

## L'ESIGUO PRECIPITATO SUL DIRITTO PENALE DEL RICONOSCIMENTO DELL'AMBIENTE TRA I VALORI COSTITUZIONALI (L. N. 1/2022).

Mariangela Telesca\* - Elio Lo Monte\*\*

**SOMMARIO:** 1.- Premessa; 2.- Il lungo cammino della costituzionalizzazione dell'ambiente: il contributo della giurisprudenza di legittimità; 3.- Il ruolo della Corte Costituzionale; 4.- L'apporto della dottrina; 5.- I tentativi legislativi di costituzionalizzazione dell'ambiente; 6.- La legge n. 1/2022 e la modifica degli artt. 9 e 41: l'uso di concetti evanescenti; 7.- La costituzionalizzazione dell'ambiente: l'accoglimento della concezione antropocentrica e i possibili effetti sul diritto penale; 8.- Il significato promozionale e pedagogico della costituzionalizzazione dell'ambiente: un contributo all'effettività della risposta statale?

### 1.- Premessa.

La legge n. 1/2022<sup>1</sup> ha 'elevato', espressamente, l'ambiente a valore costituzionale attraverso la modifica degli artt. 9 e 41 della Carta fondamentale.

Non si tratta di una 'rivoluzione copernicana' perché, è noto, al riconoscimento del bene-ambiente tra le entità di rilevanza costituzionale si era giunti da tempo e, segnatamente, sin dalla fine degli anni '70 del secolo scorso. Ciò non significa che, sul piano dell'intervento repressivo di comportamenti inquinamentali, dall'esplicita costituzionalizzazione dell'ambiente possano discendere non secondarie ricadute sul rapporto tra beni e tecniche della tutela penale.

Ai fini della corretta comprensibilità delle ripercussioni dell'ambiente sull'intervento penalistico riteniamo opportuno – seppure per rapidi cenni – ripercorrere le fasi che hanno portato il legislatore ad un esplicito riconoscimento dell'ambiente tra i valori della *Grundnorm*. Prima di affrontare la soluzione adottata dal legislatore, appare necessaria una premessa in ordine alle posizioni contrapposte tra gli specialisti di settore in seguito alle modifiche costituzionali; del resto, non va dimenticato che, com'è stato affermato, l'«"ambiente" è *good politics*, estremamente retributivo» in termini di immagine<sup>2</sup>.

In via meramente esemplificativa: da un lato, sono state sollevate precise obiezioni – con particolare riferimento alla modifica di una delle norme (art. 9) inserita tra i 'Principi

---

\* Professoressa di Diritto penale dell'ambiente per l'a.a. 2022-2023 - Assegnista di ricerca in Diritto penale - Dipartimento di Scienze Giuridiche (Scuola di Giurisprudenza) - Università degli Studi di Salerno, che ha redatto i §§ 1, 2, 3, 6, 8.

\*\* Professore ordinario di Diritto penale - Dipartimento di Scienze Giuridiche (Scuola di Giurisprudenza) - Università degli Studi di Salerno che ha redatto i §§ 4, 5, 7.

<sup>1</sup> Legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 recante: «Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente», in *Gazz. Uff.* n. 44 del 22/2/2022. Sui diversi disegni di legge costituzionali cfr. G. AMENDOLA, *L'inserimento del diritto all'ambiente nella Costituzione all'esame del Senato*, in *Dir. giur. ag. al. amb.* 2019, 6, p. 1 ss.

<sup>2</sup> G. DI PLINIO, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in *federalismi.it. Paper-23* giugno 2021, p. 2.

fondamentali' (artt. 1-12) della Carta costituzionale – che ineriscono: a) al metodo; b) alla comprensibilità delle modifiche apportate agli artt. 9 e 41; c) all'utilità dell'inserimento in Costituzione di ambiente, ecosistema e biodiversità; d) al *modus operandi* del legislatore che mentre inserisce l'ambiente nella Costituzione sopprime il ministero dell'ambiente e della tutela del territorio<sup>3</sup>.

In senso adesivo sono state evidenziati, invece, alcuni risvolti delle innovazioni apportate dalla l. n. 1/2022<sup>4</sup>.

Il primo gruppo di censure ha posto in risalto, come si anticipava, che con le modifiche di cui all'art. 9 «si sfata quello che era considerato un tabù costituzionale, e cioè che non si modificano i principi supremi»<sup>5</sup>; a supporto di tale affermazione viene richiamata una presa di posizione della Corte costituzionale secondo la quale: « la Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana»<sup>6</sup>.

Censure vengono avanzate anche in ordine alle possibili questioni che potranno insorgere all'atto della regolamentazione con legge ordinaria dell'ambiente, dell'ecosistema e della biodiversità, nonché del rispetto degli animali, con il risultato di «confusione e conflittualità costituzionale»<sup>7</sup> nel momento in cui la Corte costituzionale sarà chiamata a pronunciarsi sull'eventuale vizio di costituzionalità di leggi che violano 'l'ecosistema' e la 'biodiversità'; solo l'intervento di esperti potrà dare un senso ed un significato a queste formule.

<sup>3</sup> Ci si riferisce alle considerazioni critiche svolte da T.E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *federalismi.it. Paper-23* giugno 2021, p. 2 ss.

<sup>4</sup> Si vedano in proposito le riflessioni positive di I.A. NICOTRA, *L'ingresso dell'ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*, in *federalismi.it. Paper-23* giugno 2021, p. 2 ss.

<sup>5</sup> In senso critico verso la modifica dell'art. 9 Cost. cfr. G. SEVERINI - P. CARPENTIERI, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, in <https://www.giustiziainsieme.it/it/diritto-e-processo-amministrativo/1945-sull-inutile-anzi-dannosa-modifica-dell-articolo-9-della-costituzione#:~:text=Sull%E2%80%99inutile%2C%20anzi%20dannosa%20modifica%20dell%E2%80%99articolo%209%20della%20Costituzione,%20giuristi%20una%20delle%20affezioni%20dei%20nostri%20tempi>, secondo cui l'aggiunta anche testuale, nell'art. 9, della tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi appare anzitutto inutile, perché ripetitiva di un precetto presente e incontestato e dunque produttiva di nessuna autentica utilità: il che già dovrebbe consigliare un legislatore costituzionale minimamente accorto a non turbare, per un nessun valore aggiunto, il valore superiore della sicurezza costituzionale, e massimamente in tema di principi fondamentali.

<sup>6</sup> Corte cost., 15-29/12/1988, sent. n. 1146, in <https://www.giurcost.org/decisioni/1988/1146s-88.html>.

<sup>7</sup> T.E. FROSINI, *La Costituzione*, cit., p. 3. Sui concetti di ambiente, biodiversità ed ecosistemi che «contengono ognuno un "mondo" di difficile definizione ed individuazione e forse potrebbero essere considerati come una specie di matrioska per cui menzionarli tutti appare paradossalmente riduttivo piuttosto che esplicativo» cfr. F. RESCIGNO, *Quale riforma per l'articolo 9*, in *federalismi.it. Paper-23* giugno 2021, p. 4.

La stessa dottrina ritiene, per molti versi, inutili le modifiche delle norme costituzionali in considerazione del fatto che l'ambiente viene salvaguardato attraverso un'interpretazione evolutiva degli artt. 9 e 32 Cost.

Infine, viene segnalato un aspetto paradossale nella misura in cui mentre il legislatore interviene per inserire l'ambiente in costituzione lo si esclude da una tutela ministeriale; il riferimento va alla soppressione del 'ministero dell'ambiente e della tutela del territorio' in luogo di quello appena creato della 'transizione ecologica'. Ne discende che: «o l'ambiente è costituzionalizzato e allora deve avere un suo dicastero riferito alla gestione, come nel caso della salute o della giustizia, oppure rimane fuori dal testo costituzionale e diventa una mera questione di cd. transizione ecologica»<sup>8</sup>.

In tutt'altra ottica si muove quella dottrina che assegna alle modifiche degli artt. 9 e 41 Cost. precise connotazioni funzionali ad una più incisiva tutela dell'ambiente; si sostiene, infatti, che: «Finalmente l'ambiente, fino a oggi relegato nella sezione delle relazioni competenziali tra Stato e Regioni, troverebbe posto, con la conclusione dell'iter di revisione, nella parte riservata ai principi basilari dell'ordinamento»; la riforma costituzionale ha il pregio di colmare un deficit clamoroso per una moderna società liberaldemocratica, adeguando la nostra Carta fondamentale alle Costituzioni di altri Paesi<sup>9</sup> che contengono una norma esplicita dedicata all'ambiente.

Lasciando, *ratione materiae*, agli specialisti di settore l'analisi degli aspetti problematici inerenti alle modalità di innovare i c.d. diritti intoccabili, di cui agli artt. 1-12 della Costituzione, ci preme evidenziare che, com'è stato segnalato, l'espressa ricezione dell'ambiente nell'ambito dei valori costituzionali «non è né inutile né pericoloso»<sup>10</sup>. Anzi, dall'ottica del 'penalista' – per le ragioni che verranno sviluppate nel prosieguo – la 'costituzionalizzazione' dell'ambiente, che certamente non sarà la panacea ai fini della tutela del bene, potrebbe avere positive ricadute sulla scelta degli strumenti attivabili e, quindi, in termini di effettività della risposta statale contro le aggressioni alle matrici ambientali.

Prima di soffermarci sulle modifiche apportate dalla l. n. 1/2022, riteniamo metodologicamente corretto ripercorrere per rapidi cenni l'evoluzione del riconoscimento dell'ambiente nell'ambito dei valori costituzionali.

## **2.- Il lungo cammino della costituzionalizzazione dell'ambiente: il contributo della giurisprudenza di legittimità.**

---

<sup>8</sup> T.E. FROSINI, *La Costituzione*, cit., p. 4.

<sup>9</sup> Sul punto v. *infra* § 7.

<sup>10</sup> G. AMENDOLA, *L'inserimento dell'ambiente in Costituzione non è né inutile né pericoloso*, in <https://www.giustizainsieme.it/it/news/132-main/ambiente/2198-l-inserimento-dell-ambiente-in-costituzione-non-e-ne-inutile-ne-pericoloso>.

Il dibattito sulla costituzionalizzazione dell'ambiente è alquanto risalente; se si vuole stabilire un periodo più o meno certo non può non farsi riferimento ad una storica decisione della Corte di cassazione.

Ci si riferisce alla sentenza – assunta nella massima composizione – n. 5172/1979<sup>11</sup> con la quale viene ribadito il legame tra l'art. 32 e l'art. 2 Cost. Dalle due norme la Corte fa discendere, in primo luogo, che il concetto di 'salute' sottintende il benessere biologico e psichico dell'uomo secondo le valutazioni proprie di un dato momento storico; tale bene trovava già una certa protezione, ancor prima dell'entrata in vigore della Costituzione, e si concretizzava nel riconoscimento del diritto alla vita e all'incolumità fisica, tutelato dalle norme penalistiche incriminanti l'omicidio e le lesioni personali ed in quella civilistica, invalidante gli atti di disposizione del proprio corpo che cagionavano una diminuzione permanente dell'integrità fisica.

L'art. 32 Cost. riafferma ed amplia il riconoscimento della tutela della salute della persona umana in quanto la disposizione costituzionale, oltre ad ascrivere alla Repubblica la tutela della salute dell'uomo, precisa che la salute è tutelata come «diritto fondamentale dell'uomo» e «interesse della collettività». Ciò importa che la salute, oltre e prima che essere oggetto di cura e di intervento da parte della collettività generale, è protetta in via primaria, incondizionata e assoluta come modo di essere della persona umana.

Si tratta di sorta di rilettura, graduale ed adeguatrice, della norma costituzionale funzionale ad affermare che la salute viene riconosciuta dall'art. 32 Cost. come diritto fondamentale dell'individuo oltre che come interesse della collettività<sup>12</sup>.

L'art. 2 Cost., poi – secondo il quale «la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo sia come nelle formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità» – esplicita ancora meglio, peraltro, sia il contenuto che il tipo della protezione.

Ne discende che: «la protezione della salute assiste l'uomo non (solo) in quanto considerato in una sua astratta quanto improbabile separatezza, ma in quanto partecipe delle varie comunità – familiare, abitativa, di lavoro, di studio ed altre – nelle quali si svolge la sua personalità. Accentuandosi il carattere di inerenza alla persona e di socialità del bene protetto, si rende

---

<sup>11</sup> Cass. civ. sez. un., (ud. 29/3/1979) 6/10/1979, n. 5172, in *Giust. civ.* 1980, I, p. 464 ss. Nella fattispecie, i ricorrenti esponevano che, ad iniziativa della Cassa del mezzogiorno, erano state intraprese opere destinate alla depurazione di acque luride già convogliate in uno golfo e, pertanto, la realizzazione di tali opere (oltre ad essere censurabile sia per la soluzione tecnica adottata, sia per la localizzazione prescelta, sia per l'eccessività della spesa prevista) era suscettiva di produrre degradazione dell'ambiente naturale e nocimento - mediante le esalazioni e i rumori che ne sarebbero derivati - alla salute di essi istanti e dei loro familiari ed alla loro proprietà. Chiesero pertanto la sospensione delle opere. La decisione è stata ampiamente commentata; tra i tanti cfr. S. PATTI, *Diritto all'ambiente e tutela della persona*, in *Giur. it.* 1980, I, 1, p. 859 ss.; C. SALVI, *La tutela civile dell'ambiente: diritto individuale o interesse collettivo?*, ivi, p. 868 ss.; G. BERTI, *In una causa con l'ENEL la Cassazione mette in penombra lo stato di diritto*, in *Foro it.* 1979, I, c. 2909 ss.; F. PIGA, *Diritti soggettivi. interessi diffusi e tutela giurisdizionale*, in *Giust. civ.* 1980, 1, p. 703 ss.; L. ZANUTTIGH, *Diritto all'ambiente e tutela giurisdizionale*, in *Riv. dir. proc.* 1979, p. 720 ss.

<sup>12</sup> Cass. civ. sez. un., 21/5/1973, n. 796, in *Foro amm.* 1974,1, p. 26 ss., Cass. civ. sez. un. 6/10/1975, n. 3164, in *Foro it.* 1976, I, c. 385 ss.; nella giurisprudenza di merito cfr. App. Genova 17 luglio 1975, in *Respons. civile e previd.* 1975, p. 416 ss.

manifesto che la protezione non si limita all'incolumità fisica dell'uomo, supposto immobile nell'isolamento della sua abitazione o solitario nei suoi occasionali spostamenti e così fatto specifico bersaglio di azioni aggressive, ma è diretta ad assicurare all'uno la sua effettiva partecipazione mediante presenza e frequentazione fisica, alle dette comunità senza che ciò costituisca pericolo per la sua salute. La protezione si estende cioè alla vita associata dell'uomo nei luoghi delle varie aggregazioni nelle quali questa si articola, e, in ragione della sua effettività, alla preservazione, in quei luoghi delle condizioni indispensabili o anche soltanto propizie alla sua salute: essa assume in tal modo un contenuto di socialità e di sicurezza, per cui il diritto alla salute, piuttosto (o oltre) che come mero diritto alla vita e all'incolumità fisica, si configura come diritto all'ambiente salubre».

La Corte conclude affermando che il diritto alla salute include la preservazione della salubrità dell'ambiente della comunità abitativa o di lavoro in cui la persona umana vive e agisce e, quindi, va inteso come diritto fondamentale della persona *ex artt. 32 e 2 Cost.*, per cui va protetto in via primaria, incondizionata ed assoluta, anche nei confronti della pubblica amministrazione. In precedenza, la stessa giurisprudenza aveva affermato la configurabilità del diritto alla salute e la sua tutelabilità con riferimento a fatti di (temuto) inquinamento ambientale<sup>13</sup>.

Nello stesso paradigma si iscrive anche una successiva decisione della giurisprudenza di legittimità quando afferma che: «La tutela dell'ambiente come bene giuridico non trova la sua fonte genetica nell'art. 18 della legge 349/1986, ma direttamente nella Costituzione, attraverso il combinato disposto degli artt. 2, 3, 9, 41 e 42, e tramite il collegamento all'art. 2043 c.c. L'ambiente, inteso in senso unitario, assurge a bene pubblico immateriale, ma tale natura non preclude la doppia tutela, patrimoniale e non, che è relativa alla lesione di quel complesso di beni materiale ed immateriali in cui esso si sostanzia e delimita territorialmente»<sup>14</sup>.

### 3.- Il ruolo della Corte Costituzionale.

Non diversamente dalla giurisprudenza di legittimità si orientava la Corte costituzionale. Alcuni riferimenti schematici sono sufficienti per comprendere il ruolo svolto dai giudici delle leggi per l'inserimento dell'ambiente nel contesto dei valori di cui alla Carta fondamentale.

Con la decisione n. 641 del 1987<sup>15</sup> la Corte costituzionale riafferma il fondamentale legame tra gli artt. 9 e 32 ai fini della salvaguardia dell'ambiente.

---

<sup>13</sup> Cass. civ. sez. un. 9/3/1979, n. 1463, in *Giur. it.* 1979, I, 1, p. 721 e in *Giust. civ.* 1979, I, p. 764 ss., con nota A. POSTIGLIONE, *Localizzazioni di centrali nucleari e tutela della salute e dell'ambiente*, in *Giust. civ.* 1979, I, p. 768 ss.

<sup>14</sup> Cass. civ. Sez. III 19/6/1996, n. 5650, in *Riv. giur. amb.* 1997, p. 679.

<sup>15</sup> Corte cost. 17/12-30/12/1987, n. 641, in <https://www.giurcost.org/decisioni/1987/0641s-87.html>; la decisione è stata ampiamente annotata, tra i vari commenti si v. B. CARAVITA, *Il danno ambientale tra Corte dei Conti legislatore e Corte Costituzionale*, in *Riv. giur. amb.* 1988, p. 107 ss.; F. GIAMPIETRO, *La responsabilità per danno all'ambiente. Profili amministrativi, civili e penali*, Milano 1988, p. 247 ss.; ID., *Il danno all'ambiente innanzi la Corte Costituzionale*, in *Foro it.* 1988, I, p. 695 ss.; A. POSTIGLIONE, *Il recente orientamento della Corte Costituzionale in materia ambientale*, in *Riv. giur. amb.* 1988, p. 104 ss.; G. PONZANELLI, *Corte Costituzionale e responsabilità civile: rilievi di un privatista, nota a Corte Cost. 30 dicembre 1987, n. 641*, in *Foro it.* 1988, I, I, c.

I giudici costituzionali, nel dichiarare non fondata la questione di legittimità, svolgevano alcune 'illuminanti' riflessioni sul rapporto tra bene-ambiente e salute umana e, quindi, pervenivano ad un riconoscimento della rilevanza costituzionale del primo.

Infatti, in via preliminare, veniva ribadita la natura unitaria e immateriale del bene ambiente che:

a) sebbene formato da varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela, ma tutte considerate nell'insieme sono riconducibili ad unità. Il fatto che «l'ambiente possa essere fruibile in varie forme e differenti modi, così come possa essere oggetto di varie norme che assicurano la tutela dei vari profili in cui si estrinseca, non fa venir meno e non intacca la sua natura e la sua sostanza di bene unitario che l'ordinamento prende in considerazione». Inoltre, secondo il percorso motivazionale sviluppato dai giudici,

b) l'ambiente è protetto come elemento determinativo della qualità della vita. «La sua protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime l'esigenza di un habitat naturale nel quale l'uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini, secondo valori largamente sentiti; è imposta anzitutto da precetti costituzionali (artt. 9 e 32 Cost.), per cui esso assurge a valore primario ed assoluto»;

c) l'ambiente è, pertanto, un bene giuridico in quanto riconosciuto e tutelato da norme; le varie disposizioni ordinarie disciplinano ed assicurano il godimento collettivo ed individuale del bene ai consociati; ne assicurano la tutela imponendo a coloro che lo hanno in cura specifici obblighi di vigilanza e di interventi. Sanzioni penali, civili ed amministrative rendono la tutela concreta ed efficiente. Ne discende che

d) il danno all'ambiente va inteso come compromissione (vale a dire nei termini di alterazione, deterioramento o distruzione) cagionata da fatti commissivi o omissivi, dolosi o colposi, violatori delle leggi di protezione e di tutela e dei provvedimenti adottati in base ad esse. «Le dette violazioni si traducono, in sostanza, nelle vanificazioni delle finalità protettive e per sé stesse costituiscono danno. La responsabilità che si contrae è correttamente inserita nell'ambito e nello schema della tutela aquiliana (art. 2043 cod. civ.). Questa Corte (sentt. n.

---

1058 ss.; S. MILETO, *Giurisdizione della Corte dei Conti nella materia di contabilità pubblica ed interpositio del legislatore*, in *Giur. cost.* 1987, 1, 2, p. 3802 ss. L'intervento della Corte costituzionale veniva sollecitato da due ordinanze di rimessione delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti, che sospettavano l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, co. 2 l. n. 349/1986 (istitutiva del Ministero dell'Ambiente), che aveva attribuito alla giurisdizione del giudice ordinario l'intera materia del risarcimento del danno ambientale, facendo salva la giurisdizione della Corte dei Conti solo in alcune limitate ipotesi di responsabilità amministrativa. Ne discendeva per il giudice remittente una violazione: a) dell'art. 103, secondo comma, Cost. perché toglieva alla giurisdizione della Corte dei Conti una materia che, per caratteristiche soggettive ed oggettive, rientrava tra quelle costituzionalmente ad essa riservate; b) dell'art. 25, primo comma Cost. perché sottraeva i pubblici funzionari responsabili del danno ambientale al giudice naturale individuabile in base al suddetto precetto costituzionale; c) dell'art. 5 Cost. perché la carenza di un organo cui spettava, in *subjecta materia*, un potere imparziale ed inderogabile di esercizio dell'azione risarcitoria si risolveva in una compressione della tutela delle autonomie locali, particolarmente evidente allorché il pubblico funzionario, competente a deliberare l'esercizio dell'azione, era anche il legittimato passivo nel relativo giudizio, siccome autore e responsabile del danno ambientale.

247/74 e n. 184/86) ha già ritenuto possibile il ricorso all'art. 2043 cod. civ. in tema di lesione della salute umana, dell'integrità dell'ambiente naturale e di danno biologico».

Più recentemente possono richiamarsi altre decisioni che si iscrivono nelle stesso filone interpretativo delle norme costituzionali; ad esempio, viene sostenuto che «Già prima della riforma del Titolo V della parte II della Costituzione, la protezione dell'ambiente aveva assunto una propria autonoma consistenza che, in ragione degli specifici ed unitari obiettivi perseguiti, non si esauriva né rimaneva assorbita nelle competenze di settore (sentenza n. 356 del 1994), configurandosi l'ambiente come bene unitario, che può risultare compromesso anche da interventi minori e che va pertanto salvaguardato nella sua interezza (sentenza n. 67 del 1992). La natura di valore trasversale, idoneo ad incidere anche su materie di competenza di altri enti nella forma degli standards minimi di tutela, già ricavabile dagli artt. 9 e 32 della Costituzione, trova ora conferma nella previsione contenuta nella lettera s) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione, che affida allo Stato il compito di garantire la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema»<sup>16</sup>.

Non diversamente<sup>17</sup> viene affermato che in ordine alla materia 'tutela dell'ambiente' è da osservare che essa ha un contenuto allo stesso tempo oggettivo, in quanto riferito ad un bene, l'ambiente<sup>18</sup>, e finalistico, perché tende alla migliore conservazione del bene stesso<sup>19</sup>.

#### 4. - L'apporto della dottrina.

Nella stessa ottica si muoveva la dottrina coeva alle decisioni della giurisprudenza di legittimità e della Corte costituzionale.

L'assenza di una specifica menzione nella Costituzione del termine 'ambiente', o di un suo sinonimo, non impediva alla riflessione scientifica di far discendere dalle disposizioni fondamentali una tutela di rango costituzionale, dei valori e dei beni ecologici intesi globalmente come equilibrio di rapporti fra uomo e ambiente, tale da dettare, finanche, determinati vincoli all'attività dei pubblici poteri e dei privati.

Dalle norme costituzionali, la dottrina ricavava precise indicazioni in favore della protezione dell'ambiente, venendo in rilievo una sorta di 'funzione negativa', per i consociati ed il legislatore ordinario, obbligati ad un non fare in danno dell'ambiente; inoltre, dalla normativa costituzionale si desumeva un contenuto precettivo, nel senso di una 'funzione positiva', nella

---

<sup>16</sup> Corte cost. 18-20/12/2002, n. 536, in *Dir. giur. agr. al. amb.* 2005, p. 159 ss.

<sup>17</sup> Corte cost. 5-5/14/7/2009, n. 225, in *Riv. giur. edil.* 2009, p. 1455 ss.

<sup>18</sup> Corte cost. 24-10/7/11/2007, n. 367, in <https://www.giurcost.org>; 5-14/11/2007, n. 378, in <https://www.federalismi.it>.

<sup>19</sup> Corte cost. 14-18/4/2008, n. 104, in <https://www.giurcost.org>, con nota di F. BENELLI, *Separazione vs collaborazione: due nuove pronunce della Corte costituzionale in tema di tutela dell'ambiente e di materie trasversa*; 14-23/1/2009, n. 10, ivi; 26/1-6/2/2009, n. 30, in <https://www.cortecostituzionale.it>; 8-17/7/2009, n. 220, in <https://www.giurcost.org>.

misura in cui obbligava il legislatore a predisporre, e la collettività ad utilizzare, strumenti a salvaguardia dell'ambiente stesso<sup>20</sup>.

Procedendo per rapidi cenni va segnalato che le disposizioni di cui agli artt. 2, 3, 9, da un lato, quelle di cui agli artt. 32, 41, 42, dall'altro, sono state al centro di un dibattito scientifico assai intenso al fine di riconoscere all'ambiente significatività costituzionale.

In particolare, come segnalato in altra sede<sup>21</sup>, le disposizioni di cui agli artt. 2 e 3 Cost., nel momento in cui sanciscono la centralità della persona umana in tutti i suoi aspetti all'interno dell'universo giuridico, si pongono come naturale presupposto delle restanti norme costituzionali, ma anche ordinarie, afferenti a qualunque determinato settore della vita di relazione.

La protezione dell'ambiente, pertanto, come qualsiasi altra tematica di significatività giuridica si risolve e si concretizza, in ultima analisi, nella piena realizzazione della persona umana in ossequio al disposto di cui agli artt. 2 e 3 Cost.<sup>22</sup>.

Ancora più marcato è il contributo che la dottrina rinviene negli artt. 9 e 32 in ordine al riconoscimento e alla rilevanza costituzionale dell'ambiente.

La disposizione di cui all'art. 9 affermando, al 2° co., che la Repubblica tutela il paesaggio ed il patrimonio storico-artistico della Nazione, si caratterizza per l'individuazione di precisi valori culturali ed ambientali e per i compiti affidati ai pubblici poteri, ai quali spetta non la semplice promozione, cioè la creazione dei presupposti affinché un determinato fenomeno si realizzi, ma l'azione diretta per conseguire un certo risultato<sup>23</sup>.

Dall'art. 9 co. 2 Cost. si è fatto derivare un principio costituzionale di tutela dell'ambiente, intendendo la salvaguardia del paesaggio come collegamento, appunto, tra la protezione del bene ambiente e la difesa della persona umana prevista dall'art. 2 Cost.<sup>24</sup>.

L'art. 32 Cost., d'altro canto, affermando, al 1° co., che la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, si pone come una delle norme più complesse dell'intero edificio costituzionale<sup>25</sup>, sia per la sfera molto ampia delle materie

---

<sup>20</sup> Cfr. E. SPAGNA MUSSO, *Diritto costituzionale*<sup>2</sup>, Padova 1986, p. 275 ss.; B. CARAVITA, *Diritto pubblico dell'ambiente*, Bologna 1990, p. 13; A. GUSTAPANE, *Osservazioni sulle competenze del Ministero dell'ambiente*, in *Dir. soc.* 1987, p. 411; ID., *La tutela globale dell'ambiente*, Milano 1991, p. 12, il quale ritiene che il vocabolo 'ambiente' appare con continuità nell'ordinamento giuridico italiano a partire dal d.p.r. 15 febbraio 1964, n. 185, disciplinante la sicurezza degli impianti e la protezione sanitaria dei lavoratori e delle popolazioni contro i pericoli delle radiazioni ionizzanti derivanti dall'impiego pacifico dell'energia nucleare.

<sup>21</sup> E. LO MONTE, *Diritto penale e tutela dell'ambiente. Tra esigenze di effettività e simbolismo involutivo*, Milano 2004, p. 267 ss.

<sup>22</sup> A. GUSTAPANE, *La tutela globale*, cit., p.31; G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova 1999, p. 153 ss.; A. BARBERA, *Art. 2*, in AA.VV., *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, *Art. 1-12 Principi fondamentali*, Bologna - Roma 1975, p. 50 ss.; P. RESCIGNO, *Persona e comunità*. 1966, *passim*; E. CASETTA, *Diritti pubblici subiettivi*, in *Enc. dir.*, Milano 1964, XII, p. 250 ss.

<sup>23</sup> F. MERUSI, *Art. 9*, in *Commentario della Costituzione*, cit., p. 142.

<sup>24</sup> A. PIZZORUSSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, Roma 1984, p. 66.

<sup>25</sup> Per una compiuta ricostruzione di ordine storico cfr. L. MONTUSCHI, *Art. 32*, in *Commentario della Costituzione. Rapporti etico-sociali*, cit., p. 146 ss.



che essa coinvolge – igiene, edilizia, disciplina del lavoro, tutela della quiete pubblica, ambiente – sia per la varietà delle situazioni giuridiche in esso ricomprese e prefigurate<sup>26</sup>.

Proprio questa varietà di situazioni ha fatto qualificare l'articolo in questione come uno di quelli programmatici nel senso ‘forte’ della parola<sup>27</sup>; dal combinato disposto degli artt. 9 e 32 Cost. si è fatto discendere un diritto alla salubrità dell'ambiente.

La protezione prevista dall'art. 32 non si limita all'incolumità fisica dell'uomo, considerato immobile nell'isolamento della sua abitazione, ma è diretta ad assicurare all'individuo la sua effettiva partecipazione mediante presenza e frequentazione fisica nei luoghi in cui si svolge la sua personalità. La salvaguardia si estende, pertanto, alla vita di relazione del soggetto nei luoghi di aggregazione, assumendo un contenuto di socialità e di sicurezza. Invero, il diritto alla salute, piuttosto che come mero diritto alla vita e all'incolumità fisica, si configura anche come diritto all'ambiente salubre<sup>28</sup>.

Nella stessa ottica si poneva quella parte della dottrina<sup>29</sup> che faceva discendere dalla norma costituzionale il dovere per l'autorità pubblica di tutelare la salute dell'individuo in tutti i suoi aspetti, non solo strettamente sanitari, ma anche genericamente ambientali.

Il diritto alla salute si arricchiva, cioè, di ulteriori ed inediti contenuti in relazione alla tutela dell'ambiente, nella prospettiva di una sempre più efficace protezione della persona, al di là degli aspetti meramente patrimoniali privilegiati dal codice civile. Di fronte ad un *habitat* assai degradato e frequentemente esposto a gravissimi attentati, veniva segnalato il carattere immediatamente precettivo dell'art. 32 Cost.<sup>30</sup>.

Nella stessa ottica, gli artt. 41, 42, 44 Cost. – pur disciplinando rapporti diversi, di natura economica – con il preciso riferimento al “rispetto della persona umana” (art. 32 co. 2°), alla “dignità umana” (art. 41 co. 2°), finivano col porsi come ovvia proiezione dell'attuazione della centralità della persona.

In altri termini, le disposizioni dedicate alla cosiddetta ‘costituzione economica’ confermano l'impostazione che riconosce alla persona umana, arricchita dei valori ambientali, una supremazia sugli altri interessi, anche se espressamente disciplinati nella Carta fondamentale.

In un tale contesto vengono solennemente affermati la dignità e l'invulnerabilità della persona (artt. 2, 3 co. 1°, 13 co. 1° e 4°, 32 co. 2°, 41 co. 2°), i diritti di libertà (in particolare gli artt. 13 co. 1°, 2° e 4°; 14 co. 1° e 2°; 15 co. 1°; 16; 17 co. 2°; 18 co. 1°; 21), le garanzie giudiziarie (artt. 24, 25, 27) al fine di assicurare il pieno sviluppo della persona umana; le disposizioni appena

---

<sup>26</sup> V. CRISAFULLI-L. PALADIN, *Commentario breve della Costituzione*, Padova 1990, p. 21 ss.

<sup>27</sup> V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano 1952, p. 19.

<sup>28</sup> Si v. in proposito la già menzionata decisione della giurisprudenza di legittimità sent. n. 5172/1979 e la dottrina ivi richiamata.

<sup>29</sup> E. SPAGNA MUSSO, *Diritto costituzionale* cit., p. 362; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*<sup>6</sup>, Milano 1990, p. 681, secondo il quale il diritto alla salute si specifica nel garantire cure gratuite agli indigenti, ed implica il diritto alla salubrità ambientale, ritenuto pienamente operante nei rapporti fra privati dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 88 del 1979.

<sup>30</sup> M. DOGLIOTTI, *Le persone fisiche*, in AA.VV., *Trattato di diritto privato*, vol. 2°, tomo primo, a cura di P. RESCIGNO, Torino 1982, p. 91.

richiamate rappresentano una meta rispetto alla quale il potere pubblico non solo deve astenersi da interventi ostili ma deve operare positivamente per superare gli ostacoli che di fatto vi si frappongono (art. 3)<sup>31</sup>. Di particolare rilievo, è infatti, l'affermazione di cui all'art. 2 Cost. secondo la quale la Repubblica riconosce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo che nelle formazioni sociali ove svolge la sua personalità e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale<sup>32</sup>. L'articolo in parola sancisce il principio della tutela costituzionale dei diritti definiti inviolabili<sup>33</sup>, e allo stesso modo consacra la tutela della persona umana (principio personalista) e quello della pluralità delle formazioni sociali (principio pluralista)<sup>34</sup>.

Anche le disposizioni in materia economica hanno un saldo legame ravvisabile nell'invulnerabilità della salvaguardia della dignità e dello sviluppo della persona, che è la linea sottesa, come abbiamo visto, all'intera Costituzione. Le modifiche dell'art. 41 Cost. operate dalla l. n. 1/2022 ribadiscono, in sostanza, quanto già affermato nell'interpretazione delle norme 'economiche' della Costituzione per riconoscere rilevanza all'ambiente.

Non a caso l'esigenza di un'integrale tutela della persona umana ha indotto una parte della dottrina a negare lo schema della pluralità dei diritti inviolabili e a riconoscere, piuttosto, un unico diritto alla personalità avente ad oggetto la persona umana quale valore unitario ed indivisibile<sup>35</sup>.

Un ambiente salubre rappresenta uno dei presupposti per lo sviluppo della persona umana. In altri termini, poter vivere in un ambiente non inquinato da fumi, smog, rumori, o godere di un paesaggio non deturpato, così come ampliare le proprie conoscenze attraverso la visione e lo studio delle testimonianze dei secoli passati o, ancora, poter usare spiagge o montagne senza rischiare la propria incolumità, sono tutti momenti attraverso i quali si attua lo sviluppo della persona umana. La negazione o la compressione di questi momenti rappresenta, prima ancora che un ostacolo al pieno sviluppo della persona, una ingiustificata restrizione della libertà del soggetto. Ci si trova dinanzi ad una limitazione di un diritto inviolabile costituzionalmente garantito, che si atteggia in questo caso nel diritto alla salubrità ambientale, anch'esso, dunque, di rilevanza costituzionale e, pertanto, anch'esso coperto da invulnerabilità.

L'assenza di una espressa previsione dell'ambiente, in un articolo della Costituzione, veniva, in definitiva, agevolmente superata dalla ricostruzione normativa secondo cui l'enunciazione dei diritti inviolabili, art. 2, non si esauriva nel richiamo ad una serie di diritti indicati e tipizzati dalle altre disposizioni costituzionali, ma era (ed è) una formula che impone, comunque, la

---

<sup>31</sup> V. ONIDA, *Costituzione italiana*, in *Dig. disc. pub.*, Torino 1989, IV, p. 330.

<sup>32</sup> Per un'approfondita analisi della genesi dell'art. 2 Cost. cfr. A. BARBERA, *Art.2*, cit., p. 50 ss.

<sup>33</sup> Evidenzia il dato che l'art. 2 si riferisce ai diritti inviolabili, originari della persona umana, preesistenti all'ordinamento positivo e da questo riconosciuti ed incorporati come proprio fondamento etico-materiale, L. MENGONI, *Autonomia privata e costituzione*, in *Banca borsa e titoli di credito* 1997, p. 2.

<sup>34</sup> E. SPAGNA MUSSO, *Diritto costituzionale*, cit., p. 258.

<sup>35</sup> P. PERLINGIERI, *La personalità umana nell'ordinamento giuridico*, Napoli 1972, p. 66 ss.

tutela della vita e della dignità umana<sup>36</sup>. La presenza di questa clausola costituzionale, di portata generale, ha consentito alla giurisprudenza di riconoscere giuridica protezione ad altri diritti, come quello alla riservatezza, sebbene non specificamente menzionati nella normativa costituzionale<sup>37</sup>.

Allo stesso modo non poteva essere negata al singolo la pretesa a vivere in un ambiente salubre, quest'ultimo inteso come presupposto per una completa affermazione dello sviluppo psico-fisico dell'individuo.

## 5. - I tentativi legislativi di costituzionalizzazione dell'ambiente.

La l. n. 1/2022 può anche essere letta come la conclusione di un risalente percorso anche dall'ottica del legislatore<sup>38</sup>.

Infatti, in ordine all'introduzione nel testo costituzionale di specifici riferimenti all'ambiente possono essere richiamati alcuni precedenti:

- a) i lavori della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali<sup>39</sup>, nella relazione conclusiva, presentata il 25 gennaio 1985, prevedeva la revisione di 44 articoli, fra i quali l'art. 9 che doveva contenere richiami alla di tutela dell'ambiente;
- b) il disegno di legge costituzionale<sup>40</sup>, recante: «Modifiche dell'art. 9 della Costituzione con l'introduzione del concetto di ambiente», attraverso la sostituzione del co. 2 utilizzando la seguente disposizione: «Tutela l'ambiente naturale in tutte le sue forme, il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione»<sup>41</sup>.

Il legislatore interno cerca di adeguarsi alle leggi fondamentali di altri Paesi che si caratterizzavano per i molteplici riferimenti alla protezione dell'ambiente, come ad esempio previsto dalla Cost. belga dopo la revisione del 1994 (art. 23 n. 4), dalla Cost. greca del 1975 (art. 24), dalla Cost. Federale svizzera (art. 24 - *septies* aggiunto nel 1971 e art. 24 *sexies*

<sup>36</sup> M.C. BIANCA, *Diritto civile. La norma giuridica. I soggetti*, Milano 1987, I, p. 147 ss.; sulle interazioni tra ambiente e sviluppo della persona, cfr. A. GUSTAPANE, *Tutela dell'ambiente: a) Diritto interno*, in *Enc. dir.*, Milano 1992, XLV, p. 416.

<sup>37</sup> Cass. 27 maggio 1975, n. 2129, in *Giur. it.* 1976, I, 1, c. 970.

<sup>38</sup> Il provvedimento, del resto, accorpa varie 'prove' di legge (la proposta C. 3156 trasmessa dal Senato il 9 giugno 2021 - abbinata con C. 15, C. 143, C. 240, C. 2124, C. 2150, C. 2174, C. 2315, C. 2838, C. 2914, C. 3181), in proposito si vedano i lavori parlamentari in <https://www.camera.it/leg18/126?tab=1&leg=18&idDocumento=3156-B&sede=&tipo=>. Più in generale si v. il *dossier Senato n. 405/3 7-2 2022 -sul progetto di legge cost. n. 452/3- Modifiche agli artt. 9 e 41 Cost. in materia di tutela dell'ambiente, a cura del Servizio studi del Senato; nonché il dossier n. 396 del giugno 2021- Tutela dell'ambiente in Costituzione*), in *Senato.it*.

<sup>39</sup> Si fa riferimento alla c.d. 'Commissione Bozzi', Doc. VI- *bis* n. 3; sul punto cfr. G. RECCHIA, *Tutela dell'ambiente: da interesse diffuso a interesse costituzionalmente protetto*, in AA.VV., *L'ambiente e la sua protezione*, Atti del convegno di studi giuridici, Cagliari 19/20/21 aprile 1989, a cura di C. MURGIA, Milano 1991, p. 144 ss.; F. LUCARELLI-E. FORTE, *Diritto all'ambiente*, Napoli 1992, p. 10 ss.

<sup>40</sup> Atti Senato n. 553, in *Riv. trim. dir. pen. ec.* 2001, p. 1047 ss.

<sup>41</sup> Sui lavori parlamentari della l. n. 1/2022 e sulle varie proposte si v per tutti G. AMENDOLA, *L'inserimento del diritto all'ambiente nella Costituzione*, cit., p. 3 ss.

aggiunto nel 1962 ed emendato nel 1987), dalla Cost. transitoria del Sudafrica del 1993 (art. 29), dalla Cost. russa del 1993 (art. 42), dalla Legge costituzionale polacca del 1992 (art. 77)<sup>42</sup>. Ancora: la Costituzione spagnola all'art. 45 co. 1° stabilisce: «Tutti hanno diritto a fruire di un ambiente adeguato per lo sviluppo della persona e hanno il dovere di preservarlo», disciplinando successivamente, «la razionale utilizzazione di tutte le risorse naturali» (co. 2) ed il rinvio a sanzioni penali o amministrative oltre all'obbligo di risarcire il danno causato (co. 3)<sup>43</sup>.

Per ciò che concerne la recente Costituzione portoghese, l'art. 9, ad esempio, attribuiva, in quegli anni, allo Stato il compito della difesa della natura e dell'ambiente e, la salvaguardia delle risorse naturali; l'art. 66 prevedeva il diritto di ogni cittadino di vivere in un ambiente umano sano ed ecologicamente equilibrato, ed impone il dovere di difenderlo, promuovendo la prevenzione e la repressione dei fatti di degrado ambientale<sup>44</sup>.

Nell'ambito della ex Repubblica Federale Tedesca, i singoli *Länder*, già al tempo, prevedevano norme dedicate all'ambiente; ad esempio, la Costituzione della Baviera, all'art. 141 co. 3, disciplinava il godimento delle bellezze della natura e la ricreazione nella natura libera, e garantiva tutti e all'esercizio di questo diritto, per cui ognuno era tenuto a trattare la natura ed il paesaggio con rispetto<sup>45</sup>.

Nel 1994 il legislatore tedesco ha espressamente sancito che la salvaguardia dell'ambiente doveva rientrare tra i compiti dello Stato, prevedendo all'art. 20a del *Grundgesetz* la protezione delle «basi naturali di vita anche con riguardo alla responsabilità verso le future generazioni». Veniva così fissato al più alto livello il principio di protezione dell'ambiente (*Umweltschutzprinzip*) o tutela dell'ambiente come obiettivo dello Stato (*Staatziel Umweltschutz*) o anche principio dello Stato ambientale (*Umweltstaatprinzip*)<sup>46</sup>

La *Constituição da República Federativa do Brasil* del 5 ottobre 1988 conteneva, a sua volta, numerose norme dedicate all'ambiente (artt. 129, 170, 186, 225). In particolare, l'art. 225 nei suoi sei paragrafi, di cui il primo diviso in sette commi, conteneva un lungo elenco di disposizioni a difesa dell'ambiente e si apriva con l'affermazione che tutti hanno diritto ad un ambiente ecologicamente equilibrato e che lo stesso è un bene comune del popolo, essenziale per una sana qualità della vita da salvaguardare e preservare per le generazioni presenti e future<sup>47</sup>.

## 6.- La legge n. 1/2022 e la modifica degli artt. 9 e 41: l'uso di concetti evanescenti.

<sup>42</sup> Sul punto per ulteriori approfondimenti cfr. C. TENELLA SILLANI, *Responsabilità per danno ambientale*, in *Dig. disc. priv. sez. civ.*, Torino 1998, XVII, p. 366 ss.

<sup>43</sup> Sul punto cfr. M.J. MONTORO CHINER, *La tutela dell'ambiente in Spagna. Profili costituzionali e amministrativi*, in AA.VV., *Diritto ambientale e Costituzione. Esperienze europee*, a cura di D. AMIRANTE, Milano 2000, p. 47 ss.

<sup>44</sup> J. JOANAZ DE MELO, *Le politiche ambientali in Portogallo*, in *Riv. giur. amb.* 1986, 235 ss.

<sup>45</sup> J. LUTHER, *Profili costituzionali della tutela dell'ambiente in Germania*, in *Riv. giur. amb.* 1986, p. 462 ss.

<sup>46</sup> Per un inquadramento dell'evoluzione delle disposizioni ambientali cfr. H. SCHULZE FIELTIZ, *La protezione dell'ambiente nel diritto costituzionale tedesco*, in *Diritto ambientale e Costituzione*, cit., p. 69 ss.

<sup>47</sup> J. FONTOURA, *Il diritto dell'ambiente nella nuova Costituzione Brasiliana*, in *Riv. giur. amb.* 1997, p. 361 ss.

L'assenza di riferimenti all'ambiente nelle disposizioni di cui alla Carta fondamentale non ha impedito, in passato, a dottrina e giurisprudenza di pervenire ad un suo riconoscimento quale 'valore' di rilevanza costituzionale.

La 'derivazione' costituzionale dell'ambiente si è fatta discendere, come abbiamo visto, dagli artt. 2, 3, 9, 32, 41 e 42; per tali ragioni il recente provvedimento (l. n. 1/2022) non pone in essere alcuna innovazione trascendentale.

Prima di soffermarci sulle possibili ricadute sul diritto penale appare metodologicamente corretto dare uno sguardo al nuovo testo degli artt. 9 e 41, come modificati dalla l. n. 1/2022.

L' art. 9 presenta un comma aggiuntivo così redatto: (la Repubblica) «*Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali*».

La nuova disposizione non appare formulata nel modo più 'felice' e sollecita anche *prima facie* una riflessione: a) sui concetti di 'ambiente', 'biodiversità' ed 'ecosistema' e, b) sul (superfluo) richiamo alla tutela degli animali.

Il legislatore sembra tenere distinte i concetti prima richiamati, quasi che si trattasse di nozioni diverse e non aspetti (la biodiversità e l'ecosistema) di uno stesso più ampio bene giuridico (ambiente).

La questione non è di poco momento atteso che lo stesso 'concetto di ambiente' si caratterizza per l'indefinitezza dei confini; l'ambiente è una nozione sfuggente in continua evoluzione. In passato – e le cose sotto questo aspetto non sono cambiate – la dottrina ha evidenziato: l'ambivalenza del termine 'ambiente' (che si trasferisce poi sul piano giuridico<sup>48</sup>); il fatto che ci troviamo al cospetto di un'entità 'ellittica'<sup>49</sup> di un'espressione, «polisensa e onnicomprensiva»<sup>50</sup>, per lo più presupposta e non definita<sup>51</sup> ed in quanto tale di persistente ambiguità<sup>52</sup>.

In relazione ai concetti utilizzati dal legislatore è stato segnalato che per comprendere compiutamente la portata delle innovazioni di cui agli artt. 9 e 32 Cost. «occorre leggerle e considerarle non separatamente ma nel loro insieme. Se, infatti, è certamente vero che la tutela della biodiversità e degli ecosistemi deve intendersi ricompresa nella tutela dell'ambiente, è altrettanto vero che aver elencato insieme la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, accomunandole tutte attraverso il richiamo (anche) all'interesse delle future generazioni fornisce dell'ambiente un quadro complessivo di ampio respiro sociale e politico

---

<sup>48</sup> F. GIUNTA, *Il diritto penale dell'ambiente in Italia: tutela di beni o tutela di funzioni*, in *Riv. it. dir. proc. pen.* 1997, p. 1100, che già nel linguaggio comune il termine 'ambiente' è polisenso.

<sup>49</sup> A.L. VERGINE, *Valutazioni in tema di tutela dell'ambiente nel diritto penale*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.* 1996, p. 1210.

<sup>50</sup> A. FIORELLA, *Ambiente e diritto penale in Italia*, in *Aa.Vv., Protection of the Environment and penal law*, Bari 1993, p. 231; sulla natura 'polisensa' cfr. anche B. CAVALLO, *Profili amministrativi della tutela dell'ambiente: il bene ambientale tra tutela del paesaggio e gestione del territorio*, *Riv. tri. dir. pub.* 1990, p. 397 ss.

<sup>51</sup> M. LIBERTINI, *La nuova disciplina del danno ambientale e i problemi generali del diritto dell'ambiente*, in *Riv. crit. dir. priv.* 1987, p. 549.

<sup>52</sup> A. POSTIGLIONE, *Osservatorio sulla giurisprudenza della Corte di cassazione*, in *Riv. giur. amb.* 1986, p. 77.

che racchiude in sé sia l'elemento naturalistico (con particolare riferimento alla biodiversità ed agli ecosistemi) sia tutti gli altri elementi che, direttamente o indirettamente, sia oggi sia per il futuro, possono incidere sulla vita e sulla qualità della vita dell'uomo»<sup>53</sup>.

Si tratta di una condivisibile chiave di lettura utile ad evitare 'distorsioni interpretative' e, quindi, a finalizzare la tutela dell'ambiente valorizzandone la portata antropocentrica<sup>54</sup>, anche se riteniamo sarebbe stato sufficiente evitare qualunque riferimento alla biodiversità, all'ecosistema e agli animali.

Il secondo comma dell'art. 9 Cost. poteva essere, così, redatto nei seguenti termini: «*Tutela l'ambiente, anche nell'interesse delle future generazioni*».

I concetti di biodiversità e ecosistema sono stati utilizzati dal legislatore nella recente riforma del sistema sanzionatorio (l. n. 68/2105) ed in particolare adoperati nella formulazione della fattispecie di cui agli artt. 452-bis comma 1 n. 2; 452-sexies co. 1 n. 2; e l'ecosistema nell'art. 452-quater c.p. comma 1 n. 1.

Il legislatore della riforma del 2015 non ha offerto alcun aiuto all'interprete per l'individuazione di entità come la biodiversità o l'ecosistema.

Come evidenziato in un precedente scritto<sup>55</sup>, le norme richiamate sanzionano il comportamento idoneo a cagionare un 'significativo' danno ad un ecosistema, senza alcuna specificazione su cosa debba intendersi per ecosistema o biodiversità. Né, tantomeno, il T.U.A. apporta qualche sostegno concreto, limitandosi a stabilire all'art. 4 co. 4 lett. b) che l'ecosistema va tutelato perché risorsa essenziale per la vita.

È appena il caso di segnalare le difficoltà di inquadrare, in termini giuridici (e successivamente in termini consoni al diritto penale), entità ampie e generiche come l'ecosistema o la biodiversità. Non diversamente da un precedente disegno di legge<sup>56</sup> – ove la Relazione illustrativa ometteva volutamente qualunque riferimento alla nozione di 'ecosistema', limitandosi a 'precisare' che con la locuzione 'ecosistema' si definisce, in genere, un ambito più circoscritto rispetto al concetto di ambiente, anch'esso, intenzionalmente, non definito per le difficoltà derivanti dalla molteplicità degli aspetti che lo compongono<sup>57</sup> – anche la l. n. 58/2015 omette qualunque indicazione sul punto. Dunque, come in passato, il legislatore non fornisce una nozione di ambiente né di ecosistema o di biodiversità, costruendo la sanzione di cui all'art. 452-bis c.p. sulla condotta di chi cagiona una 'compromissione o un deterioramento significativo e misurabile' dell'ecosistema e, cioè, cagiona – in fin dei conti – un'alterazione o una compromissione di un'entità più piccola, ma indefinita, (l'ecosistema), di un'entità più grande, ugualmente indefinita, (l'ambiente).

---

<sup>53</sup> G. AMENDOLA, *L'inserimento dell'ambiente in Costituzione*, cit.

<sup>54</sup> Sul punto v. *infra* § 7.

<sup>55</sup> M. TELESCA, *La tutela penale dell'ambiente. I profili problematici della Legge n. 68/2015*<sup>2</sup>, Torino 2021, p. 101 ss.

<sup>56</sup> Si fa riferimento al d.d.l. delega – C.d.m. del 24 aprile 2007, recante «*Disposizioni concernenti i delitti contro l'ambiente. Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della relativa disciplina*».

<sup>57</sup> Cfr. Relazione illustrativa, cit., p. 2.

In particolare, per la definizione di ecosistema deve farsi riferimento alla comune accezione che definisce l'ecosistema nei termini di insieme degli organismi viventi (comunità), dell'ambiente fisico circostante (habitat) e delle relazioni biotiche e chimico-fisiche all'interno di uno spazio definito della biosfera<sup>58</sup>.

Sotto altri profili è stato sostenuto che il concetto di ecosistema racchiude l'insieme degli elementi viventi e non viventi che, in uno stesso spazio fisico, sono legati tra loro e tenuti in equilibrio da una serie complessa di relazioni di interdipendenza, formato dalla componente vivente o biotica e da quella non vivente o abiotica<sup>59</sup>. Più specificamente, l'ecosistema viene ricostruito come un sistema aperto caratterizzato dal flusso unidirezionale dell'energia dall'esterno e dal ricircolo della materia al suo interno. L'ecosistema è suddiviso in livelli trofici che dipendono gli uni dagli altri: alla base ci sono i produttori (batteri chemiosintetici, alghe, piante fotosintetiche) che utilizzano l'energia proveniente dall'esterno (sole o particolari condizioni chimico fisiche come quelle presenti presso i *gaysers* o le sorgive idrotermali oceaniche) per sintetizzare molecole organiche (glucosio) partendo da molecole inorganiche (acqua e anidride carbonica). I consumatori primari (erbivori terrestri o bivalvi marini) utilizzano i produttori primari (piante o alghe), i consumatori secondari (carnivori) utilizzano i primari e, alla morte di tutti questi, la materia organica di cui sono costituiti viene demolita dai decompositori (insetti e batteri), liberando molecole inorganiche che rientrano in circolo a livello dei produttori primari<sup>60</sup>. L'ecosistema viene comunemente individuato in un 'ambiente' più piccolo nelle dimensioni rispetto al più generale concetto di 'ambiente'<sup>61</sup>.

Stesso ordine di considerazione è possibile svolgere in ordine all'inquadramento della biodiversità. Invero, per quest'ultima può essere richiamata la convenzione di Rio (5 giugno 1992) che definisce la diversità biologica come «la variabilità degli organismi viventi di ogni origine, compresi inter alia gli ecosistemi terrestri, marini ed altri ecosistemi acquatici, ed i complessi ecologici di cui fanno parte; ciò include la diversità nell'ambito delle specie, e tra le specie degli ecosistemi»; difficilmente una tale formula risponde ai requisiti di necessaria chiarezza e precisione richiesti da qualunque disposizione di legge.

Con riferimento all'attivazione degli strumenti penali – funzionali a dare esecuzione alle norme costituzionali nel caso di violazioni penalmente stabilite – la previsione di «una compromissione o un deterioramento significativo» (...) di un ecosistema, della biodiversità...della flora o della fauna», significa affidare la realizzazione del reato – e quindi

---

<sup>58</sup> P. MOLINO, *Relazione Corte di Cassazione - Ufficio del Massimario - Settore penale* - Rel. n. III/04/2015, Roma, 29 maggio 2015, p. 30, in <http://www.cortedicassazione.it>, p. 6-7.

<sup>59</sup> L. SALVEMINI, *I principi di diritto dell'ambiente*, Torino, 2019, p. 3; per ulteriori approfondimenti, nell'ambito di una vasta letteratura cfr. T.M. SMITH-R.L. SMITH, *Elementi di ecologia*<sup>9</sup>, ed. it., Milano 2017, p. 4

<sup>60</sup> G.A. PAGNONI, *La definizione di ambiente*, (3 marzo 2020), in <http://www.ilnaturalista.it>.

<sup>61</sup> In <http://www.ecoage.it/ecosistema>.

la pena – a formule tanto onnicomprensive quanto concretamente vaghe e dai contenuti indefinibili»<sup>62</sup>.

Nel concetto di ambiente – per le caratteristiche in precedenza evidenziate – è possibile far rientrare non solo la flora ma anche la fauna e, pertanto, il legislatore poteva utilizzare solo il termine ‘ambiente’, evitando i fondati rischi avanzati dalla dottrina quando sostiene: «Nel caso dell’ambiente in costituzione, si vuole non solo modificare una norma posta tra i principi fondamentali (l’art.9) ma si vuole farlo con una formula poco comprensibile. Infatti, la tutela varrebbe per l’ambiente, l’ecosistema e la biodiversità e financo per il rispetto degli animali, le cui forme di regolazione dovranno essere previste dalla legge. Voglio vedere quando la Corte costituzionale sarà chiamata a pronunciarsi sull’eventuale vizio di costituzionalità di leggi che violano “l’ecosistema” e la “biodiversità”. Si dovrà rivolgere a un *expertise* per farsi dire il senso e il significato di queste formule. Il rischio di confusione e conflittualità costituzionale è dato, inoltre, dalla presenza in costituzione, all’art. 117, dell’ambiente e delle biodiversità (al plurale), la cui tutela per via legislativa è affidata in via esclusiva allo Stato»<sup>63</sup>.

#### **7.- La costituzionalizzazione dell’ambiente: l’accoglimento della concezione antropocentrica e i possibili effetti sul diritto penale.**

Nel modificare l’art. 9 della Costituzione la l. n. 1/2022 utilizza la locuzione «anche nell’interesse delle future generazioni»; e, dunque, il fondamento della tutela dell’ambiente va rinvenuto ‘anche’ nella salvaguardia degli interessi rappresentati dalle giovani o prossime generazioni.

Con tale locuzione il legislatore prende posizione rispetto alla nota bipartizione tra antropocentrismo ed ecocentrismo. Il favore verso una concezione antropocentrica dell’ambiente non è privo di rilievo proprio sul piano della predisposizione di strumenti sanzionatori a protezione delle matrici ambientali.

In via di mera schematizzazione va ricordato che l’ambiente può essere analizzato da due diverse angolazioni: una antropocentrica, l’altra ecocentrica.

La prima concepisce l’uomo come un «prius rispetto alla natura, come essere superiore dotato di ragione chiamato a dominare e appropriarsi della natura che deve servire come mezzo per il soddisfacimento dei suoi bisogni, come ‘risorsa’ di produzione, di consumo e di riproduzione della specie umana»<sup>64</sup>.

In tutt’altra ottica si orienta la diversa impostazione c.d. ecocentrica, che critica la riduzione utilitaristica dell’ambiente a semplice risorsa dell’uomo e propone «una nuova visione dell’ambiente come valore autonomo della ‘natura’ stessa. Il rapporto tra uomo e natura viene

---

<sup>62</sup> L. STORTONI, *Il difficile equilibrio tra supremazia della legge e prevedibilità della giurisprudenza*, in A. CADOPPI, (a cura di), *Cassazione e legalità penale*, Roma, 2017, p. 124.

<sup>63</sup> T. E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale*, cit., p. 3.

<sup>64</sup> J. LUTHER, *Antropocentrismo ed ecocentrismo nel diritto dell’ambiente in Germania e in Italia*, in *Pol. dir.* 1989, 4, p. 675.



considerato come un sistema o una dialettica naturale ... l'uomo non deve appropriarsi della natura come mero oggetto, ma deve ritrovare un suo posto organico in una comunità pacifica con la natura»<sup>65</sup>.

La distinzione tra antropocentrismo ed ecocentrismo ha radici profonde. La prima risale alla lunga tradizione sia della teologia ebraico-cristiana sia della filosofia dell'illuminismo classico. Infatti, lo stesso rapporto tra uomo e natura viene considerato un rapporto tra soggetto ed oggetto, definito artificialmente dall'uomo. La legge che regola e definisce questo rapporto è la legge positiva fatta dall'uomo alla quale corrisponde un'etica della libertà.

La seconda, viceversa, corrisponde per lo più ad una concezione totalista ed organicista della società e si radica sia nella filosofia classica del romanticismo, sia in una nuova etica critica, rispecchiandosi più nella nozione di natura che non in quella di ambiente<sup>66</sup>.

La visione antropocentrica – senza con questo svilire l'impostazione ecocentrica – nel momento in cui valorizza l'uomo nel giusto rispetto delle altre entità che formano l'ambiente, appare, ad un primo esame, più rispondente alle considerazioni svolte sulla valenza costituzionale dell'ambiente già prima dell'esplicito riconoscimento avvenuto con la legge n. 1/2022. Dal dato normativo si faceva discendere, in passato, la 'strumentalità' dell'ambiente rispetto allo sviluppo bio-psichico della persona umana. Del resto, una conferma si ricava dalle chiare interazioni tra aggressioni all'ambiente e danni alla persona umana; di modo che tutelare l'ambiente significa salvaguardare le condizioni per un *habitat* salubre e tutto ciò si ripercuote sulle condizioni esistenziali della persona.

Va da sé che qualunque strategia funzionale a salvaguardare l'ambiente va impostata in termini relazionali, di contemperamento degli interessi in gioco: sviluppo dell'umanità e mantenimento delle condizioni per tale crescita. Il tutto va inquadrato in una logica di equilibrio tra i fattori della produzione e le condizioni fisiche, chimiche e biologiche, che esercitano una determinata influenza sulla salute ed il benessere dell'individuo.

Sul piano del diritto penale, l'impostazione antropocentrica consente di ancorare momenti di restrizione della libertà del singolo in quanto la previsione, prima, e l'esecuzione, poi, della sanzione penale – per comportamenti dannosi o pericolosi contro l'ambiente – si giustifica perché la tutela è finalizzata a proteggere le condizioni necessarie per lo sviluppo della persona umana.

In altri termini: l'intervento penale si giustifica, riprendendo la ben nota impostazione di Franco Bricola, soltanto in presenza della violazione di un bene, che, se pure di non pari grado rispetto al valore (libertà personale) sacrificato, sia almeno dotato di rilievo costituzionale<sup>67</sup>. In altri termini, l'illecito penale può concretarsi esclusivamente in una *significativa* lesione di un valore costituzionalmente rilevante.

---

<sup>65</sup> *Ibidem*.

<sup>66</sup> J. LUTHER, *Antropocentrismo ed ecocentrismo*, cit., p. 676.

<sup>67</sup> F. BRICOLA, *Teoria generale del reato*, in *Nss. Dig. It.*, Torino 1974, XIX, pp. 15-16.

La rilevanza costituzionale del bene giuridico da tutelare viene precisata nel senso che essa va intesa non come «*non antitetività* del bene rispetto alla Costituzione, bensì assunzione del medesimo tra i valori esplicitamente o implicitamente garantiti dalla Carta costituzionale»<sup>68</sup>. Di modo che quanto più è alto il livello che il bene occupa all'interno della scala dei valori recepiti dalla Costituzione, tanto più si giustifica l'inflizione di pena per quei comportamenti connotati da dannosità sociale. All'opposto, quanto più il livello del bene scende nella tavola dei valori, tanto più l'intervento penale deve colorarsi di *extrema ratio*<sup>69</sup>. A tali impostazioni e, dunque alle concezioni giuridico-costituzionali, va assegnato il merito di «aver aperto la strada alla fondazione costituzionale dei *contenuti* del diritto penale»<sup>70</sup>.

In conclusione, rilevanza costituzionale (sia essa implicita o esplicita) e finalizzazione della tutela – si ribadisce – giustifica ancora di più l'azione di contrasto del legislatore ordinario. L'inserimento dell'ambiente all'interno della Costituzione 'impegna' – più che in passato – il legislatore ad interventi funzionali alla tutela di un bene (i.e. di un 'valore') di massima rilevanza.

### **8.- Il significato promozionale e pedagogico della costituzionalizzazione dell'ambiente: un contributo all'effettività della risposta statale?**

Alla l. n. 1/2022 come anticipato in apertura non può essere assegnata una portata rivoluzionaria perché la valenza costituzionale dell'ambiente era stata in precedenza riconosciuta attraverso un'interpretazione teleologicamente orientata ai valori costituzionali. Seppure implicitamente l'ambiente aveva, pertanto, una sua collocazione già all'interno della Costituzione.

Allo stesso modo, però, come abbiamo dimostrato dall'esplicito riconoscimento dell'ambiente nel contesto costituzionale possono derivare positive conseguenze anche in ambito penalistico. Una diretta conseguenza della costituzionalizzazione dell'ambiente va rinvenuta, è stato sottolineato, nel «significato promozionale e altamente pedagogico che serve a sollecitare l'impegno condiviso alla salvaguardia dell'ambiente, unica àncora di salvataggio del domani»<sup>71</sup>.

L'esplicito inserimento dell'ambiente nella Costituzione potrebbe spiegare una funzione non dissimile da quella svolta dalla codificazione degli ecodeiitti operata dalla l. n. 68/2015.

La collocazione dei delitti concernenti l'ambiente nel contesto del codice penale può anche essere letta come un segnale di inversione di quel processo, vigorosamente corrosivo, di decodificazione da cui sono derivati meccanismi di bagatellizzazione dell'illecito penale<sup>72</sup>. La

<sup>68</sup> F. BRICOLA, *op. loc. ult. cit.*

<sup>69</sup> G. FIANDACA, *Il "bene giuridico" come problema teorico e come criterio di politica criminale*, in G. MARINUCCI-E. DOLCINI, *Diritto penale in trasformazione*, Milano 1985, p. 173.

<sup>70</sup> F. PALAZZO, *I confini della tutela penale: selezione di beni e criteri di criminalizzazione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.* 1992, p. 98.

<sup>71</sup> I.A. NICOTRA, *L'ingresso*, cit., pp. 3 e 4.

<sup>72</sup> Più in generale sugli effetti della codificazione degli ecodeiitti cfr. M. TELESCA, *La tutela penale dell'ambiente*, cit., p. 41 ss. e riferimenti bibliografici ivi richiamati.

sistemazione degli illeciti in materia di ambiente all'interno del codice penale ha comportato un potenziamento del significato simbolico che il codice penale è naturalmente in grado di sprigionare, nella misura in cui valorizza la tutela di beni giuridici di più recente emersione<sup>73</sup>. La collocazione dei reati in materia di ambiente all'interno del codice ha, inoltre, effetti positivi di tipo politico-criminale<sup>74</sup>. Una conseguenza immediata, certamente positiva, si coglie sul piano generalpreventivo, venendo, in tal modo, corretta l'immagine alterata secondo cui i reati ambientali sarebbero degli illeciti minori e non veri e propri delitti, riprovevoli nella stessa misura delle lesioni, del furto o della truffa. L'inserimento delle ipotesi delittuose all'interno del codice penale, è stato altresì segnalato, oltre a contribuire al perseguimento di due diversi obiettivi: quello di 'mettere in vetrina' il bene giuridico ambiente e quello di consolidare nella coscienza sociale la consapevolezza del disvalore insito nelle aggressioni a esso arrecate, con il risultato di favorire la penetrazione dei principi di garanzia nel diritto penale ambientale, evita la creazione di un sottosistema resiliente a recepire i canoni penalistici classici. Dunque, l'inclusione nella sistematica codicistica e la valorizzazione delle matrici ambientali, in funzione della persona umana, trasmettono un chiaro messaggio alla collettività; ovvero che all'ambiente è stato «assegnato un peso significativo»<sup>75</sup> tale da meritare uno specifico titolo del codice penale.

Non diversamente si verifica con l'inserimento dell'ambiente nella Costituzione che potrebbe generare una 'spinta' verso una più incisiva protezione del bene.

Difficile poter presumere se dall'esplicita inclusione dell'ambiente scaturiranno effetti sul piano dell'effettività della tutela penalistica; seri dubbi nutriamo in proposito perché (rifacendoci alle passate esperienze) la questione non è rappresentata dalla 'qualifica' costituzionale del bene ambiente quanto dalla reale volontà – e dalla stessa capacità di formulare fattispecie incriminatrici di pronta applicabilità – del legislatore di anteporre 'i fatti' alle 'grida' di manzoniana memoria.

**Abstract.** - La recente legge n. 1/2022 ha inserito, espressamente, l'ambiente nella Costituzione attraverso la modifica degli articoli 9 e 41. Ora al di là delle modalità di revisione costituzionale delle norme dedicate ai 'Principi fondamentali' (artt. 1-12) - che più di un'obiezione ha sollevato nell'ambito della dottrina pubblicistica - non c'è dubbio che l'assunzione esplicita dell'ambiente tra i 'valori costituzionali' ha dirette ricadute sul terreno del diritto penale. Il

---

<sup>73</sup> G.A. DE FRANCESCO, *Il principio della personalità della responsabilità penale nel quadro delle scelte di criminalizzazione. Suggestioni teleologiche ed esigenze politico-criminali nella ricostruzione dei presupposti costituzionali di "riconoscibilità" dell'illecito penale*, in Riv. it. dir. proc. pen. 1996, p. 72.

<sup>74</sup> Sulla codificazione come superamento della carenza di legittimazione ed effettività che accompagna il precetto normativo, con evidenti ricadute sul piano del 'prestigio' e dell' 'efficacia pedagogica', cfr. le risalenti ma tuttora attuali considerazioni svolte da C. PERAZZI, *La riforma dei reati contro il patrimonio e l'economia*, in AA.VV., *Verso un nuovo codice penale. Itinerari - Problemi - Prospettive*, Milano 1993, p. 350 ss.; evidenza i significati «simbolici e pedagogici» della codificazione D. PULITANÒ, *La formulazione delle fattispecie di reato: oggetti e tecniche*, in AA.VV., *Beni e tecniche della tutela penale. Materiali per la riforma del codice*, Milano 1987, p. 38.

<sup>75</sup> A. CADOPPI-P. VENEZIANI, *Elementi di diritto penale. Parte speciale*<sup>6</sup>, Padova, 2019, p. 216.

presente saggio pone in evidenza alcuni aspetti positivi: a) l'accoglimento della concezione antropocentrica, che assume particolare importanza sulle finalità dell'intervento punitivo in presenza di comportamenti contro l'ambiente; b) il significato promozionale e pedagogico che discende dalla costituzionalizzazione dell'ambiente; c) le precise ricadute sul rapporto tra beni e tecniche della tutela penale. In altre parole, l'inserimento dell'ambiente nella Costituzione (in verità già in passato riconosciuto dalla giurisprudenza e dalla dottrina attraverso la valorizzazione dell'ambiente salubre come presupposto dell'affermazione fisica-psichica della persona umana) non rappresenta il rimedio definitivo per la salvaguardia delle matrici ambientali ma apporta chiare indicazioni anche per il legislatore ordinario nell'attivazione di strategie di contrasto.

The environment in the Constitution was expressly stated in recent Italian Law No. 1/2022 through the amendment of Articles 9 and 41. However, beyond the constitutional revision of the norms dedicated to the 'Fundamental Principles' (Articles 1-12) - which has raised more than one objection within the publicist doctrine - there is no doubt that the explicit assumption of the environment among the 'constitutional values' has direct repercussions on the terrain of criminal law. This essay underlines a number of positive aspects: a) the acceptance of the anthropocentric conception, which takes on particular importance with regard to the purposes of punitive intervention in the presence of conduct against the environment; b) the promotional and pedagogical significance deriving from the constitutionalisation of the environment; c) the precise repercussions on the relationship between goods and criminal protection techniques. In other words, the inclusion of the environment in the Constitution (in reality, it had already been acknowledged in the past by jurisprudence and doctrine through the enhancement of the healthy environment as a prerequisite for the physical-psychic affirmation of the individual) does not represent the definitive remedy for the protection of environmental matrices, however, it does provide clear indications for the ordinary legislator in the implementation of counter strategies.