LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MEDIO AMBIENTE TRAS LA REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 9 Y 41 DE LA CONSTITUCIÓN ITALIANA

Por

BRUNA PELLICANÒ
Contratada predoctoral
Universidad de Messina (Italia)

bruna.pellicano@studenti.unime.it

Revista General de Derecho Constitucional 42 (2025)

RESUMEN: La presente contribución ofrece un analisis jurídico sobre la protección constitucional del medioambiente en relacion con la reciente reforma de los artículos 9 y 41 de la Constitución italiana, modificados por la Ley Constitucional de 11 de febrero de 2022, n. 1. El legislador, mediante una narrativa sin precedentes,ha pretendido la inclusión, de manera explícita de acciiones para la defensa del medio ambiente, de la biodiversidad y de los ecosistemas. Destaca el interés en la protección de las generaciones futuras y animales en el catálogo de los principios fundamentales de la Constitución .Finalmente, se estudia la importancia del tema medioambiental respecto a la iniciativa económica prevista por el art. 41 de la Constitución.

PALABRAS CLAVE: reforma constitucional, medio ambiente, biodiversidad, ecosistemas, animales.

SUMARIO: I. LA LEY CONSTITUCIONAL 1/2022; II. MODIFICACIÓN DEL ART. 9 DE LA CONSTITUCIÓN; III. MODIFICACIÓN DEL ART. 41 DE LA CONSTITUCIÓN; IV. CONCLUSIONES.

CONSTITUTIONAL PROTECTION OF THE ENVIRONMENT FOLLOWING THE REFORM OF ARTICLES 9 AND 41 OF THE ITALIAN CONSTITUTION

ABSTRACT: This paper aims to analyse the constitutional protection of the environment in the light of the recent reform of Articles 9 and 41 of the Constitution, as amended by Constitutional Law no. 1 of 11 February 2022. This reform has certainly had the merit of including, in an explicit form, the protection of the environment, biodiversity and ecosystems, also in the interest of future generations, as well as the protection of animals within the catalogue of fundamental principles of the Italian Constitution; as well as emphasising the importance of the environmental issue with respect to economic initiative as provided for in Article 41 of the Constitution.

KEYWORDS: constitutional reform, environment, biodiversity, ecosystems, animals.

SUMMARY: I. CONSTITUTIONAL LAW 1/2022; II. AMENDMENT OF ART. 9 OF THE CONSTITUTION; III. AMENDMENT OF ART. 41 OF THE CONSTITUTION; IV. CONCLUSIONS.

I. LA LEY CONSTITUCIONAL 1/2022

En el presente trabajo se analiza la modificacion de los artículos 9 y 41 de la Constitución italiana como consecuencia de la la Ley Constitucional de 11 de febrero de 2022, n. 1, publicada en el Boletín oficial n.44 de 22 de febrero de 2022 y con entrada en vigor el 9 de marzo de 2022, tras el periodo de *vacatio legis* .

Con el fin de comprender el alcance de esta modificación es necesario mencionar, con carácter preliminar, lo previsto en el art. 138 de la Constitución, que regula la revisión de la Constitución y el procedimiento de formación de otras leyes constitucionales. En particular, el primer párrafo dispone que: «*Las leyes de revisión de la Constitución y demás leyes constitucionales serán adoptadas por cada una de las Cámaras en dos votaciones sucesivas con un intervalo entre ellas de al menos tres meses, y se aprobarán por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara en la segunda votación*»[1]. Se trata, pues, de un procedimiento agravado que requiere una amplia mayoría del Parlamento. Además, el intervalo de tiempo entre las dos votaciones sucesivas busca incentivar una reflexión profunda y generar un diálogo profundo entre las dos Cámaras, visto el papel fundamental que tiene la Constitución en el ordenamiento italiano.

Para comprender los cambios realizados a través de la Ley Constitucional n. 1/2022, es necesario analizar brevemente los tres artículos que la componen. En primer lugar, con el art. 1[2] de la mencionada Ley Constitucional se introduce un nuevo párrafo en el art. 9 de la Constitución (párrafo tercero), por el que se reconoce, dentro de los principios fundamentales enunciados en la Constitución italiana, la protección del medio ambiente, de la biodiversidad y de los ecosistemas, también en interés de las generaciones futuras y de la protección de los animales. En segundo lugar, por el art. 2[3] se produce la modificación del art. 41 de la Constitución, relativo al ejercicio de la iniciativa económica privada; por un lado, proveyendo, en el párrafo segundo, que la iniciativa económica privada no pueda desarrollarse, entre otros límites ya previstos, si supone un “perjuicio a la salud” y "*al medio ambiente*", y, por otro, añadiendo, en el párrafo tercero del mismo artículo a los ya mencionados “*fines sociales*”, también los fines “*medioambientales*", a

[1] Traducción oficial: Constitución de la República Italiana, Costituzione italiana, Edizione in lingua spagnola, Senato della Repubblica.

[2] Art. 1: «*Al final del artículo 9 de la Constitución se añadirá el siguiente párrafo: 'Protege el medio ambiente, la biodiversidad y los ecosistemas, también en interés de las generaciones futuras. La ley estatal regulará las formas y medios de protección de los animales*» (traducción no oficial).

[3] Artículo 2: «*El artículo 41 de la Constitución queda modificado como sigue: a) en el párrafo segundo, después de la palabra "daños" se insertan las palabras siguientes: "a la salud, al medio ambiente,"; b) en el párrafo tercero, se añaden, al final, las palabras siguientes: "y medioambientales*"» (traducción no oficial).

los que debe dirigirse y coordinarse la actividad económica pública y privada. Por último, con el art. 3[4] de la Ley Constitucional 1/2022 se introdujo una cláusula de salvaguardia relativa a la aplicación del principio de protección de los animales a las Regiones con estatuto especial y a las Provincias autónomas de Trento y Bolzano, que analizaremos más a fondo seguidamente.

Puede afirmarse con absoluta rotundidad que, a través de la reforma constitucional 1/2022, se ha producido una positivización del derecho constitucional vigente, a favor del medio ambiente en el marco de una Constitución constituida en un momento histórico donde la conciencia social y política hacia las temáticas medioambientales no podía categorizarse, en términos divulgativos, como "madura". No fue hasta la década de los años setenta del pasado siglo, cuando comienzan a producirse los primeros movimientos en el ámbito constitucional en pro de la protección del medio ambiente, que como consecuenciallevó a que se dictaran, a lo largo de los años, diversas resoluciones relevantes en materia de protección del medio ambiente[5]. En efecto, los primeros años 70[6] fueron testigos del desarrollo embrionario de una conciencia medioambiental capaz de remover las conciencias de los individuos. Como consecuencia, las cuestiones medioambientales empezaron a recibir una atención especial, principalmente, entre otros, por parte del Tribunal Constitucional, que se mostró dispuesto a acoger las nuevas demandas de una sociedad en movimiento. Los pronunciamientos emitidos en este periodo inicial tuvieron el mérito de introducir el derecho de todo individuo a un medio ambiente sano y adecuado para garantizar el desarrollo de la persona humana, superando el concepto de mera protección paisajística. El Tribunal Constitucional, a través de un esfuerzo interpretativo, vinculó la previsión del derecho a un medio ambiente sano a las disposiciones combinadas de los artículos 9 y 32 de la Constitución y, por tanto, a la protección del paisaje y al derecho a la salud de que goza todo individuo[7]. Resulta una cuestión innegable el esfuerzo realizado por el

---

[4] Artículo 3: «*La ley del Estado que regula las formas y medios de protección de los animales, a que se refiere el artículo 9 de la Constitución, modificada por el artículo 1 de la presente Ley Constitucional, se aplicará a las Regiones de Estatuto Especial y a las Provincias Autónomas de Trento y Bolzano dentro de los límites de las competencias legislativas que les atribuyen sus respectivos estatutos. La presente Ley Constitucional, que llevará el sello del Estado, se incluirá en el Compendio Oficial de Actos Legislativos de la República Italiana*» (traducción no oficial).

[5] Por ejemplo: Tribunal Constitucional, Sent., n. 239/1982; Tribunal Constitucional, Sent., n. 167/1987; Tribunal Constitucional, Sent., n. 113/2018; Tribunal Constitucional, Sent., n. 246/2013; Tribunal Constitucional, Sent., n. 145/2013.

[6] Para un análisis evolutivo detallado, MARAZZITA G., *La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione anche nel rapporto fra Stato e Regioni,* in *Istituzioni del Federalismo*, n. 4,2022, pp. 875 - 898; MONTALDO R., *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in federalismi.it, n. 13,2022, pp. 187 - 212.

[7] Tribunal Constitucional, Sent., n. 367 /2007, según el cual es el aspecto del territorio un valor constitucional, «*es, además, un valor "primario" [...] y también un valor "absoluto", si tenemos en*

Tribunal Constitucional en la elaboración de un derecho, no previsto expresamente en el ordenamiento jurídico pero, presente en la conciencia de todos. Por todo ello, esta reciente reforma constitucional ha tenido sin duda el mérito de conferir a la protección del medio ambiente las connotaciones de estabilidad y solidez que solo una referencia normativa textual puede conceder, consolidando en enunciados positivos los enfoques jurisprudenciales considerados que, ahora sí, son compartidos en la conciencia colectiva[8]. De hecho, la reforma pone en práctica orientaciones de protección que ya habían sido apuntadas por el propio Tribunal Constitucional italiano. Estas fueron las razones que llevaron a la doctrina a hablar de un verdadero derecho constitucional al medio ambiente de carácter jurisprudencial[9].

Por lo tanto, lograr y mantener un entorno saludable era uno de los medios necesarios para permitir el bienestar de los individuos que forman parte de la comunidad. Además, la protección del medio ambiente había sido objeto de una notable elaboración jurisprudencial, basada en el conjunto de los artículos 9 y 32 de la Constitución y, por tanto, de una interpretación que hacía derivar la protección del medio ambiente de la previsión de la protección del paisaje (prevista en el art. 9) y de la protección de la salud (art. 32)[10], leídos conjuntamente con los artículos 2 y 3, segundo párrafo de la

---

cuenta que el paisaje indica esencialmente el medio ambiente (sent. 641/1987). El objeto protegido no es el concepto abstracto de «belleza natural», sino el conjunto de cosas, bienes materiales, o sus composiciones, que tienen valor paisajístico» (traducción no oficial).; Tribunal Constitucional, Sent. 22/05/1987, n. 183, Sent., 28/05/1987, n. 210: «*Hay que reconocer el esfuerzo que se está realizando para dar un reconocimiento específico a la protección del medio ambiente como derecho fundamental de la persona e interés fundamental de la colectividad y para crear instituciones jurídicas para su protección. Es decir, se tiende a una concepción unitaria del bien ambiental que incluye todos los recursos naturales y culturales. Comprende la preservación, gestión racional y mejora de las condiciones naturales (aire, agua, suelo y territorio en todos sus componentes), la existencia y preservación de los patrimonios genéticos terrestres y marinos, de todas las especies animales y vegetales que lo habitan en su estado natural y, en definitiva, la persona humana en todas sus extrínsecas. De ahí la represión del daño ambiental, es decir, el causado por cualquier actividad voluntaria o negligente, a la persona, animales, plantas y recursos naturales (agua, aire, suelo, mar), que constituye una ofensa al derecho de todo ciudadano individual y colectivamente. Se trata de valores que en esencia la Constitución prevé y garantiza (artículos 9 y 32 de la Constitución), a la luz de los cuales, las disposiciones necesitan una interpretación cada vez más moderna*» (traducción no oficial); Tribunal Constitucional, Sent., n. 151/1986, Sent. n. 239/1982, Sent. n. 247/1974.

[8] CECCHETTI M., *La disciplina sostanziale della tutela dell'ambiente nella Carta repubblicana: spunti per un'analisi della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, en Istituzioni del federalismo, n. 4, 2022, p. 799.

[9] GJOMARKAJ M., *Alcuni spunti di riflessione sui recenti interventi normativi in materia di benessere e tutela degli animali*, in *Diritto agroalimentare*, n. 3,2022, p. 534.

[10] MONTALDO R., *La tutela costituzionale… cit,* pp. 187 - 212; Tribunal Constitutional., Sent., n. 210/1987: «*Debe reconocerse el esfuerzo en curso para dar un reconocimiento específico a la protección del medio ambiente como derecho fundamental de la persona e interés fundamental de la colectividad y para crear instituciones jurídicas para su tutela. En otras palabras, se tiende a una concepción unitaria del bien jurídico ambiental que incluye todos los recursos naturales y culturales»* y de nuevo *«Se trata de valores que en esencia la Constitución prevé y garantiza*

Constitución que se refieren, respectivamente, a los derechos inviolables del hombre y al principio de igualdad sustancial. Así pues, el concepto de protección del medio ambiente a nivel constitucional se basaba, más que nada, en una concepción antropocéntrica que situaba al hombre en el centro del sistema[11]. Así, desde el punto de vista jurisprudencial, el medio ambiente no se calificaba como objeto de un derecho fundamental, sino como *"valor constitucional primario"*[12], y la protección del medio ambiente empezaba a asumir la naturaleza de valor transversal *«adecuado para afectar también a materias de competencia de otras entidades en forma de normas mínimas de protección»*[13].

Esta reforma, que nace de proyectos de ley exclusivamente de iniciativa parlamentaria[14], ha colmado una importante laguna, a la vista de la ausencia de referencias sustantivas explícitas a la protección del medio ambiente en la Constitución italiana antes de 2022[15]. Ciertamente, la protección constitucional del medio ambiente nunca ha estado completamente ausente en el ordenamiento italiano. Sin embargo, se percibía la falta de una regulación sustantiva explícita ya que la única referencia expresa que se podía encontrar, hasta ahora, en el texto de la Constitución italiana, sobre un reconocimiento meramente formal de la protección del medio ambiente y del ecosistema, se introdujo en 2001 mediante la Ley Constitucional n. 3, con la reforma del Título V, relativa al reparto de competencias legislativas Estado - Regiones. En particular, la referencia se encuentra en el art. 117 párrafo segundo, lett. s) de la Constitución, que establece el catálogo de materias de competencia exclusiva del Estado, que dice: *«s) protección del medio ambiente, del ecosistema y del patrimonio cultural»*[16]; y en el párrafo tercero del mismo artículo, relativo a las materias de legislación concurrente Estado - Regiones sobre la *«valorización de los bienes culturales y medioambientales y*

(artículos 9 y 32 de la Constitución), a la luz de los cuales, las normas necesitan una interpretación cada vez más moderna» (traducción no oficial).

[11] CHIOLA G., *La Costituzione ambientale in Italia: un tentativo di costituzionalizzare il diritto della natura oppure un problematico rafforzamento dei riconoscimenti esistenti?,* en Nomos, Le attualità del diritto, n. 2, 2022, pp. 1 - 16.

[12] Cass. civ., Sez. III, 03/02/1998, n. 1087 «*En el ordenamiento jurídico italiano, la tutela del medio ambiente, bien que se eleva a valor primario y absoluto, viene impuesta por los preceptos constitucionales recogidos en los artículos 2, 3, 9, 32, 41 y 42 de la Constitución italiana» (*traducción no oficial*)*; Tribunal Constitutional, Sent., 13/12/2017, n. 260: «*En efecto, el bien jurídico ambiental está relacionado con un interés público de valor constitucional primario (sentencia n. 151 de 1986) y absoluto (sentencia n. 617 de 1987)»* (traducción no oficial).

[13] Tribunal Constitutional, Sent., n. 7/2019 (traducción no oficial).

[14] GRASSO G., *La revisione costituzionale degli articoli 9 e 41: cosa cambia per il diritto costituzionale dell'ambiente?*, en La riforma degli artt. 9 e 41 della costituzione e le sue implicazioni: un primo confronto, atti del seminario svoltosi a Cuneo il 29 aprile 2022, a cura di, Luca Imarisio, Giorgio Sobrino, pp. 31 - 42

[15] CECCHETTI M.*, La disciplina sostanziale…cit.*, pp. 797 - 820.

[16] Traducción oficial: Constitución de la República Italiana, Costituzione italiana, Edizione in lingua spagnola, Senato della Repubblica.

promoción y organización de actividades culturales»[17]. Así pues, a excepción de esta mera referencia textual, podemos afirmar que antes de la reforma constitucional aquí analizada no había ninguna referencia explícita a la protección del medio ambiente en la Constitución italiana. De este modo, a través el reparto de competencias entre Estado y Regiones[18] se reservaba a la competencia estatal la tarea de fijar las normas mínimas de tutela[19] que actuaban como límite a la regulación que las Regiones habrían dictado en otras materias de su competencia no pudiendo, estas, en modo alguno, derogar o empeorar el nivel de protección del medio ambiente determinado por el Estado, mientras sí se les permitía aumentar los niveles de protección del medio ambiente[20], pudiendo derogar sólo *in melius*[21].

---

[17] Traducción oficial: Constitución de la República Italiana, Costituzione italiana, Edizione in lingua spagnola, Senato della Repubblica.

[18] MARAZZITA G., *La riforma degli articoli…cit.,* pp. 875 - 898.

[19] Tribunal constitucional., Sent., n. 210/2016,: «*este Tribunal, ya en la sentencia n. 407 de 2002, sostuvo que la protección del medio ambiente no puede identificarse con una materia en sentido estricto, sino que debe entenderse como un valor constitucionalmente protegido, integrando una suerte de "materia transversal". Es precisamente el carácter transversal de la materia lo que implica la existencia de "diversas competencias que bien pueden ser autonómicas", de modo que al Estado solo le estaría reservada "la potestad de establecer normas uniformes de protección en todo el territorio nacional, sin excluir, no obstante, en este sector la competencia autonómica para atender a intereses funcionalmente conectados con los propiamente ambientales" (sentencia n. 407 de 2002)*» (traducción no oficial).

[20] Tribunal Constitucional, Sent, n. 300/2013: «*La jurisprudencia constitucional es constante en afirmar que la "protección del medio ambiente" entra dentro de las competencias legislativas exclusivas del Estado y que, por tanto, las disposiciones legislativas estatales adoptadas en este ámbito actúan como límite a las regulaciones que las Regiones, incluidas las que cuentan con un estatuto especial, dictan en los ámbitos de su competencia, permitiéndose solo eventualmente incrementar los niveles de protección ambiental, sin comprometer, no obstante, el equilibrio entre necesidades contrapuestas expresamente identificadas por la norma estatal (sentencias n. 145 y n. 58 de 2013, n. 66 de 2012, n. 225 de 2009)»* (traducción no oficial); Tribunal Constitucional, Sent., n. 7/2019,: «*La transversalidad de la materia, y por tanto su potencialidad de extenderse también en el ámbito de las competencias reconocidas a las Regiones, se mantiene, de hecho, sin perjuicio de la facultad de estas últimas de adoptar, en el ejercicio de sus competencias legislativas, normas de protección más elevadas*» (traducción no oficial); Tribunal Constitucional., Sent., 10/04/2020, n. 63; Tribunal Constitucional., Sent, n. 88 /2020, «*Es constante también la afirmación según la cual, en materia ambiental, se reserva al Estado la potestad de establecer niveles uniformes de protección en todo el territorio nacional, sin perjuicio de la competencia de las Regiones para atender intereses funcionalmente conectados con los propiamente ambientales (ex plurimis, sentencias n. 129 de 2019, n. 215, n. 151 y n. 150 de 2018, n. 85 de 2017, n. 180, n. 149 y n. 58 de 2015, n. 67 de 2014, n. 314, n. 249, n. 225 y n. 164 de 2009, n. 437 y n. 62 de 2008, n. 378 de 2007 y n. 536 de 2002). En relación con estas intervenciones, el Tribunal declaró que el hecho de que la materia "protección del medio ambiente [y] del ecosistema" sea una de las que son competencia exclusiva del Estado "no implica que las normas estatales limiten en cualquier caso la autonomía de las Regiones, ya que el carácter transversal de la materia, y por tanto su potencialidad de extenderse también al ámbito de las competencias regionales, no afecta al derecho de las Regiones a adoptar, en el ejercicio de sus competencias legislativas, normas de protección más estrictas" (ex plurimis, sentencias n. 7 de 2019, n. 215 de 2018, n. 77 de 2017, n. 58 de 2015, n. 278 de 2012, n. 30 de 2009, n. 104 de 2008, n. 246 de 2006 y n. 407 de 2002)*» (traducción no oficial).

[21] VALASTRO A., *La tutela degli animali nella Costituzione italiana*, in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto*, n. 2,2022, p. 271; Tribunal Constitucional, n. 21/2021: «*La jurisprudencia de este*

Sin embargo, esta regla general no está exenta de excepciones en la medida en que la «protección del medio ambiente» se considera desde hace tiempo una materia «transversal»[22]. De este modo, el legislador estatal está legitimado 'transversalmente' para invadir ámbitos materiales abstractamente referidos a la competencia legislativa concurrente o residual de las Regiones. En consecuencia, la competencia autonómica quedaría paralizada siempre que el objeto de la norma recayera 'en el medio ambiente como bien unitario'[23]. Es el caso, por ejemplo, de la caza[24] o de los espacios protegidos.

En conclusión, aunque a lo largo de los años el medio ambiente se ha añadido silenciosamente al conjunto de los valores protegidos por el ordenamiento jurídico italiano, la reforma constitucional n. 1/2022 no puede considerarse superflua, pues ha

---

Tribunal, además, es constante en afirmar que la ubicación de la materia "protección del medio ambiente y del ecosistema" entre las de competencia exclusiva del Estado no implica que la normativa estatal constriña en ningún caso la autonomía de las Regiones. "El carácter transversal de la materia y, por tanto, su potencialidad de extenderse incluso dentro del ámbito de las competencias reconocidas a las Regiones, se mantiene, en efecto, sin perjuicio de la facultad de éstas de adoptar, en el ejercicio de sus competencias legislativas, normas de mayor protección (sent. n. 7/2019)"» (traducción no oficial); Tribunal Constitucional, n. 86/2014; n. 244/2012; n. 232/2008.

[22] PIGNATELLI N., *La dimensione ambientale nel più recente contenzioso costituzionale Stato - Regioni: profili processuali e sostanziali*, in *federalismi.it*, n. 23,2022, p. 251, que afirma que la jurisprudencia constitucional ha negado «*la concepción objetivista del medio ambiente como materia en sentido técnico*», calificándolo de «valor» capaz de atravesar una pluralidad de intereses y calificándolo, por tanto, de «materia transversal»; BIFULCO R., *Una rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia di tutela dell'ambiente,* in *Corti supr. e salute*, n. 2,2019, p. 307; CERINI D. - LAMARQUE E.*, La tutela degli animali nel nuovo articolo 9 della Costituzione,* in *Federalismi.it*, n. 24,2023, p. 51: «así, en la doctrina se hablaba de una especie de «desmaterialización» de la protección de la naturaleza»(traducción no oficial); Tribunal Constitucional, Sent., n. 407/2002: «*la evolución legislativa y la jurisprudencia constitucional conducen a excluir que pueda identificarse una 'materia' en sentido técnico, calificable como 'protección del medio ambiente', pues no parece configurable como un ámbito estrictamente circunscrito y delimitado de la competencia estatal, ya que, por el contrario, se inviste y entrecruza indisolublemente con otros intereses y competencias. En particular, es fácil derivar de la jurisprudencia del Tribunal anterior a la nueva formulación del Título V de la Constitución una configuración del medio ambiente como un «valor» constitucionalmente protegido, que, como tal, delinea una suerte de materia «transversal», respecto de la cual se manifiestan distintas competencias, que bien pueden ser autonómicas, correspondiendo al Estado determinaciones que responden a necesidades merecedoras de una regulación uniforme en todo el territorio nacional (cfr, por último, sent. n. 507 y 54 de 2000, 382 de 1999 y 273 de 1998)» y de nuevo la Región podría «adoptar razonablemente, en el marco de sus competencias concurrentes, normas más estrictas, para las empresas con riesgo de accidentes graves, que los límites establecidos por el legislador estatal, precisamente porque pretenden asegurar un mayor nivel de garantías para la población y el territorio afectados*» (traducción no oficial).

[23] BIFULCO R., *Una rassegna della giurisprudenza costituzionale…, cit.*, p. 308; G. VOSA, *La tutela dell'ambiente "bene materiale complesso unitario" fra Stato e autonomie territoriali: appunti per una riflessione*, in *federalismi.it*, n. 19,2017, pp. 2 - 39.

[24] Tribunal Constitucional, Sent., n. 148/2023: «*Sin perjuicio de que las regiones puedan, en el ejercicio de su competencia legislativa residual en materia de caza, elevar los niveles de protección de la fauna ya previstos por la legislación estatal, la disposición censurada, al prever la aprobación íntegra por ley del plan de fauna de la Región del Véneto, no asegura el cumplimiento de las garantías procedimentales impuestas por la ley estatal, constituyendo así "una vulneración de las normas mínimas y uniformes de protección de la fauna establecidas por el legislador estatal en el ejercicio de su competencia exclusiva en la materia, conforme al artículo 117, párrafo segundo, letra s), de la Constitución*" (sent. n. 193/2013)» (traducción no oficial).

introducido un reconocimiento no solo formal sino sobre todo material en materia de medio ambiente, con la previsión expresa de su protección. Esta reforma ha adquirido, pues, una importancia significativa y esto es evidente también desde el punto de vista procedimental, dada la elevada mayoría con la que se aprobó, superior a los dos tercios de los componentes de cada Cámara. Sin duda, esto es una señal importante de que el medio ambiente ha entrado a formar parte de la conciencia común y de que su protección merece ciertamente una atención y un reconocimiento especiales. Como ha señalado Azzariti, «*se trata de superar la visión exclusivamente "antropocéntrica", es decir, el uso del ambiente útil para el individuo o la colectividad, tutelado solo si y en cuanto derecho subjetivo, para conjugar esta visión con la "objetiva", o un ambiente entendido como "bien común" que resulta ser (como ha escrito recientemente el Tribunal Constitucional) "de primordial importancia para la vida social y económica", que hay que preservar como bien en sí, para asegurar el ecosistema a las actuales generaciones y a las futuras*»[25].

II. MODIFICACIÓN DEL ART. 9 DE LA CONSTITUCIÓN

El primer artículo objeto de reforma que se analizará es el artículo 9 de la Constitución. Este artículo se encuentra entre los 12 primeros artículos de la Constitución italiana, es decir, los principios fundamentales de nuestro ordenamiento jurídico. Inicialmente, el artículo 9 constaba de dos párrafos que preveían lo siguiente:

> *«La República promueve el desarrollo de la cultura y la investigación científica y técnica.*
>
> *Salvaguarda el entorno natural y el patrimonio histórico y artístico de la Nación»*[26].

A través del primer párrafo, se pretendía promover el desarrollo de la cultura y de la investigación científica y técnica, mientras que con el segundo se confiaba a la República la tarea de tutelar el paisaje y el patrimonio histórico y artístico de la Nación. El Tribunal Constitucional ha concedido siempre gran importancia al concepto de paisaje, dotándolo de un significado cada vez más amplio. Así, cabe traer a colación el concepto clásico de paisaje ofrecido por Benedetto Croce, quien afirmaba que el paisaje «*no es más que la representación material y visible de la Patria, [...] con los aspectos múltiples y variados*

[25] AZZARITI G., *Appunto per l'audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica del 16 gennaio 2020 - Modifica articolo 9 della Costituzione*, (traducción no oficial).

[26] Traducción oficial: Constitución de la República Italiana, Costituzione italiana, Edizione in lingua spagnola, Senato della Repubblica.

de su suelo, que se han formado y han llegado a nosotros a través de la lenta sucesión de los siglos»[27]*.* El paisaje fue concebido, en un primer momento, como el conjunto de las bellezas naturales del país. Posteriormente, se ha asistido a una ampliación cada vez mayor de su significado y el medio ambiente se ha convertido, cada vez más, en tema central de las resoluciones del Tribunal Constitucional, que ha llegado a calificarlo como "*valor primario y absoluto*"[28]. Posteriormente, con la Ley Constitucional 1/2022, se modificó dicho artículo y, en particular, se añadió un tercer párrafo:

> *«Salvaguarda el medio ambiente, la biodiversidad y los ecosistemas, también en interés de las generaciones futuras. La ley del Estado regula los modos y las formas de protección de los animales»*[29]*.*

Ya desde la primera lectura del nuevo párrafo tercero observamos un dato que merece una atención particular: la fórmula de apertura de esta última, donde entra en escena el verbo "*salvaguardar".* Siguiendo el recorrido lógico-textual de los dos párrafos originales y anteriores, la referencia subjetiva a la que se atribuye la tarea de "*salvaguardar*" prevista en el párrafo en cuestión corresponde a la República. De este modo, se pone de relieve la atribución a una pluralidad de una *"tarea común"* en la protección del medio ambiente, respetando las normas constitucionales contenidas en el Título V de la Parte II de la Carta Constitucional sobre la distribución de competencias normativas y administrativas entre los organismos de la República. La referencia, aunque indirecta, a la República, sirve para caracterizar la acción de protección del medio ambiente como una tarea guiada por el principio de subsidiariedad entendido tanto en sentido horizontal (entre los poderes del Estado) como vertical (entre los distintos niveles de gobierno)[30]. Por lo tanto, la elección de asignar la tarea de protección del medio ambiente a la República y la elección de incluir esta protección entre los doce primeros artículos y, por lo tanto, dentro de los principios fundamentales, hace inequívoca la elección del legislador. En efecto, es evidente que este ha buscado acoger la configuración del interés en la protección del medio ambiente como "*valor constitucional*",

---

[27] Benedetto Croce, 1921, traducción no oficial.

[28] Tribunal Constitutional, Sent., n. 641/1987,: «*El medio ambiente se protege como elemento determinante de la calidad de vida. Su protección no persigue fines naturalistas o estéticos abstractos, sino que expresa la necesidad de un "hábitat" natural en el que el hombre vive y actúa y que es necesario para la comunidad y, por ella, para los ciudadanos, de acuerdo con valores ampliamente sentidos; viene impuesta ante todo por preceptos constitucionales (artículos 9 y 32 de la Constitución), para los que se eleva a valor primario y absoluto*» (traducción no oficial).

[29] Traducción oficial: Constitución de la República Italiana, Costituzione italiana, Edizione in lingua spagnola, Senato della Repubblica.

[30] CONTI G.L., *Costituzione e ambiente: prendere sul serio la legge costituzionale 1/2022*, en Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente, n. 1, 2023, p. 135; Di Salvatore E., *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, en Costituzionalismo.it, n. 1, 2022, p. 4.

es decir, como principio fundamental de carácter objetivo confiado al cuidado de las políticas públicas, evitando el riesgo de una calificación en términos de situación subjetiva, con la consecuencia de que sea objeto de un "*derecho fundamental*"[31] con sus correspondientes consecuencias.

La protección del medio ambiente, la biodiversidad y los ecosistemas

Pues bien, hemos señalado cómo la protección del medio ambiente ha pasado a formar parte, oficialmente, de los principios fundamentales de la Constitución italiana. La reforma constitucional en cuestión no se ha limitado a añadir la protección del medio ambiente a la anterior protección del paisaje, sino que ha previsto también la protección de la biodiversidad y de los ecosistemas, haciendo referencia al interés de las generaciones futuras, así como previendo una referencia a la protección de los animales, al menos en lo que se refiere a los modos y formas de la misma. Se han suscitado algunas dudas en torno a la elección del legislador de incluir, junto a la protección del medio ambiente, la protección de la biodiversidad y de los ecosistemas, aunque sea posible afirmar, desde ahora, que esta referencia explícita a la biodiversidad y a los ecosistemas responde positivamente a la finalidad del texto constitucional de guiar y orientar el sistema. En efecto, es cierto que el medio ambiente puede entenderse como un concepto unitario que puede, por tanto, englobar los conceptos de biodiversidad y ecosistemas. El propio Tribunal Constitucional en la sentencia n. 210/1987 aportó una «*concepción unitaria del bien ambiental que comprende todos los recursos naturales y culturales. Comprende la conservación, gestión racional y mejora de las condiciones naturales (aire, agua, suelo y territorio en todos sus componentes), la existencia y preservación de los patrimonios genéticos terrestres y marinos, de todas las especies animales y vegetales que lo habitan en su estado natural y, en último término, la persona humana en todas sus manifestaciones*»[32]. También es cierto que, aunque el legislador optó por introducir la referencia explícita al "*medioambiente*" como concepto unitario y ciertamente omnicomprensivo, se cuidó de definir específicamente sus principales componentes, ampliando el ámbito constitucionalmente protegido. Esto se debe a que el concepto de medio ambiente es ontológicamente polimorfo y multidimensional y dentro de él es posible distinguir diversos elementos, todos ellos dignos de protección. Como se ha dicho, el actual artículo 9 engloba los conceptos de medio ambiente, biodiversidad y ecosistemas. Para comprender realmente el alcance de la reforma constitucional en cuestión, parece necesario entender si los tres bienes mencionados constituyen una

[31] CECCHETTI M., *La disciplina sostanziale…,* cit., p. 800.

[32] Traducción no oficial.

endiad o deben considerarse autónomos y distintos entre sí. En el pensamiento común, el concepto de medio ambiente incluiría la noción de ecosistema, que a su vez haría referencia a la biodiversidad, razón por la cual se ha criticado el desglose de los distintos objetos de protección. Sin embargo, sería preferible pensar que estos «bienes» gozan de su propia autonomía específica. De hecho, mientras que la referencia al bien «medio ambiente» debería referirse a todo lo que rodea al hombre, la biodiversidad se referiría a la relación que se establece entre el hombre y los animales y plantas mientras que, por último, el ecosistema no sería otro que «*el conjunto de seres vivos y no vivos necesarios para la supervivencia de los primeros*»[33] . A pesar de la innegable y estrecha relación entre medio ambiente, biodiversidad y ecosistemas, éstos merecen consideraciones diferenciadas[34], ya que no pueden considerarse sinónimos.

El interés de las generaciones futuras

Ahora bien, hay que admitir que incluir dentro de un mismo artículo una pluralidad de valores conllevará sin duda un necesario acto de equilibrio entre ellos si no convergen. Parte de la doctrina, de hecho, afirma que aumentar los "*principios*" dentro del artículo 9, sin identificar un criterio para resolver los posibles conflictos que surjan entre ellos, puede acabar permitiendo al legislador intervenir libremente a través de una actividad de ponderación[35].

Continuando con el examen de la reforma en cuestión, parece tener un claro contenido innovador la referencia al "*interés de las generaciones futuras*" previsto en el artículo 9 de la Constitución reformado. Este interés puede leerse como un principio de equidad intergeneracional[36] y, para comprender su significado, es necesario, en primer lugar, entender el principio de solidaridad, fundado en el artículo 2 de la Constitución, que dispone que «*La República reconoce y garantiza los derechos inviolables del hombre, tanto como individuo, como en el seno de las formaciones sociales en las que desarrolla su personalidad, y exige el cumplimiento de los deberes ineludibles de*

---

[33] CHIOLA G., *La Costituzione ambientale*…cit., p. 10 (traducción no oficial); DI SALVATORE E., *Brevi osservazioni*…cit., pp. 6 ss., traducción no oficial.

[34] Tribunal Constitucional, Sent. 12/2009: «*Es evidente que cuando se hace referencia al medio ambiente, como atribuido a la competencia legislativa exclusiva del Estado por la letra s) del apartado segundo del artículo 117 de la Constitución, las consideraciones relativas a esta materia pretenden referirse también a la, estrechamente relacionada con ella, del "ecosistema". Por otra parte, aunque ambos términos expresan valores muy próximos, su doble empleo en el citado precepto constitucional no resulta endiablado, pues el primero pretende referirse, sobre todo, a lo concerniente al hábitat de los seres humanos, mientras que el segundo se refiere a lo relativo a la conservación de la naturaleza como valor en sí mismo*» (traducción no oficial).

[35] CHIOLA G., *La costituzione ambientale*…, cit., pp. 10 - 11.

[36] MONTALDO R., *La tutela costituzionale*…, cit., p. 201.

solidaridad política, económica y social»[37]. Al evocar una dimensión intergeneracional, que obliga a reflexionar sobre las políticas medioambientales a medio y largo plazo, se evita una visión restringida de dichas políticas y se observa un impulso hacia una evaluación más amplia y ciertamente duradera. La referencia al "*interés de las generaciones futuras*" se eleva ahora al rango de parámetro sustantivo de legitimidad constitucional. Por otra parte, la dinámica a la que se refiere el principio de solidaridad se recuerda también en el artículo 3, párrafo segundo, de la Constitución italiana, que dispone que «*corresponde a la República suprimir los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la libertad y la igualdad entre los ciudadanos, impiden el pleno desarrollo de la persona humana y la participación efectiva de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del País»*[38], en el que se hace eco expresamente del aspecto de la llamada *"tarea común*".

La nueva redacción pretende destacar la necesidad de adoptar nuevas políticas medioambientales que tengan el mérito de mirar hacia el futuro. La conjunción «también»[39], utilizada en el artículo 9 de la Constitución, adquiere un significado notable, destinado a conferir importancia y destacar la conexión entre las referencias objetivas (medio ambiente, biodiversidad y ecosistemas) y subjetivas de la protección del medio ambiente destinadas a salvaguardar los intereses de las generaciones presentes y futuras. La previsión de un principio de equidad intergeneracional representa la manifestación de voluntades y necesidades específicas de la sociedad, captadas y expresadas por el legislador de 2022, dirigidas en particular a garantizar la salvaguarda de los derechos a lo largo del tiempo. Se trataba de abandonar la rígida fórmula hic et nunc para ampliar la mirada hacia el futuro.

La protección de los animales

Un último hecho inherente a la introducción del párrafo tercero del artículo 9 de la Constitución que merece ser mencionado es el relativo a la segunda proposición del mismo («*La ley del Estado regula los modos y las formas de protección de los animales*»[40]). En primer lugar, esta disposición adquiere especial importancia por haber previsto, dentro de la Constitución italiana, una referencia a los animales y, en particular,

[37] Traducción oficial: Constitución de la República Italiana, Costituzione italiana, Edizione in lingua spagnola, Senato della Repubblica.

[38] Traducción oficial: Constitución de la República Italiana, Costituzione italiana, Edizione in lingua spagnola, Senato della Repubblica.

[39] CECCHETTI M., *La disciplina sostanziale...cit.,* p. 812

[40] Traducción oficial: Constitución de la República Italiana, Costituzione italiana, Edizione in lingua spagnola, Senato della Repubblica.

a los modos y formas de su protección. También parece relevante señalar cómo esta disposición tuvo el mérito de no incluir la protección de los animales dentro de la macrocategoría de la protección del medio ambiente, reconociéndole una cierta autonomía, a pesar de que las dos partes del párrafo tercero del artículo 9 de la Constitución están naturalmente conectadas[41]. Esta disposición es el resultado de un "*compromiso*"[42] entre quienes querían seguir la orientación establecida en el artículo 13 del Tratado de Funcionamiento de la UE[43], y quienes consideraban que la protección en cuestión se entendía en términos de "*medio ambiente*", "*biodiversidad*" y "*ecosistema*".

Una primera cuestión problemática que aparece analizando la segunda proposición del párrafo tercero del artículo 9 en cuestión es relativa a la previsión de una reserva de ley estatal[44]. Se trata de la primera vez que se incluye una reserva específica de ley en el catálogo de principios fundamentales, previendo una competencia estatal exclusiva fuera de la sede natural del artículo 117 de la Constitución. Ello adquiere especial importancia en la medida en que la inclusión de una reserva de ley estatal dentro de uno de los principios fundamentales debe ser calificada no solo como un límite a la competencia legislativa regional, sino también como una clave interpretativa del propio artículo 117 de la Constitución[45]. Esta cuestión ha dividido a la doctrina en cuanto a si puede decirse que esta reserva es relativa[46] (extensión de la reserva solo a los principios de la materia) o absoluta[47] (extensión de la reserva a toda la materia), simple o reforzada[48]. Parte de la

---

[41] VIPIANA P., *La protezione degli animali nel nuovo art. 9 Cost*., en DPCE online, n. 2, 2022, p. 1120.

[42] GRASSO G., *La revisione costituzionale*…cit., p.35.

[43] Artículo 13 del Tratado de Funcionamiento de la UE que especifica que: *«[...] la Unión y los Estados miembros tendrán plenamente en cuenta las exigencias en materia de bienestar de los animales como seres sensibles, respetando al mismo tiempo las disposiciones legales o administrativas y las costumbres de los Estados miembros relativas, en particular, a los ritos religiosos, tradiciones culturales y patrimonio regional*» (traducción oficial).

[44] MONTALDO R., *La tutela costituzionale*…,cit., p. 207; Santini G., *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.,* en Forum di Quaderni Costituzionali, n. 2, 2021, pp. 469 - 471; CECCHETTI M., *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, en Forum di Quaderni costituzionali, n. 3/2021, pp. 301 - 305; sobre este punto también CERINI D., LAMARQUE E., *La tutela degli animali… cit*: en su opinión el art. 9, tercer párrafo, última frase, «*no puede decirse que contenga*» una norma sobre la distribución de competencias «*ni entre fuentes primarias y secundarias, ni entre derecho estatal y derecho regional*» (traducción no oficial), p. 61.

[45] MONTALDO R., *La tutela costituzionale*…cit., p. 207.

[46] Se entiende por reserva de ley relativa aquella en la que la intervención de la ley solo se prevé para definir los rasgos principales de la regulación, dejando margen a la intervención de fuentes secundarias para una regulación detallada.

[47] Por reserva absoluta de ley se entiende una reserva que excluye la posibilidad de regular determinadas materias con fuentes secundarias (actos que expresan la autonomía normativa de la administración del estado o de otros organismos públicos).

doctrina califica esta reserva de ley como absoluta[49], excluyendo, en este sentido, una posible intervención de las regiones. Sin embargo, prever tal reserva supondría petrificar excesivamente el sistema de reparto de competencias entre Estado y Regiones. Otra parte de la doctrina sostiene que la reserva de ley debe entenderse como relativa. Otros sostienen que debe entenderse como una mera atribución de competencia exclusiva al legislador[50]. Además, algunos consideran preferible la tesis según la cual esta reserva de ley debe entenderse reforzada[51] porque no se encomienda al legislador estatal la tarea de regular libremente la materia de los animales *tout court*, sino la de regular los modos y formas de protección de los animales.

En lo que sí parece haber acuerdo es en el hecho de considerar absolutamente incongruente incluir una posible reserva de ley estatal respecto a la regulación de los modos y formas de protección de los animales[52], ya que desvirtuaría exponencialmente la lógica anteriormente analizada de la llamada "*tarea común*" en la que parecía basarse el artículo 9. En este caso, de hecho, hay una referencia expresa al Estado, que sería el único sujeto con potestad para regular los modos y formas de protección animal, excluyendo así posibles intervenciones regionales. En particular, las Regiones siempre han mostrado un interés significativo por la protección de los animales y han llevado a cabo políticas de bienestar animal adaptadas a las características territoriales concretas. Además, esta elección parece bastante peculiar desde el punto de vista específico de la técnica de construcción del principio constitucional, ya que no está claro por qué se ha optado por no confiar esta tarea a la República, en favor del Estado.

También, se suscitó un intenso debate entre quienes consideraban más adecuada la opción de modificardirectamente el artículo 117 de la Constitución, relativo a la

---

[48] Se habla de reserva de ley reforzada cuando la Constitución pone límites a la discrecionalidad del legislador, fijando límites al contenido sujeto a reserva o cuando se exige un procedimiento especial.

[49] MARAZZITA G., *La riforma degli articoli…cit*.: ya que el uso del verbo "*disciplinar*" y la expresión "*los modos y las formas*" hacen que parezca pertenecer a la categoría de reserva absoluta, p. 896; VIPIANA P., *La protezione degli animali…* cit.: apoya que la reserva es absoluta dado que se encomienda a la ley la tarea de determinar "*los modos y las formas*" de protección de los animales con una frase utilizada en otros artículos de la Constitución para sancionar este tipo de reserva de ley, pp. 1117 - 1118;

[50] En sentido contrario CECCHETTI M., *La disciplina sostanziale*…cit., donde se afirma que incluso si se interpretara que la disposición atribuye simplemente al Estado la competencia legislativa exclusiva, ello endurecería excesivamente el sistema de distribución del poder legislativo y, además, no añadiría nada a las competencias ya atribuidas al legislador estatal p. 806.; sobre este punto también DI SALVATORE E., *Brevi osservazioni*…cit., pp. 13 - 14.

[51] MARAZZITA G., *La riforma degli articoli…cit*.: considera que la reserva en cuestión no solo es absoluta, sino también reforzada en la medida en que no se confía al legislador la tarea de regular libremente la materia de los animales, sino que, a lo sumo, se le encomienda la tarea de establecer normas "*para la protección de los animales*", p. 896.

[52] CECCHETTI M., *La disciplina sostanziale*…cit., p. 805.

protección de los animales, para atribuir al Estado la competencia exclusiva en esta materia. En particular, desde esta perspectiva, el proyecto de Ley Constitucional n. 212 preveía, en su artículo 2, la inclusión de la protección de los animales en el artículo 117, párrafo segundo, en el que, como se ha dicho, se explicitan las materias de competencia exclusiva del Estado y, en particular en la letra s), la «*protección del medio ambiente, del ecosistema y del patrimonio cultural*»[53]. Según parte de la doctrina, la ubicación de la citada reserva de ley estatal dentro de los principios fundamentales parece «*decididamente incongruente*», pudiendo «*haber encontrado un lugar más adecuado dentro del artículo 117 de la Constitución*» [54]. De opinión distinta son quienes consideran que la eventual inclusión de la protección de los animales entre las materias de competencia legislativa exclusiva del Estado que tampoco garantizaba un papel a las Regiones, ya que no habría existido ninguna garantía de que la jurisprudencia constitucional adoptara posteriormente los mismos criterios interpretativos de apertura regionalista, en la estela de lo conseguido con las cuestiones del medio ambiente y el ecosistema[55].

Desde esta perspectiva, reuslta necesario analizar lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley Constitucional 1/2022, que establece que

> «*la ley del Estado que regula los modos y formas de protección de los animales, a la que se refiere el artículo 9 de la Constitución, modificada por el artículo 1 de la presente Ley Constitucional, se aplicará a las regiones de estatuto especial y a las provincias autónomas de Trento y Bolzano dentro de los límites de las competencias legislativas que les otorgan sus respectivos estatutos*»[56].

---

[53] Proyecto de Ley Constitucional S. 212, Enmiendas a los artículos 9 y 117 de la Constitución sobre la protección de los animales, los ecosistemas y el medio ambiente.

[54] SANTINI G., *Costituzione e ambiente*…cit, quien afirma que «*La intervención revisora, que pone una "reserva de modo de disciplina" exclusivamente en manos del legislador estatal, tendrá por tanto el efecto de comprimir la competencia regional en materias concurrentes y residuales*» (traducción no oficial), p. 470; véase también GRASSO G., *La revisione costituzionale*…cit, p. 35, quien afirma que «*escribir en el art. 9 que "La ley del Estado regula los modos y formas de protección de los animales" implica referirse a una dislocación de competencias legislativas entre el Estado y las Regiones que debería haber sido regulada más adecuadamente, integrando el art. 117, párrafo 2, letra s), y que no encuentra equivalente en ningún otro artículo situado entre los principios fundamentales*» (traducción no oficial); CECCHETTI M., *La revisione degli articoli 9 e 41*…cit., pp. 301 - 305.

[55] CERINI D., LAMARQUE E., *La tutela degli animali*… cit., afirmando que «*para proteger a los animales frente a posibles derivas regionales, no sólo no habría sido necesario flanquear la reforma del art. 9 de la Constitución con una revisión del art. 117, párrafo segundo, de la Constitución, porque las competencias estatales existentes habrían seguido funcionando eficazmente a estos efectos; sino que ni siquiera habría sido oportuno hacerlo, porque se habría corrido el grave riesgo de privar súbitamente a las regiones de la posibilidad de adoptar iniciativas autónomas en favor de los animales*» (traducción no oficial), p. 53.

[56] Traducción no oficial.

Esta disposición parece referirse exclusivamente a las Regiones con Estatutos especiales y a las Provincias Autónomas de Trento y Bolzano, constituyendo así una excepción al régimen que parece reservado a las Regiones ordinarias, para las que quedaría excluida la facultad de intervenir en tales materias. Según parte de la doctrina, esta cláusula de salvaguardia no impediría la intervención de la ley estatal en las materias reguladas por los Estatutos especiales, pero en el plano sustancial se asistirá a una equiparación entre las Regiones ordinarias con autonomía diferenciada y las Provincias Autónomas de Trento y Bolzano[57].

III. MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 41 DE LA CONSTITUCIÓN

En cuanto a la modificación del artículo 41 de la Constitución por la Ley Constitucional n. 1/2022, la disposición actual se dispone del siguiente modo:

> *« La iniciativa económica privada es libre.*
>
> *No puede desarrollarse en perjuicio del interés social o de tal modo que inflija un perjuicio a la salud, al medio ambiente, a la seguridad, a la libertad o a la dignidad humana.*
>
> *La ley establecerá los programas y controles oportunos para que la actividad económica pública y privada pueda coordinarse y dirigirse a fines sociales y medioambientales»*[58]*.*

En comparación con la regulación anterior, se ha añadido en el segundo párrafo una referencia a los «*daños a la salud, al medio ambiente»* para completar los límites impuestos a la libertad de iniciativa económica. Además, en el tercer párrafo se ha añadido a la expresión "*con fines sociales"* la frase "*y medioambientales*" a la que se dirige la actividad económica a través de los oportunos programas y controles que la norma encomienda a la ley. Merece la pena subrayar cómo, ya en el pasado, el Tribunal Constitucional ha cuestionado la compatibilidad entre la iniciativa económica privada y la protección del medio ambiente, que originariamente se incluía en el concepto de "*utilidad social*" del párrafo segundo del art. 41 de la Constitución y para el que se declaró lo siguiente: «*Está establecido en la jurisprudencia constitucional que el límite de la utilidad social, al que está sujeta la iniciativa económica privada en virtud del art. 41 de la*

---

[57] Sobre este punto, SANTINI G., *Costituzione e ambiente*...cit., el cual afirma que «*se establece una reserva de geometría variable del derecho estatal respecto a la eficacia en los diversos territorios, en contraste con el espíritu que ha tendido a caracterizar las intervenciones reformistas más recientes, orientadas a perseguir formas de mayor homogeneidad e integración»* (traducción no oficial), p. 469; MONTALDO R., *La tutela costituzionale…,* cit., pp. 201- 207.

[58] Traducción oficial: Constitución de la República Italiana, Costituzione italiana, Edizione in lingua spagnola, Senato della Repubblica.

Constitución, no puede decirse que sea ajeno a intervenciones legislativas que no estén irrazonablemente (art. 3 de la Constitución) dirigidas a la protección del medio ambiente (véase, más recientemente, la sentencia nº 196 de 1998)» [59] *(*Traducción no oficial).

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado en varias ocasiones sobre la relación entre el derecho constitucionalmente protegido por el artículo 41 y los demás derechos constitucionalmente relevantes, incluido el perfil medioambiental, y lo ha hecho mediante un continuo acto de ponderación que responde a los criterios de proporcionalidad y razonabilidad[60]. Así pues, la valoración inherente al acto de equilibrio entre la libertad de iniciativa económica y las limitaciones que se le imponen ha sido siempre objeto de una cuidadosa evaluación. Ejemplar es el caso relativo a la planta de Ilva en Taranto[61], en el que el Tribunal Constitucional llevó a cabo un razonamiento muy relevante. Al solicitar una ponderación equilibrada de los valores constitucionales, sin consentir una especie de tiranía de un valor sobre los demás[62], pretendió excluir la presencia de una rígida jerarquía de valores ante la circunstancia de que los derechos fundamentales contenidos en la Constitución italiana están conectados entre sí en una visión sistémica. La Constitución italiana exige un equilibrio efectivo y continuo entre principios y derechos fundamentales y, como afirma el propio Tribunal Constitucional: «*El punto de equilibrio, precisamente por ser dinámico y no preestablecido de antemano, debe ser valorado - por el legislador al dictar las normas y por el juez de leyes en el control- según criterios de proporcionalidad y razonabilidad, tales que no permitan un sacrificio de su núcleo esencial»*[63].

---

[59] Tribunal Constitucional, Sent., n. 190/2001; Tribunal Constitucional, Sent., n. 196/1998.

[60] Tribunal Constitucional, Sent., n. 58/2018,; Tribunal Constitucional, Sent., n. 182/2017.

[61] La planta ILVA de Taranto, uno de los complejos industriales más importantes de Europa para la producción de acero, fue cuestionada debido a que aplicaba procesos de producción con carbón y otros productos que contaminaron el medio ambiente de Taranto y perjudicaron la salud de sus ciudadanos.

[62] CASSETTI L., *Salute e ambiente come limiti "prioritari" alla libertà di iniziativa economica?,*en federalismi.it, 23 de junio de 2021, p. 5.

[63] Tribunal Constitucional., Sent., n. 85/2013,: «*La ratio de la normativa censurada consiste en la realización de un razonable equilibrio entre los derechos fundamentales protegidos por la Constitución, en particular la salud (art. 32 Const.), de la que deriva el derecho a un medio ambiente sano, y el trabajo (art. 4 Const.), del que deriva el interés constitucionalmente relevante en el mantenimiento de los niveles de empleo y el deber de las instituciones públicas de explicitar todo esfuerzo en este sentido. Todos los derechos fundamentales protegidos por la Constitución se encuentran en una relación de integración mutua, por lo que no es posible identificar uno de ellos como de prevalencia absoluta sobre los demás. La protección debe ser siempre "sistémica y no escindida en una serie de normas descoordinadas y potencialmente contradictorias" (Sentencia n. 264 de 2012). De no ser así, se produciría la expansión ilimitada de uno de los derechos, que se convertiría en un 'tirano' frente a las demás situaciones jurídicas constitucionalmente reconocidas y protegidas, que en su conjunto constituyen expresión de la dignidad de la persona*» (traducción no oficial).

Por todo ello, parte de la doctrina considera que la inclusión del medio ambiente dentro de los límites de la iniciativa económica previstos en el párrafo segundo no puede considerarse una innovación relevante y significativa[64], limitándose a plasmar normativamente lo que ya había sido objeto de formulación jurisprudencial[65]. Ahora bien, si bien puede considerarse cierto que la reforma introdujo, en el párrafo segundo del artículo 41, los "*daños a la salud*" en el catálogo de límites ya previstos para la libertad de iniciativa económica privada y que este límite ya podía considerarse existente en virtud del artículo 32 de la Constitución, también lo es que la noción de medio ambiente, tras la reforma de 1/2022, ya no puede considerarse coincidente con la de medio ambiente sano, ni subsumible en la cláusula de utilidad social[66].

IV. CONCLUSIONES

Considerando que la protección del medio ambiente ya era objeto previsto en el pasado, aunque de manera indirecta, una parte de la doctrina sostiene que la reforma n. 1/2022 resulta innecesaria e incluso contraproducente[67].

No obstante, otra corriente doctrinal discrepa de esta apreciación, al considerar insuficiente la mera interpretación jurisprudencial del derecho al medio ambiente, particularmente la emanada del Tribunal Constitucional, como mecanismo idóneo para su protección efectiva. Si bien la jurisprudencia ha desempeñado un rol pionero en esta materia, no es adecuado supeditar la tutela ambiental a una interpretación casuística de normas e intereses. En este sentido, se sostiene la necesidad de una positivización expresa dentro de nuestra Carta Fundamental[68]. El principio de seguridad jurídica exige

---

[64] MONTALDO R., *La tutela costituzionale*…cit., p. 209.

[65] CASSETTI L., *Salute e ambiente*…cit., pp. 2 - 7.

[66] DI SALVATORE E., *Brevi osservazioni*…cit, p. 20.

[67] G. DI PLINIO, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in *federalismi.it*, 1 luglio 2021, pp. 2 - 8 quien sostiene que la reforma constitucional en cuestión es «inútil, tal vez perjudicial, incluso estúpida [...] el derecho ambiental, en la evidencia empírica de la acción "viva" de los formantes jurídicos, debe ser despojado de todo carácter ideológico, de toda pretensión de absolutez, y conectado a una red de condiciones y garantías que reconfiguren el medio ambiente, de valor supremo e innegociable, a valor constitucional que puede y debe ser equilibrado en función de la coherencia global del sistema, en sí mismo y en su impacto con la necesidad de preservar las matrices del modo de producción» (traducción no oficial); T. E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica,* in *federalismi.it*, 23 giugno 2021, pp. 2 - 4, nel quale propone una critica nei confronti della riforma; G. SEVERINI - P. CARPENTIERI, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, en *giustiziainsieme*, 22 de septiembre 2021.

[68] En este punto, se han alternado dos corrientes interpretativas: por un lado, la formada por quienes consideran que la reforma en cuestión tiene un alcance sustancialmente «de reconocimiento o declarativo», en la medida en que codifica lo ya afirmado por la jurisprudencia; por otro lado, una corriente que considera que la reforma tiene un alcance «innovador o constitutivo», en la medida en que la introducción de nuevos preceptos dentro de la Constitución

que una protección positiva, sustancial y efectiva del medio ambiente quede reflejada en la Constitución. En consecuencia, no resulta aceptable ni confiar exclusivamente en la interpretación jurisprudencial del derecho viviente, ni limitarse a la referencia contenida en el artículo 117, párrafo segundo, letra s) de la Constitución. La argumentación según la cual la previsión expresa de esta protección no era necesaria por hallarse implícita en la labor interpretativa de los tribunales resulta cuestionable, pues ello podría conllevar un debilitamiento de las disposiciones constitucionales en favor de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. La positivización se ha materializado mediante la reforma de los artículos 9 y 41 de la Constitución. En particular, se eligió el artículo 9 como sede idónea para consagrar la protección del medio ambiente, la biodiversidad, los ecosistemas y las modalidades de tutela de los animales. La inclusión de estos preceptos en uno de los principios fundamentales de nuestra Carta Magna subraya el alcance significativo de la reforma, especialmente si se considera el rol esencial que desempeñan los principios fundamentales dentro del ordenamiento jurídico.

Si bien la introducción expresa de la protección medioambiental en la Constitución es valorada positivamente, la regulación de los mecanismos y formas concretas de tutela de los animales ha generado diversos problemas interpretativos.

En conclusión, una parte de la doctrina italiana considera que la reforma en cuestión no ha supuesto un cambio sustancial en el ordenamiento jurídico, limitándose a codificar las orientaciones jurisprudenciales preexistentes. Sin embargo, se ha argumentado que «*si el argumento de 'ya está ahí en la jurisprudencia' estuviera bien fundado, entonces tendríamos que asumir realmente que la interpretación constitucional está en las únicas manos del Tribunal Constitucional con un efecto de barrera sobre el legislador constitucional. Esto no puede ser así, incluso cuando ya se ha formado un coágulo jurisprudencial evolucionado y refinado sobre la materia, porque la intervención del legislador constitucional, si es bien ponderada y como expresión de la soberanía popular, es capaz de ejercer una presión sobre el legislador ordinario y una jurisprudencia capaz de provocar nuevos equilibrios*»[69].

A pesar de las divergencias doctrinales sobre la reforma constitucional[70] y la oposición entre quienes la consideran superflua o perjudicial y quienes la estiman útil, no cabe duda de que la inclusión expresa de un principio constitucional generará efectos en

---

supone una interpretación sistemática, logrando además una mayor seguridad jurídica; véase también G. CHIOLA, *La Costituzione ambientale…cit.*, pp. 7 - 8.

[69] BIFULCO R., *Primissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente,* en federalismi.it, 6 de abril de 2022, p. 3, traducción no oficial.

[70] Sobre este punto DI SALVATORE E., *Brevi osservazioni*…cit, quien contrapone dos perspectivas diferentes que atribuyen a la reforma una eficacia declarativa y otra constitutiva, pp. 2 - 3; SEVERINI G., CARPENTIERI P., *Sull'inutile, anzi dannosa…cit.*; DI PLINIO G., *L'insostenibile evanescenza…cit. pp.* 2 - 8; GRASSO G., *La revisione costituzionale*…cit., pp. 31 - 42.

el ordenamiento jurídico italiano. La protección del medio ambiente, los ecosistemas, la biodiversidad y los animales ha sido incorporada dentro de los doce primeros artículos de la Constitución, esto es, en el catálogo de principios fundamentales que rigen el sistema jurídico y orientan la acción normativa futura. Ello tendrá repercusiones concretas en diversas áreas y resultará relevante analizar en el futuro la evolución de estas disposiciones constitucionales, particularmente en su aplicación práctica y su impacto en la vida de los ciudadanos.

BIBLIOGRAFÍA

- Azzariti G., Appunto per l'audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica del 16 gennaio 2020 - Modifica articolo 9 della Costituzione;
- Bifulco R., Primissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente, en federalismi.it, 6 de abril de 2022, pp. 2 - 8.
- Bifulco R., Una rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia di tutela dell'ambiente, in Corti supr. e salute, n. 2,2019, pp. 305 - 330.
- Cassetti L., Salute e ambiente come limiti "prioritari" alla libertà di iniziativa economica?, en federalismi.it, 23 de junio de 2021, pp. 2 - 7;
- Cecchetti M., La disciplina sostanziale della tutela dell'ambiente nella Carta repubblicana: spunti per un'analisi della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione, en Istituzioni del federalismo, 4/2022, pp. 797 - 820.
- Cecchetti M., La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune, en Forum di Quaderni costituzionali, n. 3/2021, pp. 285 - 314;
- Cerini D. ed Lamarque E., La tutela degli animali nel nuovo articolo 9 della Costituzione, en federalismi.it, n. 24/2023, pp. 32 - 65;
- Chiola G., La Costituzione ambientale in Italia: un tentativo di costituzionalizzare il diritto della natura oppure un problematico rafforzamento dei riconoscimenti esistenti?, en Nomos, Le attualità del diritto, n. 2/2022, pp. 1 - 16.
- Conti G.L., Costituzione e ambiente: prendere sul serio la legge costituzionale 1/2022, en Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente, n. 1/2023, pp. 117 - 151;
- Di Plinio G., L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente, en federalismi.it, 1 de julio de 2021, pp. 2 - 8;
- Di Salvatore E., Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione, en Costituzionalismo.it, n. 1/2022, pp. 1 - 22;
- Gjomarkaj M., Alcuni spunti di riflessione sui recenti interventi normativi in materia di benessere e tutela degli animali, in Diritto agroalimentare, n. 3,2022;

- Grasso G., La revisione costituzionale degli articoli 9 e 41: cosa cambia per il diritto costituzionale dell'ambiente?, en La riforma degli artt. 9 e 41 della costituzione e le sue implicazioni: un primo confronto, atti del seminario svoltosi a Cuneo il 29 aprile 2022 (a cura di) Luca Imarisio y Giorgio Sobrino, pp. 31 - 42;

- Marazzita G., La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione anche nel rapporto fra Stato e Regioni, en Istituzioni del federalismo, n. 4/2022, pp. 875 - 898;

- Montaldo R., La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?, en Federalismi.it, n. 13/2022, pp. 187 - 212;

- Pignatelli N., La dimensione ambientale nel più recente contenzioso costituzionale Stato - Regioni: profili processuali e sostanziali, in federalismi.it, n. 23,2022, pp. 241 - 272;

- Santini G., Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost., en Forum di Quaderni Costituzionali, n. 2/2021, pp. 460 - 481;

- Severini G., Carpentieri P., Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'art. 9 della Costituzione, en giustiziainsieme.it, 22 de septiembre de 2021;

- Valastro A., La tutela degli animali nella Costituzione italiana, in BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto, n. 2,2022, pp. 261 - 281;

- Vipiana P., La protezione degli animali nel nuovo art. 9 Cost., en DPCE online, n. 2/2022, pp. 1111 - 1121.