



FOCUS TERRITORIO E ISTITUZIONI  
EDITORIALE – 19 SETTEMBRE 2025

# Ambiente e Costituzione: alcune questioni irrisolte

di Antonio Gusmai

Professore associato di Diritto costituzionale e pubblico  
Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”



# Ambiente e Costituzione: alcune questioni irrisolte

**di Antonio Gusmai**

Professore associato di Diritto costituzionale e pubblico  
Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”

Se vi è un ambito del diritto che, forse molto più di altri, sembra governato dall’«entropia», esso è certamente quello che ricomprende le discipline in senso lato ambientali<sup>1</sup>.

È sufficiente volgere lo sguardo anche solo ad alcuni tra i contributi che compongono la vastissima letteratura scientifica maturata negli ultimi decenni, per avvedersi con immediatezza di un dato tutt’altro che rassicurante. Un simile esercizio condurrebbe, infatti, a disvelare uno spazio di riflessione normativa alimentato da ricostruzioni provenienti da studiosi e studiosi di molteplici ambiti disciplinari, in cui non emergono soltanto fisiologiche – e pur sempre feconde – divergenze di prospettazione giuridica. Ciò che si palesa, soprattutto, è l’assenza di *significant* normativi condivisi dai quali avviare la costruzione del discorso giuridico, reso così vulnerabile a molteplici interpretazioni, spesso condizionate – anche implicitamente – da opzioni ermeneutiche dall’alto tasso di politicità<sup>2</sup>.

Come i contributi che seguono ampiamente dimostrano, specie dopo la modifica costituzionale degli artt. 9 e 41 Cost., che cosa siano gli «ecosistemi» e la «biodiversità», quali elementi costitutivi dell’«ambiente» e del «paesaggio» costituzionalmente protetti, resta una grande questione giuridicamente irrisolta<sup>3</sup>. Segnata, peraltro, dalle inconciliabili premesse ideologiche che abitano il “sottosuolo” degli interpreti-applicatori. È un tipico caso, questo, in cui l’inevitabile dialettica che oggi si instaura tra prospettazioni ecologiche (che esplicano e sviluppano il significato di gran parte di quelle espressioni) e prospettazioni giuridico-politiche produce sintesi in cui, non di rado, a manifestarsi è la torsione (tutt’altro che

---

<sup>1</sup> Nella giuspubblicistica, l’utilizzo della «meccanica quantistica» per rappresentare alcune dinamiche di funzionamento della realtà normativa, non costituisce una novità del tempo presente. Tra i costituzionalisti si vedano, su tutti, le considerazioni di R. BIN, *A discrezione del giudice. Ordine e disordine una prospettiva “quantistica”*, FrancoAngeli, Milano 2013, 15 ss.

<sup>2</sup> Come del resto dimostrano, per restare al nostro Paese, le sentenze Ilva (n. 85 del 2013) e Priolo (n. 105 del 2024). Al punto che, in quest’ultima pronuncia (la prima dopo l’entrata in vigore dei nuovi artt. 9 e 41 Cost.), la Corte, cercando di porre argini alle interpretazioni “recessive” della tutela ambientale, ha stabilito che la «la riforma del 2022 consacra nel testo della Costituzione il mandato di tutela dell’ambiente [...]; e vincola, così, esplicitamente, tutte le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della sua efficace difesa» (cfr. *Considerato in diritto* 5.1.2).

<sup>3</sup> Che, come è stato puntualmente evidenziato da F. FABRIZZI, *Dal paesaggio all’ambiente: conflitto o composizione*, in *Rivista AIC*, n. 3/2023, 167, «la forza innovativa della modifica costituzionale non potrà non essere riconosciuta dalla giurisprudenza in sede di applicazione concreta ed il giudice costituzionale ricomincerà daccapo la sua opera di formazione giurisprudenziale del diritto, ma lo farà dovendosi confrontare inevitabilmente con nuovi impulsi, nuove sollecitazioni, nuovi parametri».

avalutativa) di concetti di per sé chiaramente intelleggibili. Come accade, ad esempio, quando le speculazioni dottrinali e gli arresti giurisprudenziali, invece di creare ordine normativo in conformità alle scienze della biosfera, separano, dividono, parcellizzano lo stesso concetto di «ambiente»<sup>4</sup>. E tanto, al fine di giustificare l'esistenza di materie «limitrofe» sovente generatrici di una marcata discordia all'interno della stessa comunità di riferimento, quando non proprio di decisioni costituzionali al limite del paradossale<sup>5</sup>.

A ciò si aggiunga un'altra annosa questione – teorico-costituzionale – del tutto irrisolta e qui soltanto evocabile, che attiene ancora una volta al linguaggio performativo diffuso tra gli operatori del diritto. Il riferimento è al continuo utilizzo che gran parte della dottrina e della giurisprudenza fanno di lessemi ad alto contenuto assiologico (si pensi al «valore ambiente»<sup>6</sup> o allo «sviluppo sostenibile»<sup>7</sup>). Espressioni attraverso le quali, per dirla con Carl Schmitt, «la teoria dei valori festeggia i suoi autentici trionfi»<sup>8</sup>. A detrimento, evidentemente, del rigore e della razionalità che invece dovrebbero caratterizzare ogni indagine che voglia mantenere l'attributo della scientificità.

Naturalmente, le ragioni che determinano il caos crescente, ossia la perdita di ordine e la disgregazione della materia ambientale, non si esauriscono in queste macro-problematiche di natura teorica. Visto che, a giocare un ruolo altrettanto determinante sono vicende che da quelle discendono, ma che più propriamente attengono alla perimetrazione di questioni marcatamente tecniche riguardanti il precipuo esercizio del potere amministrativo. Potere esercitato all'interno di una cornice normativa non propriamente perspicua, progressivamente permeata dal diritto sovranazionale e spesso ridotta – a leggere alcuni commentatori – a problematiche di natura meramente «ragionieristica», connesse alle difficoltà di coordinamento e attuazione di disposizioni che si intrecciano in un panorama competenziale multilivello<sup>9</sup>. I contributi che seguono – tutti precipuamente incentrati sulle risalenti questioni che attengono alla gestione delle aree naturali protette – si muovono entro tali assetti critici. In cui, a ben vedere, i margini sono solcati dalla dimensione costituzionale che intanto ha assunto la materia-funzione «governo del territorio» a seguito della costituzionalizzazione espressa del principio di tutela ambientale (art. 9, comma

---

<sup>4</sup> Sul punto, si veda M. CARDUCCI, *Costituzionalismo ambientale e leggi della natura*, in *Questa Rivista*, fasc. n. 12/2025, 23 ss., il quale prova a rispondere ad un quesito di fatto «eluso» dagli interpreti: «Il costituzionalismo ambientale rispetta la natura?».

<sup>5</sup> Basti pensare alla clamorosa vicenda in cui la Corte, con la pronuncia n. 239 del 1982, al fine di salvare una legge regionale a tutela della costa calabrese, è giunta persino a negare che la stessa costa facesse parte del «paesaggio» tutelato dall'art. 9 della Carta fondamentale.

<sup>6</sup> Qualifica l'«ambiente» come «valore assoluto costituzionalmente garantito alla collettività», già Corte cost., sent. n. 617 del 1987 (*Considerato in diritto* 4.2).

<sup>7</sup> Su cui si vedano, almeno, le considerazioni di N. ROBINSON, *Fundamental Principles of Law for the Anthropocene*, in *Environmental Policy and Law*, 44, 1-2, 2014, 13-27.

<sup>8</sup> C. SCHMITT, *La tirannia dei valori*, Adelphi, Milano 2008, 64.

<sup>9</sup> Utili, in argomento, le riflessioni di G. VOSA, *La tutela dell'ambiente «bene materiale complesso unitario»*, in *Questa Rivista*, fasc. n. 19/2017.

3, Cost.). Una materia che, tuttavia, ancora oggi figura in qualità di mera competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni (art. 117, comma 3, Cost.), sebbene essa embrichi l'intera trama dei diritti e dei doveri costituzionali in cui si realizza la persona umana nel complesso degli equilibri ecosistemici<sup>10</sup>. Con ciò, come peraltro si è già avuto modo di argomentare in altre sedi, creando financo il rischio di generare antinomie tutte interne alla Costituzione<sup>11</sup>, sol che si pensi a come la competenza regionale sul «governo del territorio» ormai ridondi in più parti del testo della Carta repubblicana. In primo luogo, nello stesso articolo 117 Cost., ove al secondo comma è presente il lessema «ambiente ed ecosistema» (che notoriamente, alla *lett. s*), affida tali materie all'esclusiva competenza dello Stato); ma poi anche e soprattutto, a seguito delle modifiche introdotte dalla legge cost. n. 1 del 2022, nella trama normativa superprimaria costituita dai principi fondamentali. Ed infatti, le materie «limitrofe» di cui si è detto, tra cui tradizionalmente si include anche il «governo del territorio», dovrebbero ormai essere tutte considerate alla stregua di inestricabili componenti dell'unico «territorio» concepibile come esistente nello Stato (art. 5 Cost.), la cui consistenza e unitarietà è esplicitata nell'art. 9 della Costituzione. Si tratta dell'ambiente-paesaggio, arricchito dai beni culturali, i cui equilibri ecosistemici e la relativa biodiversità di certo non possono essere ripartiti (*recte*, parcellizzati, come invece impone l'art. 117 Cost.) tra una moltitudine di enti.

Non è questa la sede per indugiare oltre su questioni che hanno assunto un grado di complessità particolarmente elevato. Conviene tuttavia, quasi a mo' di premessa, richiamare il monito di un'autorevole dottrina francese. Piuttosto che assecondare la logica delle materie «limitrofe»<sup>12</sup>, si è detto, sembra infatti più utile ricostruire un diritto dell'ambiente per «cerchi concentrici», all'interno dei quali possa essere meglio definito il carattere «parzialmente» o «totalmente» ambientale delle disposizioni normative prese in considerazione. Ad indicare tale percorso è Michel Prieur, il quale immagina l'interazione di tre cerchi: *a*) un cerchio centrale, con all'interno le materie che con maggiore immediatezza riguardano il diritto ambientale (diritto delle aree protette e del paesaggio, diritto relativo a inquinamenti ed emissioni, etc.); *b*) un secondo cerchio, composto da materie tradizionalmente ritenute distinte dalle prime, ma che in realtà sono inscindibili dagli interessi ambientali (qui l'A. ricomprende il «governo del territorio» e il diritto dei beni culturali); *c*) ed un ultimo cerchio in cui sono inserite discipline strutturalmente autonome, ma che non di rado sono interessate dalle vicende ambientali (a cominciare, su un piano generale, dal diritto dell'economia, per poi ricomprendere materie come il diritto dell'energia, il diritto dei consumatori e il diritto del lavoro)<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Ragione per cui ha molta ragione chi sostiene che «l'ordinato sviluppo del territorio rientra nella sfera degli interessi primari dello Stato». Così, P. URBANI, *Urbanistica*, in *Enc. Giur. Trecc.*, XXXVII, *Aggiornamento*, Roma, 2009, 3.

<sup>11</sup> Cfr. A. GUSMAI, *Il «governo del territorio». Premesse costituzionali allo studio dell'urbanistica*, Cacucci, Bari 2024, 213 ss.

<sup>12</sup> ...come suggerisce la prevalente dottrina amministrativistica italiana.

<sup>13</sup> Cfr. M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, Dalloz, Paris 2004, 7 ss.

Evidente, per ciò che qui rileva, il duplice pregio di tale ricostruzione: sul piano teorico, come visto, aiuta a conferire rilevanza ambientale alla materia urbanistica e a delineare un quadro di interazioni fra materie che non possono non essere ritenute, con margini di flessibile gradualità, afferenti al diritto ambientale; mentre, su un piano più propriamente tecnico-giuridico, funge da utile monito a legislatori ed interpreti, i quali nell'attività di normazione (i primi) e di applicazione (i secondi) spesso tendono ad obliare l'esistenza di tali connessioni nell'affrontare il tema dell'unico, seppur articolato e complesso, bene «ambiente»<sup>14</sup>. «Ambiente» la cui tutela non sembra poter prescindere dalla effettiva esistenza di una «rete» di aree naturali protette in cui ecosistemi e biodiversità tra i più delicati possano concretamente prevalere, sul piano giuridico-normativo, sulle esigenze di sviluppo economico-urbanistico.

Un ulteriore e definitivo passo in avanti, vista la fundamentalità della materia, potrebbe poi essere proprio quello di collocare ancora più “in alto” la tutela ambientale<sup>15</sup>. Dacché, nell'era geologica dell'Antropocene, qualsivoglia tipo di bilanciamento fra contrapposti interessi dovrebbe condurre gli interpreti a sottrarre l'ambiente da giudizi pregiudizievole, in quanto annoverabile tra quei «principi supremi» che sono alla base dell'ordinamento costituzionale, quale fondamento di tutti i diritti e di tutte le libertà presenti nella nostra democrazia<sup>16</sup>.

Ma qui, verrebbe da dire, siamo alle utopie. Anzi, alle salubri utopie.

---

<sup>14</sup> Come è stato anche detto, «risulta probabilmente più realistico individuare un contenuto minimo della materia ambientale», da cui poi si diramano, in prospettiva evolutiva, saperi che alla stessa rimangono connessi. Si veda, sul punto, D. AMIRANTE, *Diritto ambientale italiano e comparato. Principi*, Jovene, Napoli 2003, 6 ss., da cui è tratta la citazione.

<sup>15</sup> Non sembra errare A. MORRONE, *Fondata sull'ambiente, Editoriale*, in *Istituzioni del federalismo*, fasc. n. 4/2022, 786, quando afferma che il «patto che ci unisce, oggi dopo la novella costituzionale, si radica sull'obiettivo della rimozione delle condizioni materiali che possono portare all'estinzione di ogni forma di vita».

<sup>16</sup> Sul punto, sia consentito nuovamente rinviare ad A. GUSMAI, *Valori “tiranni”, bilanciamenti instabili e tutela ambientale dopo la sentenza Priolo*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, n. 2/2024, 377 ss.