

Commissione Affari Costituzionali, Senato della Repubblica
Audizione sui Disegni di legge costituzionale nn. 83 e connessi (14 novembre
2019)¹

di Marilisa D'Amico – Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Milano

SOMMARIO: 1. Sulle ragioni della riforma e sulla sua utilità. 2. I progetti di riforma costituzionale dell'art. 9 Cost. 3. Ambiente e sviluppo sostenibile: la scienza e i *Sustainable Development Goals*. 4. Sulla nozione di “ambiente” nella giurisprudenza costituzionale: per una lettura evolutiva dell'art. 9 Cost.? 5. I principi in materia ambientale nel diritto internazionale dei diritti umani e nel diritto dell'Unione Europea. 6. Il quadro comparato e la convergenza degli Stati europei a recepire nelle rispettive Carte costituzionali un riferimento espresso alla tutela dell'ambiente. 7. Osservazioni conclusive: sulla opportunità e sulle ricadute della riforma alla luce del principio di solidarietà intergenerazionale.

1. Sulle ragioni della riforma e sulla sua utilità

Con i testi di riforma costituzionale dell'art. 9 Cost. qui in esame, il legislatore si propone di ampliare l'ambito di tutela della norma costituzionale citata allo scopo di introdurre un riferimento esplicito alla tutela dell'ambiente.

¹ Si precisa che i Ddl. in esame non sono stati unificati, avendo il Presidente della Commissione Affari Costituzionali ritenuto “preferibile svolgere le audizioni, prima di assegnare eventualmente a un comitato ristretto il compito di predisporre un testo unificato”, cfr. “Schedone Ddl. nn. 83 e connessi” della Prima Commissione Affari Costituzionali, 8 ottobre 2019.

Come noto, la Carta costituzionale non contiene un riferimento espresso alla nozione di “ambiente”, con la sola eccezione di quanto previsto a norma dell’art. 117, comma 2, lett. s), che lo ricomprende nel novero delle materie di competenza esclusiva statale.

A titolo preliminare, si ritiene vada guardata con favore una riforma costituzionale che si proponga di abbracciare una nozione di ambiente come valore costituzionale autonomo e non meramente antropocentrico o relazionale, avvicinando così l’Italia alle soluzioni accolte dagli altri Stati membri dell’Unione Europea (su cui si veda, *infra*, par. n. 6) sulla scorta di indirizzi consolidatisi in seno al diritto internazionale dei diritti umani e al diritto dell’Unione Europea (su cui si veda, *infra*, par. n. 5).

Non meno importante, a titolo preliminare, è la coerenza dei disegni di leggi rispetto alle evidenze scientifiche che sottolineano la centralità della sfida climatica e della protezione dell’ambiente, poi confluite nei noti *Sustainable Development Goals* delle Nazioni Unite (su cui si veda, *infra*, par. n. 3).

Con le osservazioni proposte nelle seguenti pagine, si intende offrire una ricostruzione analitica dei testi all’esame della Commissione Affari Costituzionali (su cui si veda, *infra*, par. n. 2), prestando attenzione anche all’evoluzione che la nozione di ambiente ha conosciuto nella giurisprudenza costituzionale (su cui si veda, *infra*, par. n. 4).

Ciò premesso, chi scrive ritiene che la presente proposta di modifica dell’art. 9 Cost. vada valutata positivamente in ragione di plurimi argomenti.

Anzitutto, pure nelle loro diverse declinazioni, tutti i testi si propongono di innovare e precisare la nozione di ambiente, attestando il superamento di una concezione meramente relazione ed enfatizzandone la dignità autonoma².

In secondo luogo e in termini sistematici, tutti le proposte, preferendo agire sul testo dell’art. 9 Cost., operano una scelta di campo chiara, sganciando la tutela dell’ambiente dall’art. 32 Cost., dimostrando di seguire l’evoluzione della giurisprudenza costituzionale che di recente ha qualificato l’ambiente quale “valore costituzionalmente protetto” (Corte cost. sent. n. 210 del 2016). Un ambiente, pertanto, che non rileva solo nella prospettiva del c.d. diritto a vivere in un ambiente salubre, ma che dimostra la sua autonomia concettuale nel disegno costituzionale.

² Per un sintetico inquadramento delle nozioni di ambiente, si rinvia a S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell’ambiente*, 2017, 4 e ss.

In terzo luogo, l'opportunità della riforma si apprezza alla luce del dato sovranazionale e comparato. Nonostante la Carta costituzionale, come noto, si apra alle contaminazioni con il diritto dell'Unione Europea e con il diritto internazionale dei diritti umani, si ritiene che gli artt. 10 e 117, comma primo, Cost. non costituiscano un ancoraggio costituzionale sufficientemente solido per rispondere alle nuove istanze di tutela e alle sfide poste dai cambiamenti climatici.

Inoltre, non meno importanti sono le indicazioni che emergono in prospettiva comparata, che evidenziano una convergenza a livello europeo nella direzione di apportare modifiche alle Carte costituzionali nazionali proprio al fine di assicurare una salvaguardia al bene ambiente a livello domestico.

Da ultimo e in termini generali, la riforma attesta una condivisibile sensibilità al tema della equità/solidarietà intergenerazionale, come dimostra una delle proposte (su cui si veda, *infra*, par. n. 2, sub lett. c), dimostrando piena consapevolezza, da un lato, della ampiezza e multiformità del concetto di ambiente e, dall'altro, della eterogeneità delle problematiche che derivano da una sua inadeguata o insufficiente tutela sul piano costituzionale.

A margine di queste considerazioni introduttive, occorre rilevare che nel dibattito interno, sull'opportunità di una simile modifica al testo costituzionale, la dottrina si è di recente divisa tra chi ritiene superfluo tale intervento del legislatore e chi, al contrario, lo reputa meritevole di apprezzamento³.

A ben vedere, però, gli stessi argomenti di cui si è dato sinteticamente conto in precedenza, che verranno ulteriormente approfonditi nelle prossime pagine, inducono a ritenere poco convincenti le tesi di chi in letteratura (così M. Ainis, *Costituzione fa rima con natura*, 2019 e S. Grassi, *Ambiente e costituzione*, 2017) si è espresso nel senso di considerare poco utile l'inserimento all'interno della Carta costituzionale di un esplicito riferimento alla tutela dell'ambiente. Le posizioni di questi autori convergono infatti, in buona sostanza, verso due principali argomenti, tra loro strettamente connessi: il primo, per cui l'art. 117, comma 2, lett. s), rappresenterebbe già oggi un sufficiente ancoraggio costituzionale; il secondo, per cui un simile intervento riformatore rappresenterebbe soltanto un consolidamento, privo di concreti profili di innovatività e di risolti pratici, di "risultati interpretativi ed applicativi già presenti nell'ordinamento ed elaborati dalla legislazione e dalla

³ La stessa divisione, peraltro, si è registrata tra i Professori auditi davanti alla Commissione Affari costituzionali del Senato in data 14 novembre 2019.

giurisprudenza della Corte costituzionale” (così, in particolare, S. Grassi, *Ambiente e Costituzione*, p. 26).

Discostandosi da queste posizioni critiche, chi scrive ritiene fondamentale ribadire che, oltre all’inserimento di un principio all’interno della Costituzione, assume centrale importanza la collocazione di quello stesso principio nella sistematica della Carta fondamentale: un conto, infatti, è inserire il riferimento alla tutela dell’ambiente nella definizione dei rapporti tra la potestà legislativa statale e la potestà legislativa regionale (come oggi avviene nell’art. 117 Cost.); altro conto è scolpire la tutela del bene ambiente direttamente nell’art. 9 Cost., tra i principi supremi del nostro ordinamento costituzionale.

Con questa tesi, non si intende, ovviamente, ridimensionare l’importanza della già avvenuta emersione a livello giurisprudenziale del principio in parola, quanto piuttosto sottolineare che, in un sistema di *civil law*, quale quello italiano, assume primario rilievo, in chiave sistematica, la circostanza che quello stesso principio divenga parametro a tutti gli effetti, attraverso il suo inserimento testuale nella prima parte della Costituzione.

2. I progetti di riforma costituzionale dell’art. 9 Cost.

Una volta chiarita l’utilità dell’inserimento in Costituzione di un riferimento espresso alla protezione dell’ambiente, è opportuno ricostruire i disegni di riforma costituzionale oggi in discussione, cercando di metterne in luce i punti di forza e di debolezza.

Come anticipato, tutti i progetti intervengono sull’articolo 9 Cost., seppur in modo differente.

In particolare:

a) il progetto n. 1535, presentato il 17 ottobre 2019 dall’On. Gallone, si limita ad una modifica minimale del testo costituzionale, inserendo la parola “ambiente” al secondo comma dell’art. 9 Cost.;

b) i disegni n. 83 del 21 maggio 2018 e n. 212 del 26 maggio 2018, di iniziativa della Senatrice De Petris, aggiungono un comma al predetto articolo costituzionale prevedendo, una disciplina ampia e dettagliata in materia ambientale e definendo la tutela ambientale quale diritto vero e proprio;

c) il disegno di legge n. 1203, depositato il 26 maggio 2019 dal Senatore Perilli, ha il merito di mettere in connessione la protezione ambientale con il principio costituzionale di solidarietà intergenerazionale.

a) Brevi osservazioni sul Ddl n. 1335 – Sen. Gallone: una tutela minimale dell’ambiente

Il Ddl a firma del Sen. Gallone, pur avendo l’obiettivo meritevole di “offrire un riconoscimento formale all’ambiente all’interno dei principi fondamentali della Costituzione e, in particolare, fra i beni giuridici che la Repubblica deve tutelare e promuovere, insieme al paesaggio e al patrimonio storico artistico della Nazione”, mette in moto il gravoso procedimento di riforma costituzionale apportando una modifica che rischia di risolversi in una tutela solo minimale dell’ambiente, non comportando alcuna innovazione rispetto a quanto oggi già assicurato per via giurisprudenziale e legislativa⁴.

Il procedimento di revisione costituzionale dovrebbe, invece, rappresentare l’occasione per ragionare sulla protezione ambientale quale “diritto” o “principio” costituzionale autonomo, come sembrano propendere gli altri progetti di riforma, che proprio per tale ragione meritano più approfondita analisi.

Tuttavia, è opportuno precisare che le previsioni del disegno di legge in commento, inserendo la tutela ambientale tra i principi della prima parte della Carta costituzionale, rappresentano, in ogni caso, un passo in avanti rispetto a quanto oggi previsto dall’art. 117, comma 1, lett. s. Cost. che si limita ad indicare la tutela dell’ambiente tra le competenze esclusive dello Stato.

b) Punti di forza e criticità dei Ddl nn. 83 e 212 – Sen. De Petris: la tutela ambientale quale “diritto fondamentale”

I disegni di legge n. 83 e n. 212, entrambi d’iniziativa della Senatrice De Petris e molto simili fra loro, mirano ad introdurre una previsione ampia e dettagliata in materia di protezione dell’ambiente, delle biodiversità e degli ecosistemi.

Essi presentano punti di forza e criticità.

⁴ In questo senso, il riferimento, tra gli altri, è costituito dal D.lgs. n. 152 del 2006, *Testo Unico in materia di ambiente*. Condivide tale posizione anche la relazione al Ddl. n. 212 del 26 maggio 2018 di iniziativa della Senatrice De Petris, p. 3.

Entrambi i progetti introducono una “doppia” accezione della nozione di ambiente: in primo luogo, affermando che la Repubblica “tutela l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi” e “persegue il miglioramento delle condizioni dell’aria, delle acque, del suolo e del territorio”, i testi promuovono un “concetto unitario di ambiente, inteso come complesso di beni (aria, acqua, suolo, natura, biodiversità, energie)”⁵; in secondo luogo, i disegni di legge configurano l’ambiente quale diritto fondamentale del singolo e della collettività.⁶

Questa duplice accezione di ambiente deve essere accolta con favore. Simile previsione consente infatti, da un lato, di codificare in Costituzione una nozione di ambiente quale oggetto di tutela, specificandone i contenuti e imponendo il miglioramento delle condizioni dell’aria, delle acque, del suolo e del territorio. La norma, così formulata, potrebbe costituire un importante incentivo per il potenziamento delle leggi esistenti in materia ambientale e per l’approvazione di quelle ancora mancanti. Si pensi, ad esempio, alla regolamentazione del consumo del suolo, a tutt’oggi assente a livello nazionale ed auspicata da numerosi progetti di legge depositati in Parlamento⁷.

Dall’altro lato, le previsioni dei disegni di legge in esame non si limitano a fare propria la nozione di ambiente quale bene giuridico meritevole di tutela legislativa, ma – ed è questo l’aspetto di maggior rilievo – lo elevano a diritto fondamentale della persona e della collettività.

Pur essendo consapevoli che la configurazione del diritto all’ambiente come diritto autonomo non trova tutt’oggi un’affermazione chiara e univoca a livello giurisprudenziale, si ritiene che l’inserimento di un simile riferimento in Costituzione possa rappresentare una coraggiosa presa di posizione nel contesto globale della cruciale sfida climatica e ambientale.

La configurazione di un diritto all’ambiente, quale diritto costituzionale autonomamente azionabile, sembra infatti coerente con le più recenti tendenze registrabili a livello sovranazionale (su cui si veda, *infra*, par. n. 4), superando così la visione maggioritaria e circoscritta del c.d. diritto all’ambiente salubre, intimamente connesso alla tutela del diritto alla salute (su cui si veda, *infra*, par. n. 3). Ciò, d’altra parte, non potrebbe che rafforzare quanto affermato dalla Corte costituzionale

⁵ *Ibidem*.

⁶ In Ddl. n. 212 del 26 maggio 2018 fa riferimento all’ambiente quale “diritto della collettività”; il Ddl. n. 83 del 21 maggio 2018 quale “diritto della comunità”.

⁷ Cfr. A.S n. 164 “Disposizioni per l’arresto del consumo di suolo, di riuso del suolo edificato e per la tutela del paesaggio”, presentato dalla Sen. Nugnes il 27 marzo 2018; AC. n. 2039 “Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato”, di iniziativa dell’On. Braga, approvato dalla Camera il 12 maggio 2016 e trasmesso al Senato.

che, negli anni più recenti, ha definito l'ambiente un "valore costituzionalmente protetto" (Corte cost., sent. n. 210 del 2016).

Il riferimento all'ambiente quale diritto, non solo della persona ma anche della collettività, rientra, poi, pienamente nello spirito dell'art. 2 Cost. che, come noto, riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo "sia come singolo, sia nelle formazioni sociali", sulla scorta dei principi sanciti dalla giurisprudenza costituzionale che qualifica l'ambiente quale "habitat naturale nel quale l'uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività" (Corte cost. sent. n. 641 del 1987).

Peraltro, la dimensione collettiva del diritto all'ambiente è già riconosciuta da norme di rango primario, sancite ad esempio dalla l. n. 349 del 1986, *Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale*, che legittimano le associazioni ambientaliste ad agire in giudizio in relazione ad atti inerenti la materia ambientale, i quali secondo la giurisprudenza amministrativa coinvolgono ogni atto idoneo ad incidere in senso lato sulla protezione dell'ambiente e del territorio⁸.

Passando all'analisi delle criticità dei disegni di legge di iniziativa della Sen. De Petris, sembra opportuno porre l'attenzione su due aspetti.

Il primo riguarda il riferimento "ai principi di precauzione, azione preventiva, responsabilità e correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente", quale fondamento della tutela ambientale.

Pur essendo questi ultimi principi guida da seguire nell'adozione di ogni provvedimento – legislativo e amministrativo – in materia ambientale, una previsione così dettagliata come quella in esame sembra non adattarsi pienamente ad una norma di rango costituzionale la quale ha il compito di sancire regole chiare e precettive, ma deve allo stesso tempo stabilire previsioni di ampio respiro che possano modularsi in relazione a futuri cambiamenti sociali. Un riferimento così dettagliato rischia, invece, forse di imbrigliare eccessivamente il legislatore, che potrebbe trovarsi a fronteggiare il problema del superamento nei fatti dei principi espressi in Costituzione a seguito dell'evoluzione scientifica e tecnologica. È, peraltro, da tenere in considerazione, che i principi di precauzione, azione preventiva, responsabilità e correzione sono già assicurati a norma dell'art. 191 del TFUE.

⁸ Cfr. recentemente Tar Campania, sent. del 3 maggio 2018, n. 2964.

Il secondo elemento di criticità attiene, poi, al riconoscimento, ad opera della sola proposta n. 212, degli animali quali “esseri senzienti”, promuovendo e garantendo “il rispetto a un’esistenza compatibile con le loro caratteristiche etologiche”⁹.

La proposta n. 212 si appalesa sotto questo profilo, in primo luogo, originale rispetto alla formulazione sui diritti degli animali a cui dedica un intero comma.

In secondo luogo, tale formulazione, specificando di garantire “la vita, la salute ed un’esistenza compatibile con le caratteristiche etologiche” degli animali, impone una riflessione in merito al necessario bilanciamento tra tali diritti e le esigenze dettate dalla ricerca scientifica.

In terzo luogo, e guardando ai rapporti con il diritto dell’Unione Europea, merita sottolineare che la proposta supera quanto previsto a norma dell’art. 13 TFUE, che si limita, viceversa, a tenere in considerazione le “esigenze in materia di benessere degli animali”, senza alcuna menzione alla “esistenza” degli animali, che potrebbe divenire fonte di ambiguità, nonché costituire, come detto, un limite eccessivo alla ricerca scientifica.

c) Punti di forza e criticità dei Ddl. 1203 – Sen. Perilli: la tutela dell’ambiente nell’interesse delle generazioni future

Il disegno di legge costituzionale n. 1203, d’iniziativa del Senatore Perilli, modifica l’art. 9 Cost., aggiungendo un terzo comma volto a stabilire che: “[l]a Repubblica tutela l’ambiente e l’ecosistema, protegge le biodiversità e gli animali, promuove lo sviluppo sostenibile, anche nell’interesse delle future generazioni”.

Il disegno di legge, pur non sancendo in via esplicita il riconoscimento di un vero e proprio diritto, mira in ogni caso a costituzionalizzare la tutela dell’ambiente quale principio autonomo. La proposta si propone di “rendere chiaro ciò che adesso è possibile ricavare solo in via interpretativa; e renderlo chiaro nella parte più importante della Costituzione, cioè tra i principi fondamentali, che definiscono la fisionomia della nostra società e del nostro ordinamento giuridico”¹⁰.

Se si intende rafforzare ulteriormente la tutela prevista dalla norma costituzionale assicurando il rilievo autonomo della tutela ambientale anche nella prassi giurisprudenziale, si potrebbe inserire

⁹ In questo senso, si veda la Relazione illustrativa al Ddl. n. 212 del 26 maggio 2018, di iniziativa della Sen. De Petris, p. 4. Il Ddl. n. 83 invece si limita a prevedere che la Repubblica ‘promuove il rispetto degli animali’.

¹⁰ Ddl n. 1302 di iniziativa del Sen. Perilli, presentato il 6 maggio 2019, p. 2.

dopo la parola “ecosistema” l’inciso “quale diritto fondamentale della persona e della collettività”, prendendo spunto dalla proposta a firma della Sen. De Petris.

In generale, la proposta n. 1203 si rivela pregevole per vari ordini di ragioni.

In primo luogo, nella proposta si fa riferimento specificatamente al principio dello sviluppo sostenibile, principio che, come testimoniano i 17 *Sustainable Development Goals* delle Nazioni Unite di cui si dirà oltre, introduce un principio che mira a incidere profondamente non solo sulla nozione di ambiente ma anche ai rapporti tra principi e valori a cui dovranno uniformarsi il legislatore, l’amministrazione e gli stessi giudici. In proposito durante l’audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato, il Prof. Mirabelli ha messo in luce le criticità relative all’inserimento nel testo costituzionale di nozioni scientifiche, soggette a repentini cambiamenti. Tuttavia, il principio ‘scientifico’ dello sviluppo sostenibile ha assunto oggi una valenza generale e un significato chiaro e riconoscibile, capace dunque di adattarsi non solo alle esigenze del presente ma anche del futuro.

In secondo luogo, merita sottolineare il riferimento al principio di solidarietà intergenerazionale, già sancito dalla Corte costituzionale in riferimento alle politiche di spesa (su cui si veda, *infra*, par. n. 6) e ripreso dal Preambolo della Carta dei Diritti fondamentali dell’Unione europea, secondo il quale il riconoscimento dei diritti umani “fa sorgere responsabilità e doveri nei confronti degli altri come pure della comunità umana e delle generazioni future”.

In terzo luogo, dal punto di vista stilistico, la proposta risulta chiara e ben formulata, riuscendo a contenere in poche righe i punti salienti della riforma. Incidentalmente, infatti, è opportuno ricordare che la chiarezza delle disposizioni costituzionali non ha valore meramente formale, ma si traduce anche nella concreta capacità delle norme di vivere nella prassi normativa e giurisprudenziale.

In conclusione, qualora questa Commissione volesse propendere per la redazione di un testo unificato delle proposte di revisione costituzionale analizzate, si potrebbe suggerire di valorizzare i punti di forza dei disegni presentati dalla Sen. De Petris – con particolare riferimento al riconoscimento di un diritto autonomo alla tutela dell’ambiente – e del disegno di legge proposto dal Sen. Perilli quanto alla chiarezza stilistica e al riferimento espresso al principio di solidarietà intergenerazionale.

3. Ambiente e sviluppo sostenibile: la scienza e i *Sustainable Development Goals*

La riforma costituzionale dell'art. 9 Cost. si dimostra particolarmente importante perché il legislatore dimostra di voler dare seguito e voce agli studi scientifici in tema di cambiamento climatico che, come noto, hanno conosciuto ampio svolgimento nell'ambito della elaborazione da parte delle Nazioni Unite dei *Sustainable Development Goals* (SDGs)¹¹.

In particolare, merita sottolineare che numerosi sono gli SDGs, che si occupano specificatamente e diffusamente della materia ambientale.

Tra questi, il Goal n. 13, *Climate Action*, in accordo con gli Accordi di Parigi dell'aprile del 2018, richiede agli Stati l'adozione di *policies* tese a contrastare l'aumento della temperatura globale sopra i 2 gradi centigradi. Il Goal n. 14, *Life below water*, sottolinea la centralità che assume la preservazione delle acque e dell'ecosistema marino per lo sviluppo sostenibile, richiedendo il contenimento dell'inquinamento delle acque, del deterioramento delle coste e dell'acidificazione degli oceani. Il Goal n. 15, *Life on Land*, si preoccupa di contrastare i processi di deforestazione, attraverso la promozione di azioni tese a proteggere le foreste che costituiscono il 37% della superficie terrestre. La tutela dell'ecosistema è infatti un obiettivo primario per le Nazioni Unite che ne sottolineano l'importanza per la salvaguardia della biodiversità e delle risorse naturali.

Premessi gli obiettivi fissati dalle Nazioni Unite, che riflettono e traducono in azione il portato degli studi scientifici, si ritiene che le proposte in esame traducano correttamente la nozione di sostenibilità, che intreccia, come noto, i tre *pillars*: ambiente, società ed economia.

In accordo con la "Brundtland Commission", infatti, la sostenibilità è stata definita come uno sviluppo capace di incontrare le esigenze del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri bisogni ("development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs").

Simile accezione di sostenibilità è accolta, in particolare, dal Ddl. n. 1203, che mette in collegamento il concetto di solidarietà intergenerazionale con lo sviluppo sostenibile, inteso quale

¹¹Si vedano, in tema, S. MORTON†, D. PENCHEON‡, N. SQUIRE, *Sustainable Development Goals (SDGs), and their implementation. A national global framework for health, development and equity needs a systems approach at every level*, in *British Medical Bulletin*, 2017, 124 ss.; J. W. MCARTHUR, K. RASMUSSEN, *Classifying Sustainable Development Goal trajectories: A country-level methodology for identifying which issues and people are getting left behind*, in *World Development*, 2019; P. BRUCE, Y. OHLSSON, *Environmental Goals Addressed in Assessments of Contaminated Sediments*.

“elemento indispensabile per l’affermazione e lo sviluppo di nuove tecniche produttive, pur sempre nel rispetto delle risorse naturali disponibili”¹².

Si specifica, quindi, che la scrittura in Costituzione del principio dello sviluppo sostenibile comporterebbe l’introduzione come parametro di tutti i diciassette *Sustainable Development Goals*, che quindi vanno ben oltre la sola tutela dell’ambiente (pensiamo, ad esempio e solo per citarne alcuni, all’impatto che il principio in esame riverbera in tema di eguaglianza di genere, povertà, crescita economia, innovazione tecnologica).

4. Sulla nozione di “ambiente” nella giurisprudenza costituzionale: per una lettura evolutiva dell’art. 9 Cost.?

Si è messo in evidenza in apertura che i testi di riforma all’esame condividono una nozione di ambiente quale valore meritevole di dignità propria nel disegno costituzionale.

Si tratta di un’acquisizione che si pone in linea con l’evoluzione della giurisprudenza costituzionale che, negli ultimi anni, ha valorizzato la dimensione autonoma della nozione di ambiente.

Sono, ormai, risalenti le pronunce in cui la Corte costituzionale interpretava la nozione di ambiente in termini meramente antropocentrici, ossia come entità funzionale ad assicurare il benessere dell’uomo.

La tutela dell’ambiente veniva, cioè, intesa quale esigenza strumentale a salvaguardare la salute dell’individuo nella forma del c.d. “diritto all’ambiente salubre”, enfatizzando il legame tra ambiente e salute *ex art. 32 Cost.*, così come anche con l’art. 2 Cost.

In questo senso, la Corte costituzionale definiva l’ambiente quale “elemento determinativo della qualità della vita”, precisando, altresì, che “la sua protezione [...], esprime[ndo] l’esigenza di un habitat naturale nel quale l’uomo vive ed agisce, [è] imposta anzitutto da precetti costituzionali (artt. 9 e 32 Cost.), per cui esso assurge a valore primario ed assoluto” (Corte cost. sent. n. 274 del 1974; cfr., anche, Corte cost. sent. n. 210 del 1987; Corte Cost., sent. n. 127 del 1990).

¹² Così, la Relazione illustrativa al Ddl n. 1302 di iniziativa del Sen. Perilli, presentato il 6 maggio 2019, p. 3.

Nella successiva pronuncia n. 641 del 1987 la Corte riaffermava che “[l]’ambiente è protetto come elemento determinativo della qualità della vita [e che l]a 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”, rilevando poi che tale tutela “è imposta anzitutto da precetti costituzionali (artt. 9 e 32 Cost.), per cui esso assurge a valore primario ed assoluto”.

Oltre la già citata dimensione finalistica del bene ambiente, strumentale quindi alla salvaguardia della salute della persona, nella decisione da ultimo richiamata la Corte introduce una nozione di ambiente multidimensionale, laddove chiarisce che “[l]’ambiente è [...] considerato un bene immateriale unitario sebbene a varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela; ma tutte, nell’insieme, sono riconducibili ad unità” (punto n. 2.2. del *Cons. in Dir.*).

Nella direzione di una concezione autonoma e non relazione o antropocentrica della nozione di ambiente, può poi richiamarsi la decisione n. 67 del 1992.

In quella pronuncia, la Corte, decidendo una questione di costituzionalità avente ad oggetto una disposizione della legge n. 431 del 1985, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale*, in un caso di esecuzione di opere edili in zona sottoposta a vincolo senza apposita autorizzazione. In quell’occasione, la Corte dichiarava la non fondatezza della questione affermando che: “l’integrità ambientale è un bene unitario, che può risultare compromesso anche da interventi minori e che va pertanto salvaguardato nella sua interezza”, con la conseguenza “[che n]on può quindi ritenersi irrazionale che vengano sottoposte a sanzione penale tutte le modifiche e alterazioni attuate mediante opere non autorizzate, indipendentemente dalla presenza e dalla entità di un danno paesistico concretamente sussistente nel caso specifico” (punto n. 2 del *Cons. in Dir.*).

Successivamente alla riforma del Titolo V, che ha introdotto un riferimento espresso alla nozione di ambiente nella lettera s) dell’art. 117, comma 2, Cost., la giurisprudenza costituzionale in materia ha, poi, prevalentemente riguardato giudizi in via principale, in cui la Corte di recente è giunta a riconoscere l’ambiente non alla stregua di una “materia”, bensì quale “valore costituzionalmente protetto” (Corte cost. sent. n. 210 del 2016; Corte cost. sent. n. 198 del 2018).

Allo stesso tempo, trattandosi di casi afferenti al riparto di competenze tra Stato e Regioni più che di giudizi che investono la tutela di diritti direttamente correlati alla nozione di ambiente, la

giurisprudenza costituzionale non si è spinta oltre il riconoscimento teorico del carattere assoluto e di primario rilievo costituzionale del valore ambiente.

Qualche riflessione aggiuntiva può, però, essere svolta a partire dal c.d. “caso Ilva” e dalla decisione n. 85 del 2013¹³.

In quell’occasione, la Corte, da un lato, ribadisce la suddetta concezione di ambiente quale “valore costituzionale”, dall’altro, ne ammette il bilanciamento con altri valori costituzionalmente rilevanti, tra cui la libertà di iniziativa economica *ex art.* 41 Cost., giungendo poi nel caso concreto a sancirne la prevalenza (in tema, anche, Corte cost. sent. 127 del 1990 in tema di emissioni inquinanti).

Così, la Corte osservava che: “[l]a qualificazione come ‘primari’ dei valori dell’ambiente e della salute significa pertanto che gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto. Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato – dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo – secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali a non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale” (punto n. 9 del *Cons. in Dir.*).

Questo stesso caso, peraltro, rileva anche sotto una prospettiva ancora diversa.

La Corte, infatti, ha sottolineato come nella materia ambientale un ruolo fondamentale è ricoperto dalle conoscenze tecnico-scientifiche, che consentono l’adeguata tutela di quel bene e degli interessi ad esso connessi, tra cui, ancora una volta, il diritto alla salute del singolo e della collettività.

Una scienza, dunque, che, come in altri settori, dimostra la sua centralità per la tutela dei valori costituzionali.

Da ultimo, è interessante il richiamo alla sentenza n. 118 del 2019, con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l’incostituzionalità di alcune previsioni della legge regionale della Valle d’Aosta in tema di VAS (Valutazione ambientale strategica)¹⁴.

¹³ Nella successiva sentenza n. 58 del 2018 sempre sul caso Ilva, la Corte costituzionale pur dichiarando l’illegittimità costituzionale della norma oggetto non dà alcun peso alla tutela ambientale, ponendo invece l’attenzione sul corretto bilanciamento tra la libera iniziativa economica, il diritto alla salute e la sicurezza sul lavoro.

¹⁴ In particolare, si trattava dell’art. 12-bis, comma 4, della legge della Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste 6 aprile 1998, n. 11 (Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d’Aosta), inserito dall’art. 3 della legge della Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste 29 marzo 2018, n. 5 (Disposizioni in materia

All'origine del ricorso statale la tesi – poi condivisa dalla Corte – che le disposizioni impugnate eccedessero la competenza legislativa regionale in materia urbanistica (per come prevista dalla legge cost. n. 4 del 1948, Statuto speciale per la Valle d'Aosta) e violassero la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e del paesaggio di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione.

In questo quadro, merita di essere segnalato il passaggio in cui la Corte ha ragionato dell'ambiente quale “bene comune” e “di primaria importanza per la vita sociale ed economica” (Cfr., anche, Corte cost. sent. n. 198 del 2018, n. 164 del 2009 e n. 378 del 2007).

In conclusione, dalla giurisprudenza della Corte costituzionale emerge una timida apertura ad una concezione oggettivistica e autonoma di ambiente, che lentamente si sta emancipando da una dimensione antropocentrica, superando così la sua rilevanza soltanto in rapporto al diritto alla salute.

5. I principi in materia ambientale nel diritto internazionale dei diritti umani e nel diritto dell'Unione Europea

Un altro aspetto su cui soffermarsi interessa l'opportunità che la Costituzione faccia propria in modo esplicito una nozione di ambiente capace di offrire tutela ai nuovi principi affermatasi nei decenni più recenti a livello di diritto internazionale dei diritti umani e di diritto dell'Unione Europea.

Si ritiene, infatti, preferibile un aggancio costituzionale diretto, come suggeriscono le proposte oggi in esame, anche allo scopo di evitare che sia rimesso ai giudici e alle Corti sovranazionali il compito di definire i contorni della nozione di ambiente e degli strumenti preposti a sua tutela.

Come anticipato, le proposte di legge qui in esame si pongono coerentemente in linea con il diritto internazionale dei diritti umani che principalmente con norme di *soft law* nell'ambito delle Nazioni Unite sin dalla conferenza di Stoccolma del 1972 ha inaugurato un nuovo approccio

urbanistica e pianificazione territoriale. Modificazione di leggi regionali), nella parte in cui consente di non sottoporre né a VAS né alla verifica di assoggettabilità a VAS i piani urbanistici di dettaglio che determinino modifiche non costituenti variante del piano regolatore generale vigente; e dell'art. 16, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998, come sostituito dall'art. 9 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2018).

integrato alla tutela dell'ambiente riconoscendo il "diritto dell'uomo a condizioni di vita soddisfacenti, in un ambiente la cui qualità gli consenta di vivere nella dignità e nel benessere", precisando che "[l]e risorse naturali della Terra, ivi incluse l'aria, l'acqua, la flora, la fauna e particolarmente il sistema ecologico naturale, devono essere salvaguardate a beneficio delle generazioni presenti e future, mediante una programmazione accurata o una appropriata amministrazione".

A questa prima iniziativa ne sono seguite altre.

Si possono richiamare, in questa sede, la conferenza di Rio de Janeiro nel 1992 per il rafforzamento delle misure nazionali a tutela dell'ambiente e della salute, il vertice di Johannesburg del 2002 sullo Sviluppo Sostenibile sino agli Accordi di Parigi del 2015 con cui è stato trovato un accordo tra 195 Stati per un piano d'azione globale in tema di cambiamento climatico e di surriscaldamento.

Ulteriori riferimenti alla tutela dell'ambiente sono, poi, rinvenibili nella Dichiarazione ONU sui diritti delle popolazioni indigene, il cui art. 29 stabilisce che: "[i] popoli indigeni hanno diritto alla conservazione e protezione dell'ambiente e della capacità produttiva delle loro terre o territori e risorse. Gli Stati devono avviare e realizzare programmi di assistenza ai popoli indigeni per assicurare tale conservazione e protezione, senza discriminazioni".

L'ambiente è, poi, stato al centro delle iniziative dell'Unesco promosse a partire dagli anni settanta.

Sul versante continentale e con uno sguardo al sistema del Consiglio d'Europa, i temi ambientali hanno cominciato a farsi strada anche nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, sebbene la Convenzione non contenga un riferimento esplicito all'ambiente.

In questo senso, si inseriscono alcune pronunce con cui la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ancorato la protezione dell'ambiente all'art. 8 della Convenzione (cfr. *Lopez Ostra c. Spagna* e, più di recente, *Cordella e altri c. Italia*).

Anche il diritto dell'Unione Europea contiene importanti riferimenti alla tutela dell'ambiente.

Si tratta di un tema che ha fatto ingresso nell'agenda europea sin dal Trattato di Roma, che dedicava il Titolo VII alla tutela dell'ambiente.

Lo stesso è a dirsi per il Trattato di Maastricht, che includeva tra i compiti dell'Unione europea quello la promozione di "una crescita economica sostenibile e rispettosa dell'ambiente", e per il

Trattato di Amsterdam impegnava gli Stati membri “a garantire un elevato livello di protezione ambientale”.

Ulteriori riferimenti si rinvencono anche nella dichiarazione n. 9, allegata al Trattato di Nizza, in cui l’Unione Europea si impegna a promuovere la protezione dell’ambiente nel suo territorio, avvalendosi di tutte le possibilità offerte dal Trattato, compresi incentivi e strumenti orientati al mercato e volti a promuovere lo sviluppo sostenibile.

È sempre di quegli anni, poi, la positivizzazione di un vero e proprio diritto all’ambiente come emerge dall’art 37 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea, rubricato *Tutela dell’ambiente*, ai sensi del quale: “[u]n livello elevato di tutela dell’ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell’Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile”.

Attualmente, il Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea dedica l’intero titolo XX alla materia ambientale.

Volendo offrire un quadro di sintesi, è possibile rilevare che nella prospettiva del diritto eurounitario la tutela dell’ambiente poggia su alcuni principi fondamentali, previsti a livello normativo e progressivamente sviluppati attraverso i pronunciamenti della Corte di Giustizia (principi, questi ultimi, accolti come visto anche nei *Ddl nn. 83 e 212 – Sen. De Petris*):

- I principi di prevenzione e precauzione, espressamente richiamati dall’art. 191, par. 2, T.F.U.E., come fondamenti della politica dell’Unione in materia ambientale;
- I principi di informazione e di cooperazione, che sanciscono precisi obblighi a carico degli Stati membri quante volte questi decidano di intraprendere attività suscettibili di arrecare danni all’ambiente;
- I principi dell’elevato livello di tutela, della correzione alla fonte e del “chi inquina paga”, finalizzati congiuntamente ad evitare che i costi dei danni ambientali vadano a gravare sulla collettività;
- Da ultimo, il principio di sostenibilità, che assegna un certo ruolo, anche nella prospettiva europea, alle generazioni future e alle necessità che queste possono soddisfare i propri bisogni.

Infine è opportuno ricordare che sempre il Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, all’art. 13 TFUE, impone agli Stati membri e all’Unione nella formulazione delle proprie politiche

di tener ‘pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esserci senzienti’.

6. Il quadro comparato e la convergenza degli Stati europei a recepire nelle rispettive Carte costituzionali un riferimento espresso alla tutela dell’ambiente

Un ultimo dato di una qualche utilità ai fini della valutazione delle proposte in esame è costituito dall’esperienza comparata, che conosce un *trend* favorevole alla modifica di Carte costituzionali, che omettevano all’epoca dell’entrata in vigore riferimenti espliciti alla tutela dell’ambiente.

Attualmente, numerosi sono gli ordinamenti che hanno scelto di assicurare una tutela esplicita in Costituzione alla materia ambientale.

Tra questi, per citarne alcuni, Finlandia, Belgio, Grecia, Portogallo, Spagna, Francia, Germania, Paesi Bassi e Norvegia.

A titolo di esempio, la Costituzione francese, a partire dal 2005, contiene una Carta dell’ambiente, *Charte de l’environnement*, tramite la quale l’ambiente è stato elevato a bene costituzionalmente protetto.

La Costituzione belga contiene un espresso riferimento all’ambiente a norma dell’art. 23, stabilendo che: “[e]veryone has the right to live a life which is in accordance with human dignity, and in order to do so, any law, decree or regulation shall, in the light of the correlational obligations, guarantee the economic, social and cultural rights and determine the conditions for their exercise. Mainly: the right to work and the free choice of a professional activity [...]; the right to social security, health protection and social, medical and legal assistance; the right to a decent home; the right to the protection of a healthy environment; the right to cultural and social advancement”.

In Grecia, l’articolo 24 sancisce che la protezione dell’ambiente naturale e culturale costituisce un obbligo per lo Stato e, similmente, nella Costituzione olandese si stabilisce che le pubbliche autorità devono rispettare, tra le altre cose, l’ambiente (art. 21).

Le Carte costituzionali spagnola (art. 45) e portoghese (art. 66), infine, adottano un approccio analogo, affermando che ciascuno ha diritto a godere di un ambiente appropriato e, allo stesso tempo, ha anche l’obbligo di proteggere l’ambiente.

In Germania, infine, l'art. 20a, rubricato, *Protection of the natural foundations of life and animals*, sancisce che: [m]indful also of its responsibility towards future generations, the state shall protect the natural foundations of life and animals by legislation and, in accordance with law and justice, by executive and judicial action, all within the framework of the constitutional order”.

In conclusione, l'esperienza comparata attesta l'esistenza di un *consensus* a livello europeo circa l'opportunità di inserire nei testi delle rispettive Carte costituzionali previsioni esplicitamente deputate ad apportare tutela all'ambiente, secondo una concezione autonoma a cui, similmente, si ispirano le proposte di legge qui all'esame.

7. Osservazioni conclusive: sulla opportunità e sulle ricadute della riforma alla luce del principio di solidarietà intergenerazionale

Da ultimo, è possibile formulare alcune considerazioni di sintesi, andando a sottolineare un aspetto, di cui si è già dato conto in apertura, che si ricava in particolare dalla lettura del disegno di legge n. 1203, depositato il 26 maggio 2019 dal Sen. Perilli.

Si tratta della connessione che la riforma oggi all'esame della Commissione formalizza a livello costituzionale tra la protezione ambientale e il principio di equità/solidarietà intergenerazionale¹⁵.

Come noto, la Costituzione italiana non contiene una norma, che garantisca esplicitamente tale principio; negli ultimi tempi, però, si è dibattuto a lungo in ordine alla sua possibile introduzione: così, nella XVI legislatura, in cui era stato approvato in prima lettura da parte della Camera un disegno di legge costituzionale con il quale si prevedeva, tra le altre cose, di aggiungere all'art. 31 Cost. un nuovo comma che avrebbe specificatamente imposto alla Repubblica di “informare le proprie scelte al principio di equità tra generazioni”; nella scorsa legislatura, con lo stesso obiettivo, sono state poi presentate due proposte di revisione questa volta dell'art. 38 Cost.

Di equità intergenerazionale si parla anche in diversi interventi di normazione primaria: risale, per esempio, al 2011 – nel dettaglio, al d.l. 201 recante *Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici* – un'importante affermazione con cui il legislatore ha

¹⁵ Sul tema, cfr. G. ARCONZO, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli articoli 38, 81 e 97 Cost.*, 2019.

ribadito che le misure in materia di trattamenti pensionistici devono comunque assicurare il rispetto degli impegni internazionali ed europei, dei vincoli di bilancio, la stabilità economico-finanziaria, nell'ottica di un rafforzamento della sostenibilità di lungo periodo del sistema delle pensioni, in conformità, tra gli altri, proprio del principio di "equità e convergenza intergenerazionale".

Anche la Corte costituzionale è stata chiamata in numerose occasioni a misurarsi con questo principio (in particolare, scrutinando quelle misure che, nel corso degli ultimi anni, avevano imposto significative restrizioni alle prestazioni previdenziali; nonché affrontando questione di legittimità relative al coordinamento della finanza pubblica), venendone a rimarcare l'importanza in chiave sistematica. Nella sentenza n. 88 del 2014, per esempio, decidendo questioni di legittimità relative alla legge n. 243 del 2012, *Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, Cost.*, la Corte costituzionale ha sottolineato che l'attuazione del principio della sostenibilità del debito pubblico "implica una responsabilità che, in attuazione di quelli «fondanti» di solidarietà e di eguaglianza, non è solo delle istituzioni ma anche di ciascun cittadino nei confronti degli altri, ivi compresi quelli delle generazioni future"¹⁶. Nella stessa decisione, la Corte ha poi precisato che il rispetto del rigore finanziario e l'esigenza di tutelare i livelli essenziali delle prestazioni e l'esercizio delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali trovano la ragion d'essere nei principi di solidarietà e di eguaglianza, alla cui stregua tutte le autonomie territoriali, e in definitiva tutti i cittadini, devono, in un'ottica di "equità intergenerazionale", essere coinvolti nei sacrifici necessari per garantire la sostenibilità del debito pubblico.

Con ancora più chiarezza, nella sentenza n. 18 del 2019, che costituisce l'approdo più recente su questi temi, la Corte costituzionale ha affermato come previsioni legislative che perpetuino nel tempo condizioni di deficit finanziario strutturale finiscano per paralizzare ogni ragionevole progetto di risanamento economico, entrando così "in collisione sia con il principio di equità intragenerazionale che intergenerazionale".

Su questo secondo aspetto, la Corte si è in particolare soffermata, spiegando come "l'equità intergenerazionale comporta la necessità di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo",

¹⁶ Cfr. anche Corte cost., sent. n. 264 del 2012.

anche ai fini di consentire a coloro che nel futuro saranno chiamati ad amministrare la cosa pubblica di “svolgere il loro mandato senza gravose eredità”.

Si tratta di principi che, come è evidente, devono ritenersi validi non solo con riferimento alla necessità di preservare le risorse economiche, ma anche quelle ambientali.