondano all'utilità sociale, nel cui ambito sicuramente rientrano gli interessi alla tutela della salute e dell'ambiente». Analogamente, nella sent. n. 190/2001 si legge che «è acquisito dalla giurisprudenza costituzionale che al limite dell'utilità sociale, a cui soggiace l'iniziativa

L’inserimento dell’ambiente nell’art. 9 Cost. e dei limiti/fini ambientali nell’art. 41 Cost. non significa certo aver fatto venire meno la centralità dell’uomo, come pure una parte della dottrina ha ritenuto⁶, ma ha invece evidenziato che una vera e profonda tutela dell’uomo non può realizzarsi in modo segmentato dimenticando che l’uomo a sua volta è parte di un sistema.

In questo nuovo “antropocentrismo situato”, come è stato evocativamente definito⁷, resta sempre rilevante e centrale il principio personalista degli artt. 2-3 Cost., nonché l’art. 32 – «da Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell’individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti» – che, come ricordato, costituisce il grimaldello utilizzato dalla Corte Costituzionale, assieme al paesaggio di cui alla precedente versione dell’art. 9 Cost., per legittimare la tutela dell’ambiente nell’ordinamento nazionale in assenza di specifiche norme costituzionali al riguardo.

È indubbio che le modifiche abbiano un impatto rilevante sull’assetto costituzionale, in particolare sulla “Costituzione economica” del nostro paese, là dove si prevede che la tutela dell’ambiente non solo si aggiunge ai vincoli negativi dell’attività economica ma può essere anche considerata un vero e proprio vincolo positivo per la conformazione, appunto in senso ambientale, di tale attività. Si sono quindi collegate le economie

economica privata in forza dell’art. 41 della Costituzione non possono dirsi estranei gli interventi legislativi che risultino non irragionevolmente (art. 3 Cost.) intesi alla tutela dell’ambiente». Ancora, la Corte ha affermato che la tutela deve essere sempre «sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro» (sent. n. 264/2012); ove tale aspetto non si verificasse, si avrebbe «d’illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona» (sent. n. 85/2013). Sul punto, cfr. G. SABATO, *La tutela dell’ambiente di fronte alle Corti*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 6/2016, 703 ss.; E. FREDIANI, *Autorizzazione integrata ambientale e tutela “sistemica” nella vicenda dell’Iba di Taranto*, in *www.federalismi.it*, n. 15/2013, 1 ss.

⁶ G. SCARSELLI, *I nuovi art. 9 e 41 Cost.: centralità dell’uomo e limiti di revisione costituzionale*, in *Giustizia insieme* (www.giustiziainsieme.it/), 10 marzo 2022; G. DI PLINIO, *L’insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell’ambiente*, in *www.federalismi.it*, paper 1° luglio 2021.

⁷ «(...) la vita umana è incomprendibile e insostenibile senza le altre creature» (*Laudate Deum*, esortazione apostolica del Santo Padre Francesco a tutte le persone di buona volontà sulla crisi climatica del 4 ottobre 2023, § 67).

brown, green e blue con i tre commi dell'art. 41 Cost.⁸

Parimenti, la riforma impone una rilettura anche dell'art. 42 Cost., secondo il quale «la proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati. La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti. La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale». Alla luce delle modifiche intervenute, infatti, la dottrina più attenta ha iniziato a chiedersi se si possa parlare solo di “funzione sociale” della proprietà o se occorre iniziare a sottolineare una possibile “funzione ambientale” che, sempre nell’ottica dell’“antropocentrismo situato”, non sostituisce la prima ma la integra e, se vogliamo, la arricchisce aumentandone la tutela⁹.

Allo stesso modo andrebbe riletto l'art. 44, per cui «al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, fissa limiti alla sua estensione secondo le regioni e le zone agrarie, promuove ed impone la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive; aiuta la piccola e la media proprietà». Occorre chiedersi, infatti, se sia ancora compatibile con l'art. 9 Cost. il verbo utilizzato con riferimento al suolo, una delle matrici ambientali più rilevanti, che viene menzionato come matrice da “sfruttare”, se pur in modo razionale, o se, invece, anche in relazione a quanto previsto dal regolamento “tassonomia”¹⁰, non occorra tutelare e proteggere tale

⁸ Si consenta il rinvio a F. DE LEONARDIS, *Il diritto dell'economia circolare e l'art. 41 Cost.*, in *L'ambiente per lo sviluppo*, a cura di G. ROSSI-M. MONTEDURO, Torino, 2020, 25 ss. Cfr. anche R. FERRARA, *Brown economy, green economy, blue economy: l'economia circolare e il diritto dell'ambiente*, in *Dir. e proc. amm.*, n. 3/2018, 801 ss.

⁹ F. GIGLIONI, *La proprietà al cospetto della modifica costituzionale dell'art. 9*, in *Munus*, n. 3/2023, 597 ss.

¹⁰ Regolamento (UE) 2020/852 relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088. Il regolamento, nel classificare le attività “ecosostenibili”, individua alcuni obiettivi cui esse devono tendere. In particolare, gli obiettivi “contributo sostanziale alla mitigazione dei cambiamenti climatici” (art. 10), “contributo sostanziale alla prevenzione e alla riduzione dell'inquinamento” (art. 14) e “contributo sostanziale alla protezione e al ripristino della biodiversità e degli ecosistemi” (art. 15) ricomprendono attività volte al miglioramento dello stato di salute dei suoli, al contenimento del loro utilizzo, alla rigenerazione, alla promozione delle capacità di assorbimento del carbonio per la riduzione delle emis-

matrice ambientale per garantire che continui a fornire i propri servizi ecosistemici.

Vi sono poi l’art. 117, comma 2, lett. s) sul riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni, per cui «lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: (...) tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali» che tanti problemi ha creato in ordine al riparto di competenza legislativa con le Regioni e l’art. 117, comma 3, per cui tra le materie di competenza concorrente delle Regioni vi sono pure quelle relative alla «valorizzazione dei beni culturali e ambientali».

Ma ruotano intorno al concetto di ambiente anche ulteriori due disposizioni, spesso non a sufficienza richiamate: l’art. 117, comma 2, lett. m) sulla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» e l’art. 116, comma 3, che ricomprende la materia ambientale tra quelle che possono essere oggetto di autonomia differenziata (assieme a quelle indicate nel comma 3 dell’art. 117).

Di recente ci si è interrogati se il diritto all’ambiente salubre possa essere considerato un diritto civile o sociale che deve essere garantito su tutto il territorio nazionale, se con riferimento ad esso si possano individuare vere e proprie prestazioni che ne assicurano il godimento e quali siano i soggetti che sono chiamati a fornire tali prestazioni. Il tema si è posto in sede di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) dal momento che anche la tutela dell’ambiente viene considerata come materia che in astratto potrebbe essere affidata all’autonomia differenziata.

L’art. 116, comma 3, infatti, sancisce che «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell’articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all’organizzazione della giustizia di pace, n) e s) [n.d.r.: quindi la tutela dell’ambiente], possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all’articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata».

sioni etc. Inoltre, costituisce ai sensi del regolamento “danno significativo agli obiettivi ambientali” (art. 17) anche quello perpetrato alla matrice suolo in termini di inquinamento.

Dunque, la Costituzione menziona più volte il termine ambiente e in punti diversi, ma non lo definisce, pertanto occorre riferirsi alla normativa primaria.

3. *Le disposizioni del Testo Unico Ambientale sull'ambiente*

Il decreto legislativo n. 152/2006 (“Codice dell’ambiente” o “TUA”) non si apre, come pure sarebbe logico, con una norma contenente le definizioni, come del resto avviene normalmente nel diritto europeo. Anche in questo caso, quindi, occorre cercare spunti utili per la sua definizione nel combinato disposto di altre norme in esso contenute¹¹.

In quest’ottica, vi sono almeno tre norme che pare utile richiamare: 1) l’art. 2, che si colloca nella Parte Prima sui principi e le disposizioni generali; 2) l’art. 301, inserito nella Parte Sesta sul danno; 3) l’art. 5, che si colloca nella Parte Seconda sui provvedimenti ambientali.

La prima norma, l’art. 2, comma 1, TUA, per il quale «il presente decreto legislativo ha come obiettivo primario la promozione dei livelli di qualità della vita umana, da realizzare attraverso la salvaguardia ed il miglioramento delle condizioni dell’ambiente e l’utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali», esprime chiaramente il “contrasto” tra l’uomo e ciò che lo circonda.

La prospettiva di tale norma è chiaramente “antropocentrica”, nel senso che la tutela dell’ambiente viene vista come uno strumento per assicurare un alto livello di qualità della vita umana¹².

La seconda norma, l’art. 301 TUA, per il quale «è danno ambientale qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell’utilità assicurata da quest’ultima» (comma 1), nel riferirsi solo alle risorse naturali e alle utilità fornite da esse, richiama

¹¹ Sulla nozione di ambiente si richiama normalmente lo scritto di M.S. GIANNINI, “Ambiente”: *saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1979, 15 che, pur essendo per il periodo in cui fu scritto particolarmente innovativo e precursore, è oggi da ritenersi superato come ben mette in evidenza G. ROSSI, *Diritto dell’ambiente*, Torino, V ed., 2021, 12.

¹² Sui rapporti tra antropocentrismo ed ecocentrismo cfr. J. LUTHER, *Antropocentrismo e biocentrismo nel diritto dell’ambiente in Italia e in Germania*, in *Pol. diritto*, 1989; M. CECCHETTI, *La revisione degli artt. 9 e 41 della Costituzione*, cit., 310; D. AMIRANTE, *La riformetta dell’ambiente in Italia e le ambizioni del costituzionalismo ambientale*, in *DPCE*, 2/2022, IX.

invece la centralità della natura secondo una prospettiva ecocentrica.

Sempre per la stessa norma costituisce danno ambientale il «deterioramento, in confronto alle condizioni originarie, provocato: a) alle specie e agli habitat naturali (...); b) alle acque interne (...); c) alle acque costiere (...); d) al terreno, mediante qualsiasi contaminazione che crei un rischio significativo di effetti nocivi, anche indiretti, sulla salute umana a seguito dell’introduzione nel suolo, sul suolo o nel sottosuolo di sostanze, preparati, organismi o microrganismi nocivi per l’ambiente» (comma 2).

La terza norma, l’art. 5, comma 1, lett. c), TUA, definisce gli impatti ambientali come «effetti significativi, diretti e indiretti, di un piano, di un programma o di un progetto, sui seguenti fattori: popolazione e salute umana; biodiversità, con particolare attenzione alle specie e agli habitat protetti in virtù della direttiva 92/43/CEE e della direttiva 2009/147/CE; territorio, suolo, acqua, aria e clima; beni materiali, patrimonio culturale, paesaggio; interazione tra i fattori sopra elencati. Negli impatti ambientali rientrano gli effetti derivanti dalla vulnerabilità del progetto a rischio di gravi incidenti o calamità pertinenti il progetto medesimo».

In questo caso la nozione di ambiente è più ampia e ricomprende una serie di fattori: l’uomo e la sua salute, sia pur centrali e fondamentali, vengono accompagnati dai riferimenti alla biodiversità e al richiamo espresso delle matrici ambientali suolo, acqua, aria e clima. Il concetto è quindi più ampio perché complesso e sistemico.

In pillole, si potrebbe dire che nella prima norma, l’art. 2, campeggia l’uomo e la prospettiva antropocentrica, nella seconda norma, l’art. 301, campeggia la natura e la prospettiva ecocentrica, mentre nella terza norma, l’art. 5, viene effettuata la sintesi tra le due.

4. *La biodiversità*

La biodiversità, a differenza di quanto avviene per l’ambiente, viene definita espressamente, ma non a livello di diritto nazionale¹³. Si possono infatti richiamare due definizioni di biodiversità: la prima, di diritto inter-

¹³ Sulla biodiversità cfr. A.M. CHIARIELLO, *La funzione amministrativa di tutela della biodiversità nella prospettiva dello sviluppo sostenibile*, Napoli, 2022; M.V. FERRONI, *La perdita della biodiversità, gli strumenti di tutela e il codice dell’ambiente*, in *RQDA* (www.rqda.eu/), 2, 2021; A. CRESCENZI, voce *Biodiversità*, in *Enc. Giur. Treccani*, 2010, 2.

nazionale, contenuta nella Convenzione sulla diversità biologica firmata a Rio nel 1992¹⁴ e la seconda, che riprende di fatto la prima, è prevista dal diritto europeo, nel già citato Regolamento “tassonomia” del 2020¹⁵.

Nei due testi normativi per diversità biologica o biodiversità¹⁶, infatti, s’intende la «variabilità degli organismi viventi di qualsiasi fonte, inclusi, tra l’altro, gli ecosistemi terrestri, marini e gli altri ecosistemi acquatici, nonché i complessi ecologici dei quali essi fanno parte: essa comprende la diversità all’interno di ogni specie, tra le specie e degli ecosistemi»¹⁷. Tale diversità comprende, a vari livelli, la diversità genetica come patrimonio di geni di una specie, la diversità di specie, che rappresenta l’unità di base della classificazione biologica, e la diversità ecologica che si riferisce all’insieme degli *habitat* naturali, delle comunità biotiche e dei processi ecologici entro cui le specie si sono evolute e si sono adattate.

La necessità di tutelare la biodiversità nasce dalla presa di consapevolezza che, come dimostra la gran parte dei dati tecnico-scientifici, è stato alterato il 75% degli ecosistemi terrestri e il 66% degli ecosistemi marini e che, continuando con gli attuali ritmi di trasformazione del territorio, il 90% degli ecosistemi sarà presto compromesso in maniera significativa¹⁸. Trattandosi di un tasso di estinzione di specie e sottospecie da cento a mille volte superiore alla media delle estinzioni della storia del pianeta, la gran parte degli scienziati conclude che siamo di fronte alla sesta grande

¹⁴ UNEP, *Convention on biological diversity*, 5 giugno 1992.

¹⁵ Regolamento (UE) 2020/852.

¹⁶ L’espressione diversità biologica fu utilizzata per la prima volta dal biologo americano T. E. Lovejoy per descrivere la riduzione delle specie vegetali e animali (T.E. LOVEJOY, *The Global 2000 Report to the President*, vol. II, *The Technical Report*, Gerald O. Barney ed., New York, 1980, 327). Successivamente vennero introdotte da E.A. Norse e R.E. McManus all’interno della definizione quelle di diversità genetica e ecologica (E.A. NORSE – R.E. MCMANUS, *Ecology and living resources: Biological diversity*, in AA.VV., *Council on Environmental Quality, Environmental Quality 1980: The Eleventh Annual Report of the Council on Environmental Quality*, Washington, DC, 1980, 31). Per abbreviarne la citazione nei documenti ufficiali ne venne proposta la sintesi nell’espressione “biodiversità”: S. SARKAR, *Defining “Biodiversity”; Assessing Biodiversity*, in *The Monist*, 2002, 131 e E.O. WILSON, *Biodiversity*, Washington, D.C., 1988.

¹⁷ Definizione contenuta nell’art. 2 della Convenzione e nell’art. 2, par. 1, n. 15) del Regolamento.

¹⁸ I dati si ricavano dallo studio del *team* di ricerca capeggiato da Johan Rockström sui *Planetary Boundaries* (K. RICHARDSON ET AL., *Earth beyond six of nine planetary boundaries*, in *Sci. Adv.*, 9, n. 37/2023, nonché dall’ultima versione del *Global Environment Outlook* (GEO-6) redatta dall’UNEP.

estinzione di massa, che ha la peculiarità di essere causata in misura principale dalle attività umane.

La biodiversità svolge un ruolo chiave, anche per l’uomo: la specie umana è in rapporto sistemico con le altre specie viventi e non può vivere senza di esse in maniera duratura, dunque, la scomparsa delle specie minaccia la sopravvivenza dell’uomo, oltre che l’intero ecosistema.

È proprio tale consapevolezza che ha spinto il diritto internazionale alla redazione della Convenzione citata del 1992, che si pone come obiettivo proprio quello di tutelare la diversità biologica e che può considerarsi come lo *starting point* delle norme internazionali in materia. È in essa che trae origine il concetto di servizi ecosistemici forniti dall’ambiente e distinti in servizi di fornitura, di regolazione, culturali e di supporto¹⁹.

L’attuazione degli obiettivi della Convenzione CBD si è andata realizzando nelle conferenze delle Parti (COP) nel corso delle quali sono stati fatti importanti passi in avanti in relazione a vari aspetti ed è stato definito e promosso il concetto di approccio ecosistemico. Se nei primi dieci anni di vita della Convenzione, nonostante la maggiore sensibilizzazione degli Stati e della società civile su tali temi, non si sono prodotti i risultati sperati, come è stato riconosciuto nel 2002 nel *World Summit on Sustainable Development*, è nel 2010 che si è fatto un passo in avanti fondamentale. Alla decima conferenza delle Parti della Convenzione tenutasi a Nagoya nel 2010, prefettura di Aichi, venne infatti concordato il Piano strategico per la biodiversità 2011-2020 ed i relativi 20 obiettivi chiamati *Aichi Biodiversity Targets*.

Gli obiettivi della Convenzione CBD e delle successive COP si rinnovano anche all’interno dell’Agenda 2030²⁰, segnatamente nel punto 9 della dichiarazione introduttiva e nell’obiettivo 15. Nel punto 9 si legge che «(...) un mondo in cui lo sviluppo e l’impiego della tecnologia sono sensibili al clima, rispettano la biodiversità e sono resilienti. Un mondo in cui l’umanità vive in armonia con la natura e in cui la fauna selvatica e le altre specie viventi sono protette». Analogamente, l’obiettivo 15 dell’Agenda 2030 richiama espressamente la necessità di «proteggere, ripristina-

¹⁹ Cfr. S. MALJEAN-DUBOIS, *International biodiversity law*, The Hague Academy of International Law, Leida, 2024; A. GARCÍA-URETA, *EU Biodiversity Law: Wild Birds and Habitats Directives*, Amsterdam, 2020; L. KRÄMER-C. BADGER, *Krämer’s EU Environmental Law*, London, 2024; G. ANTONELLI-T. QIN-M.V. FERRONI-A. ERWIN, *Biodiversity Laws, Policies and Science in Europe, the United States and China*, Berlino, 2024.

²⁰ A/RES/70/1 del 21 ottobre 2015.

re e favorire un uso sostenibile dell'ecosistema terrestre, gestire sostenibilmente le foreste, contrastare la desertificazione, arrestare e far retrocedere il degrado del terreno e fermare la perdita di diversità biologica».

Nel 2020, prendendo atto che molti degli *Aichi Biodiversity Targets* non erano stati raggiunti, l'Organismo di consulenza della Convenzione delle Nazioni Unite sulla Biodiversità (CBD) ha adottato una serie di raccomandazioni che hanno posto le basi per lo sviluppo di un nuovo quadro globale per la biodiversità (*Post-2020 Global Biodiversity Framework*)²¹.

Vi è poi la COP 15 di Montreal del 2022 in occasione della quale è stato approvato da 190 Paesi il Quadro globale per la biodiversità Kunming-Montreal (*Global Biodiversity Framework* o *Gbf*), anche menzionato come “accordo Kunming-Montreal” che prevede che nei prossimi sette anni tutti i Paesi firmatari dovranno impegnarsi, Italia inclusa, per tutelare superfici crescenti fino al 30% entro la fine del decennio²².

A livello europeo l'attenzione alla tutela della biodiversità ha corso di pari passo con i tentativi del diritto internazionale. Il primo strumento giuridico è stata la Rete Natura 2000, una rete europea di protezione della flora e della fauna costituita da Siti di Interesse Comunitario (SIC) e Zone Speciali di Conservazione (ZSC) identificati dagli Stati membri ai sensi della direttiva “habitat” (direttiva 92/43/CEE) e Zone di Protezione Speciale (ZPS) per la tutela dell'avifauna ai sensi della direttiva “uccelli” (direttiva 2009/147/CE). Più recentemente, l'Ue si è dotata di una Strategia in materia di biodiversità, dapprima nel 2011 e poi nel 2020²³, anche se

²¹ Successivamente presentato nel 2022, il documento prevede una nuova agenda per gli Stati nel tentativo di adempiere agli obiettivi della Convenzione CBD.

²² Decisione del 19 dicembre 2022. L'accordo prevede, oltre al ripristino del 30% degli ecosistemi degradati e la conservazione e protezione della stessa quota delle aree terrestri e marittime entro il 2030: lo stanziamento di 200 miliardi di dollari all'anno per azioni di conservazione della biodiversità; la riduzione del 50% dei rischi potenziali derivanti dall'uso di pesticidi; l'eliminazione, la riduzione o la mitigazione degli impatti delle specie esotiche sulla biodiversità e sui servizi ecosistemici; la divulgazione da parte delle imprese degli impatti delle proprie attività sulla biodiversità e delle informazioni necessarie ai consumatori per la promozione di modelli di consumo sostenibili; un sistema di monitoraggio dei risultati.

²³ La prima Strategia è contenuta nella Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, *La nostra assicurazione sulla vita, il nostro capitale naturale: strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020*, COM(2011) 244. La seconda Strategia, adottata nell'ambito del *Green Deal*, è contenuta nella Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio,

sono diversi gli atti, programmatici e non, che incidono sulla tutela della biodiversità a livello europeo.

La base di partenza del diritto europeo è il riconoscimento della situazione di forte criticità di tale matrice. Se nei primi atti giuridici non si coglie il passaggio dalla volontarietà alla obbligatorietà degli interventi, neppure con una rilettura in chiave sistemica²⁴, nella Strategia Ue del 2020 vengono fissati degli obiettivi specifici.

In quest’ottica, costituirà un importante tassello nella costruzione di un quadro giuridico europeo vincolante in materia di biodiversità il Regolamento “sul ripristino della natura”²⁵. Tale Regolamento, che guarda al ripristino degli ecosistemi degradati, alla mitigazione e all’adattamento ai cambiamenti climatici, alla neutralità in termini di degrado del suolo e alla maggiore sicurezza alimentare, fissa come obiettivi per gli Stati membri il ripristino di almeno il 20% delle zone terrestri e il 20% delle zone marine dell’UE entro il 2030 e di tutti gli ecosistemi che necessitano di ripristino entro il 2050²⁶. Scendendo nel dettaglio, il legislatore europeo detta misure specifiche per il ripristino degli habitat terrestri e marini degradati, gli impollinatori, gli ecosistemi agricoli, le zone urbane, i fiumi e le pianure alluvionali e le foreste.

5. *Gli ecosistemi*

Il concetto di ecosistema viene definito dall’art. 2, par. 1, n. 13) del Regolamento “tassonomia” come «un complesso dinamico formato da comunità di piante, di animali e di microorganismi e dal loro ambiente non vivente che, mediante la loro interazione, formano un’unità funzionale». A tale definizione si aggiunge anche quella (art. 2, par. 1, n. 14) di “servizi ecosistemici” che sono «i contributi diretti e indiretti degli ecosistemi ai benefici economici, sociali, culturali e di altro tipo che le persone

al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni *Strategia dell’UE sulla biodiversità per il 2030. Ripartire la natura nella nostra vita*, COM(2020) 380.

²⁴ Oltre alle direttive habitat e uccelli, sono state approvate norme in materia di silvicoltura (regolamento UE 2018/841), pesca e ambiente marino (direttiva 2008/56/CE), specie invasive (regolamento UE n. 511/2014) e agricoltura (con la Politica Agricola Comune).

²⁵ Regolamento (UE) 2024/1991 del 24 giugno 2024.

²⁶ Art. 1 del Regolamento.

traggono da tali ecosistemi»²⁷.

Come affermato più volte dalla stessa Corte Costituzionale, la tutela deve essere sempre «sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro»²⁸. Lo stesso giudice delle leggi nella sentenza n. 12/2009 ha distinto con chiarezza l'ambiente dall'ecosistema affermando che «peraltro, anche se i due termini esprimono valori molto vicini, la loro duplice utilizzazione, nella citata disposizione costituzionale, non si risolve in un'endiadi, in quanto col primo termine si vuole, soprattutto, fare riferimento a ciò che riguarda l'habitat degli esseri umani, mentre con il secondo a ciò che riguarda la conservazione della natura come valore in sé».

Il termine ecosistema è forse quello dei tre menzionati nell'art. 9 che esprime meglio l'unitarietà del bene ambiente e allo stesso tempo la sua natura relazionale o sistemica²⁹ ed evidenzia il concetto di interconnessione che costituisce il *leitmotiv* dal diritto ambientale a partire dal rapporto Brundtland del 1987³⁰.

L'approccio ecosistemico consente di guardare al sistema come un insieme di parti che, una volta combinate, presentano qualità e caratteristiche nuove rispetto a quelle delle parti che originariamente lo compongono: il Pianeta costituisce un sistema integrato e non una somma di elementi individuali. Il disegno complessivo diviene più importante dell'analisi delle singole componenti che non possono essere scisse tra loro³¹.

Nella recente sentenza della Corte Costituzionale n. 105/2024 il

²⁷ Sul tema, cfr. L.M. PADOVANI-P. CARRABBA-F. MAURO, *L'approccio ecosistemico: una proposta innovativa per la gestione della biodiversità e del territorio*, Roma, 2003; A. LALLI, *I servizi ecosistemici e il capitale naturale: una prospettiva giuridico-istituzionale*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2017, vol. 50, n. 195/196, 39 ss.; M. CARRER, *I servizi ecosistemici. Note per una critica costituzionale*, in *Quad. amm.*, n. 3/2020, 128 ss.; A. FARÌ, *L'ambiente come funzione. Servizi ecosistemici e capitale naturale*, in *Diritto dell'ambiente*, a cura di G. ROSSI, cit., 121 ss. Si consenta il rinvio anche a F. DE LEONARDIS, *Lo Stato Ecologico. Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato*, Torino, 2023.

²⁸ C. Cost., sent. n. 85/2013.

²⁹ Sul punto v. M.P. POTO, *La tutela costituzionale dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni*, in *Resp. civ. prev.*, 2022, 1057 ss.

³⁰ United Nations, *Report of the World Commission on Environment and Development, Our Common Future*, 1987, Annex to document A/42/427.

³¹ Sul punto si veda ad esempio V. DE LUCIA, *The 'Ecosystem Approach' in International Environmental Law. Genealogy and Biopolitics*, London, 2019 e si consenta ancora di rinviare a F. DE LEONARDIS, *Lo Stato Ecologico*, cit.

giudice costituzionale ha significativamente affermato in tal senso che «la riforma del 2022 consacra direttamente nel testo della Costituzione il mandato di tutela dell’ambiente, inteso come bene unitario, comprensivo delle sue specifiche declinazioni rappresentate dalla tutela della biodiversità e degli ecosistemi, ma riconosciuto in via autonoma rispetto al paesaggio e alla salute umana, per quanto ad essi naturalmente connesso; e vincola così, esplicitamente, tutte le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della sua efficace difesa».

6. Conclusioni

Nel tentativo di rispondere agli interrogativi posti in apertura, si può affermare che i tre termini utilizzati hanno ciascuno un significato diverso che può essere ricondotto alla hegeliana tripartizione di tesi, antitesi e sintesi.

Il termine “ambiente” costituisce il contenitore, l’habitat, il teatro, la cornice (la “tesi”) in ossequio alla sua etimologia di “ciò che sta intorno” e che rimanda ad un centro che è senz’altro l’uomo. In questo senso era orientata, ad esempio, una delle prime definizioni di ambiente, quella del programma di azione della Commissione europea del 1973, per la quale esso era definibile come l’«insieme degli elementi che nella complessità dei loro rapporti costituiscono la cornice, l’ambito e le condizioni di vita dell’uomo, quali sono o vengono avvertiti». Da questo punto di vista, paradossalmente, dei tre termini, l’ambiente, e il suo aggettivo “ambientale” (*environmental state*), si caratterizza per essere quello più antropocentrico.

Il termine “biodiversità” richiama, invece, la natura in quanto tale, in tutte le sue differenze, flora e fauna (l’“antitesi”). Il termine è indubbiamente, volendo utilizzare la classificazione usuale, qualificabile come ecocentrico.

Il termine “ecosistemi” costituisce la “sintesi”, dal momento che richiama l’idea di sistema, di organismo, di insieme in cui ci sono sia l’uomo, sia la natura/biodiversità con la centralità che viene attribuita al primo dalle altre norme di principio della Costituzione.

Il fatto che la parte non possa stare senza il tutto, che occorra passare dall’approccio “per silos” a quello sistemico³², non significa mettere in

³² M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell’ambiente come sistema complesso, adattati-*

dubbio che la primazia resti senz'altro dell'uomo, unica specie che può assumersi doveri e che, comunque, non può vivere e sopravvivere se non in armonia con la natura: *simul stabunt simul cadent*.

Il punto nodale non è quindi quello di superare l'antropocentrismo in favore dell'egualitarismo biocentrico. L'inserimento in Costituzione della biodiversità risponde alla logica dell'“aggiungere” anche la dimensione naturale; non si tratta quindi di postulare che l'uomo dovrebbe eclissarsi dal centro e divenire una particella dell'universo, lasciando finalmente spazio alle altre specie secondo prospettive paritarie, in quanto la responsabilità nei confronti della natura che è richiesta all'uomo non è esigibile agli altri esseri viventi³³.

Si ritiene quindi parimenti fallace tanto il fondamentalismo antropologico quanto quello ecologico, perché la necessità di equilibrio rifiuta ogni tipo di fondamentalismo. La chiave sta quindi nel menzionato “antropocentrismo situato”, che è sintesi di equilibrio tra uomo e natura e che, da un punto di vista giuridico, non comporta una *deminutio* ma semmai un ulteriore avanzamento del principio personalista che ispira la nostra Costituzione.

vo, comune, Torino, 2007; M. CAFAGNO, D. D'ORSOGNA, F. FRACCHIA, *Nozione giuridica di ambiente e visione sistemica*, in *Diritto e processo amministrativo*, n. 3/2018, 713 ss.

³³ Atti del Convegno Aidambiente, cit.

Abstract

L’inserimento nell’art. 9 della Costituzione di ambiente, biodiversità ed ecosistemi come oggetti specifici di tutela da parte della Repubblica rappresenta il passaggio da una visione antropocentrica a una prospettiva di “antropocentrismo situato”. Questa prospettiva di sintesi, rappresentata dal termine “ecosistemi”, guarda al bilanciamento equilibrato tra le istanze di tutela dell’uomo e della natura e non rappresenta un indebolimento del principio personalista della Costituzione, ma un suo ulteriore avanzamento.

Environment, biodiversity ecosystems:
reflections on Art. 9 of the Italian Constitution

The inclusion of the environment, biodiversity, and ecosystems in Article 9 of the Constitution as specific objects of protection by the Italian Republic marks the transition from an anthropocentric vision to a perspective of “situated anthropocentrism.” This perspective, represented by the term “ecosystems”, seeks a balanced equilibrium between the protection of both humans and nature and does not weaken the Constitution’s personalist principle but rather represents its further advancement.