

Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*

GIULIO SANTINI**

Sommario

1. Contenuto e natura dell’iniziativa di revisione costituzionale. – 2. La revisione dei principi fondamentali. – 3. Le ragioni di una riforma – 4. Il diritto dell’ambiente nell’ordinamento europeo. – 5. L’integrazione dell’art. 9 Cost. – 6. La clausola sulla tutela degli animali. – 7. Il nuovo testo dell’art. 41 Cost. – 8. Le lacune della riforma. – 9. Riferimenti di diritto comparato. – 10. Conclusioni.

Data della pubblicazione sul sito: 25 giugno 2021

Suggerimento di citazione

G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2021. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it

* Il presente contributo rappresenta una sintesi del seminario interdisciplinare *Costituzione e ambiente: la riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione* (9 giugno 2021), organizzato nell’ambito delle attività del programma “STALS – Sant’Anna Legal Studies” (www.stals.santannapisa.it) della Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento “Sant’Anna” di Pisa. La relazione introduttiva è stata svolta da Marcello Cecchetti; sono intervenuti Francesca Biondi Dal Monte, Edoardo Chiti, Eloisa Cristiani, Giacomo Delledonne, Emiliano Frediani, Marco Frey, Luigi Gianniti, Luca Gori, Fabio Pacini, Pierdomenico Perata, Elena Vivaldi. L’incontro, aperto dal saluto di Gaetana Morgante, direttrice dell’Istituto Dirpolis della Scuola superiore “Sant’Anna”, è stato coordinato da Giuseppe Martinico, mentre le conclusioni sono state affidate a Emanuele Rossi. I contenuti di questo scritto sono stati condivisi con i partecipanti al seminario, fermo restando che la responsabilità di eventuali omissioni, inesattezze, errori è in capo esclusivamente all’autore.

** Allievo ordinario di Scienze giuridiche della Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento “Sant’Anna”, Pisa. Indirizzo mail: giulio.santini@santannapisa.it.

1. Contenuto e natura dell'iniziativa di revisione costituzionale

Il 9 giugno 2021 l'Assemblea del Senato della Repubblica ha approvato, in prima lettura, con 224 voti favorevoli, 23 astensioni e nessun voto contrario¹, un disegno di legge di revisione costituzionale recante modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione, in materia di tutela dell'ambiente. Il testo su cui è avvenuta la deliberazione risulta dall'unificazione di varie proposte, presentate da parlamentari di varie forze politiche²; la formulazione di compromesso ha potuto raccogliere un consenso vastissimo, accolto con entusiasmo e una discreta risonanza mediatica.

Con questa iniziativa di revisione, si intende aggiungere un terzo comma all'art. 9 Cost. («[La Repubblica] tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali»), nonché modificare le disposizioni dei commi secondo e terzo dell'art. 41 Cost. (che suonerebbe: «L'iniziativa economica privata è libera. / Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno *alla salute, all'ambiente*, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. / La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali *e ambientali*»; in corsivo i termini aggiunti).

L'obiettivo perseguito da questo intervento, quello di valorizzare il tema dell'ambiente, così attuale e cogente, nel testo di una Costituzione nata in un'epoca in cui la sensibilità sul punto doveva ancora maturare, deve essere certamente apprezzato; nondimeno, l'analisi di un'operazione di tale importanza può portare ad alcune considerazioni critiche, sia per alcuni limiti delle disposizioni approvate, sia per le diverse lacune. Il presente contributo si propone di riflettere costruttivamente sull'uno e sull'altro aspetto, evidenziando tanto i meriti della riforma, quanto gli aspetti suscettibili di miglioramento nel prosieguo dell'*iter* di revisione costituzionale.

2. La revisione dei principi fondamentali

Bisogna preliminarmente rilevare come, in caso di approvazione definitiva, si tratterebbe, nella parte relativa all'art. 9, della prima modifica apportata ai principi fondamentali della Costituzione. A questo proposito, non si può fare a meno di ricordare come la Corte costituzionale, a partire dalla nota sentenza n. 1146 del

¹ Cfr. Senato della Repubblica. XVIII Legislatura. Assemblea, *Resoconto stenografico*, 334^a seduta pubblica, 9 giugno 2021, p. 26.

² In particolare, gli A.S. nn. 83 (De Petris e altri), 212 (De Petris e altri), 938 (Collina e altri), 1203 (Perilli), 1532 (Gallone), 1627 (L'Abbate), 1632 (Bonino), 2160 (Calderoli e altri).

1998, abbia esplicitamente affermato che «la Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali»³. Se si deve tener presente che non necessariamente il contenuto dei primi dodici articoli partecipa tutto dello stesso valore “supremo”⁴, e, per converso, che dei principi “supremi” ben possono trovare sede in altra parte della Costituzione, ugualmente è opportuno interrogarsi sul punto, anche per concludere nel senso della integrabilità delle disposizioni sulla tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, sempre che non venga, in concreto, stravolto il loro nucleo di significato più caratterizzante.

Il problema, del resto, era già stato sollevato in occasione di un tentativo di revisione dello stesso art. 9, avviato nella XIV Legislatura; dopo l’approvazione, da parte del Senato, di un testo che incideva direttamente sul secondo comma («Tutela l’ambiente naturale, il paesaggio, il patrimonio storico ed artistico della nazione»)⁵, la Commissione Affari costituzionali della Camera e poi la relativa Assemblea ritennero più opportuna, in luogo della novella, l’introduzione di un terzo comma, peraltro molto assonante con il progetto attualmente all’esame del Parlamento («Tutela l’ambiente e gli ecosistemi, anche nell’interesse delle future generazioni. Protegge le biodiversità e promuove il rispetto degli animali»)⁶. Si intendeva così accogliere «non solo l’invito della società civile, ma anche una raccomandazione indiretta del presidente della Repubblica [...] che sottolineava come l’interconnessione tra i [primi] due commi fosse un valore assolutamente intoccabile»⁷.

Ma anche se si evita la novella (come fa il testo approvato dal Senato per l’art. 9, ma non per l’art. 41), il carattere necessariamente molto generale dei precetti iscritti nella carta costituzionale impedisce l’articolazione di una disciplina

³ C. cost., sent. 29 dicembre 1988, n. 1146, cons. diritto, 2.1.

⁴ Autorevolmente è stato escluso il valore supremo, ad esempio, dell’art. 12 sull’aspetto della bandiera nazionale (cfr. A. PIZZORUSSO, *Art. 138*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Garanzie costituzionali: art. 134-139*, Zanichelli-Foro italiano, Bologna-Roma, 1981, p. 724). Più di recente, in senso contrario si è pronunciato M. LUCIANI, *Art. 12*, Roma, Carocci, 2018, spec. pp. 10 ss.

⁵ XIV Legislatura, A.C. 553 e abbinati, nel testo approvato dal Senato della Repubblica nella seduta del 24 settembre 2003.

⁶ XIV Legislatura, A.C. 4307, nel testo approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 28 ottobre 2004.

⁷ Così il relatore Giulio Schmidt nella seduta della Camera dei deputati del 27 ottobre 2004 (Camera dei deputati. XIV Legislatura. Assemblea, Resoconto stenografico, 535^a seduta pubblica, p. 44). Il riferimento è al discorso tenuto da Carlo Azeglio Ciampi alla National Gallery di Washington il 13 novembre 2003, nel quale si sottolineava la stretta interdipendenza tra i primi due commi dell’art. 9 Cost.

dettagliata e creativa: operazione che potrebbe essere, invece, fruttuosamente condotta con lo strumento della legge costituzionale (il quale, peraltro, risulta piuttosto recessivo nell'esperienza italiana).

3. Le ragioni di una riforma

Riflettere sulla riforma costituzionale in oggetto impone di interrogarsi, in primo luogo, sul rapporto fra diritto costituzionale e tutela dell'ambiente. Se quest'ultimo è oggetto di politiche pubbliche, le quali richiedono processi decisionali, ponderazioni, istruttorie complesse, dalle quali scaturiscono scelte che spesso si rivelano divisive, drastiche, drammatiche, i pubblici poteri non possono essere limitati soltanto dal dovere di evitare opzioni manifestamente arbitrarie o irragionevoli⁸. Si rende invece necessario un parametro orientativo di legittimità, che rappresenti un canone di valutazione delle decisioni e un vincolo alla discrezionalità del legislatore.

Ora, un diritto costituzionale dell'ambiente esiste, formulato dal giudice delle leggi, con una giurisprudenza almeno quarantennale, che ha tutte le caratteristiche e i difetti del diritto casistico; una sua positivizzazione non innovativa, per riprendere una distinzione classica nella teoria costituzionale, si qualifica come mera operazione ricognitiva, di "bilancio", mancando l'occasione per porre un programma carico di obiettivi per l'avvenire⁹.

Sono tre gli approdi di origine pretoria che possono dirsi già iscritti nella costituzione materiale. In primo luogo, la rilevanza costituzionale dell'interesse ambientale, inteso come tutela sia paesaggistica sia ecologica, ricavabile dal combinato disposto dei vigenti artt. 9 e 32 Cost.; poi, la qualificazione dell'ambiente non già come oggetto di una situazione giuridica soggettiva, ma come valore costituzionale obiettivo di importanza fondamentale, che pure non gode di una primazia assoluta, ma di un plusvalore procedimentale¹⁰, e il cui nucleo

⁸ Nei settori caratterizzati dalla più ampia discrezionalità, si impongono comunque al legislatore i limiti del sindacato costituzionale «con riferimento a profili di arbitrarietà o di manifesta irragionevolezza» (cfr. C. cost., sent. 26 gennaio 1994, n. 4, cons. diritto, 2; e, in materia ambientale, C. cost., sent. 18 dicembre 2001, n. 412, cons. diritto, 6).

⁹ La distinzione tra documenti-programma e documenti-bilancio sorge dalla riflessione giuridica di impostazione marxista del primo dopoguerra, specie in riferimento ai diversi episodi del costituzionalismo sovietico (cfr. C. MORTATI, *Costituzione dello Stato (dottrine generali e Costituzione della Repubblica italiana)*, in *Enciclopedia del diritto*, XI, Giuffrè, Milano, 1962, p. 146; G. FERRARA, *Costituzione e Rivoluzione. Riflessioni sul Beruf del costituzionalista*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2010).

¹⁰ «Non v'è dubbio che gli interessi [...] relativi alla tutela del paesaggio come "forma del territorio e dell'ambiente", siano stati ripetutamente qualificati da questa Corte come "valori costituzionali primari" (cfr., tra le molte, le sentenze n. 151 del 1986, n. 359 e n. 94

essenziale deve essere sempre fatto salvo¹¹; infine, l'atteggiarsi trasversale della tutela, che si inserisce nel complesso di settori, materie e ambiti in cui intervengono le politiche pubbliche e nei quali si ripartono le competenze tra gli enti costitutivi della Repubblica.

4. Il diritto dell'ambiente nell'ordinamento europeo

Una disciplina molto più compiuta e analitica, che per completezza e approfondimento delle diverse implicazioni del tema ambientale risulta in qualche modo paradigmatica, è quella offerta dal diritto europeo; tanto più rilevante se si considera che la parte di gran lunga preponderante del diritto ambientale interno deriva dal diritto derivato dell'Unione.

Dall'Atto unico europeo del 1986¹², gli Stati membri hanno iscritto nei trattati istitutivi della Comunità e dell'Unione importanti disposizioni, principi, limiti e vincoli circa la produzione giuridica in materia ambientale, che sono impiegati dalla Corte di giustizia dell'Unione come parametro di legittimità. Già all'art. 3, p. 3 del vigente TUE si legge che l'Unione persegue «lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato [...] su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente» (ma anche «su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi [e] su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale»).

del 1985); primarietà che la stessa giurisprudenza costituzionale ha esplicitamente definito come “insuscettibilità di subordinazione ad ogni altro valore costituzionalmente tutelato, ivi compresi quelli economici” (in questi termini, v. sentenza n. 151 del 1986). Tale affermazione rende evidente che questa “primarietà” non legittima un primato assoluto in una ipotetica scala gerarchica dei valori costituzionali, ma origina la necessità che essi debbano sempre essere presi in considerazione nei concreti bilanciamenti operati dal legislatore ordinario e dalle pubbliche amministrazioni; in altri termini, la “primarietà” degli interessi che assurgono alla qualifica di “valori costituzionali” non può che implicare l'esigenza di una compiuta ed esplicita rappresentazione di tali interessi nei processi decisionali all'interno dei quali si esprime la discrezionalità delle scelte politiche o amministrative» (C. cost., sent. 28 giugno 2004, n. 196, cons. diritto, 23).

¹¹ «La 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 da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale» (C. cost., sent. 9 maggio 2013, n. 85, cons. diritto, 9).

¹² Cfr. in particolare l'art. 25 dell'Atto unico europeo, che introduce un titolo VII in materia di ambiente al trattato CEE.

Ulteriori e più precisi riferimenti sono offerti dal TFUE e dalla Carta di Nizza, con l'affermazione del principio di integrazione, per cui l'ambiente non rappresenta un diritto fondamentale, ma la matrice di tutte le politiche pubbliche¹³; con l'enunciazione dei principi che devono guidare la politica ambientale e i parametri a cui essa deve conformarsi, con uno speciale rilievo attribuito alle analisi costi-benefici¹⁴; con la costruzione di regole che informano i processi decisionali, anche con lo strumento dei programmi generali di azione, impiegati sin dagli anni Settanta, i quali si proiettano oltre i mandati degli organi elettivi, vincolando le scelte degli attori istituzionali futuri¹⁵.

¹³ «Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile» (art. 11 TFUE). «Un 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» (art. 37 Carta di Nizza).

¹⁴ «1. La politica dell'Unione in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi: salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente; protezione della salute umana; utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali; promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici. 2. La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "chi inquina paga". In tale contesto, le misure di armonizzazione rispondenti ad esigenze di protezione dell'ambiente comportano, nei casi opportuni, una clausola di salvaguardia che autorizza gli Stati membri a prendere, per motivi ambientali di natura non economica, misure provvisorie soggette ad una procedura di controllo dell'Unione. 3. Nel predisporre la sua politica in materia ambientale l'Unione tiene conto: dei dati scientifici e tecnici disponibili; delle condizioni dell'ambiente nelle varie regioni dell'Unione; dei vantaggi e degli oneri che possono derivare dall'azione o dall'assenza di azione; dello sviluppo socioeconomico dell'Unione nel suo insieme e dello sviluppo equilibrato delle sue singole regioni. 4. Nell'ambito delle rispettive competenze, l'Unione e gli Stati membri collaborano con i paesi terzi e con le competenti organizzazioni internazionali. Le modalità della cooperazione dell'Unione possono formare oggetto di accordi tra questa ed i terzi interessati. Il comma precedente non pregiudica la competenza degli Stati membri a negoziare nelle sedi internazionali e a concludere accordi internazionali» (art. 191 TFUE).

¹⁵ «1. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, decidono in merito alle azioni che devono essere intraprese dall'Unione per realizzare gli obiettivi dell'articolo 191. 2. In deroga alla procedura decisionale di cui al paragrafo 1 e fatto salvo l'articolo 114, il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa consultazione del Parlamento europeo, del Comitato

Al presente, tuttavia, si deve rilevare come il quadro europeo sia in corso di profonda trasformazione, in un processo i cui esiti sembrano estremamente aperti. L'architettura della costituzione economica europea, che bilancia gli interessi ambientali con altre istanze, quali il progresso sociale e la piena occupazione, è messa in crisi, pur se in modo non troppo esplicito, dal nuovo "Green Deal europeo"¹⁶, rilevante documento di indirizzo politico presentato dalla Commissione l'11 dicembre 2019.

Il "Green Deal" ha un valore potenzialmente sovversivo di un'architettura ormai consolidata, in quanto sviluppa la logica della sostenibilità e dell'economia circolare prefigurandone uno sviluppo non necessariamente compatibile con gli altri obiettivi dell'azione politica dell'Unione. Tuttavia, se da una parte si accetta che la tutela ambientale, degli ecosistemi e della biodiversità possa entrare in conflitto con istanze di genere diverso, l'ordinamento non offre ancora strumenti di composizione. Né è scontato che i trattati, i quali impongono, come si è visto, il bilanciamento, possano rimanere un termine fisso di riferimento, qualora nella prassi si affermassero indirizzi diversi, orientati al perseguimento della primazia della dimensione ecologica.

Quanto alla riforma italiana, deve essere apprezzata la conformità alla disciplina europea del riferimento all'ambiente come valore obiettivo e non diritto

economico e sociale e del Comitato delle regioni, adotta: a) disposizioni aventi principalmente natura fiscale; b) misure aventi incidenza: sull'assetto territoriale; sulla gestione quantitativa delle risorse idriche o aventi rapporto diretto o indiretto con la disponibilità delle stesse; sulla destinazione dei suoli, ad eccezione della gestione dei residui; c) misure aventi una sensibile incidenza sulla scelta di uno Stato membro tra diverse fonti di energia e sulla struttura generale dell'approvvigionamento energetico del medesimo. Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, può rendere applicabile la procedura legislativa ordinaria alle materie di cui al primo comma. 3. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, adottano programmi generali d'azione che fissano gli obiettivi prioritari da raggiungere. Le misure necessarie all'attuazione di tali programmi sono adottate conformemente alle condizioni previste al paragrafo 1 o al paragrafo 2, a seconda dei casi. 4. Fatte salve talune misure adottate dall'Unione, gli Stati membri provvedono al finanziamento e all'esecuzione della politica in materia ambientale. 5. Fatto salvo il principio "chi inquina paga", qualora una misura basata sul paragrafo 1 implichi costi ritenuti sproporzionati per le pubbliche autorità di uno Stato membro, tale misura prevede disposizioni appropriate in forma di deroghe temporanee e/o sostegno finanziario del Fondo di coesione istituito in conformità dell'articolo 177» (art. 192 TFUE).

¹⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, "Il Green Deal europeo", 11 dicembre 2019.

soggettivo,¹⁷ e anche il riferimento all'interesse delle future generazioni, che accoglie la prospettiva di lungo periodo fatta propria dal diritto dell'Unione. Tuttavia, non può non rilevarsi una eccessiva timidezza, caratterizzata, per esempio, dal mancato recepimento di concetti anche estremamente consolidati, quali lo "sviluppo sostenibile"; per non parlare poi dell'occasione persa per offrire possibili soluzioni ai nuovi problemi di cui si è fatto cenno: emerge quasi un'attitudine rinunciataria a contribuire all'avanzamento giuridico continentale, offrendo spunti, suggestioni e possibili soluzioni di diritto interno.

5. L'integrazione dell'art. 9 Cost.

Nel nuovo testo dell'art. 9 Cost., come si è visto, il riferimento al solo "paesaggio", che pure era stato sufficiente alla costruzione di un diritto dell'ambiente costituzionalmente orientato, viene integrato con nuovi riferimenti, declinati alla luce dell'evoluzione culturale e della sensibilità pubblica. In questo senso, si deve rilevare anche l'evoluzione rispetto alla l. cost. n. 3 del 2001, che aveva introdotto all'art. 117 Cost. la dicitura «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema» (co. 2, lett. s)): adesso si aggiunge il richiamo alla "biodiversità", e si dà un'accezione plurale agli "ecosistemi" (così da suggerire composizione e non alterità fra questi e l'ambiente).

Si tratta di un passo avanti rispetto alla concezione originaria dei costituenti, che avevano piuttosto a mente l'idea della natura come insieme di «monumenti»¹⁸. Fatto sintomatico della maggior rilevanza della dimensione più strettamente paesistica negli interessi dell'opinione pubblica del secondo dopoguerra è, ad esempio, la nascita di movimenti, come quello di Italia Nostra (1955), specificamente votati alla protezione dell'ambiente nei suoi aspetti estetici e culturali; solo a metà degli anni Sessanta nel mondo associativo si sarebbero affacciate istanze ambientaliste (il Wwf è attivo in Italia dal 1966). Molto è cambiato nel corso dei decenni, e la sensibilità non solo civica ma anche dei soggetti istituzionali (consolidatasi anche in sedi internazionali, a cominciare dalle Conferenze di Stoccolma del 1972 e di Rio de Janeiro del 1992, fino alle attuali, periodiche Conferenze della Nazioni unite sui cambiamenti climatici), ha ormai pienamente acquisito la necessità di assumere come paradigma una prospettiva ben più ampia.

¹⁷ Anche se alcune iniziative parlamentari muovevano in senso diverso, qualificando l'ambiente (salubre) come diritto fondamentale della persona. In specie, cfr. gli A.S. 83 (De Petris e altri), 212 (De Petris e altri), 938 (Collina e altri), 1632 (Bonino).

¹⁸ Si rammenti la formulazione del testo approvato in Costituente dalla I Sottocommissione della Commissione per la Costituzione il 30 ottobre 1946: «I monumenti storici, artistici e naturali, a chiunque appartengano ed in qualsiasi parte del territorio della Repubblica, sono sotto la protezione dello Stato».

Nondimeno, da un punto di vista diverso, quello del linguaggio delle scienze biologiche, la nuova formulazione dell'art. 9 Cost. può invece destare alcune perplessità, che potrebbero ripercuotersi anche in sede interpretativa. Il termine "ambiente", infatti, sarebbe già di per sé idoneo a significare la pluralità degli ecosistemi, a loro volta caratterizzati da un certo grado di biodiversità, dato dalla coesistenza delle varie specie, dal clima e dalla presenza di risorse naturali.

Inoltre, non bisognerebbe commettere l'errore di qualificare le attività dell'uomo come separate dal contesto naturale: la capacità antropica di alterare contesti preesistenti a proprio vantaggio non è esclusiva, ma condivisa con altre specie (spesso in forme singolarmente affini: si pensi al controllo delle acque per mezzo di sbarramenti e dighe). Anche gli ecosistemi urbani, dove si legge il segno più profondo della presenza di una specie particolarmente invasiva come la nostra, possono, del resto, presentare un elevato grado di biodiversità: ma non sempre questa risulta desiderabile (ad esempio, quando siano presenti animali dannosi per la salute o per il decoro).

Quanto alla preservazione ambientale, occorre tener presente che un certo livello di mutamento è inevitabile, soprattutto in relazione a eventuali cambiamenti climatici; tentare di impedirlo, senza tener conto della naturale evoluzione degli ecosistemi, può rivelarsi insostenibile e, in fondo, illusorio.

Infine, si deve rilevare come i valori legati all'ambiente e alla biodiversità possano entrare in contrasto con le esigenze di tutela del paesaggio: non è solo il caso degli ambienti urbani, ma anche di quelli della campagna fortemente antropizzata, caratterizzati da uno sfruttamento intensivo del territorio e dalla monocoltura. Si renderà necessario procedere a un nuovo tipo di bilanciamento, tra la dimensione storica ed estetica e quella più strettamente biologica.

A fronte di queste pur pregnanti considerazioni, non si deve dimenticare, però che il lessico dei testi giuridici non coincide mai con quello dei testi scientifici: sovrapposizioni, ripetizioni, ambiguità nelle disposizioni possono essere volute e persino strumentali a esiti ermeneutici di maggior fecondità. Talora, però, in esse si leggono i sintomi di contraddizioni irrisolte e forse irrisolvibili.

Un esempio molto significativo in tal senso è quello che deriva dalla distinzione semantica che il "Green Deal europeo" compie rispetto ai termini "ambiente" e "biodiversità". Il primo rappresenta un valore specificamente tutelato all'interno della nuova costituzione economica europea, nel tentativo di correggere il funzionamento del mercato e delle ordinarie regole pro-concorrenziali che lo disciplinano, così da perseguire un rilevante fine sociale che sarebbe altrimenti ignorato dagli attori economici. La tutela e preservazione della seconda, invece, si manifesta, pur nell'incerta qualificazione giuridica, come limite generale da tener fermo nel rapporto dell'uomo con il pianeta.

Se, dal punto di vista scientifico, l'oggetto è in fondo lo stesso, una qualificazione normativa differenziata non è facilmente sostenibile; ma non tener

conto di questa tensione terminologica rischierebbe di disallineare l'intervento di revisione costituzionale con i caratteri del futuro prossimo della disciplina europea in materia ambientale.

6. La clausola sulla tutela degli animali

All'art. 9 Cost. si vuole anche aggiungere una clausola sugli animali, che riserva alla legge dello Stato il compito di «disciplinare i modi e le forme di tutela». Questa disposizione è stata oggetto delle maggiori controversie nell'esame parlamentare, e rappresenta una forma di compromesso tra le posizioni di quanti avrebbero preferito una formulazione che riconoscesse in capo agli animali il carattere di esseri senzienti¹⁹, ricalcata su quella dell'art. 13 TFUE²⁰, e quelle di coloro che ritenevano il riferimento alla fauna già ricompreso nei termini "ambiente", "biodiversità", "ecosistema"²¹.

Assume altresì valenza compromissoria la previsione, approvata nel corso dell'esame in aula, secondo la quale la legge di cui all'art. 9 «si applica alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano nei limiti delle competenze legislative ad esse riconosciute dai rispettivi Statuti»²² (art. 3); così, viene fissata una riserva di legge statale "a geometria variabile" rispetto all'efficacia nei diversi territori, peraltro in controtendenza rispetto allo spirito che ha tendenzialmente caratterizzato gli interventi di riforma più recenti, volto a perseguire forme di maggiore omogeneità e integrazione.

Una previsione costituzionale che introduca un riferimento esplicito alla dimensione faunistica può rappresentare un parametro utile nel giudizio costituzionale e anche ordinario, che, finora, ha trovato difficoltà a ricostruire i rapporti tra l'uomo e gli animali alla luce di norme costituzionali. Così, nei procedimenti davanti alla Corte costituzionale, sul punto sono stati invocati ora il

¹⁹ L'A.S. 212, di iniziativa De Petris e altri (3 aprile 2018), avrebbe aggiunto all'art. 9 il seguente terzo comma: «la Repubblica riconosce gli animali come esseri senzienti e ne promuove e garantisce il rispetto a un'esistenza compatibile con le loro caratteristiche etologiche».

²⁰ «Nella formulazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione nei settori dell'agricoltura, della pesca, dei trasporti, del mercato interno, della ricerca e sviluppo tecnologico e dello spazio, l'Unione e gli Stati membri tengono pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti, rispettando nel contempo le disposizioni legislative o amministrative e le consuetudini degli Stati membri per quanto riguarda, in particolare, i riti religiosi, le tradizioni culturali e il patrimonio regionale» (art. 13 TFUE).

²¹ Cfr. anche gli emendamenti soppressivi del riferimento agli animali: 1.203 (La Pietra e altri), 1.204 (La Pietra e altri), 1.205 (Abate).

²² Cfr. gli emendamenti 1.210 (Durnwalder e altri), 2.0.200 (Calderoli e altri), 2.0.201 (Durnwalder e altri).

riparto di competenze previsto dall'art. 117 Cost.²³, ora il rispetto degli obblighi internazionali²⁴. Anche i giudici di merito, sulla base del diritto europeo e convenzionale hanno già affermato l'alterità degli animali rispetto alle cose generiche e l'esistenza di un "diritto soggettivo all'animale da compagnia": in tal senso, si ricordano decisioni sull'affidamento congiunto dei gatti di famiglia nel caso di un procedimento di separazione personale²⁵, o la nomina di un amministratore sostegno ausiliario per la cura del cane di una persona anziana ricoverata in una residenza sanitaria²⁶.

Tanto premesso, si deve rilevare la collocazione decisamente incongrua di una riserva di legge statale nell'ambito dei principi fondamentali, laddove avrebbe potuto trovare una sede più adeguata nell'ambito dell'art. 117 Cost. Tale riserva, infatti, non ha soltanto un valore di garanzia, ma segna anche un limite alla competenza legislativa regionale, escludendo che possano intervenire provvedimenti normativi degli enti territoriali (a statuto ordinario)²⁷. La posizione nella topografia costituzionale, in effetti, ha di per sé un rilevante significato interpretativo: è alla luce dell'art. 9 che dovranno essere lette le altre disposizioni costituzionali, comprese quelle del titolo V.

L'intervento di revisione, che intesta una «riserva di modo di disciplina»²⁸ esclusivamente in capo al legislatore statale, avrà dunque un effetto di compressione della competenza regionale nelle materie concorrenti e residuali,

²³ Cfr. ad esempio la sent. 11 giugno 2004, n. 166, in cui le norme sul benessere degli animali utilizzati per la sperimentazione sono ricondotte alla materia "ricerca scientifica" di cui all'art. 117, co. 3 Cost.

²⁴ Oltre al già richiamato art. 13 TFUE, cfr. il dettato della Convenzione europea per la protezione degli animali da compagnia, conclusa a Strasburgo il 13 novembre 1987, recepita con l. 4 novembre 2010, n. 201, su cui l'ord. 12 maggio 2017, n. 112.

²⁵ Trib. Milano, IX sez. civile, decreto 13 marzo 2013 («non essendo l'animale una "cosa", [...] bensì un essere senziente, è legittima facoltà dei coniugi quella di regolarne la permanenza presso l'una o l'altra abitazione e le modalità che ciascuno dei proprietari deve seguire per il mantenimento dello stesso»).

²⁶ Trib. Varese, uff. volontaria giurisdizione, decreto 7 dicembre 2011 («deve essere [...] riconosciuto un vero e proprio diritto soggettivo all'animale da compagnia [...] anche in capo all'anziano soggetto vulnerabile dove [...] tale soggetto esprima, fortemente, la voglia e il desiderio di continuare a poter frequentare il proprio cane»).

²⁷ In dottrina è stato affermato che la riserva di legge, di per sé, non esclude l'esercizio da parte delle Regioni, sempre che non ostino i limiti di competenza (cfr. M. OLIVETTI, *Le funzioni legislative regionali*, in T. GROPPi, M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli, Torino, 2001, pp. 93 ss.).

²⁸ Secondo la classica sistematica che contrappone questo genere di riserva a quella di "campo materiale": cfr. G. AMATO, *Rapporti fra norme primarie e norme secondarie (aspetti problematici)*, Giuffrè, Milano, 1962, pp. 89 ss.

anche alla luce del fatto che la tutela degli animali può atteggiarsi con un fascio vastissimo di discipline settoriali, che investono un gran numero di ambiti (dall'agricoltura alla sanità, dalle politiche sociali al governo del territorio), con una capacità di proiezione potenzialmente molto incisiva. Da tenere presente anche l'alterazione di competenze per quanto riguarda il recepimento del diritto agro-ambientale europeo.

7. Il nuovo testo dell'art. 41 Cost.

Il nuovo testo dell'art. 41 aggiunge un nuovo limite (a due facce: quella della salute e quella dell'ambiente) alla libertà di iniziativa economica privata, aggiuntivo a quelli dell'utilità sociale, della sicurezza, della libertà e della dignità umana. L'intervento, coerente con il principio "non arrecare danni significativi", che ispira, tra l'altro, le iniziative "Next Generation EU" e il Piano nazionale di ripresa e resilienza²⁹, ripropone il tradizionale concetto di ambiente come limite, una lettura classica che, inserendosi in una logica conflittuale rispetto ad altri valori costituzionali, tende ad esaltare il carattere antagonista di questo interesse³⁰.

Un *quid pluris* deriva invece dal terzo comma, dove si rivisita l'idea di *limite-limes*, nel doppio significato latino che, associa all'idea di "confine" quella di "sentiero" aperto verso nuovi orizzonti. La disposizione per cui la legge deve determinare programmi e controlli a indirizzo ambientale acquisisce una speciale capacità di orientamento, che, in qualche modo, supera l'idea per cui le attività antropiche debbano tener conto delle esigenze ecologiche, e delinea una nuova concezione nella quale all'ambiente stesso è riconosciuta una potenzialità "per lo sviluppo"³¹.

Sarebbe forse stato l'art. 41 il luogo più adatto per introdurre i riferimenti allo sviluppo sostenibile, l'obiettivo sistemico della relazione tra interessi contrapposti; o, con maggiore coraggio, a una delle declinazioni più attuali del concetto ("transizione ecologica", "futuro sostenibile"³², "protezione sostenibile"³³). Queste

²⁹ Cfr. spec. la missione n. 2 ("rivoluzione verde e transizione ecologica") del PNRR.

³⁰ Cfr. sul punto G. ROSSI, *Parte generale*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2021, p. 6.

³¹ Cfr. G. ROSSI, M. MONTEDURO (a cura di), *L'ambiente per lo sviluppo. Profili giuridici ed economici*, Giappichelli, Torino, 2020.

³² Cfr., *ex pluris*, il recente contributo di M. ROBINSON, *Climate Justice. Hope, Resilience, and the Fight for a Sustainable Future*, Bloomsbury, London, 2018 (traduz. italiana: *Climate justice. Manifesto per un futuro sostenibile*, Donzelli, Roma, 2020).

³³ «Intendendosi con tale terminologia evocare i vantaggi economici che la protezione in sé assicura» (Cons. Stato, sez. IV, sent. 16 novembre 2004, n. 7472).

linee erano fatte proprie da una parte dei disegni di legge esaminati³⁴, ma le conclusioni del dibattito parlamentare sono state di segno diverso, essendo prevalse considerazioni di carattere fortemente ambientalista, che propongono una dialettica conflittuale tra la dimensione degli ecosistemi e della biodiversità e quella dello sviluppo antropico. Questo contrasto, però, è tratteggiato senza che vengano offerti spunti per risolvere la tensione.

Se ci si interroga sul carattere necessario dell'intervento sull'art. 41 Cost., domandandosi se i termini oggetto della revisione non possano già essere ricavati dal testo vigente, in un'interpretazione sistematica della disposizione, vengono particolarmente in rilievo i pronunciamenti della Corte costituzionale sul c.d. "caso ILVA"³⁵. In tali circostanze, il giudice delle leggi non ha mancato di ricordare come anche per aziende di interesse strategico nazionale le considerazioni di ordine economico debbano essere bilanciate con quelle riferite al diritto alla salute («da cui deriva il diritto all'ambiente salubre») e al lavoro («da cui deriva l'interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali ed il dovere delle istituzioni pubbliche di spiegare ogni sforzo in tal senso»)³⁶.

Da ultimo, la posizione della Corte sembra essere diventata più dura e incline a censurare, sulla base di criteri di ragionevolezza e proporzionalità, le soluzioni adottate da parte del legislatore³⁷. C'è da credere che la costituzionalizzazione degli indirizzi giurisprudenziali della Consulta rafforzerà il peso dell'ambiente e della salute nel bilanciamento con altri interessi costituzionalmente rilevanti.

³⁴ In particolare, l'A.S. 938, di iniziativa Colina e altri (13 novembre 2018), volto a introdurre, tra l'altro, un quarto comma all'art. 9 («Promuove le condizioni per uno sviluppo sostenibile», art. 2) e a integrare il riferimento tra i fini perseguiti ai sensi dell'art. 41, co. 3 (art. 3). In senso conforme, ma con soluzioni diverse quanto alla collocazione della modifica, l'A.S. 1203, di iniziativa Perilli (2 aprile 2019), che avrebbe inserito la promozione dello sviluppo sostenibile tra i compiti della Repubblica all'art. 9, e l'A.S. 1632, di iniziativa Bonino (2 dicembre 2019), di segno del tutto analogo, ma con l'integrazione collocata in calce all'art. 2.

³⁵ Il riferimento è in specie alle sentt. 9 maggio 2013, n. 85, 13 luglio 2017, n. 182 e 23 marzo 2018, n. 58.

³⁶ C. cost., sent. 9 maggio 2013, n. 85, cons. diritto, 9. Subito dopo si trova la nota affermazione per cui «tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre "sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro" (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona».

³⁷ Cfr. C. cost., sent. 23 marzo 2018, n. 58, cons. diritto, 3.2.

Si deve aggiungere che il nuovo art. 41 Cost. potrebbe anche offrire una copertura costituzionale ai valori che guidano le logiche dell'economia circolare, peraltro fatti propri da vari atti dell'Unione europea: numerose direttive e documenti programmatici fanno riferimento alla transizione verso un modello rigenerativo che superi l'economia lineare.

Diversi autori stranieri e italiani hanno riflettuto sull'importanza di innovare profondamente le logiche della produzione industriale e del consumo, di innescare un cambiamento che deve essere, a un tempo, culturale e accompagnato da una legislazione di riferimento e da politiche pubbliche mirate³⁸: la riflessione su reimpiego, rigenerazione e ripristino delle risorse, e la valorizzazione, a tal fine, del fattore lavoro, si riassume nel principio per cui il vecchio paradigma “dalla culla alla tomba” dovrebbe essere superato in favore di quello “dalla culla alla culla”³⁹.

8. Le lacune della riforma

Come si è detto, il testo approvato dal Senato può deludere anche in ragione delle sue lacune. In particolare, si è mancato di cogliere l'occasione per disegnare una disciplina dei processi decisionali, che accogliesse e regolasse le istanze di trasparenza, partecipazione e collaborazione tra scienza e politica, tanto salienti nella materia ecologica e ambientale. Non è stato dato un parametro di legittimità procedurale, né si trovano indicazioni sulle modalità di ricomposizione del pluralismo degli interessi⁴⁰.

La mancata predisposizione di efficaci strumenti di governo delle politiche ambientali rappresenta, del resto, una significativa costante negativa della storia istituzionale italiana, sol che si consideri tradizionale debolezza del Ministero competente, che nasce⁴¹ (e continua a esistere, pur alla luce di varie

³⁸ Cfr. *ex pluris*: P. LACY, J. RUTQVIST, *Waste to Wealth. The Circular Economy Advantage*, Palgrave Macmillan, London, 2015 (traduz. italiana: B. LAMONICA, P.L., J.R., *Circular economy. Dallo spreco al valore*, Egea, Milano, 2016); M. JACOBS, M. MAZZUCATO (a cura di), *Rethinking Capitalism. Economics and Policy for Sustainable and Inclusive Growth*, Wiley-Blackwell, London, 2016 (traduz. italiana: *Ripensare il capitalismo*, Laterza, Roma-Bari, 2017); E. GIOVANNINI, *L'utopia sostenibile*, Laterza, Roma-Bari, 2018.

³⁹ Cfr. il rapporto della Ellen MacArthur Foundation “*Towards the Circular Economy. Economic and business rationale for an accelerated transition*” (2013).

⁴⁰ Cfr. sul punto M. CECCHETTI, *Osservazioni e ipotesi per un intervento di revisione dell'art. 9 della Costituzione avente ad oggetto l'introduzione di una disciplina essenziale della tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale. Audizione presso la 1ª Commissione permanente del Senato della Repubblica “Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione”*, in *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, 1, 2020, spec. pp. 17 ss.

⁴¹ Cfr. l. 8 luglio 1986, n. 349.

trasformazioni)⁴² caratterizzato da una vocazione più concertativa che operativa: perché l'azione del dicastero si dispieghi con la necessaria efficacia è necessario che su di esso ricada un peso politico contingente, e questo, nella pratica, accade molto di rado.

Peraltro, non si sono presi in considerazione altri principi costituzionali di particolare rilevanza e attinenza al tema: il dovere di solidarietà, ricavabile dall'art. 2 Cost., che viene richiamato da tempo negli studi di diritto ambientale e si affaccia nel diritto positivo con l'art. 3-*quater*, co. 3 del codice dell'ambiente⁴³; il principio di integrazione, ormai consacrato, come si è visto, dal quadro normativo europeo e dalla giurisprudenza costituzionale; l'idea che la tutela dell'ambiente debba accompagnarsi alla sua valorizzazione, che caricherebbe il precetto costituzionale di una dimensione di impulso operativo (come si prevede, all'art. 117, co. 3 Cost., a proposito dei beni culturali e ambientali).

Omesso ogni richiamo esplicito allo sviluppo sostenibile, se ne è costituzionalizzata soltanto una componente, quella dell'equità intergenerazionale, lasciando da parte quella intragenerazionale, cui pure le riflessioni più avanzate assegnano fondamentale importanza⁴⁴. Ma, sul punto, deve essere evidenziato un altro profilo di incompletezza, in quanto, con una formulazione limitata all'ambiente, si è mancato di introdurre il riferimento agli interessi dei cittadini del futuro in altri *loci* del testo costituzionale, nei quali avrebbe assunto una particolare pregnanza.

Infatti, negli ultimi anni la dottrina ha rilevato come si sia ormai affermata l'esigenza di garantire che, in avvenire, si possa continuare a godere delle risorse che garantiscono la libertà, i diritti e il benessere⁴⁵, anche come reazione alla

⁴² Da ultimo, col nome mutato da Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare a Ministero della Transizione ecologica, e accresciute competenze, ai sensi del d.l. 1° marzo 2021, n. 22, convertito con modificazioni con l. 22 aprile 2021, n. 55.

⁴³ «Data la complessità delle relazioni e delle interferenze tra natura e attività umane, il principio dello sviluppo sostenibile deve consentire di individuare un equilibrato rapporto, nell'ambito delle risorse ereditate, tra quelle da risparmiare e quelle da trasmettere, affinché nell'ambito delle dinamiche della produzione e del consumo si inserisca altresì il principio di solidarietà per salvaguardare e per migliorare la qualità dell'ambiente anche futuro» (art. 3-*quater*, co. 3 d. l.vo 3 aprile 2006, n. 152, introdotto dal d. l.vo 16 gennaio 2008, n. 4).

⁴⁴ Cfr. ad esempio il documento “*Future We Want*”, conclusivo della Conferenza delle Nazioni unite sullo sviluppo sostenibile del 2002.

⁴⁵ «Il costituzionalismo non ha avuto, fino agli anni recenti, ragioni per preoccuparsi delle prevaricazioni intergenerazionali. Ma molti motivi ne ha oggi, e drammatici», ricorda G. ZAGREBELSKY, *Diritti per forza*, Einaudi, Torino, 2017, p. 117.

tendenza per cui le politiche pubbliche vengono disegnate in preda a una «furia del presente»⁴⁶.

La doverosità della solidarietà intergenerazionale viene attualmente desunta dagli artt. 2 e 3 Cost., come pure dalla riflessione sulla «pretesa di validità eterna»⁴⁷ della legge fondamentale, i cui principi fondamentali non possono non presentare una intrinseca proiezione verso il futuro⁴⁸. Invero, non sono mancate iniziative di revisione costituzionale per introdurre un riferimento espresso in relazione a specifici articoli della prima parte della Costituzione, come l'art. 31⁴⁹ o l'art. 38⁵⁰.

La giurisprudenza costituzionale, del resto, ha preso in seria considerazione il tema sin dagli anni Ottanta, tanto per la materia ambientale⁵¹ quanto per quella dei diritti sociali⁵². Proprio in riferimento a questi ultimi il principio di equità e solidarietà intergenerazionale avrebbe potuto essere maggiormente valorizzato, specie considerando l'urgenza imposta dalle caratteristiche di alcune politiche, quali il sistema previdenziale a ripartizione, la cui sostenibilità risulta critica anche in una prospettiva di breve periodo.

Considerazioni di segno analogo spingono a considerare riduttivo il riferimento ai fini ambientali come limite e obiettivo dell'iniziativa economica, in quanto l'ordinamento li ha ormai incorporati anche tra i canoni che devono informare le norme in materia di proprietà, *ex art. 42 Cost.* (per esempio, nel caso di vincoli

⁴⁶ U. ALLEGRETTI, *Storia costituzionale italiana. Popolo e istituzioni*, Il Mulino, Bologna, 2014, pp. 176 ss.

⁴⁷ P. HÄBERLE, *Stato costituzionale. Sviluppo storico*, in *Enciclopedia giuridica*, XXX, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma, 2000, p. 6.

⁴⁸ Per esempio, sul valore intergenerazionale dell'art. 81, per come riformato nel 2012, con l'introduzione del vincolo di pareggio di bilancio, cfr. A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, 1, 2014, spec. p. 12.

⁴⁹ Nella XVI Legislatura, la Camera dei deputati aveva approvato in prima lettura un testo che, tra le altre disposizioni, relative all'età di elettorato attivo e passivo, integrava l'art. 31 Cost. con il principio per cui la Repubblica «informa le proprie scelte al principio di equità tra generazioni» (A.C. 4358 e abbinati, nel testo approvato il 21 settembre 2011).

⁵⁰ Sul punto, si segnalano due iniziative di revisione costituzionale presentate nella XVII Legislatura: l'A.C. 3478, di iniziativa Mazziotti di Celso e altri (4 dicembre 2015), mirava a sostituire il quarto comma dell'art. 38 con la disposizione per cui ai compiti previsti nell'articolo avrebbero provveduto «organi e istituti predisposti o integrati dallo Stato secondo principi di equità, ragionevolezza e non discriminazione tra le generazioni»; l'A.C. 3858, di iniziativa Preziosi e altri (25 maggio 2016), volto ad aggiungere, dopo il secondo comma, il seguente: «Il sistema previdenziale è improntato ad assicurare l'adeguatezza dei trattamenti, la solidarietà e l'equità tra le generazioni nonché la sostenibilità finanziaria».

⁵¹ Dalla sent. del 27 ottobre 1988, n. 1002 (cons. diritto, 3), alla recente sent. 4 maggio 2017, n. 93 (cons. diritto, 8.1).

⁵² Di «patto tra le generazioni, su cui il sistema previdenziale si regge» parla la sent. 9 novembre 2020, n. 234 (cons. diritto, 18.8).

relativi a proprietà inserite nei parchi), o di sfruttamento del suolo, *ex art. 44 Cost* (il cui indirizzo razionale deve essere orientato a una sostenibilità duratura)⁵³.

Sempre riguardo all'art. 41 Cost., si deve osservare come il nuovo richiamo alla salute e all'ambiente non si sia accompagnato a quello relativo ai beni culturali: il che appare in controtendenza rispetto a una tendenza che risale alla "legge Bottai" (1° luglio 1939, n. 899), che ha tradizionalmente interpretato in modo omogeneo la tutela dell'uno e dell'altro valore; questo può forse suggerire un'apertura a una possibile differenziazione.

9. Riferimenti di diritto comparato

Come ulteriore argomento su cui concentrare la riflessione, a titolo di utile riferimento di diritto comparato, è possibile dar conto di come due leggi fondamentali appartenenti alla stessa generazione di quella italiana, il *Grundgesetz* tedesco del 1949 e la Costituzione francese del 1958, abbiano integrato, in epoche successive alla loro approvazione, riferimenti al tema ambientale⁵⁴.

Per quanto riguarda la Repubblica federale tedesca, dopo lunghe discussioni (in un decennio, peraltro, contrassegnato dall'emersione politica del movimento dei Verdi), la Legge fondamentale è stata integrata, con legge del 27 ottobre 1994, dall'art. 20A: questo non qualifica l'ambiente salubre come diritto fondamentale, né produce in capo ai singoli pretese giustiziabili, ma stabilisce che lo Stato e i pubblici poteri abbiano la responsabilità di tutelare i fondamenti naturali della vita (tra i quali viene ricondotto il clima) e gli animali, anche nell'interesse delle generazioni future⁵⁵.

Proprio sul parametro della solidarietà intergenerazionale è intervenuto un recentissimo pronunciamento del Tribunale costituzionale federale (24 marzo 2021), il cui Primo senato ha dichiarato l'incostituzionalità di alcune previsioni del

⁵³ Cfr. sul punto l'art. 3-*bis*, co. 1 del codice dell'ambiente, che riconduce la disciplina ambientale ai principi di cui agli artt. 2, 3, 9, 32, 41, 42, 44 e 117 Cost.

⁵⁴ Testi costituzionali più recenti tendono a offrire una certa ampiezza di riferimenti. In particolare, si può ricordare la Legge fondamentale ungherese del 2011, che, all'art. XXI, afferma il diritto di ciascuno a vivere in un ambiente sano, costituzionalizza il principio "chi inquina paga" e vieta l'importazione di rifiuti inquinanti a titolo di deposito. Fuori dall'Europa, la Costituzione brasiliana del 1988 presenta, all'art. 225, una disposizione per la quale tutti hanno il diritto a vivere in un ambiente «*ecologicamente equilibrado*», imponendosi peraltro ai pubblici poteri una dettagliata serie di obbligazioni per garantire l'effettività del precetto.

⁵⁵ «*Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung*» (art. 20A GG). Il riferimento agli animali è stato introdotto con la legge di revisione del 26 luglio 2002.

Bundes-Klimaschutzgesetz del 2019, in materia di soglie di emissioni inquinanti. In questa decisione, pur escludendo un primato dell'ambiente rispetto ad altri valori costituzionali, il Tribunale ha affermato che, nel bilanciamento, si debba tener conto della potenziale irreversibilità delle conseguenze di un aumento degli agenti inquinanti, specialmente riguardo all'impatto sul clima: questo fa sì che le ragioni ecologiche debbano avere un peso superiore rispetto a quelle relative a interessi diversi; se la tutela dell'ambiente deve essere praticata anche nell'interesse delle generazioni future, gli attori istituzionali non possono, con le loro decisioni, metterne in pericolo il godimento dei diritti di libertà («*die Schonung künftiger Freiheit verlangt auch, den Übergang zu Klimaneutralität rechtzeitig einzuleiten*»)⁵⁶.

In questa sentenza si possono cogliere echi di altri importanti pronunciamenti, quali quelli delle corti dei Paesi Bassi. Una prima causa celebre prende avvio dall'istanza di una fondazione civica e ambientalista ("Urgenda") che richiedeva alla magistratura di ordinare al Governo una riduzione delle emissioni di gas serra di almeno il 25% rispetto al livello del 1990, entro il 2020. I ricorrenti avrebbero ottenuto ragione in primo grado, in ragione della riconosciuta congruenza del *quantum* oggetto della domanda con le raccomandazioni scientifiche più accreditate e dell'obbligo di astenersi da comportamenti negligenti ricavabile dalle norme sulla responsabilità extracontrattuale⁵⁷; così, la questione si sarebbe spostata anche sul piano della divisione dei poteri, la cui lesione veniva invocata dalle autorità esecutive olandesi come motivo di appello.

In secondo grado e di fronte alla Corte suprema il verdetto dei giudici di prima istanza sarebbe invece stato confermato, alla luce dell'obbligo, in capo ai pubblici poteri, di prevenire la violazione di diritti fondamentali dei cittadini, pur nella conservazione un margine di apprezzamento quanto alle modalità da adottare per il conseguimento di un risultato utile; venendo peraltro accolta l'ulteriore argomentazione degli ambientalisti per cui un mancato avrebbe comportato un pregiudizio rispetto alle situazioni giuridiche di cui agli artt. 2 e 8 della CEDU (diritto alla vita e diritto al rispetto della vita privata e familiare)⁵⁸.

Più di recente, la stessa *ratio decidendi* ha orientato un pronunciamento (di primo grado) che va a incidere non già sulla politica energetica del Governo, ma

⁵⁶ Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, Leitsätze, 4.

⁵⁷ Cfr. Rechtbank den Haag, Team handel, beschikking van 7 april 2015, C/09/477807 / HA RK 14-638.

⁵⁸ Cfr. Gerechtshof den Haag, Afdeling Civiel recht, arrest d.d. 23 januari 2018, 200.200.508/01; Hoge Raad der Nederlanden, Civiele kamer, arrest d.d. 13 december 2019, 18/01945. Sul caso "Urgenda", cfr. anche M. MONTINI, *Verso una giustizia climatica basata sul rispetto dei diritti umani*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2, 2020, pp. 521 ss.

sulla libertà economica (e la posizione di mercato nel panorama a mondiale) di un soggetto privato, quale la compagnia petrolifera Shell, alla quale è stato ingiunto di ridurre del 45% le proprie emissioni globali, rispetto al livello del 2019, entro il 2030⁹⁹.

Quanto alla Costituzione francese, essa è stata emendata con la revisione operata *ex lege* costituzionale del 1° marzo 2005, la quale ha introdotto, nel preambolo del testo, un riferimento alla *Charte de l'environnement* del 2004, a fianco della *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* del 1789 e al preambolo della Costituzione del 1946. Così, i diritti e i doveri previsti da questo nuovo testo si integrano nel *bloc de constitutionnalité* e acquisiscono piena giuridicità e valore di parametro nella giurisprudenza del Consiglio costituzionale, il quale ne ha ricavato obblighi in capo ai soggetti istituzionali. La *Charte* afferma, tra l'altro, che «*chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé*» (art. 1) e che «*les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable*» (art. 8): il diritto a un ambiente salubre non può essere limitato se non in nome di esigenze costituzionalmente fondate e in modo proporzionato agli obiettivi perseguiti.

Peraltro, è in corso un'iniziativa di revisione che prende le mosse dal testo approvato dal Consiglio dei ministri il 20 gennaio 2021, volto a integrare l'art. 1 della Costituzione con il principio per cui la Repubblica «*garantit la préservation de l'environnement et de la diversité biologique et lutte contre le dérèglement climatique*»: particolarmente significativi appaiono la distinzione tra ambiente e biodiversità e il riferimento al cambiamento climatico. La proposta del Governo è stata approvata senza modifiche dalla Camera (16 marzo), mentre il Senato, il 10 maggio, ha deliberato una nuova formulazione che sembra superare quell'"obbligazione di risultato" suggerita dalla versione iniziale: la Francia «*présérve l'environnement ainsi que la diversité biologique et agit contre le dérèglement climatique, dans les conditions prévues par la Charte de l'environnement de 2004*».

Non è chiaro quale potrà essere il rilievo pratico della riforma, nel caso in cui si giungesse all'approvazione definitiva. Certamente, anche per la scelta di intervenire sul primo articolo del testo costituzionale, dove si iscrivono i caratteri fondamentali della forma di Stato, si può immaginare che il peso dei valori ambientali nel bilanciamento di interessi verrà ad acquisire un rilievo particolare. Non deve però essere trascurata la forza simbolica della riforma in sé, che si propone come un tentativo di riabilitazione della Costituzione come programma di azione per i pubblici poteri. La politicità di questo intervento è testimoniata tanto dall'annuncio che nell'*iter* di approvazione si iscriverà un passaggio

⁹⁹ Cfr. Rechtbank den Haag, Team handel, vonnis van 26 mei 2021, C/09/571932 / HA ZA 19-379.

referendario⁶⁰, quanto dal fatto che il Senato, dove si esprime una maggioranza conservatrice e centrista, abbia voluto dar luogo, con l'approvazione di modifiche, a una *navette* parlamentare destinata a dilatare i tempi, forse anche oltre la tornata elettorale del 2022.

Sulla qualificazione degli animali distinta da quella delle comuni cose mobili, in ragione del loro carattere di esseri senzienti, è possibile rilevare come, oltre agli approdi europei e convenzionali, il diritto statale abbia, in molte esperienze, espresso posizioni innovative rispetto alla concezione classica. È il caso anzitutto della Francia, a partire dalla revisione della legislazione rurale del 1976⁶¹; ma si possono segnalare anche gli interventi normativi della Svizzera⁶², della Germania⁶³, della Colombia⁶⁴, del Cile⁶⁵.

Una linea di segno più radicale può invece essere ricostruita a partire da alcune tendenze dell'ordinamento argentino, dove si è affacciata l'idea di riconoscere in capo agli animali (almeno ai più sensibili e intelligenti) la natura di "soggetti di diritto" e addirittura lo *status* di "persone non umane". In proposito si può citare un importante precedente giurisprudenziale (relativo a una femmina di orango)⁶⁶,

⁶⁰ Così il presidente Macron, nel discorso pronunciato davanti ai membri della *Convention citoyenne pour le climat* il 14 dicembre 2020.

⁶¹ «*Tout animal étant un être sensible doit être placé par son propriétaire dans des conditions compatibles avec les impératifs biologiques de son espèce*» (come ora si legge all'art. L214-1 del *code rural et de la pêche maritime*). Cfr. anche l'art. 515-14 del codice civile, nel testo in vigore dal 2015: «*Les animaux sont des êtres vivants doués de sensibilité. Sous réserve des lois qui les protègent, les animaux sont soumis au régime des biens*».

⁶² Recita l'art. 641a del codice civile, introdotto nel 2002: «1. Gli animali non sono cose. 2. Salvo disciplinamenti particolari, le prescrizioni applicabili alle cose sono parimenti valide per gli animali».

⁶³ «*Tiere sind keine Sachen. Sie werden durch besondere Gesetze geschützt. Auf sie sind die für Sachen geltenden Vorschriften entsprechend anzuwenden, soweit nicht etwas anderes bestimmt ist*» (§ 90a BGB, aggiunto nel 1990).

⁶⁴ «*Muebles son las que pueden transportarse de un lugar a otro, sea moviéndose ellas a sí mismas como los animales (que por eso se llaman semovientes), sea que sólo se muevan por una fuerza externa, como las cosas inanimadas*», si legge all'art. 655 del codice civile, come modificato dalla *ley* 1744 del 2016, la quale, all'art. 1, prevede che «*Los animales coma seres sintientes no son cosas, recibirán especial protección contra el sufrimiento y el dolor, en especial, el causado directa o indirectamente por las humanos, por lo cual en la presente ley se tipifican coma punibles algunas conductas relacionadas con el maltrato a las animales, y se establece un procedimiento sancionatorio de carácter policivo y judicial*».

⁶⁵ La *ley* 20380 del 2009 ha riconosciuto in capo agli animali il carattere di «*seres vivientes y sensibles que forman parte de la naturaleza*» (art. 2).

⁶⁶ «*La orangutana Sandra es una persona no humana, y por ende, sujeto de derechos y consecuentes obligaciones hacia ella por parte de las personas humanas*» (Asociación de Funcionarios y Abogados por los Derechos de los Animales (AFADA) y otros c/ GCBA y

le cui acquisizioni sono fatte proprie da una recentissima e articolata proposta di legge⁶⁷.

10. Conclusioni

Il Parlamento della XVIII Legislatura ha dato spesso prova di essere molto sensibile al tema della propria rilegittimazione di fronte all'opinione pubblica, cercando di manifestare il proprio *idem sentire* con alcune istanze particolarmente avvertite dalla società: tra queste, ovviamente, spicca la dimensione della salvaguardia dell'ambiente, attualmente fatta propria da figure e movimenti molto diversi per storia, riferimenti e prospettive (da papa Francesco a Greta Thunberg!).

Una lettura di questo intervento di revisione costituzionale non può, pertanto, prescindere da una riflessione sul carattere simbolico-comunicativo dell'intervento, che risulta qui centrale qui (come pure nel caso della riduzione del numero di parlamentari approvata dalle Camere nel 2019 e confermata dal *referendum* del 2020). La riforma non rappresenta una "bandiera" di parte, ma della politica tutta, la quale ha saputo intestarsela senza particolari eccezioni, in una prospettiva unanimistica e consensuale.

Come in altri casi, se è difficile dissociarsi dalle istanze sottese all'iniziativa, maggiori riserve possono essere espresse quanto al suo contenuto concreto. Se ci si interroga sui caratteri innovativi, emerge con chiarezza un accresciuto potere degli interpreti: immettendo nell'ordinamento e nei suoi principi fondamentali

el jardín zoológico de la CABA s/ Amparo, Juzgado de primera instancia en lo contencioso, administrativo y tributario de la Ciudad autónoma de Buenos Aires, Juzgado n° 4 – 21.10.15). In senso conforme, cfr. Orangutana Sandra s/ recurso de cadación s/ habeas corpus, Camara federal de Casacion penal – 18.12.14.

⁶⁷ Il *proyecto de ley* 1358-D-2021 "Reconocer, consagrar y asignar a los animales de acuerdo con sus particulares características la categoría de persona no humana y sujetos de derechos", presentato dalla deputata Graciela Camaño, è volto a «reconocer como sujetos de derecho a los animales que, por sus particulares características, revisten la calidad o condición de personas no humanas» (art. 1, lett. a)). Le caratteristiche che si accompagnano al riconoscimento dello *status* di "persona non umana" sono quelle degli animali che «por su nivel de inteligencia, o su capacidad de razonamiento para elegir, o su sensibilidad, o su aptitud para el aprendizaje, o su comprensión del lenguaje de los signos humanos, o su empatía y relacionamiento con el medio, o sus modos de sentir y de demostrar su sentimiento, o su sufrimiento, o su capacidad para generar y mantener lazos afectivos, o bien si por otras razones demuestran contar con especiales capacidades cognitivas y/o sintiencias complejas que los distinguen de las restantes especies». Gli animali di questo tipo dovrebbero avere diritto alla vita, alla libertà, a non soffrire e alla salute e assistenza (art. 4), e si vorrebbe impedire che siano fatti oggetto di transazioni commerciali, esposizione al pubblico, sperimentazione o detenzione in cattività (art. 5).

concetti che si accompagnano a una connotazione positiva e a esigenze di tutela, si lascia loro il compito di delimitare obblighi e limiti in capo ai pubblici poteri, nonché di risolvere le antinomie che si verranno a creare con gli interessi già iscritti nella Carta costituzionale. Ogni nuovo valore iscritto nella legge fondamentale, infatti, non è sottratto al bilanciamento, ma il suo peso corrisponde a quello che, in concreto, l'interprete gli attribuisce: anche quando un valore viene esplicitato insieme ad altri, questa espressione rischia di rivelarsi infruttuosa, senza l'adesione degli operatori del diritto a nuovi tipi di bilanciamento⁶⁸.

Il fatto che molti esiti consolidati della riflessione sul valore giuridico dell'ambiente sembrino essere ignorati lascia poi un'impressione di arretratezza e provincialismo, anche in ragione del mancato confronto costruttivo e critico con il diritto dell'Unione europea. Per contro, il richiamo alle acquisizioni della giurisprudenza costituzionale, tutta costruita sulla sola nozione di "paesaggio", rischia invece quasi di svilirla: se la Consulta ha tratto dalla disposizione attuale ciò viene positivizzato, la revisione costituzionale sembra qualificare *a posteriori* i risultati ermeneutici dei giudici delle leggi come eccessivamente estensivi. Analoghe considerazioni valgono per gli interessi delle generazioni future, che, come si è visto, troverebbero espresso riconoscimento costituzionale solo limitatamente a una delle fattispecie rispetto alle quali la Corte ne ha riconosciuto la rilevanza: è invece chiaro come non sia solo l'ambiente a dover essere conservato a garanzia dei posteri.

Infine, rispetto al testo del nuovo art. 41, co. 2 Cost., l'inserimento di riferimenti all'ambiente e alla salute dovrebbe orientare la lettura di quelli preesistenti (dato che, se si ritiene necessaria un'integrazione, è possibile dubitare che i due concetti siano già implicitamente ricavabili): così, risulterebbe diminuita la portata del valore della dignità umana, che non assurgerebbe più a riferimento di carattere generale, ma si ridurrebbe a termine di un elenco, non sovraordinato agli altri.

In definitiva, la proposta analizzata partecipa di molte caratteristiche costanti del riformismo costituzionale italiano, associando alle buone intenzioni un'eccessiva timidezza compromissoria, che, se rischia di rivelarsi poco efficace, allo stesso tempo non manca di manifestare lacune, incertezze e qualche contraddizione.

⁶⁸ Come si ricava, tra i molti, dalle considerazioni di N. LUHMANN, *Gibt es in unserer Gesellschaft noch unverzichtbare Normen?*, Müller, Heidelberg, 1993 (traduz. italiana: *Esistono ancora norme indispensabili?*, a cura di R. PRANDINI Armando, Roma, 2013).