

**Audizione alla I Commissione del Senato della Repubblica
Traccia di discussione del
prof. Andrea Morrone**

(ordinario di diritto costituzionale nell'Alma Mater Studiorum-Università di
Bologna – email andrea.morrone@unibo.it; cell. +39.3387819626)

La tutela dell'ambiente in Costituzione

Onorevoli Senatori! Piuttosto che sottoporvi una discussione dotta intorno al valore costituzionale della protezione dell'ambiente, che, se volete, potete leggere nelle pagine del manuale che insieme a Beniamino Caravita e Luisa Cassetti ho curato nel 2016 (*Diritto dell'ambiente*, Bologna, Il Mulino), che rappresenta la summa di studi e ricerche che in questa materia conduco da oltre 25 anni, vi propongo di discutere, più concretamente, un emendamento costituzionale all'art. 9 Cost. del seguente tenore.

Articolo unico

“Dopo il secondo capoverso dell'art. 9 della Costituzione aggiungere i seguenti commi:

1. La Repubblica riconosce e garantisce la protezione dell'ambiente come valore fondamentale degli esseri viventi e dell'ordinamento costituzionale.

2. Tutti hanno diritto di vivere in un ambiente in equilibrio ecologico e rispettoso della salute umana e hanno il dovere di contribuire alla sua tutela e alla sua promozione.

3. Tutti hanno diritto alle informazioni, alla partecipazione ai processi di determinazione delle politiche pubbliche e alla loro revisione, e all'accesso alla giustizia in materia ambientale.

4. La Repubblica informa le politiche pubbliche e adegua la legislazione (statale e regionale) alle esigenze di protezione dell'ambiente, promuovendo uno sviluppo sostenibile.

5. La legge, approvata a maggioranza assoluta dei componenti del Parlamento, stabilisce i principi di tutela dell'ambiente, per lo sviluppo sostenibile e per il rispetto degli animali, in conformità al diritto dell'Unione europea e alle norme internazionali.”.

1. La formulazione di questo emendamento costituzionale parte dal testo dei d.d.l. presentati al Senato e oggetto specifico delle presenti audizioni, ma li

supera tutti nell'ottica di **una maggiore precisazione concettuale e funzionale**, che evidentemente manca in tutti quei progetti.

Tutti i testi presentati dagli onorevoli Senatori, infatti, scontano più di un limite, o *per difetto* (dicono poco rispetto al tono costituzionale che spetta all'ambiente) o *per eccesso* (dicono troppo rispetto a ciò che è proprio del testo di una Costituzione). Tutti i progetti di legge costituzionale presentati e oggi in discussione, in specie, o non sono adeguati al livello della rilevanza giudica e costituzionale che l'ambiente conosce nel dibattito scientifico e culturale sulla sua protezione (per come risulta anche da altre esperienze costituzionali all'avanguardia: cfr. la *Charte de l'environnement* francese del 2004 o la costituzione del Brasile del 1988), o non riflettono adeguatamente sul fatto che la revisione proposta riguarda il *testo della Costituzione* e non è diretta a introdurre una legge costituzionale separata e esterna alla Costituzione (come si è fatto, ad esempio, in Francia con la richiamata *Charte de l'environnement*).

2. Partire dal testo, indicato in epigrafe, che mi permetto di suggerire a questa autorevolissima Commissione del Senato della Repubblica, mi aiuta a spiegare i contorni di una "costituzionalizzazione" della protezione dell'ambiente adeguata e sufficiente per la nostra Costituzione.

3. Nella visione *tradizionale* (che esprime un punto di vista scontato e superato e senza dubbio oggi non più sufficiente) l'ambiente è considerato sia un *bene giuridico* (o meglio una pluralità di beni ambientali) suscettibile di apprensione (individuale, collettiva, comune o pubblica), sia un insieme di *situazioni giuridiche soggettive*, distinguibili sotto forma di *diritto* e di *dovere* soggettivi.

In questa direzione vanno tutti i d.d.l. presentati dagli onorevoli Senatori che, quindi, sono contenutisticamente *vecchi* e per nulla innovativi, tanto da non giustificare di per sé una revisione costituzionale in tal senso, specie se si considera che **l'ordinamento italiano vigente conosce forme di tutela molto più avanzate**, che, se si seguisse la traiettoria dei citati d.d.l., finirebbero per conoscere una torsione riduttiva sia concettualmente sia sul piano delle garanzie del bene ambiente.

È anche per questi motivi che, in passato, di fronte a progetti di revisione costituzionale analoghi a quelli oggi presentati in Parlamento, ho ritenuto non utile una simile *riduttiva* modifica della Carta costituzionale. Se si vuole davvero proteggere l'ambiente si deve fare un salto di qualità che, tuttavia, non vedo nei testi degli onorevoli Senatori.

4. La *protezione dell'ambiente* – e non un generico "ambiente" in sé e per sé – è piuttosto il **contenuto di un "valore fondamentale" degli esseri viventi e dell'ordinamento costituzionale (cfr. il comma 1 del mio emendamento).**

È questo il concetto che occorre costituzionalizzare: non solo perché in questi termini si esprime la giurisprudenza costituzionale italiana (e comparata) dalla seconda metà degli anni Ottanta del Novecento, ma perché solo parlando di *valore costituzionale* si può fare della protezione dell'ambiente un principio fondante e fondamentale, che caratterizza la Costituzione, e che condiziona,

mediante appositi strumenti legali, l'azione dei pubblici poteri, dei poteri privati e la stessa organizzazione delle istituzioni repubblicane.

La persona umana, la libertà, l'eguaglianza, la solidarietà e, con questo emendamento, l'ambiente sono i valori costituzionali che vanno posti alla base della convivenza democratica e dello stato di diritto costituzionale. *Senza la qualificazione della protezione dell'ambiente come valore fondamentale, i diritti e i doveri eventualmente stabiliti in materia ambientale resterebbero senza un riferimento oggettivo, senza un quadro materiale di svolgimento, senza un fine unitario cui orientarli.* I diritti e i doveri, cioè, rimarrebbero pretese o obblighi che i singoli potrebbero traguardare secondo le proprie visioni particolari e non secondo obiettivi di convivenza comune.

5. Del resto, parlare (come propongono i d.d.l. presentati al Senato) dell'ambiente genericamente come *oggetto* di un diritto significa in sé poca cosa e, giuridicamente, un *non senso*, dato che l'ambiente come tale non è un bene che può essere oggetto di un diritto soggettivo perfetto. Non è un caso che nella giurisprudenza costituzionale non si parla mai di *diritto della persona all'ambiente* (tranne un caso rimasto isolatissimo: cfr. sent. n. 641/1987), mentre è nettamente prevalente la teoria dell'ambiente come di un *valore costituzionale primario* da cui deriva una *pluralità di situazioni giuridiche soggettive attive e passive*, tra le quali quella che ha natura di diritto soggettivo perfetto azionabile in funzione di garanzia è, propriamente, il diritto alla salubrità ambientale, per la connessione tra vita umana e salute individuale, ex artt. 2, 9 e 32 Cost.

In ogni caso, una tutela incentrata solo su un generico diritto soggettivo (comunque configurato) non rappresenta un risultato costituzionale apprezzabile: nulla aggiungerebbe all'elaborazione del diritto ambientale vivente nel nostro Paese, anzi finirebbe per operare una problematica riduzione semantica, e un passo indietro in termini di garanzia, proprio rispetto alla concezione dell'ambiente come valore costituzionale fondante e fondamentale (cfr., per tutti, ancora il manuale scritto da B. Caravita, A. Morrone, L. Cassetti, *Diritto dell'ambiente*, Bologna Il Mulino, 2016).

I testi proposti dagli onorevoli Senatori, in breve, non aggiungono nulla alla – e, anzi, per molti versi, riducono la portata della – discussione costituzionale sulla protezione dell'ambiente.

Per fare un salto culturale e costituzionale, dunque, si deve parlare di protezione dell'ambiente come di un **valore fondamentale**, dal quale deriva un fascio di situazioni giuridiche, attive e passive (diritti e doveri), che riguardano sia gli individui che i poteri privati (cui riconoscere diritti e imporre altrettanti doveri in materia di protezione ambientale), sia le istituzioni della Repubblica in tutte le sue articolazioni (cui incombono obblighi di protezione specifici). Diritti, doveri, interessi collettivi che siano, cioè, funzionalmente diretti alla realizzazione del *valore superiore della protezione dell'ambiente*.

6. Se l'ambiente genericamente inteso non è, non può essere oggetto di un diritto soggettivo azionabile da chicchessia, mentre lo è solo il *diritto alla salubrità ambientale*, oggi già ampiamente riconosciuto e garantito nel diritto

vivente, è il **diritto a vivere in un ambiente in equilibrio ecologico e salubre** l'oggetto proprio di una situazione giuridica soggettiva di vantaggio per l'essere umano che può e deve essere costituzionalizzata (cfr. comma 2 del testo qui proposto).

Questo diritto a vivere in un ambiente in equilibrio ecologico e salubre, infatti, può costituire l'oggetto più determinato e chiaramente individuabile di pretese imputabili soggettivamente, perché poste al crocevia della vita e della salute individuale (2, 13, 32 Cost.), e perciò azionabili in giudizio dal singolo. Pretese, si aggiunga, da fare valere nei confronti di tutti coloro che recano lesioni o danni ai beni ambientali (aria, acqua, terra, flora, fauna, ecc.), che interessano direttamente o indirettamente la vita e la salute di ciascun individuo. Sarà compito del legislatore, poi, stabilire le forme e i limiti di un simile diritto e della corrispondente azione giudiziaria di tutela.

7. Al riconoscimento del diritto a vivere in un ambiente ecologicamente equilibrato e salubre deve corrispondere un altrettanto generale **dovere per tutti (cittadini, imprese, istituzioni pubbliche e private), di contribuire alla sua tutela e alla sua promozione** (cfr. comma 2 del testo qui proposto).

Dal punto di vista dei principi costituzionali e del risultato che si vorrebbe conseguire per la protezione dell'ambiente è *molto più rilevante la previsione di un dovere di protezione generalizzato, che non il riconoscimento di diritti genericamente rivolti.*

Nessuno dei d.d.l. presentati a questa I Commissione del Senato, in particolare, si preoccupa di considerare la protezione dell'ambiente *anche* come oggetto di un "dovere" costituzionale. Cosa singolare, che tradisce e sminuisce la volontà riformatrice, dato che, se non si prevedesse in Costituzione un simile dovere fondamentale di tutela dell'ambiente, si rinunciarebbe *a priori* alla possibilità stabilire il *presupposto* (l'unico *effettivo*) di qualsiasi azione politica e normativa per l'ambiente.

Sono i doveri di protezione i presupposti su cui erigere una rinnovata e effettiva cultura e un'educazione ambientale, cui agganciare una serie di comportamenti (privati e pubblici) diretti a salvaguardare gli equilibri ecologici di tutti i fattori ambientali e di tutti gli esseri viventi (uomo, flora e fauna). Non c'è bisogno di spendere troppe parole al riguardo. Prevedere doveri costituzionali di protezione ambientale, inoltre, rappresenta il necessario corollario di qualsiasi riconoscimento di diritti, anche in questa materia (una prescrizione di soli diritti equivarrebbe a una sorta di un "tradimento" costituzionale: basti solo rileggere la correlazione diritti-doveri che sta scolpita nell'art. 2 Cost.).

Detto brevemente: in una Costituzione come tavola di valori fondanti e fondamentali, in una Repubblica democratica che conosce il principio di sovranità popolare nelle forme e nei limiti della Costituzione, *senza doveri non ci sono diritti*; così come, d'altra parte, *i diritti implicano il riconoscimento di corrispondenti doveri.*

8. L'ambiente, in senso proprio, va protetto assicurando il cd. **equilibrio ecologico dell'ecosistema** (in tutte le sue dimensioni spazio-temporali, ivi compresa la biodiversità). L'equilibrio ecologico è, secondo le scienze

specialistiche, e anche secondo la migliore dottrina giuridica (cfr. ancora la visione pionieristica in Caravita, Morrone, Cassetti, *op. cit.*, 29 ss.), il *contenuto proprio* dell'ambiente nel suo complesso e nelle sue componenti particolari.

Questo concetto scientifico, ormai pienamente acquisito anche dalla cultura giuridica, di equilibrio ecologico (una eco v'è pure nella riforma del titolo V della parte seconda che ha previsto il concetto di "ecosistema" nella lettera s dell'art. 117 comma 2 Cost.) è importante che sia esplicitato apertamente in Costituzione, per indicare in che modo va realizzata e promossa la protezione dell'ambiente. Queste azioni di promozione e garanzia riguardano, propriamente, il mantenimento di forme di "equilibrio ecologico" ambientale, che variano da contesto a contesto, e nel tempo, e in relazione agli sviluppi dell'interazione tra ciò che ci circonda (l'ambiente in senso letterale) e la vita degli esseri viventi tutti.

9. Tra i **diritti strumentali** (cfr. comma 3 del testo qui proposto), funzionali alla tutela del valore costituzionale dell'ambiente, vanno esplicitati in Costituzione il **diritto alle informazioni** ambientali disponibili da parte della P.A., il **diritto alla partecipazione dei cittadini alla determinazione e alla revisione delle politiche pubbliche** in materia ambientale, e il **diritto all'accesso alla giustizia** in materia ambientale. Sono questi diritti *strumentali* quelli che normalmente vengono esplicitati nei testi più avanzati delle costituzioni di altri Paesi (cfr. la costituzione del Brasile del 1988).

Tutti questi diritti, nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge, sono funzionali al coinvolgimento diretto dei cittadini nella lotta per la protezione dell'ambiente. Alla base v'è l'obiettivo di realizzare **un innovativo "contratto sociale"**, come dicono gli studi più avanzati in argomento, che deve legare governanti e governati nell'interesse comune alla conservazione degli equilibri ecologici alterati dalle azioni umane.

10. Al fine di assicurare che le politiche pubbliche e la legislazione della Repubblica italiana tengano conto *effettivamente* della protezione dell'ambiente e della promozione di uno sviluppo sostenibile, è necessario esplicitare un dovere corrispondente a carico delle formazioni sociali e delle istituzioni politiche del Paese. **Tutte le istituzioni della Repubblica devono determinare il contenuto delle *policies* e delle norme giuridiche (esistenti e a venire) in base a specifiche finalità di protezione dell'ambiente, anche per la responsabilità verso le future generazioni** (cfr. comma 4 del testo qui proposto).

Se non si ha il coraggio di prevedere in Costituzione un simile compito per le istituzioni della Repubblica, i partiti, i governi e i legislatori (statale, regionali e locali) non avrebbero nessun vincolo costituzionale, e potrebbero continuare a ritenere di avere "le mani libere".

Un simile emendamento costituzionale non sarebbe una novità, del resto: si tratta della proposta di una formulazione testuale che riprenda quella analoga che l'art. 5 della Costituzione ha previsto per declinare i principi di autonomia e decentramento. E, anche, si collega al dovere di promuovere l'eguaglianza materiale imposto alla Repubblica dall'art. 3 comma 2 Cost.: la mancata o

inadeguata protezione dell'ambiente costituisce un fattore di *diseguaglianza* intollerabile per l'effettivo godimento dei beni relativi alla vita, alla salute, al lavoro, all'istruzione e allo sviluppo della persona.

La previsione di un dovere di adeguamento delle politiche e della legislazione in funzione di tutela dell'ambiente, peraltro, potrebbe consentire alla Corte costituzionale di utilizzare, più efficacemente, il valore costituzionale di protezione dell'ambiente come **parametro di legittimità** della legislazione e delle politiche pubbliche, con garanzia di effettività del nuovo art. 9 Cost. in sede di giudizio costituzionale.

Va sottolineato, nel testo della mia proposta di revisione, che **protezione dell'ambiente** da un lato, e **sviluppo sostenibile** dall'altro, **rappresentano obiettivi convergenti della Repubblica, che vincolano le politiche pubbliche e la legislazione** (statale e regionale): l'uno non può essere realizzato senza perseguire l'altro, nelle forme e nei modi consentite per legge dai contesti storici e politici.

Nei d.d.l., invece, non c'è traccia dell'esigenza di bilanciare tutela dell'ambiente e sviluppo sostenibile (che dopo la convenzione di Rio de Janeiro del 1992 rappresenta un punto di non ritorno per le economie di mercato): vanno corretti pertanto in questa direzione.

11. La proposta di revisione costituzionale, infine, deve limitarsi al minimo, ossia a stabilire quanto basta al fine di delimitare il contenuto essenziale circa il riconoscimento e la tutela del valore di protezione dell'ambiente. Questo solo attiene alla Costituzione, come tavola di valori fondamentali, che spetterà alla politica legislativa specificare e declinare in ragione storico-sociale.

È preferibile e consigliabile, quindi, **rimettere alla legislazione di attuazione la determinazione di specifici principi di protezione e di promozione** (proporzionalità, precauzione, chi inquina paga, danno ambientale, ripristino di norma alla fonte, ecc.; cfr. comma 5 del testo qui proposto).

Tutti i d.d.l. in discussione, o alcuni di essi, si lasciano trasportare dall'enfasi di far dire più cose possibili alla Costituzione che si propongono di novellare, senza tenere conto che i cosiddetti principi di tutela ambientale sono (devono essere) clausole aperte, compromessi dilatori, che spetterà sempre e comunque alla politica legislativa di precisare.

Tra i principi da specificare, vanno rimessi alla legge anche quelli relativi alla **tutela degli animali**, la cui rilevanza in sé va semplicemente menzionata nel testo costituzionale novellato (cfr. comma 5 del testo qui proposto).

I principi di diritto ambientale, anziché elencarli in modo sommario, vanno *determinati in concreto*, in rapporto ai contesti sociali ed economici di riferimento. Non è consigliabile cristallizzarli in formule che, se si vuole inserirle nel testo della Costituzione (che non può diventare una "lista della spesa"), non possono che essere generiche e ambigue, e, quindi, di difficile attuazione legislativa. Lo ripeto: ciò che davvero è fondamentale, è stabilire il *tono costituzionale del valore della protezione ambientale*, lasciando alla politica legislativa il compito di specificarne la sagoma, a seconda delle specifiche esigenze di contesto.

12. Piuttosto, nel prevedere una riserva di legge sui principi ambientali, pare opportuno assicurare nel testo costituzionale una speciale forza normativa alla legislazione che dovrebbe puntualizzarli. Si può decidere allora che quei principi siano previsti da una **legge approvata a maggioranza qualificata** dei componenti di Camera e Senato (il 50% + 1 dei componenti).

In ogni caso, la legge sui principi ambientali va rafforzata anche *materialmente*, con la previsione che i suoi *contenuti* vengano determinati approvandola “**in conformità al diritto dell’Unione europea e delle norme internazionali**” derivanti da trattati ratificati ed eseguiti nel nostro Paese (comma 5 nel testo qui avanzato). Ciò, si spiega in ragione del naturale rilievo europeo e internazionale delle politiche di protezione ambientale, cui il nostro Paese ha deciso di aderire vincolandosi mediante la politica estera e sovranazionale.

Restando a disposizione per ogni chiarimento, si porgono i migliori saluti.
Roma, 25 ottobre 2019.

Prof. Andrea Morrone

