

***Appunti per l’Audizione informale resa il 4 febbraio 2020, presso la 1^a
Commissione (Affari Costituzionali) del Senato della Repubblica sul disegno di
legge costituzionale n. 83 e connessi (tutela costituzionale dell’ambiente)***

di **Giorgio Grasso** – *Professore associato confermato di Istituzioni di diritto pubblico
nell’Università degli Studi dell’Insubria*

Onorevole Presidente, onorevoli Senatori, vorrei iniziare con un sentito ringraziamento per essere stato invitato a tenere questa Audizione informale presso codesta Commissione. E’ la seconda volta in pochi mesi e vi sono davvero molto molto grato.

1. Non è semplice, peraltro, intervenire dopo che numerosi e valenti colleghi già sono stati sentiti da questa Commissione, anche nella giornata odierna, depositando preziosi testi scritti, che ho potuto rapidamente consultare, al cospetto di cinque diversi disegni di legge costituzionale di iniziativa parlamentare concernenti la riforma dell’art. 9 Cost., disegni di legge che non risultano ancora riuniti in un testo unificato, anche in attesa, se ho ben colto, che si completino le diverse audizioni informali presso la Commissione.

2. Due rilievi preliminari, intanto, vorrei svolgere di fronte a voi: uno di metodo, l’altro di merito. Quanto al metodo, ritengo che la scelta di intervenire con un testo di revisione su un articolo della Costituzione collocato tra i suoi principi fondamentali, come nel caso dell’art. 9, oggetto della proposta di modifica dei cinque disegni di legge costituzionale in discussione, debba avvenire sempre ricordandosi che, proprio perché si tratta di principi fondamentali, la nuova disciplina che si

vuole redigere deve avere effettivamente la natura di principio, anche in una logica di equilibrio con l'art. 9 nella sua attuale formulazione e con gli altri articoli costituzionali riferiti ai principi fondamentali, mai soggetti a revisione, a eccezione dell'ultimo comma dell'art. 10 Cost.

Così, per fare solo un esempio, benché si fosse al di fuori dei principi fondamentali, quando nel 1999, con la legge costituzionale n. 2 del 1999, vi fu la revisione costituzionale dell'art. 111, mediante l'inserimento delle disposizioni sul giusto processo, il nuovo testo apparve subito per larghe parti più come una regolamentazione, che avrebbe dovuto trovare spazio nel codice di procedura penale, che come una disciplina di effettivo tono e rilievo costituzionale. L'invito, allora, è a non seguire una simile impostazione, cercando, invece, di ispirare a questa semplice indicazione di metodo, ampiamente condivisa tra i costituzionalisti, tutti i tentativi di revisione costituzionale che tocchino i principi fondamentali e, ai fini di questa audizione, in particolare l'art. 9 Cost.

Quanto al merito, penso che sia molto opportuno intervenire finalmente sull'art. 9 Cost., per affiancare alle previsioni esistenti, quelle del suo secondo comma in particolare, concernenti la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione, norme che riguardino la tutela costituzionale dell'ambiente, un concetto la cui importanza, quando la Costituzione fu scritta, sfuggì ai nostri Padri costituenti, senza che ciò possa rappresentare, ai nostri occhi, un motivo di rimprovero, visto che essi non potevano certamente prevedere tutti i cambiamenti, le trasformazioni e gli sviluppi che hanno toccato il nostro Pianeta e che hanno fatto dell'ambiente (e della sua tutela) un problema assolutamente cruciale, non solo per il diritto costituzionale, forse il problema dei problemi, scusando il bisticcio di parole. Per rendersene conto, basti qui citare le belle pagine di Hans Jonas, sul principio responsabilità, dove si afferma che di fronte all'uso sconsiderato dell'ambiente e alla sua devastazione si profila oggi una situazione di non ritorno e la necessità di assumere la responsabilità per le generazioni future e la condizione della natura sulla terra, pena la mancata realizzazione dell'idea stessa di uomo.

3. Fuori da questa (solo apparente) divagazione, si può tentare di fornire a questa Commissione alcuni brevi spunti di riflessione sui cinque disegni di legge costituzionale in esame, secondo un intento migliorativo che potrà forse contribuire anche a scegliere un eventuale "testo base", attorno al quale costruire una condivisa proposta di revisione costituzionale.

Tre questioni in particolare saranno analizzate, nel tempo a mia disposizione.

4. In primo luogo, ha davvero senso qualificare in Costituzione l'ambiente (*recte*: la tutela dell'ambiente) come un diritto fondamentale della persona (e della comunità o collettività), come fanno due dei disegni di legge (il disegno di legge n. 83, d'iniziativa De Petris, e il disegno di legge n. 212, d'iniziativa De Petris, Cirinnà e Giammanco)?

A tacere delle obiezioni portate in questa Commissione da altri colleghi (penso per esempio all'audizione di Marcello Cecchetti, nonché ora a quella di Andrea Pertici), vorrei ricordare (lo ha fatto oggi anche Antonio D'Atena) che nella nostra Costituzione solo un altro diritto, pur strettamente connesso all'ambiente, è accompagnato espressamente da questo aggettivo, con ciò riferendomi al diritto alla salute dell'art. 32 Cost.; altrove la Costituzione utilizza, invece, l'aggettivo inviolabile, e questo già a partire dal suo art. 2. Ma, fondamentale o inviolabile che possa essere, ragionare sull'ambiente dal punto di vista della situazione giuridica soggettiva del diritto non pare del tutto appagante, perché così si rischia di trascurare che la tutela dell'ambiente (e dell'ecosistema) richiede primariamente una responsabilità e un dovere da parte di tutti i soggetti della Repubblica, cittadini, singoli e associati, imprese e pubblici poteri, ad assumere nello sfruttamento e nell'uso delle risorse ambientali comportamenti virtuosi, astenendosi dal provocare danni all'ambiente, rispettando i livelli di emissione di sostanze inquinanti, adottando azioni eco-compatibili, per esempio nell'approvazione dei bilanci pubblici, e così via.

Nella struttura complessiva dell'attuale formulazione dell'art. 9 Cost. (e dell'insieme degli articoli della Costituzione dedicati ai principi fondamentali), del resto, che senso avrebbe poi riconoscere soltanto alla tutela dell'ambiente la portata di diritto fondamentale?

Si potrebbe opporre a questo orientamento che un'idea di solidarietà ambientale si radica già, implicitamente, nell'art. 2 Cost., laddove la Repubblica richiede l'adempimento di doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale, a cui si può ricondurre anche il dovere di proteggere l'ambiente: con una solidarietà politica che vede impegnato il nostro Stato a sostenere a livello internazionale politiche di promozione della tutela ambientale e ad adottare, per esempio, sul piano interno, misure attuative di forte contenimento delle emissioni inquinanti, e che obbliga tutti i cittadini a osservare le leggi che tutelano l'ambiente; con una solidarietà economica e sociale che pretende un uso ragionevole del patrimonio ambientale, creando per esempio vincoli all'iniziativa economica privata, in collegamento con la clausola dell'utilità sociale dell'art. 41 Cost.

Tuttavia, inserendo espressamente una qualche idea di responsabilità verso l'ambiente nell'art. 9 Cost., le due citate previsioni costituzionali (gli articoli 2 e 9) finirebbero per essere ancora più

intimamente legate e si darebbe veste costituzionale anche a quel fondamento di eticità, che non è strettamente di matrice politica, economica o sociale e che contraddistingue certamente il dovere di solidarietà ambientale, tale per cui, per fare un semplice esempio, si è portati a proteggere una pianta o un animale anche se essi non servono a fini economici o sociali e anche se non vengono impiegati per soddisfare un bisogno materiale dell'uomo.

Nelle relazioni di accompagnamento a due dei disegni di legge all'attenzione (il n. 1203, di iniziativa Perilli, e il n. 1627, d'iniziativa L'Abbate), si trovano convincenti richiami a questa prospettiva di doverosità in campo ambientale, che viene poi declinata, nelle singole proposte di nuovo articolato dell'art. 9 Cost., attraverso il principio dello "sviluppo sostenibile" (disegno di legge n. 1203) o della "sostenibilità ecologica, sociale ed economica" (disegno di legge n. 1627), oltre che per il tramite dell'interesse delle generazioni future (disegno di legge n. 1203).

5. Proprio partendo da questi due ultimi concetti, come secondo momento di riflessione, è necessario chiedersi perché è utile inserire un riferimento esplicito a essi tra i principi fondamentali della Costituzione, anche evidenziando che si tratta di due profili, così strettamente intrecciati, sino a diventare quasi una cosa sola, se è vero che la sostenibilità dello sviluppo è misura dell'effettiva consapevolezza dell'esistenza di posizioni giuridiche soggettive, di incerta denominazione, che attraversano diverse generazioni di cittadini in direzione dei bisogni e delle esigenze dell'uomo di domani.

Nel corso di una precedente audizione sui disegni di legge costituzionali qui all'attenzione (quella di Gaetano Azzariti) si è rilevata una certa insoddisfazione verso la nozione di sviluppo sostenibile, ritenuta "non sufficientemente determinata", ambigua semanticamente, seppure ormai "troppo accreditata", proponendosi in alternativa la formula più estesa di "sviluppo eco-ambientale in ambito sociale ed economico"; formula largamente ripresa nella relazione di accompagnamento al disegno di legge n. 1627 (L'Abbate) e nel testo di revisione ivi proposto, dove si parla infatti di "sostenibilità ecologica, sociale ed economica".

Tuttavia, anche se ci troviamo di fronte a una definizione polisensa, non priva di margini di vaghezza, non rinuncerei all'espressione "sviluppo sostenibile" che ha ormai assunto una compiutezza giuridica e non solo scientifica (anche nel nostro diritto costituzionale, del resto, dopo che la legge costituzionale n. 1 del 2012 ha introdotto in Costituzione la "sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni": art. 81, ultimo comma, e la "sostenibilità del debito

pubblico”: art. 97, comma 1: in audizione Daniele Porena ha esattamente evidenziato che sarebbe, oltre tutto, paradossale non parlare di sviluppo sostenibile riguardo all’ambiente e menzionare, invece, tale principio riguardo alle politiche di bilancio), e gode di una consolidata legittimazione sia da parte del diritto internazionale sia da parte di quello europeo, coniugando insieme un certo tipo di sviluppo economico, che contiene in sé la tutela dell’ambiente, e la sua effettiva sostenibilità, anche sociale, che si dovrebbe innestare, almeno nel caso italiano, su una dimensione di uguaglianza sostanziale, se non di vera e propria giustizia sociale.

Quanto al rimando alle generazioni future, espressamente previsto nel solo disegno di legge n. 1203 (a iniziativa Perilli), ma in realtà insito anche nel disegno di legge n. 1627, per i legami sopra evidenziati con il principio dello sviluppo sostenibile, si già sottolineata in altra audizione (sempre quella di Daniele Porena; ma vedi ora anche Antonello D’Atena e Andrea Pertici) l’opportunità di aver assegnato agli uomini e alle donne che verranno la titolarità di “interessi” e non di veri e propri diritti, così diluendo il senso di un contrasto che spesso ha portato a mettere in contrapposizione diritti delle generazioni presenti (recessivi) e diritti delle generazioni future (espansivi), che pure godrebbero invece della medesima durezza – volendo ammettere di poter attribuire la piena titolarità di un diritto a chi nemmeno ancora esiste e /o a chi astrattamente non potrebbe mai venire al mondo.

Anche questo richiamo alle generazioni future pare assolutamente necessario, in fase di revisione dell’art. 9 Cost., benché alla luce dei ragionamenti appena svolti su come opera il principio di doverosità ambientale e in ragione della circostanza che riguardo alle tematiche ambientali tutti dovrebbero assumersi la propria parte di responsabilità, si suggerisce una riformulazione del testo del disegno di legge n. 1203, che potrebbe così diventare: “La Repubblica tutela l’ambiente e l’ecosistema, protegge le biodiversità e gli animali, promuove lo sviluppo sostenibile, *nella responsabilità verso le future generazioni*” (in corsivo l’emendamento al testo, eliminando la frase “anche nell’interesse delle”).

6. Se vale l’avvertenza che ho segnalato brevemente in esordio, quella di non inserire dentro a un articolo compreso tra i principi fondamentali della Costituzione ciò che principio non è (o almeno non sembra essere), eviterei, quale terzo elemento di riflessione, di dare specifiche indicazioni, come fanno invece il disegno di legge n. 83 e il disegno di legge n. 212, sia sul rispetto di conosciuti principi del diritto europeo e internazionale dell’ambiente (precauzione, azione preventiva, etc.),

che vincolano in ogni modo già, in virtù dell'art. 117, comma 1, Cost., oltre che di numerosa legislazione di attuazione (a partire dal c.d. codice dell'ambiente), tutti i soggetti pubblici e privati che si occupano di ambiente, e su cui la tutela dell'ambiente sarebbe fondata; sia sul perseguimento da parte della Repubblica del miglioramento delle condizioni dell'aria, delle acque, del suolo etc., visto che si tratta di ambiti e di settori materiali che sono tutti comunque da ricondurre alla tutela dell'ambiente e all'azione doverosa della Repubblica a favore di essa (sulla necessità di asciugare queste previsioni si è espresso anche Antonio D'Atena nella sua audizione).

Manterrei, invece, il riferimento, già positivizzato in Costituzione dal 2001, alla tutela degli ecosistemi (o dell'ecosistema, ricordando che l'art. 117, comma 2, lett. s), utilizza il singolare, con la necessità dunque o di presentare anche una modifica di questa disposizione costituzionale, rendendo il sostantivo al plurale, o di riportare la medesima parola al singolare nei disegni di legge in esame): onestamente, peraltro, ho poche certezze rispetto alla maggiore o minore correttezza di impiegare il singolare o il plurale. Per la sua specificità, rispetto alla tutela dell'ambiente, anche dal punto di vista della disciplina del diritto internazionale (vedi in particolare la Convenzione del 1992 sulla diversità biologica), sembra utile conservare anche un espresso richiamo alla nozione di biodiversità (in questo caso altresì con variazioni delle persone: le biodiversità al plurale nel disegno di legge n. 83, la biodiversità al singolare nel disegno di legge n. 212 e nel disegno di legge n. 1203), dentro alla quale sembra potersi ricondurre anche la tutela e la protezione degli animali, presente peraltro come previsione autonoma in tre dei cinque disegni di legge all'attenzione (nel disegno di legge n. 83, nel disegno di legge n. 212 e nel disegno di legge n. 1203). Non ho un'idea compiuta sull'opportunità o meno di riferirsi palesemente agli animali nel testo costituzionale, cosa che del resto avviene nelle Costituzioni di altri Paesi (basti ricordare la Germania, dopo la revisione costituzionale del 2002, già oggetto di altre audizioni: Elisabetta Palici di Suni e soprattutto Diana Cerini e Francesca Rescigno), non nascondo qualche perplessità; certamente, qualora si optasse per una disciplina positiva del punto, eviterei un testo troppo particolareggiato, come pare quello del disegno di legge n. 212, che seguendo le previsioni del Trattato di Lisbona si riferisce in particolare agli animali quali "esseri senzienti", richiedendo alla Repubblica di promuoverne e garantirne "il rispetto a un'esistenza compatibile con le loro caratteristiche etologiche".

La suggestiva espressione "capitale naturale" (vedi il disegno di legge n. 1627), infine, presente sia nel diritto europeo, sia nel diritto nazionale, non sembra facilmente sussumibile dentro a un testo costituzionale, anche perché il suo significato al di fuori dell'ambito degli addetti ai lavori non è di

immediata percezione, pur avendo una capacità riassuntiva in termini di dover essere che tutte le disposizioni di principio dovrebbero astrattamente possedere.

7. In conclusione: confermando un forte apprezzamento per l'intenzione dei disegni di legge esaminati di operare sull'art. 9 Cost., inserendo la tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali della Costituzione (ciò vale anche per il disegno di legge n. 1532, d'iniziativa Gallone, che pure si limita davvero all'essenziale e cioè a inserire la parola "ambiente" nell'art. 9 Cost., quasi si trattasse di un semplice *maquillage* lessicale, in grado di riportare le lancette al biennio 1946-1947, quando la Costituzione fu effettivamente scritta), è, però, probabilmente il disegno di legge n. 1203 (con il piccolo emendamento che qui si è provato a suggerire) a rispondere meglio di tutti gli altri all'esigenza che una revisione costituzionale come quella che si propone dovrebbe avere: integrare in modo sostanziale e non formale il testo dell'art. 9 Cost., senza però indulgere nella predisposizione di una disciplina eccessivamente minuziosa, estranea al contenuto di dover essere che disposizioni di principio, come i primi 12 articoli della Costituzione, dovrebbero sempre conservare.

Vi ringrazio per l'attenzione.