

L'AMBIENTE: DAL CODICE DI SETTORE ALLA COSTITUZIONE, UN PERCORSO AL CONTRARIO?

(Riflessioni intorno ai progetti di legge per l'inserimento della tutela ambientale e dello sviluppo sostenibile tra i principi fondamentali della costituzione)

Eva Leccese*

Abstract (italiano). Il saggio passa in rassegna i numerosi progetti di legge, presentati nella XVIII legislatura, che mirano a inserire nella Costituzione la tutela dell'ambiente, come diritto fondamentale della persona, e il principio dello sviluppo sostenibile. Le relazioni ai progetti di riforma costituzionale permettono di chiarire che l'ambiente è un diritto autonomo, al pari degli altri diritti fondamentali menzionati nella Costituzione. In realtà, la proposta di riforma non appare necessaria, perché la tutela dell'ambiente è già nel sistema, ma è certamente da accogliere come manifestazione di una mutata, più consapevole, attenzione all'ambiente. In particolare, ci si sofferma sulle nozioni di sostenibilità e di ambiente, e sulla portata innovativa dell'inserimento della protezione degli animali nella Costituzione, che contribuirebbe alla definizione di un sistema completo e perfetto in termini di protezione della vita, non solo umana, ma di tutte le specie viventi. I contenuti delle proposte confermano, infine, la tesi, già sostenuta, del diritto all'ambiente come diritto fondamentale della persona a contenuto non patrimoniale.

Abstract (english). The essay reviews the numerous draft laws, presented in the 18th legislature, that aim to include environmental protection as a fundamental right of the person and the principle of sustainable development in the Constitution. The reports on draft constitutional make it possible to clarify that the environment is an autonomous right, like the other fundamental rights mentioned in the Constitution. In reality, the proposed reform does not appear necessary, because environmental protection is already in the system, but it is certainly to be welcomed as a manifestation of a changed, more conscious, attention to the environment. In particular, the focus is on the sustainability and environment notions, and on the innovative scope of the inclusion of animal protection in the Constitution, which would contribute to the definition of a complete and perfect system in terms of protection of life, not only human, but of all living species. Finally, the contents of the proposals confirm the already supported thesis of the right to the environment as a fundamental right of the person with non-patrimonial content.

SOMMARIO: **1.** Premessa e posizione dei problemi. - **2.** Sui disegni e sulle proposte di legge: qualche riflessione preliminare. - **3.** I progetti: uno sguardo d'insieme. - **4.** Le riflessioni intorno ai progetti di legge: **a)** sulla sostenibilità; **b)** sulla nozione di ambiente e sulla tutela degli animali; **c)** sull'ambiente come diritto fondamentale.

* Professore associato confermato di Diritto privato presso l'Università degli Studi di Chieti-Pescara "G. d'Annunzio" (polo di Pescara).

1. Premessa e posizione dei problemi.

L'emergenza sanitaria che stiamo vivendo ha reso palese le storture di un sistema, che ha dato per scontato tanti valori, tra i quali la libertà, la socialità, gli affetti, la salute e la certezza della cura. Abbiamo compreso, avvertendone la necessità, che non è, poi, così ovvio passeggiare, respirare l'aria del mare, correre nei parchi, stare a contatto con la natura, quella stessa natura che avevamo dato per acquisita: l'aria, l'acqua, il mare, l'ambiente in generale.

Le drammatiche giornate trascorse, responsabilmente e consapevolmente chiusi in casa per debellare il *virus*, non possono non richiamare alla mente le altrettanto drammatiche giornate vissute da chi tanti anni fa si è confrontato con l'isolamento da e per diossina: gli abitanti di Seveso (10 luglio 1976), costretti a contingentare le uscite, avvolti nella nube tossica dove si distingueva, nitida e chiara, la sagoma della paura. L'ambiente aggredito, di cui parlava Giannini¹ solo pochi anni prima, oltraggiato per l'ennesima volta, diveniva a sua volta aggressore, trasformandosi in un pericolo per chiunque volesse vivere una dimensione esistenziale normale, qualitativamente accettabile. La riflessione, allora, dedicata ad un tema, l'inserimento della tutela dell'ambiente nella Costituzione, e maturata in una fase storica davvero particolare, non può prescindere dal contesto attuale - nel quale peraltro si stanno esaminando le possibili correlazioni tra l'inquinamento atmosferico e la diffusione del virus responsabile del Covid-19 - perché, ora come allora, è in gioco l'esistenza dell'uomo ed il suo diritto ad una vita dignitosa, in una società, cioè, dove venga riconosciuto il diritto fondamentale, imprescindibile, di ogni uomo alla salute e all'ambiente, che è elemento determinativo della qualità della vita e che definisce complessivamente il sistema delle relazioni umane². Pur in perfetta salute, infatti, la qualità della vita non è più la stessa se si è costretti a difendersi dall'ambiente, perché inquinato dalla diossina, contaminato da veleni, infetto dal *virus*.

Quel ricordo, di una realtà non vissuta ma conosciuta attraverso la lettura e la rielaborazione dei documenti ufficiali, è rimasto impresso nella mente e solidamente ancorato ad un'idea sempre più nitida, sempre più chiara, dell'ambiente come diritto fondamentale di ogni uomo e di ogni essere vivente, idea e concetto cui ha dato voce la Corte costituzionale nel 1987³: l'ambiente è «diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività» e il danno ambientale è il «pregiudizio arrecato da qualsiasi attività volontaria o colposa, alla persona, agli animali, alle

1 GIANNINI, 'Ambiente': saggio sui diversi suoi aspetti giuridici, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, p. 25 ss.

2 GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2017, n. 3, p. 10: «l'ambiente è divenuto un punto di riferimento, nelle società contemporanee, per il riconoscimento e la garanzia dei diritti (i diritti della persona sono strettamente connessi con la qualità dell'ambiente, che ne costituisce il presupposto indispensabile per il loro esercizio)».

3 Corte cost., 28 maggio 1987, n. 210, in *Foro it.*, 1988, I, c. 346.

piante e alle risorse naturali (acqua, aria, suolo, mare), che costituisce offesa al diritto che vanta ogni cittadino individualmente e collettivamente». La sensibilità ambientale del giurista è profondamente mutata rispetto all'epoca in cui scriveva Giannini⁴ ed è cambiata rapidamente, anche nel giro di pochissimi anni, quasi parallelamente al mutare delle condizioni climatiche. Il "problema ambiente" è divenuto, drammaticamente, una questione esistenziale da risolvere, non solo per garantire alle generazioni future un pianeta vivibile e risorse naturali ancora fruibili, ma per l'esistenza stessa dell'uomo, ora, qui e adesso.

La città di Taranto con lo stabilimento Ilva, la Terra dei Fuochi con i rifiuti tossici, l'isola (dei rifiuti) di plastica nell'Oceano Pacifico⁵, appartengono alla nostra quotidianità molto più di quanto ne faccia parte la tranquillità e la salubrità dei luoghi del Parco nazionale d'Abruzzo, di cui parlava la Corte dei conti tanti anni fa⁶. La drammaticità dei fatti e la reazione dell'ambiente all'aggressione dell'uomo, in termini di danno alla salute, fanno disperdere nella drammaticità del contingente l'identità del diritto all'ambiente in quanto tale, non declinato nell'ambito della salute.

Le toccanti parole di Papa Francesco nella enciclica *Laudato si'*⁷ risuonano nella coscienza, anche laica, di ognuno di noi⁸.

L'idea di universalità, di casa comune, per noi e per le generazioni future, è una realtà concreta che appartiene ad ogni uomo, ad ogni coscienza, laica o cattolica: tale realtà, spoglia, se si vuole, di ogni trascendenza (la creazione è la natura, è l'uomo e gli altri esseri viventi, è tutto ciò che esiste, anche le pietre)⁹, pone l'uomo di fronte

4 Oramai molti anni fa GIANNINI, *'Ambiente': saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, cit., p. 15 ss., nel porre in luce la (allora) scarsa attenzione dei politici alle tematiche ambientali e la non sviluppata sensibilità della giurisprudenza, evidenziava come una preoccupata attenzione alla salute del nostro pianeta caratterizzasse, invece, biologi, urbanisti e ambientalisti dai quali provenivano allarmanti indicazioni. Scrive GIANNINI, *op. cit.*, p. 16: «negativo [...] l'atteggiamento del magistrato penale, investito di denunce anche da parte di comuni; sino agli anni Sessanta inoltrati per i reati di inquinamento e urbanistici non si procedeva».

5 La *Great Pacific Garbage Patch*, che galleggia nella zona dell'Oceano Pacifico tra California e Arcipelago hawaiano, è la più grande chiazza di rifiuti del pianeta.

6 Corte conti, sez. I, 18 settembre 1980, n. 86, in *Foro it.*, 1981, III, c. 179.

7 «Questa sorella protesta per il male che le provochiamo [...]. Siamo cresciuti pensando che eravamo suoi proprietari e dominatori, autorizzati a saccheggiarla»; ancora, «la sfida urgente di proteggere la nostra casa comune comprende la preoccupazione di unire tutta la famiglia umana nella ricerca di uno sviluppo sostenibile e integrale, poiché sappiamo che le cose possono cambiare»: *Lettera enciclica Laudato Si' del Santo Padre Francesco sulla cura della Casa Comune*, 24 maggio 2015, rispettivamente a §§ 2 e 13.

8 «Considerato che il riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti, uguali ed inalienabili, costituisce il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo»: *Dichiarazione universale dei diritti dell'Uomo* (adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948), *Preambolo*.

9 MADDALENA, *Audizione informale Senato - Commissione affari costituzionali*, 24 ottobre 2019, sottolinea come le parole di Papa Francesco confermino il principio biocentrico:

all'ambiente nel quale vive, al quale appartiene e che gli appartiene, ma "responsabilmente", poiché appartiene anche alle generazioni future.

Sul fronte laico, deve, poi, segnalarsi la nota del Miur del 7 novembre 2019, n. 33521, sull'offerta formativa universitaria, che invita gli Atenei a riservare un adeguato numero di crediti formativi sui temi della sostenibilità e salvaguardia ambientale. Muta, con il cambiare della coscienza sociale, dunque, anche l'approccio del legislatore, attento non solo alla tutela ambientale, ma alla formazione di coscienze ambientali.

Gli anni che hanno fatto la storia del diritto all'ambiente¹⁰ sono stati segnati da tappe fondamentali, sin troppo note per doverle ripercorrere nel dettaglio; momento fondamentale è la legge 349/1986 (Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale), che ha dato inizio ad un *iter* normativo confluito nel Codice ambientale e nelle successive modifiche alle quali si deve l'assetto attuale, frutto del dialogo tra legislatore comunitario e nazionale; parallelamente la giurisprudenza (costituzionale, civile, amministrativa, penale, comunitaria ed europea)¹¹ ha messo a fuoco principi e valori che hanno integrato il sistema, facendo assurgere, anche formalmente, l'ambiente a valore primario (e facendo, dunque, emergere ciò che il sistema normativo già conteneva). Tuttavia, lo sviluppo dell'ordinamento ambientale è alquanto problematico, poiché presenta i caratteri di un sistema complesso e stratificato, risultato di norme di ordinamenti diversi e prodotte da una pluralità disordinata di fonti¹², al punto da delineare un sistema

«non si tratta più di un rapporto tra 'soggetto' e 'oggetto', ma di un 'rapporto' tra la 'parte' e il 'tutto', tra l'«uomo» e la «biosfera»».

10 Il primo fatto di rilievo, pone in luce GIANNINI, *'Ambiente': saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, cit., p. 16, è stata la cosiddetta Commissione Franceschini (*Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio*), che si fece con la legge 26 aprile 1964, n. 310. I risultati furono resi pubblici nel 1967 con una relazione («Per la salvezza dei beni culturali in Italia», *Atti e documenti della Commissione d'indagine per la tutela e a valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio*, Roma, 1967, voll. 3).

11 Nella riflessione dottrinale sul rapporto tra giudici e legislatore (Lorenzetti, *Tecnica normativa e ambiente nel dialogo fra giudici e legislatore*, in *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Atti del seminario di Novara, 15-16 novembre 2013, a cura di Cavino e Conte, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, p. 275 ss.) si indica il diritto all'ambiente quale «ambito paradigmatico dell'atteggiamento del rapporto tra giudici e legislatore» (p. 275) e si nota che il ruolo sempre più imponente degli interpreti è dovuto sia al fatto che l'ambiente si è emancipato dal dato normativo, divenendo principio costituzionale, sia al ruolo propulsivo della Corte di Giustizia nello sviluppo normativo (pp. 289-290).

12 LORENZETTI, *op. cit.*, pp. 278-279, nel segnalare la scarsa qualità della normazione, «che affligge cronicamente il diritto ambientale», afferma: «spesso le norme che compongono il diritto ambientale non sono state introdotte nel rispetto delle regole costituzionali, legislative o regolamentari sulla produzione: infatti, anche in questo settore, si assiste ad un allontanamento dai modelli previsti in Costituzione, ad un abbandono progressivo della legge parlamentare che porta con sé la marginalizzazione del Parlamento e un incremento numerico e sostanziale degli atti governativi (decreto

«multilivello di incerta e confusa applicazione»¹³. Il livello interno – si afferma – mostra una criticità di fondo, rappresentata «dall’incertezza dei confini tracciati dall’art. 117» della Costituzione¹⁴; risulta, inoltre, caratterizzato da una frammentazione di discipline complesse e, talora, sordinate nonché da una pluralità di fonti, che si riflettono in regolamentazioni frammentate e ad elevato contenuto tecnico. Né, sotto questo profilo, un progresso è segnato dal Codice dell’ambiente, che si allontanerebbe da un modello di vera e propria codificazione per carenze strutturali¹⁵, disomogeneità delle fonti e problemi di impostazione¹⁶.

In questo contesto, nessun legislatore ha mai formalizzato, in una norma che ne sancisse la natura di diritto fondamentale, la tutela ambientale in Costituzione o, meglio, tra i principi fondamentali, ed il termine ambiente è entrato a far parte del lessico costituzionale solo nel 2001, con la riforma del titolo V.

Proposte in tal senso sono state formulate nelle legislature passate, ma la XVIII appare particolarmente ricca di disegni e proposte, esplicitazione della mutata sensibilità di cui si è detto, della necessità, dunque, di porre un argine al fluire della degradazione ambientale, che ha caratterizzato, in maniera esponenziale, gli stessi anni che hanno visto nascere le iniziative legislative più importanti in materia ambientale. Il sistema produttivo ha agito, quasi *legibus solutus*, e la “società civile” ne ha seguito talora il passo, con un consumo sfrenato di beni ad elevatissimo impatto ambientale, pagandone poi drammaticamente le conseguenze. Può sembrare un caso, ma nulla è a caso, e la notizia di uno dei più recenti progetti di inserimento della tutela ambientale in Costituzione, risalente alla fine del 2019, è stata pubblicata¹⁷ proprio nei giorni in cui le pagine di quasi tutti i quotidiani erano occupate dalla discussione sull’opportunità di reintrodurre il c.d. «scudo penale» per l’Ilva¹⁸. Il

legge e decreto legislativo) e di quelli atipici».

13 Così, testualmente, LORENZETTI, *op. cit.*, p. 276.

14 LORENZETTI, *op. loc. ult. cit.*

15 Quali, ad es., una sezione sui principi generali: LORENZETTI, *op. cit.*, p. 281 ss.

16 Il Codice dell’ambiente, osserva LORENZETTI, *op. cit.*, p. 287, «risulta incentrato più sulle procedure e su aspetti tecnico-burocratici che non su obiettivi programmatici e di breve periodo».

17 *Ansa*, 29 novembre 2019, Dichiarazione del Ministro Costa, 2 ottobre 2019.

18 V., tra i tanti, *ilsole24ore.com*, 20 novembre 2019; *repubblica.it*, 11 novembre 2019; *ilpost.it*, 11 novembre 2019. La vicenda è nota e riguarda la comunicazione della volontà di recesso di Acelor Mittal, resa nota il 4 novembre 2019, dovuta anche al caducarsi del c.d. “scudo penale”, per effetto della mancata proroga del termine per l’efficacia dell’esimente (per gli illeciti amministrativi e penali eventualmente commessi nella gestione dell’impianto), originariamente prevista dall’art. 2, 6° co., d.l. 5 gennaio 2015, n. 1. Alla comunicazione ha fatto seguito il ricorso d’urgenza ex art. 700 c.p.c., a iniziativa dei commissari straordinari, di cui il Governo ha dato notizia con la nota del Presidente 13315 del 15 novembre 2019; la Procura di Milano, con un Comunicato stampa di pari data ha reso noto di aver «deciso di esercitare il diritto-dovere di intervento, previsto dall’ultimo comma dell’art. 70 c.p.c., nella causa di rescissione del contratto di affitto d’azienda promosso dalla società Arcelor Mittal Italia contro l’amministrazione

collegamento tra le due notizie è evidente e il legame è inscindibile: l'ambiente non tutelato impone ora scelte o, meglio, decisioni prorogabili, non solo per finalità di protezione (troppo tardi) ma per l'impossibilità di continuare a vivere e lavorare in quei luoghi.

Sui giornali, dunque, il paradosso dell'uomo che afferma il suo diritto alla vita e all'ambiente, che della qualità della prima è elemento determinativo, e che deve compiere, nello stesso tempo, la scelta drammatica tra la vita e il lavoro, scelta, quest'ultima, di fronte alla quale nessun uomo dovrebbe mai trovarsi¹⁹. Tanti, come si è detto, i progetti di revisione costituzionale presentati nell'ultimo biennio, tutti finalizzati a porre formalmente la tutela ambientale tra i principi fondamentali della Costituzione. Una prima riflessione al riguardo porta a interrogarsi sulle ragioni e sulla necessità/opportunità di tale espressa previsione, in presenza dell'art. 2 della Costituzione e della giurisprudenza, che da sempre afferma il valore puramente ricognitivo della normativa ambientale. La risposta, forse scontata, si trova proprio nelle relazioni ai progetti di modifica costituzionale: affermare in maniera chiara e inequivocabile che l'ambiente è un diritto in sé (oltre che valore), come il diritto al

Straordinaria dell'Ilva», avendo ravvisato «un preminente interesse pubblico relativo alla difesa dei livelli occupazionali, alle necessità economico-produttive del Paese, agli obblighi del processo di risanamento ambientale». La complessa vicenda giudiziaria e l'iter percorso dalla normativa dinanzi al Giudice delle Leggi non può essere ripercorso in questa sede; si segnala, però, la severità delle parole con le quali la Corte europea diritti dell'uomo (Corte eur. dir. uomo, sez. I, 24 gennaio 2019, n. 54414/13, in *Amb. svil.*, 2019, 4, p. 263 e in *Giur. it.*, 2019, 10, p. 2228), pronunciandosi sul caso ha espresso le proprie valutazioni: «il governo è intervenuto più volte con misure urgenti (i decreti legge "salva-Ilva") [...] allo scopo di garantire la continuazione dell'attività di produzione dell'acciaieria, e questo nonostante la constatazione da parte delle autorità giudiziarie competenti, fondata su perizie chimiche ed epidemiologiche, dell'esistenza di gravi rischi per la salute e per l'ambiente [...]. Per di più, è stata riconosciuta l'immunità amministrativa e penale alle persone incaricate di garantire il rispetto delle prescrizioni in materia ambientale, ossia l'amministratore straordinario e il futuro acquirente della società» (così, al punto 169). Prosegue la Corte: «Il fatto è che la gestione da parte delle autorità nazionali delle questioni ambientali riguardanti l'attività di produzione della società Ilva di Taranto è tuttora in una fase di stallo (punto 171). La Corte non può che prendere atto del protrarsi di una situazione di inquinamento ambientale che mette in pericolo la salute dei ricorrenti e, più in generale, quella di tutta la popolazione residente nelle zone a rischio, la quale rimane, allo stato attuale, priva di informazioni sull'attuazione del risanamento del territorio interessato, in particolare per quanto riguarda i ritardi nell'esecuzione dei relativi lavori».

19 Un inquinamento ambientale «dannoso se non letale per la salute umana non è giustificabile anche se aumenta il profitto (o persino il numero dei lavoratori) di un'impresa»: P. PERLINGIERI e P. FEMIA, in P. PERLINGIERI *et al.*, *Manuale di diritto civile*, 9^a ed., Napoli, 2018, p. 17. Sul punto v. anche S.G. SIMONE, *Il danno ambientale: tutela giuridica e diritto vivente (cronaca di un convegno)*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 3, 2019, p. 97 ss.

lavoro, separato dalla salute, e che ha autonoma dignità e previsione al pari degli altri diritti fondamentali menzionati dalla Costituzione²⁰.

2. Sui disegni e sulle proposte di legge: qualche riflessione preliminare.

È con il compiacimento e la soddisfazione di chi trova in altri la condivisione delle proprie idee che si leggono le relazioni ai disegni e alle proposte di legge, soddisfazione ed autocompiacimento dovuti al fatto di ritrovare in questi documenti concetti e termini, motivazioni e argomentazioni che diversi anni fa inducevano chi scrive all'affermazione del diritto all'ambiente come diritto fondamentale della persona²¹, situazione soggettiva da tutelare anche in fase risarcitoria con gli strumenti tipici della tutela risarcitoria dei diritti fondamentali della persona²².

Ugualmente, si sosteneva, pur nel prevalere delle opinioni contrarie, il danno all'ambiente è *anche* danno alla persona: danno complesso come complesso è il bene²³.

È vero che il termine ambiente compare per la prima volta in Costituzione nel 2001 con l'art. 117, ma la sua tutela è insita nel sistema; l'ambiente è un valore, «un presupposto di tutti gli altri diritti»²⁴, come ha più volte affermato la Corte costituzionale²⁵, e la giurisprudenza, con formula oramai stereotipa e in ossequio a

20 In tal senso i rilievi di D'AMICO, *Audizione informale Senato - Commissione affari costituzionali*, 14 novembre 2019, che sottolinea come tutte le proposte operino «una scelta di campo chiara, sganciando la tutela dell'ambiente dall'art. 32 Cost. [...]. Un ambiente, pertanto, [...] che dimostra la sua autonomia concettuale nel disegno costituzionale».

21 LECESE, *Danno all'ambiente e danno alla persona*, Milano, 2011.

22 «L'ingiusta lesione dei diritti fondamentali della persona, oggetto di protezione secondo il sistema costituzionale e internazionale, è atta a generare l'obbligo di risarcire il danno non patrimoniale»: Cass., 20 giugno 2013, n. 15481, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2013, p. 994 ss.

23 Cass. pen., sez. III, 7 aprile 2006, n. 33887, in *CED*: «Quando poi il danno ha natura ambientale, il profilo della liquidazione non può non riflettere il carattere indubbiamente complesso del "bene ambiente", in relazione al quale - com'è noto - si configurano interessi individuali, interessi collettivi e interessi pubblici».

24 Così, GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, cit., p. 7. L'ambiente è un valore, si afferma (ALPA, *La natura giuridica del danno ambientale*, in *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, a cura di P. Perlingieri, Napoli, 1991, p. 93 e p. 105; POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, I, p. 45), attributo fondamentale di ogni persona umana; al pari della dignità umana può essere considerato un valore costituzionale (CARAVITA *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2005, p. 28).

25 La giurisprudenza costituzionale ripete, con formula oramai stereotipa, che l'ambiente è un "valore trasversale" di natura primaria (Corte cost., 10 febbraio 2006, n. 49, in *Urb. app.*, 2006, p. 409). L'affermazione, talora riproposta nella formula del rinvio ad altra

una consolidata tradizione che riconduce al sistema costituzionale dei valori fondamentali la tutela dell'ambiente, ripropone la valenza puramente ricognitiva della legislazione ambientale²⁶.

Le prime affermazioni sul valore ricognitivo avevano come punto di riferimento un sistema non ancora comprensivo della attuale legislazione ambientale; il nostro ordinamento, oggi, mostra con chiarezza un impianto normativo dove i principi della tutela ambientale informano ogni attività umana giuridicamente rilevante, e ciò in conformità ai principi sovranazionali²⁷. Il quadro di riferimento entro il quale la Corte costituzionale collocava il valore puramente ricognitivo della legislazione a tutela dell'ambiente, indicando la "fonte genetica" negli artt. 9 e 32 della Costituzione, si

pronuncia (Corte cost., 5 maggio 2006, n. 182, in *Giur. it.*, 2008, p. 41, che espressamente rinvia a Corte cost., 31 maggio 2005, n. 214, in *Foro it.*, 2006, I, c. 1990, e a Corte cost., 22 luglio 2004, n. 259, in *Urb. app.*, 2004, p. 1281; Corte cost., 31 marzo 2006, n. 133, in *Foro it.*, 2007, I, c. 1076, che espressamente rinvia a Corte cost., 26 luglio 2002, n. 407, in *Giur. it.*, 2003, p. 417, e a Corte cost., 18 marzo 2005, n. 108, in *Urb. app.*, 2005, p. 535; Corte cost., 10 febbraio 2006, n. 49, cit., che richiama la sentenza 196/2004), è tesa a prospettare l'ambiente come «fondamentale valore costituzionale» (Corte cost., 24 marzo 2005, n. 135, in *Foro it.*, 2006, I, c. 1990), la cui tutela «più che una "materia" in senso stretto, rappresenta un compito nell'esercizio del quale lo Stato conserva il potere di dettare standard di protezione uniformi» (Corte cost., 5 maggio 2006, n. 182, cit.; Corte cost., 16 giugno 2005, n. 232, in *Urb. app.*, 2005, p. 917; Corte cost., 31 maggio 2005, n. 214, cit.; Corte cost., 18 marzo 2005, n. 108, cit.; Corte cost., 7 ottobre 2003, n. 307, in *Foro it.*, 2004, I, c. 1369). Si afferma, così, che l'ambiente si configura quale «"valore" costituzionalmente protetto che delinea una sorta di materia "trasversale", idonea a investire e intrecciarsi con competenze diverse» (v., da ultimo, Corte cost., 17 gennaio 2019, n. 7, in *cortecostituzionale.it*, che ripropone la formula delle storiche e più datate pronunce: Corte cost., 31 maggio 2005, n. 214, cit.; Corte cost., 24 marzo 2005, n. 135, cit.; Corte cost., 18 marzo 2005, n. 108, cit.; Corte cost., 22 luglio 2004, n. 259, cit.; Corte cost., 24 giugno 2003, n. 222, in *Foro it.*, 2003, I, c. 2212 ss.); si tratta di un valore primario, come tale «insuscettibile di subordinazione a ogni altro valore costituzionalmente tutelato, *ivi* compresi quelli economici» (Corte cost., 28 giugno 2004, n. 196, cit.).

26 Corte cost., 28 maggio 1987, n. 210, cit., c. 346: "Trattasi di valori che in sostanza la Costituzione prevede e garantisce (artt. 9 e 32 Cost.), alla stregua dei quali, le norme di previsione abbisognano di una sempre più moderna interpretazione"; Corte cost., 30 dicembre 1987, n. 641, in *Foro it.*, 1988, I, c. 694 ss.; per la giurisprudenza di legittimità, v. Cass., 19 giugno 1996, n. 5650, in *Riv. giur. amb.*, 1997, p. 679: «La tutela dell'ambiente come bene giuridico non trova la sua fonte genetica nell'art. 18, legge 8 luglio 1986, n. 349 ma direttamente nella Costituzione, attraverso il combinato disposto degli artt. 2, 3, 9, 41 e 42, tramite il collegamento all'art. 2043 c.c.»; Cass., 3 febbraio 1998, n. 1087, in *Foro it.*, 1998, I, c. 1153., c. 1153. La posizione viene ribadita anche in relazione all'art. 311 del Codice dell'ambiente, norma che ha "sostituito" l'art. 18: v. Cass. pen., sez. III, 6 marzo 2007, n. 16575, in *Danno resp.*, 2008, p. 406.

27 Con riferimento al principio dello sviluppo sostenibile, PENNASILICO, *Contratto ecologico e conformazione dell'autonomia negoziale*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2017, p. 9, afferma: «in realtà, l'integrazione tra principi normativi di fonte sovranazionale e diritto interno, che si desume dagli artt. 11 e 117, comma 1, Cost., apre il varco alla penetrazione di quei principi non soltanto nella sfera del potere pubblico, ma anche nel tessuto dell'autonomia privata».

arricchisce oggi delle norme del Trattato, della normativa nazionale attuativa di quei principi, in *primis* il Codice ambientale che ha come obiettivo primario la promozione dei livelli di qualità della vita umana (art. 2, comma 1).

La Corte costituzionale nel 1987 definiva l'ambiente «come diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività»²⁸. Ideologicamente sulla stessa direttrice della tutela della persona umana in tutte le sue estrinsecazioni si colloca, venticinque anni dopo, la pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo che ha ricondotto «il godimento di un ambiente sano e protetto» all'ambito della previsione volta a tutelare il diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8 della Convenzione)²⁹.

Queste affermazioni di principio, che cristallizzano nel nostro ordinamento giuridico l'ambiente come diritto fondamentale della persona ed elemento determinativo delle qualità della vita, fatte a distanza l'una dall'altra di un quarto di secolo, sono alla base dei disegni e delle proposte di legge e ne argomentano le relazioni.

3. I progetti: uno sguardo d'insieme.

La XVIII Legislatura appare particolarmente ricca di idee, confluite in numerosi disegni e proposte di legge³⁰. La struttura portante di tutti i progetti è l'inserimento nella Carta costituzionale di norme che formalizzino la tutela dell'ambiente come

²⁸ Corte cost., 28 maggio 1987, n. 210, cit., c. 346.

²⁹ Corte eur. dir. uomo, sez. II, 10 gennaio 2012, n. 30765, in *Foro it.*, 2013, 5, 4, c. 205 ss. La Corte ha ritenuto che la costrizione a vivere in un ambiente inquinato dai rifiuti, quale è stata quella dei cittadini della regione Campania, che hanno vissuto, per mesi, in un ambiente inquinato dai rifiuti abbandonati per le strade, abbia potuto portare ad un deterioramento della qualità della loro vita, con conseguente nocumento del loro diritto al rispetto della vita privata e del domicilio; ha ricondotto, altresì, la questione dell'ambiente inquinato dalla cattiva gestione del servizio di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti, sollevata da cittadini risidenti nelle zone interessate dalla drammatica vicenda in Campania, sul piano normativo della violazione degli obblighi positivi derivanti dall'art. 8 della Convenzione, ed in tale ambito ha ricondotto l'obbligo positivo, gravante sullo Stato, «di adottare delle misure ragionevoli ed idonee in grado di proteggere i diritti delle persone interessate al rispetto della loro vita privata e del loro domicilio e, in genere, al godimento di un ambiente sano e protetto». La Corte ha riconosciuto sussistente, in tale ipotesi, il danno morale, di cui si era chiesta la riparazione per ogni ricorrente, sebbene abbia stimato sufficiente ad integrare la riparazione la mera constatazione della violazione, negando, dunque, la somma richiesta a titolo di riparazione: il che appare un indubbio riconoscimento dell'esistenza di un danno all'ambiente come danno alla persona in sé, con la conseguente possibilità risarcitoria, e ciò a prescindere dalla sua quantificazione.

³⁰ Si è scelto di seguire, nell'esposizione, l'ordine cronologico, rinviando una riflessione complessiva al paragrafo successivo. L'aggiornamento sullo stato dei lavori è al 31 agosto 2020.

diritto fondamentale della persona e recepiscono il principio dello sviluppo sostenibile.

Il perimetro entro il quale si muovono le riforme è delineato dagli artt. 2 e 9 della Costituzione; l'area interessata si estende, talora, anche gli artt. 41 e 44.

Così, nel disegno S.1632/2019, presentato il 2 dicembre 2019³¹, il concetto di sostenibilità è declinato non solo con riferimento alla «tutela delle condizioni ambientali dall'impatto dell'attività umana», ma con precipuo riguardo *anche* alla «salvaguardia delle condizioni economico-sociali, che condizionano in modo determinante la vita delle generazioni future»³². L'art. 2 della Costituzione estende, dunque, il dovere inderogabile di solidarietà politica, economica e sociale anche nei confronti delle generazioni future; in questo ampliato contesto è compito della Repubblica promuovere lo sviluppo sostenibile.

In linea con le premesse si propone un nuovo art. 9, arricchito di un ultimo comma che tutela l'ambiente come «diritto fondamentale».

La sostenibilità è la parola chiave anche del disegno di legge costituzionale S.1627/2019³³, che prevede l'inserimento, nell'art. 9, di due ulteriori commi, i seguenti:

«Tutela l'ambiente e il capitale naturale.

Promuove la sostenibilità ecologica, sociale ed economica».

La sostenibilità, oltre a comparire nel testo della norma, permea tutta la Relazione. L'*incipit* restituisce l'immagine dell'uomo e dell'ambiente antagonisti e pone in luce il

31 S.1632 -18^a Legislatura Sen. Emma Bonino (Misto, Più Europa con Emma Bonino). *Modifiche agli articoli 2 e 9 della Costituzione in materia di equità generazionale, sviluppo sostenibile e tutela dell'ambiente*. 2 dicembre 2019: Presentato al Senato - 11 febbraio 2020: In corso di esame in commissione. Questo il testo: *Art. 1. - (Modifica dell'articolo 2 della Costituzione)* 1. All'articolo 2 della Costituzione sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, anche nei confronti delle generazioni future. Promuove le condizioni per uno sviluppo sostenibile». *Art. 2. - (Modifica dell'articolo 9 della Costituzione)* 1. All'articolo 9 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma: «Riconosce e garantisce la tutela dell'ambiente come diritto fondamentale». Come si legge nella *Relazione*, p. 2 (Relatore alla commissione Sen. Alessandra Maiorino), il «disegno di legge costituzionale "Figli costituenti", [...] è stato avviato nella forma dell'iniziativa legislativa popolare [...] che è oggi presentata direttamente in Parlamento, nella speranza che prenda tempestivamente avvio la discussione, più volte e da più parti annunciata, sulla costituzionalizzazione del principio di sostenibilità».

32 Così, testualmente, la *Relazione*, ove (p. 2) si afferma anche: «L'attenzione allo sviluppo sostenibile è l'altra faccia della medaglia della prevenzione del sottosviluppo insostenibile e del peso che il depauperamento delle società sviluppate, il *default* dei bilanci pubblici, l'impoverimento del capitale umano e sociale, può comportare per le donne e gli uomini che ci succederanno come italiani o come europei. La sostenibilità va quindi concepita e calcolata in un senso ecologico globale, con riferimento a tutte le condizioni di vita, comprese quelle economico-sociali, culturali e civili».

33 S.1627 - 18^a Legislatura Sen. Patty L'Abbate (M5S) *Modifica all'articolo 9 della Costituzione in materia di tutela ambientale e sostenibilità*. 26 novembre 2019: Presentato al Senato - 11 febbraio 2020: In corso di esame in commissione.

progressivo - difficilmente arginabile - degrado di quest'ultimo ad opera del primo; muove da qui la riflessione sulla presa di coscienza internazionale, maturata nel corso dell'ultimo trentennio, e la consapevolezza della necessità di politiche organiche volte alla salvaguardia ambientale e di adozione da parte dell'intera comunità internazionale di una «strategia globale per rivedere i modelli economici in chiave di sostenibilità»³⁴.

L'ambiente viene definito concetto «complesso e sistemico», caratterizzato da interrelazioni tra «dimensioni, etica scientifica, tecnica, economica, sociale, culturale unitamente alla dimensione di corresponsabilità multilivello»; la complessità impone l'individuazione di soluzioni e scelte a livello costituzionale poiché - si afferma - la Costituzione è la sede elettiva di individuazione dei principi guida per la soluzione della complessità dei problemi ambientali. La nostra Costituzione, diversamente da quanto accade nel contesto internazionale - che, si sottolinea, evidenzia ben 193 Costituzioni, di cui 149 contemplano norme che definiscono i principi e i valori per la tutela dell'ambiente³⁵ -, non definisce l'ambiente né le situazioni soggettive rispetto all'ambiente, pur in presenza di norme (artt. 9 e 32) che hanno consentito «alla giurisprudenza costituzionale di affermare un diritto all'ambiente sano». Si sottolinea il mutato clima culturale di riferimento delle norme costituzionali, che impongono oggi alle «istituzioni pubbliche il dovere di adoperarsi per proteggere l'ambiente e il riconoscimento per le persone di un "diritto all'ambiente salubre" o di un "diritto a un ambiente salubre e ecologicamente in equilibrio", sia come diritto fondamentale dei cittadini che come diritto sociale»³⁶, nel segno di una mutata sensibilità, anche normativa, che ha portato all'introduzione, con la revisione del titolo V della seconda parte della Costituzione, dei termini ambiente ed ecosistema (art. 117, 2° co., lett. s).

L'assenza di una norma costituzionale di principio, tuttavia, determina difficoltà e disorienta chi deve affrontare tematiche ambientali: la riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione prevede la ripartizione di competenze tra Stato e Regioni - che esercitano la potestà legislativa nel rispetto della Costituzione - e le cui regole vanno ricercate nel rispetto della Costituzione. Da qui, dunque, l'opportunità del disegno di legge, finalizzato a introdurre un'azione pubblica che vada «oltre» la

34 V. *Relazione*, p. 2. Si è notata (GRASSO, *Audizione informale Senato - Commissione affari costituzionali*, 14 febbraio 2020; PORENA, *Audizione informale Senato - Commissione affari costituzionali*, 24 ottobre 2019) l'utilità di un riferimento esplicito allo sviluppo sostenibile tra i principi fondamentali della Costituzione. La nozione - si afferma - ha assunto compiutezza giuridica anche nel nostro diritto costituzionale, con l'introduzione della sostenibilità del debito pubblico; sarebbe irragionevole, dunque, menzionare lo sviluppo sostenibile con riguardo alle politiche di bilancio e non all'ambiente (PORENA, cit.).

35 Così, nella *Relazione*, p. 2. Per i profili comparatistici, si veda l'ampio quadro della tutela costituzionale dell'ambiente nei Paesi dell'Unione Europea fornito dalla Prof.ssa TRUCCO, *Audizione informale al Senato - Commissione affari costituzionali*, 23 settembre 2020.

36 *Relazione*, p. 3.

tutela ambientale con la promozione di una «prosperità durevole», che garantisca, cioè, alle generazioni future, la disponibilità «di eguali o maggiori risorse per il soddisfacimento dei propri bisogni»³⁷. Tali concetti confluiscono nell'idea di un nuovo art. 9, integrato da due commi, che consentono l'introduzione formale in Costituzione della tutela ambientale e della sostenibilità, «declinata nelle sue dimensioni ecologica, sociale ed economica»³⁸. La prosperità nella sostenibilità è condizione e presupposto per la tutela dell'ambiente, che è - si afferma - valore in sé e diritto fondamentale della persona, così come affermato dalla Corte costituzionale nel 1987, con la pronuncia n. 210, che ha colmato la lacuna normativa a livello costituzionale³⁹.

L'esigenza di elaborare una previsione formale della tutela dell'ambiente come diritto fondamentale della persona è espressa anche nel testo della proposta C. 2174/2019⁴⁰, che estende la protezione agli animali. La proposta rimodula gli artt. 9 e 117 della Costituzione sulla frequenza dell'Unione europea, come si evince, già *prima facie*, dalla lettura del testo che vale la pena proporre:

«Art. 1. -1. All'articolo 9 della Costituzione sono aggiunti, in fine, i seguenti commi: "La Repubblica tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi. Persegue il miglioramento delle condizioni dell'aria, delle acque, del suolo e del territorio, nel complesso e nelle sue componenti. La tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi è fondata sui principi di precauzione, azione preventiva, responsabilità e correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente e costituisce diritto fondamentale della persona e della collettività. La Repubblica promuove le condizioni necessarie a rendere effettivo tale diritto. La Repubblica riconosce gli animali come esseri senzienti, promuove il loro rispetto e garantisce ad essi un'esistenza compatibile con le loro caratteristiche etologiche".

Art. 2. - 1. All'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dopo la parola: "ecosistema" sono inserite le seguenti: ", degli animali"»⁴¹.

In linea con la tecnica del legislatore comunitario, la nozione di ambiente viene specificata nelle sue componenti, pur partendo dall'assunto, che si legge nella Relazione, della unitarietà del concetto di ambiente «inteso quale complesso di beni (aria, acqua, suolo, natura, biodiversità, energia) appartenenti al singolo uomo e

³⁷ *Relazione*, pp. 3-4.

³⁸ *Relazione*, p. 4.

³⁹ *Relazione*, p. 3.

⁴⁰ C.2174 - 18^a Legislatura On. Rossella Muroli (LEU) e altri *Modifiche agli articoli 9 e 117 della Costituzione, in materia di tutela dell'ambiente, della biodiversità, degli ecosistemi e degli animali*. 15 ottobre 2019: Presentato alla Camera - 9 dicembre 2019: Assegnato (non ancora iniziato l'esame).

⁴¹ Di avviso contrario PALICI DI SUNI, *Audizione informale Senato - Commissione affari costituzionali*, 24 ottobre 2019, per il quale «aggiungere il riferimento agli animali tra le materie di competenza esclusiva dello Stato avrebbe l'effetto di limitare l'intervento delle regioni a tutela della fauna più ancora di quanto avvenga oggi».

all'umanità nel suo complesso»⁴². La tutela apprestata, informata ai principi di precauzione, prevenzione e correzione alla fonte (art. 191, § 2, TFUE), è quella dei diritti fondamentali, poiché - si afferma - l'ambiente è diritto fondamentale della persona. Nella Relazione si ripercorre il processo evolutivo del diritto all'ambiente, che la giurisprudenza ha separato gradualmente dalla tutela della salute e da quella del paesaggio, costantemente ritenuto dalla Corte costituzionale «comprensivo di ogni elemento naturale e umano attinente alla forma esteriore del territorio, espressione di un alto valore estetico-culturale». La legge 8 luglio 1986, n. 349, ha segnato una tappa fondamentale nella tutela del paesaggio e, contemporaneamente, nella tutela dell'ambiente come diritto fondamentale della persona, poiché ha posto come compito precipuo del Ministero «la promozione, la conservazione ed il recupero delle condizioni ambientali conformi agli interessi fondamentali della collettività ed alla qualità della vita, nonché la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale e la difesa delle risorse naturali dall'inquinamento».

La progressiva affermazione giurisprudenziale di un diritto all'ambiente salubre (il richiamo è alle pronunce della Corte cost. n. 210 e n. 641 del 1987 e a quella della Suprema corte, del 1979, n. 5172)⁴³ conduce ad affermare la necessità di riconoscere l'ambiente come diritto fondamentale, che non può essere scorporato «dai diritti fondamentali ed inviolabili di cui all'articolo 2 della Costituzione»⁴⁴.

La riforma della Costituzione, si afferma, deve muoversi in questo quadro, concentrandosi «sul solo articolo 9, in connessione, tuttavia, con le disposizioni dell'articolo 24⁴⁵, ove si afferma che tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti [...]. Connettendo tale diritto all'articolo 32, che tutela la salute quale diritto fondamentale del singolo ed interesse della collettività, si materializza il diritto di ogni uomo ad un ambiente salubre la cui tutela è quella propria dei diritti fondamentali».

In questa dimensione ecologica di ampio respiro trova giusta collocazione anche la tutela degli animali come esseri senzienti: ad essi va attribuito tale *status*, secondo quanto previsto dall'art. 13 del TFUE⁴⁶.

42 V. *Relazione*, p. 1.

43 Cass., sez. un., 6 ottobre 1979, n. 5172, in *Foro it.*, 1979, I, c. 2302 ss.

44 Così, testualmente, nella *Relazione*, p. 3.

45 Modifica ritenuta indispensabile da MADDALENA, cit., per il quale l'aggiunta della frase «sia come singoli sia come membri della collettività» a quella già contenuta nell'art. 24, a tenore della quale «tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi», consentirebbe di affermare che «l'intera Costituzione è stata realmente completata nella riaffermazione dei suoi principi e diritti fondamentali».

46 V. *Relazione*, p. 3. CERINI, *Audizione informale Senato - Commissione affari costituzionali*, 24 ottobre 2019, indica proprio nella norma una delle «ragioni tecnico-giuridiche che [...] rendono non solo opportuna ma necessaria la previsione di una menzione dell'animale in Costituzione»; infatti, «il silenzio della Carta Costituzionale nazionale lascia aperta sul piano tecnico-giuridico una serie di difficoltà spesso

Nella medesima direzione, segnata dalla modifica dell'art. 9 della Costituzione, si collocano il Disegno S.1532/2019⁴⁷ e le Proposte C.2150/2019⁴⁸ e C.2124/2019⁴⁹; tutte propongono, unicamente, l'inserimento della parole «l'ambiente» nel disposto dell'articolo 9: il richiamo all'ambiente come diritto fondamentale è contenuto, però, nelle relazioni.

La stringatissima Relazione al Disegno S.1532/2019 si limita ad evidenziare la necessità di dare formale «riconoscimento 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 e artistico della Nazione».

Più articolata, invece, la Relazione alla proposta di legge C.2150/2019 ove si sottolinea la finalità di dare esplicito riconoscimento alla tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali della Repubblica e ciò anche alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, in forza della quale, e ai sensi dell'art. 117, lett. s), la materia ambiente è attribuita alla competenza esclusiva dello Stato. Sul punto, si ricorda nella Relazione, la giurisprudenza costituzionale ha più volte affermato che l'ambiente è un valore, trasversale, costituzionalmente protetto, sì che «è giusto e opportuno che la tutela dell'ambiente sia riconosciuta quale principio fondante la Repubblica»⁵⁰.

Nella Relazione alla proposta C.2124/2019 si mette in risalto il ruolo fondamentale della Corte costituzionale, che ha consentito «alle clausole costituzionali di “respirare”, valorizzandone gradualmente le ricchissime virtualità e potenzialità espansive, attraverso un'interpretazione evolutiva che ha le sue solide radici nella

insormontabili per il legislatore ordinario e soprattutto per la nostra giurisprudenza che, dove chiamata a interrogarsi sugli animali, deve confrontarsi con la regola del Trattato UE (che offre il paradigma dell'animale come essere senziente) la quale tuttavia fissa tale principio ma non si traduce sempre ed inequivocabilmente in una norma invocabile per risolvere i conflitti interni. L'introduzione nel testo della Costituzione della posizione dell'animale potrebbe dunque rappresentare un elemento di allineamento agli impegni sovranazionali e verrebbe a rappresentare l'elemento mancante e necessario tra diritto UE e diritto interno».

47 S.1532 - 18^a Legislatura Sen. Maria Alessandra Gallone (FI-BP) *Modifica all'articolo 9 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*. 8 ottobre 2019: Presentato al Senato - 11 febbraio 2020: In corso di esame in commissione.

48 C.2150 -18^a Legislatura On. Giorgia Meloni (FDI) e altri *Modifica all'articolo 9 della Costituzione, in materia di tutela dell'ambiente*. 7 ottobre 2019: Presentato alla Camera - 27 novembre 2019: Assegnato (non ancora iniziato l'esame).

49 C.2124 - 18^a Legislatura On. Stefania Prestigiacomo (FI) e altri *Modifica all'articolo 9 della Costituzione, in materia di tutela dell'ambiente*. 26 settembre 2019: Presentato alla Camera - 5 novembre 2019: Assegnato (non ancora iniziato l'esame).

50 *Relazione*, p. 1.

centralità della persona umana, vero architrave della Carta»⁵¹, consentendo in tal modo il riconoscimento dell'ambiente come «valore primario e assoluto»⁵².

In prospettiva differente, si segnala il ruolo fondamentale del «costituzionalismo multilivello» nel processo di «penetrazione del valore dell'ambiente all'interno del nostro ordinamento»: le previsioni di altre Costituzioni europee menzionano l'ambiente tra i principi generali o nel catalogo dei diritti fondamentali; l'ambiente è riconosciuto sia nel diritto dell'Unione europea, dall'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, «sia dagli articoli 2 e 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo che, nell'interpretazione offerta dalla Corte di Strasburgo comprendono la tutela dell'ambiente fra gli elementi imprescindibili per assicurare il pieno sviluppo della persona umana»⁵³.

Segnala, infine, la Relazione, come l'intendimento della proposta di legge costituzionale sia quello di adeguare «la lettera della Carta costituzionale ai progressi compiuti a livello di Costituzione materiale: ciò proponiamo nella convinzione che la nostra Costituzione non sia solo un documento, ma sia anche e prima di tutto la tavola dei valori della comunità, in cui ciascuno deve riconoscersi»⁵⁴.

Sempre focalizzata sulla modifica all'art. 9, ma con una più ampia articolazione in termini di interessi protetti, è la proposta di modifica dell'art. 9 della Costituzione contenuta nel disegno di legge S.1203/2019⁵⁵.

Il disegno propone l'introduzione nell'art. 9, in fine, di un ulteriore comma: «La Repubblica tutela l'ambiente e l'ecosistema, protegge le biodiversità e gli animali, promuove lo sviluppo sostenibile, anche nell'interesse delle future generazioni».

Anche questo testo evidenzia, immediatamente, la sua dimensione comunitaria, che investe la Costituzione anche sotto il profilo del lessico giuridico: la biodiversità, lo sviluppo sostenibile, la tutela degli animali appartengono al vocabolario del legislatore comunitario, al quale, comunque, si deve la tutela degli animali come esseri senzienti. Nella Relazione si ripercorre l'*iter* normativo comunitario in materia di Ambiente, dall'Atto unico europeo al Trattato di Lisbona nell'assetto attuale (artt. 11, 191-193 TFUE), e si pone in luce come anche nel sistema interno i tempi siano

⁵¹ *Relazione*, p. 1.

⁵² Tale risultato, si rammenta (*Relazione*, p. 2), è stato conseguito facendo leva sugli artt. 9 e 32 della Costituzione ed è dovuto, in particolare, alle pronunce della Corte costituzionale del 1987, nn. 167, 191, 210; del 1988, nn. 1029, 1031; del 1989, n. 391; del 1990, n. 430.

⁵³ *Relazione*, p. 2. V., al riguardo, il quadro comparato della tutela costituzionale dell'ambiente nei Paesi dell'UE fornito dalle Prof.sse D'AMICO, cit., e TRUCCO, cit.

⁵⁴ *Relazione*, p. 3.

⁵⁵ S.1203 - 18^a Legislatura Sen. Gianluca Perilli (M5S) *Modifica dell'articolo 9 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, protezione della biodiversità e degli animali, promozione dello sviluppo sostenibile, anche nell'interesse delle future generazioni*. 2 aprile 2019: Presentato al Senato - 11 febbraio 2020: In corso di esame in commissione.

«maturi per completare la disciplina costituzionale relativa alla tutela dell’ambiente e dell’ecosistema».

Nel nostro sistema - si sottolinea - la tutela ambientale è sempre stata «riconosciuta»⁵⁶ dalla Corte costituzionale, che ha interpretato in maniera unitaria gli artt. 9 e 32.

Una modifica dell’art. 9 porterebbe all’affermazione chiara di ciò che viene ricavato solo in via interpretativa, collocando, peraltro, tale riconoscimento tra i principi fondamentali, «che definiscono la fisionomia della nostra società e del nostro ordinamento giuridico». Tale inserimento conferirebbe la necessaria, e ora mancante, organicità alla riforma del 2001, che ha accolto il termine ambiente in Costituzione, riservando la competenza esclusiva allo Stato, senza però collocare l’ambiente tra i diritti o i principi fondamentali.

Medesime caratteristiche delineano la fisionomia del disegno S.212/2018⁵⁷, di un anno precedente, *Modifiche agli articoli 9 e 117 della Costituzione in materia di tutela degli animali, degli ecosistemi e dell’ambiente*.

La finalità del disegno di legge, dichiarata nella Relazione, è l’esplicito riconoscimento del diritto all’ambiente come diritto fondamentale, con l’introduzione nell’art. 9 di ulteriori due commi⁵⁸; se infatti si lasciasse inalterata la struttura della norma, inserendo unicamente il termine ambiente prima della parola paesaggio, si correrebbe il rischio di rendere meramente formale - e non sostanziale - la modifica⁵⁹; operando in tal senso, infatti, si formalizzerebbe semplicemente la ricomprensione della tutela ambientale tra i compiti della Repubblica, «la quale invero è già stata investita di questa funzione da numerose leggi ordinarie, ma ciò non significherebbe

56 Così, testualmente, la *Relazione* a p. 2.

57 S.212 - 18^a Legislatura, Sen. Loredana De Petris (Misto, Liberi e Uguali) e altri. *Modifiche agli articoli 9 e 117 della Costituzione in materia di tutela degli animali, degli ecosistemi e dell’ambiente*. 3 aprile 2018: Presentato al Senato - 11 febbraio 2020: In corso di esame in commissione.

58 Art. 1. 1. All’articolo 9 della Costituzione, dopo il secondo comma sono aggiunti i seguenti: «La Repubblica tutela l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi. La Repubblica persegue il miglioramento delle condizioni dell’aria, delle acque, del suolo e del territorio, nel complesso e nelle sue componenti. La tutela dell’ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi costituisce diritto fondamentale della persona e della collettività ed è fondata sui principi di precauzione, azione preventiva, responsabilità e correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all’ambiente. La Repubblica promuove le condizioni necessarie a rendere effettivo tale diritto».

59 Per evitare tale rischio - osserva AZZARITI, *Audizione informale Senato - Commissione affari costituzionali*, 16 gennaio 2020 - occorre passare ad un’idea di sviluppo ecologico ambientale, mutando l’attuale modello di sviluppo, con l’introduzione di «strumenti coercitivi che si impongano tanto al legislatore futuro quanto all’attività dei privati». Richiama, al riguardo, l’esperienza tedesca e la concezione della *Drittwirkung* e segnala l’opportunità di porre l’ambiente come limite espresso alla libertà di iniziativa economica pubblica e privata.

in modo automatico il riconoscimento di un diritto inviolabile all'ambiente ad ogni persona»⁶⁰.

È necessario, invece, fare espresso riferimento all'ambiente come diritto fondamentale, poiché – si afferma - non si può «scorporare il diritto all'ambiente dai diritti fondamentali ed inviolabili di cui all'articolo 2 della Costituzione». Un ulteriore comma, il terzo⁶¹, è poi finalizzato all'«attribuzione dello status di “esseri senzienti” agli animali, al fine di garantire un pieno rispetto degli stessi».

La Relazione muove dalla riproposizione di un concetto unitario di ambiente come «complesso di beni (aria, acqua, suolo, natura, biodiversità, energia) appartenenti al singolo uomo e alla umanità nel suo complesso»⁶².

Tale rapporto tra uomo e ambiente è cristallizzato nella formula «diritto fondamentale» di ogni uomo e animale; «esso si configura anche come diritto collettivo, appartenente sia al singolo in quanto tale che alla collettività nel suo complesso».

Al pari delle altre, la Relazione ripercorre il processo evolutivo del diritto ambientale, dall'Assemblea costituente, focalizzata su un'accezione di «paesaggio» riferibile unicamente alle bellezze naturali e al panorama, alla fase odierna, dove il medesimo art. 9 della Costituzione va riletto «in una visione [...] di protezione integrata e complessiva dei valori ambientali». La giurisprudenza della Corte costituzionale - si rammenta - «ha costantemente ritenuto il paesaggio comprensivo di ogni elemento naturale e umano attinente alla forma esteriore del territorio, espressione di un alto valore estetico-culturale». La lettura sistematica e unitaria dei due commi dell'art. 9 non può che portare ad una ricomprensione nel suo ambito anche dei valori ambientali.

Anche per la tutela degli animali, così come accade per la tutela ambientale, la competenza deve essere attribuita esclusivamente allo Stato⁶³; da qui la proposta di modifica integrativa dell'art. 117, lett. s)⁶⁴.

60 V. *Relazione*, p. 3.

61 «La Repubblica riconosce gli animali come esseri senzienti e ne promuove e garantisce il rispetto a un'esistenza compatibile con le loro caratteristiche etologiche». Sottolinea PORENA, cit., come la norma, così formulata, si faccia carico di consacrare «il miglior livello di sensibilità giuridica e scientifica raggiunto nei confronti del mondo animale».

62 V. *Relazione*, p. 2.

63 V. *Relazione*, p. 5.

64 Il disegno di legge sopra esaminato elabora - ampliando l'ambito delle modifiche, da apportare anche all'art. 117 e non solo all'art. 9 - quello presentato dieci giorni prima [S.83 - 18ª Legislatura - Sen. Loredana De Petris (Misto) e altri - *Modifica all'articolo 9 della Costituzione in materia di protezione della natura*; presentato al Senato il 23 marzo 2018]: medesime, dunque, le argomentazioni, medesimo il *focus* rappresentato dall'istanza improcrastinabile di riconoscimento formale del diritto all'ambiente come diritto fondamentale.

Ugualmente improntata alla tutela degli animali è la proposta C.15/2018⁶⁵ - *Modifiche agli articoli 9 e 117 della Costituzione, in materia di tutela degli animali, degli ecosistemi e dell'ambiente*.

La corposa previsione al riguardo sovrasta la proposta di inserimento della tutela ambientale in Costituzione, da realizzare con l'aggiunta al secondo comma dell'art. 9 delle seguenti parole «, l'ambiente e gli ecosistemi», beni già previsti dall'art. 117.

Alla tutela degli animali è dedicato, invece, un (intero) nuovo comma, che completa l'art. 9, così formulato: «Gli animali sono esseri senzienti e la Repubblica ne promuove e garantisce la vita, la salute e un'esistenza compatibile con le loro caratteristiche etologiche»⁶⁶.

Consequenziale è l'ulteriore modifica proposta e relativa all'inserimento nella lettera s) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione delle seguenti parole: «nonché degli animali».

La proposta di legge costituzionale C.240/2018 - 18^a Legislatura⁶⁷ - propone la modifica degli artt. 2, 9 e 41 della Costituzione, offrendo una visione d'insieme del quadro normativo entro il quale il diritto all'ambiente si muove e interagisce con le altre norme costituzionali e con il mondo reale della produzione e del consumo. La tutela dell'ambiente è diritto fondamentale, anche delle generazioni future, alle quali si estende «l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale», e costituisce un limite, al pari dell'utilità sociale, entro il quale deve

65 C.15 - 18^a Legislatura On. Michela Vittoria Brambilla (FI) *Modifiche agli articoli 9 e 117 della Costituzione, in materia di tutela degli animali, degli ecosistemi e dell'ambiente*.

23 marzo 2018: Presentato alla Camera - 31 luglio 2018: Assegnato (non ancora iniziato l'esame).

66 Così la *Relazione* a p. 2: «riteniamo che una copertura costituzionale ai diritti animali [...], sia pertanto oggi doverosa in quanto destinata a cristallizzare principi sociali di fatto già esistenti e a supportare gli operatori giuridici nella serena applicazione delle norme che già esistono e che vanno tutte nella direzione di sempre maggiore tutela degli animali quali esseri senzienti, nonché a orientare il legislatore nazionale verso l'abolizione di attività ormai obsolete e inaccettabili che causano morte e dolore agli animali».

67 C.240 - 18^a Legislatura On. Mauro Del Barba (PD) e altri *Modifiche agli articoli 2, 9 e 41 della Costituzione, in materia di tutela dell'ambiente e di promozione dello sviluppo sostenibile*. 23 marzo 2018: Presentato alla Camera - 3 ottobre 2018: Assegnato (non ancora iniziato l'esame).

Questo il testo: *Art. 1 - (Modifiche all'art. 2 della Costituzione)* - 1. All'articolo 2 della Costituzione sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «anche nei confronti delle generazioni future»; *Art. 2 - (Modifiche all'art. 9 della Costituzione)* - 1. All'articolo 9 della Costituzione, dopo il secondo comma sono aggiunti i seguenti: «Riconosce e garantisce la tutela dell'ambiente come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività. Promuove le condizioni per uno sviluppo sostenibile»; *Art. 3 - (Modifiche all'art. 41 della Costituzione)* - All'art. 41 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni: a) il secondo comma è sostituito dal seguente: «Essa non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno *all'ambiente*, alla sicurezza, alla libertà o alla dignità umana»; b) al terzo comma sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «e di sviluppo sostenibile».

svolgersi l'attività economica, che non può essere travalicato. In linea con la dimensione normativa europea, la sostenibilità "entra" nella Costituzione, come garanzia per le generazioni future di un oculato utilizzo delle risorse da parte delle generazioni presenti, come limite e indirizzo dell'attività economica.

Vale la pena soffermarsi su alcuni punti della Relazione di particolare interesse.

Quando l'Assemblea costituente si riuniva - si osserva - la realtà planetaria era ben altra, non ancora segnata dalle problematiche ambientali odierne né dal problema concreto e attuale della sostenibilità.

Il concetto di sostenibilità, il cui peso è cresciuto in parallelo allo sviluppo economico e all'affermazione degli «attuali modelli di produzione e di consumo», con «livelli di utilizzo di risorse e territorio che erano inimmaginabili nell'immediato dopoguerra», impone delle scelte coerenti con gli obiettivi della Carta costituzionale, poiché le generazioni future hanno il medesimo diritto di quelle precedenti ad una «vita prospera»; l'art. 2, dunque, impone di estendere alla generazioni future i «doveri inderogabili di solidarietà politica economica e sociale».

Ugualmente va modificato l'art. 9, che deve tener conto, dandone esplicito riconoscimento, del diritto all'ambiente quale principio fondamentale dell'ordinamento.

Il riconoscimento sul piano formale appare oggi necessario sia per il «significato rafforzativo delle argomentazioni di merito che assume la ricezione di un determinato valore fra i principi fondamentali dell'ordinamento sia per le implicazioni giuridiche che da tale collocazione è possibile trarre»; si realizzerebbe, in tal modo, la piena armonizzazione con la precedente modifica dell'art. 117.

Per quanto concerne il principio dello sviluppo sostenibile, si ritiene opportuna anche un'integrazione dell'art. 41, con un'espressa previsione al riguardo, al fine di dare nuova forza all'etica ambientale ed economica; per effetto di tale modifica l'attività economica pubblica e privata potrà essere indirizzata e coordinata a fini oltre che sociali anche di «sviluppo sostenibile»⁶⁸.

Medesimo contenuto, anche sotto il profilo testuale, ha l'iniziativa della Regione Veneto⁶⁹, che completa il quadro d'intervento costituzionale con la proposta di

68 «Si tratta di superare la visione esclusivamente antropocentrica [...] per coniugare questa visione con quella 'oggettiva', ovvero di un ambiente inteso come 'bene comune' [...] da preservare come bene in sé, per assicurare l'ecosistema alle attuali generazioni e a quelle future»: AZZARITI, cit.

69 C.2315 - 18^a Legislatura Consiglio regionale Veneto *Modifiche agli articoli 2, 9, 41 e 44 della Costituzione, in materia di tutela dell'ambiente e di promozione dello sviluppo sostenibile*. 20 dicembre 2019: Presentato alla Camera - 21 gennaio 2020 - Assegnato (non ancora iniziato l'esame).

modifica anche dell'art. 44⁷⁰: in linea con il principio dello sviluppo sostenibile, anche lo "sfruttamento" (*rectius*, l'utilizzazione) del suolo deve essere sostenibile⁷¹.

4. Le riflessioni intorno ai progetti di legge.

La questione ambientale interroga lo Stato costituzionale, si è affermato di recente⁷², sottolineandone la centralità nel sistema dei saperi giuridici e, conseguentemente, nell'assetto normativo e nella gestione della vita sociale: «l'ambiente costituisce infatti un valore, un presupposto di tutti gli altri diritti e, come tale, costituisce una sfida per l'intero assetto di quello che, in base alle costituzioni nate nella seconda metà del secolo scorso, si può definire lo Stato costituzionale» e, ancora, «non occorre introdurre il "diritto all'ambiente" in Costituzione: va elaborata una legge (organica) sui principi per la tutela dell'ambiente»⁷³.

La proposta riforma della Costituzione forse non è necessaria, perché la tutela dell'ambiente è nel sistema, ma sicuramente è da accogliere come manifestazione di una mutata, più consapevole, attenzione all'ambiente⁷⁴, come esigenza imprescindibile di una società civile che ha preso atto che il problema della propria esistenza e della salvaguardia delle condizioni di vita non può più essere rinviato. È questo il motivo di fondo, la base comune, dei progetti di legge, e delle relazioni che li accompagnano, dove compaiono tutti i temi fondamentali del dibattito giuridico sull'ambiente, dalla nozione di ambiente all'ambiente come diritto fondamentale; il perno, tuttavia, attorno al quale tutte le altre nozioni ruotano e si ricompongono è la

⁷⁰ Art. 4. (*Modifiche all'articolo 44 della Costituzione*) 1. All'articolo 44, primo comma, della Costituzione, dopo le parole: «Al fine di conseguire il razionale» sono inserite le seguenti: «e sostenibile».

⁷¹ A conclusione di questa disamina, va dato atto della proposta di un emendamento costituzionale all'art. 9, formulata dal prof. Morrone in sede di Audizione alla I Commissione del Senato (25 ottobre 2019), nella logica della protezione dell'ambiente quale valore fondamentale degli esseri viventi e dell'ordinamento costituzionale: solo la dimensione del valore costituzionale - si afferma - «può fare della protezione dell'ambiente un principio fondante e fondamentale»; senza tale qualificazione «i diritti e doveri eventualmente stabiliti in materia ambientale resterebbero senza un riferimento oggettivo, senza un quadro materiale di svolgimento, senza un fine unitario cui orientarli»; solo tale configurazione, dunque, consentirebbe di fare un salto di qualità, culturale e costituzionale, risultato, quest'ultimo, non conseguibile con la configurazione formale dell'ambiente alla stregua di un diritto soggettivo.

⁷² GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, cit., p. 5.

⁷³ Così GRASSI, *op. cit.*, p. 7 e p. 28.

⁷⁴ «È questa una delle prime riforme costituzionali che si collocano nel segno dell'attuazione costituzionale» - afferma AZZARITI, cit. - «per adeguare il testo alle trasformazioni sociali, economiche e culturali intervenute (in materia ambientale nel nostro caso) e per garantire un'estensione dei principi impliciti nel sistema».

sostenibilità, intesa come misura di utilizzabilità da parte di una generazione delle risorse che appartengono a tutti con il limite della conservazione per le generazioni future.

a) Sulla sostenibilità

La ben nota definizione di sviluppo sostenibile⁷⁵ esplicita l'affermazione appena fatta relativa alla centralità della nozione di sostenibilità: la questione delle risorse, infatti, pone il problema di definire "cosa" appartiene al singolo, individualmente, e "cosa" appartiene a tutti, unitariamente, il che significa porre l'interrogativo relativo alla nozione di ambiente: cosa è "ambiente" e a "chi" appartiene. Il diritto delle generazioni future⁷⁶ è lo stesso, proiettato, delle generazioni presenti, poiché «lo sviluppo sostenibile impone di soddisfare i bisogni fondamentali di tutti e di estendere a tutti la possibilità di attuare le proprie aspirazioni a una vita migliore»⁷⁷, e la sua tutela, dunque, è la medesima di quella apprestata alle generazioni presenti. La Corte costituzionale⁷⁸, nel ribadire la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente - ha più volte richiamato la formula dell'art. 144, 2° co., del

⁷⁵ *Rapporto Brundtland [Our Common Future (1987)*, pubblicato con il titolo *Il futuro di noi tutti*, Milano, 1988, con prefazione di G. RUFFOLO): sostenibile è «lo sviluppo in grado di soddisfare i bisogni della generazione presente, senza compromettere la possibilità che le generazioni future riescano a soddisfare i propri».

⁷⁶ PENNASILICO, *Sviluppo sostenibile, legalità costituzionale e analisi "ecologica" del contratto*, in *Pers. mer.*, 2015, p. 42: «La nostra Corte costituzionale ha prospettato, in capo alle generazioni venturose, la titolarità di un "diritto fondamentale all'integrità del patrimonio ambientale"» (il riferimento è a Corte cost., 19 luglio 1996, n. 259 e a Corte cost., 27 dicembre 1996, n. 419).

⁷⁷ Così il *Rapporto Brundtland*.

⁷⁸ Corte cost., 12 aprile 2013, n. 67, in *Foro it.*, 2013, I, c. 1377: «Secondo questa Corte, attraverso la determinazione della tariffa, il legislatore statale ha fissato livelli uniformi di tutela dell'ambiente, perché ha inteso perseguire la finalità di garantire la tutela e l'uso, secondo criteri di solidarietà, delle risorse idriche, salvaguardando la vivibilità dell'ambiente e "le aspettative ed i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale"». V. P. DELL'ANNO, *La tutela dell'ambiente come "materia" e come valore costituzionale di solidarietà e di elevata protezione*, in *Riv. trim. dir. pen. amb.*, 2009, p. 6, il quale evidenzia come l'ordinamento settoriale ambientale presenti esempi di un approccio all'utilizzo delle risorse nell'ottica dello sviluppo durevole; così, ad es., la legge n. 36 del 1994 sulla gestione delle acque, dove si afferma che tutte le acque «sono pubbliche e costituiscono una risorsa che è salvaguardata ed utilizzata secondo criteri di solidarietà» (art. 1, 1° co.), e che «qualsiasi uso delle acque è effettuato salvaguardando le aspettative ed i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale» (art. 1, 2° co.); richiama (p. 6, nt. 23), sul punto, la pronuncia della Corte costituzionale n. 259 del 1996, che «ha confermato la legittimità e la fondatezza di tali espressioni di principio rilevando che "l'acqua, bene primario della vita dell'uomo, è configurata dall'ordinamento come una risorsa da salvaguardare, sui rischi di inquinamento, sugli sprechi e sulla tutela dell'ambiente, in un quadro complessivo caratterizzato dalla natura di diritto fondamentale a mantenere integro il patrimonio ambientale"». La norma contenuta nell'art. 1 costituisce un «principio generale per una disciplina omogenea dell'uso delle risorse idriche».

codice ambientale, evidenziando il profilo della salvaguardia delle aspettative e dei diritti «delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale».

Lo svolgimento della formula «sviluppo sostenibile» porta, dunque, a confrontarsi con tutti i temi in discussione e il dibattito sull'ambiente, allora, potrebbe trovare una "centratura" con l'introduzione della sostenibilità in Costituzione.

Si è posto in luce, a questo riguardo, che, sebbene la Costituzione non faccia espresso riferimento allo sviluppo sostenibile, un'interpretazione evolutiva di alcune disposizioni «permette l'innesto e la copertura delle problematiche legate allo sviluppo sostenibile e alla responsabilità o equità intergenerazionale»⁷⁹: precisamente, l'art. 41, comma 2, l'art. 3, comma 2, l'art. 4, comma 2, l'art. 9, comma 2, e l'art. 2, la cui «capacità espansiva»⁸⁰ è tale da consentire l'estensione della tutela anche ai diritto all'ambiente salubre delle generazioni future e di «fondare i doveri di solidarietà transgenerazionale»⁸¹. L'inserimento del principio all'interno della Carta costituzionale ne rafforzerebbe, in ogni caso, l'operatività, segnando «la trasformazione della legalità costituzionale all'interno di uno Stato non soltanto "sociale di diritto" ma anche "ambientale di diritto"»⁸². Nel senso indicato da queste riflessioni, sembra muoversi la proposta di legge costituzionale C.240 - 18^a Legislatura⁸³, che propone, appunto, la modifica delle norme appena considerate e l'introduzione dello sviluppo sostenibile all'interno della Costituzione, nella logica di un'etica ambientale ed economica.

Il problema ambiente, di cui si parlava anni fa, diviene, ora, la questione delle «conseguenze future», questione che investe le scelte istituzionali e legislative passate, in termini di effetti sulla vita attuale e futura, e le scelte presenti e future sull'esistenza delle generazioni presenti e future.

⁷⁹ PENNASILICO, *Sviluppo sostenibile, legalità costituzionale e analisi "ecologica" del contratto*, cit., p. 40.

⁸⁰ PENNASILICO, *op. ult. cit.*, pp. 40 e 41.

⁸¹ PENNASILICO, *op. loc. ult. cit.* La Costituzione, scrive GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, cit., p. 11, ha «tutti i presupposti e la flessibilità necessari per adeguare le proprie norme all'evolversi dei problemi e delle esigenze che via via emergono nella società».

⁸² E ciò, si afferma (PENNASILICO, *op. ult. cit.*, p. 44), anche alla luce della questione aperta della natura precettiva o programmatica del principio: «in realtà, il grado di precettività, e dunque di forza operativa, del principio va individuato in considerazione del contesto normativo di riferimento, vale a dire secondo la fonte (di rango costituzionale o legislativo) che lo ha prodotto. In tal senso, l'operatività del principio nell'ordinamento nazionale può essere notevolmente rafforzata da un recepimento espresso all'interno di testi di rango costituzionale che ne chiarisca la portata precettiva» [così anche in ID., *Fonti e principi del "diritto civile dell'ambiente"*, in ID. (a cura di), *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, Napoli, 2014, p. 27].

⁸³ *Relazione* alla proposta: «La presente iniziativa raccoglie le istanze e le elaborazioni teorico-normative e giurisprudenziali, sia nazionali che internazionali, che hanno caratterizzato negli ultimi decenni le evoluzioni in materia di diritto ambientale e di promozione dello sviluppo sostenibile e mira a porre il nostro Paese all'avanguardia a livello internazionale su tali tematiche».

Lo sviluppo sostenibile di un Paese è quello che non consuma le risorse naturali (ad es. l'acqua), ma le preserva e le conserva per le generazioni future; sviluppo sostenibile è lo sviluppo di un Paese che non toglie risorse economiche a settori fondamentali per privilegiare le "contingenze" di un momento storico e non fa aumentare il debito pubblico di ogni nascituro⁸⁴. La sostenibilità è, dunque, responsabilità, che grava su ciascuno individualmente e su tutti collettivamente. Coniugata nella sua dimensione ecologica⁸⁵, la sostenibilità è un valore⁸⁶, espresso dall'art. 3, § 3, del TUE, dall'art. 11 del TFUE, riconosciuto dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea⁸⁷, codificato nell'ordinamento nazionale dall'art. 3-*quater* c.a.; la sua introduzione nel sistema legislativo nazionale rispecchia i valori, i

84 M. LO CONTE, *Quanti anni hai? Scopri quanto devi pagare di debito pubblico*, in *ilsole24ore.com*, 10 aprile 2019: «È noto a tutti che il debito pubblico italiano è un macigno [...] che pregiudica [...] in particolare le giovani generazioni. [...] Si sa altrettanto bene che ogni residente in Italia ha un debito pari a 38mila euro circa [...] l'Ufficio Studi del Sole 24 Ore ha elaborato i dati della Banca d'Italia e dell'Istat dal 1946 [...] per descrivere con numeri e proporzioni la diseguale distribuzione del debito pubblico tra i residenti in Italia». L'elaborazione dei dati ha evidenziato «l'apporto maggiore alla formazione del debito pubblico delle generazioni più anziane e inferiore di quelle più giovani» e «come sulle spalle dei giovani ci sia un peso ben superiore a quello di chi ha più anni». La Corte costituzionale (14 febbraio 2019, n. 18, in *Foro it.*, 2020, I, c. 76 ss.), con riferimento alla (lamentata) lesione al principio della copertura pluriennale, ha sottolineato che «la lunghissima dilazione temporale finisce per confliggere anche con elementari principi di equità intergenerazionale»; ha ritenuto, pertanto, «costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, come sostituito dall'art. 1, comma 434, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, in riferimento agli artt. 81 e 97 Cost., nella parte in cui consente la riformulazione o rimodulazione dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale degli enti locali in predissesto, poiché non si può ricorrere al debito per finanziare la spesa corrente; infatti, ove ciò fosse consentito, si scaricherebbe il debito sulle generazioni future e si violerebbe il principio di rappresentanza democratica».

85 «L'ambiente, in realtà - fa notare PENNASILICO, *Sviluppo sostenibile, legalità costituzionale e analisi "ecologica" del contratto*, cit., p. 42 -, è soltanto un aspetto dello sviluppo umano sostenibile, sì che realizzare quest'ultimo nell'osservanza dei diritti dell'uomo significa anche attuare la libertà dal bisogno e dall'ignoranza».

86 V., sul punto, FERRARA, *La tutela dell'ambiente fra Stato e Regioni: una 'storia infinita'*, in *Foro it.*, 2003, I, c. 695 ss.; e SARTORETTI, *La 'materia' e il 'valore' ambiente al vaglio della Corte costituzionale: una dicotomia davvero impossibile?*, in *Giur. it.*, 2003, p. 1996.

87 Il *Preambolo* alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, al 3° cpv., recita: «L'Unione contribuisce alla salvaguardia e allo sviluppo di questi valori comuni, nel rispetto della diversità delle culture e delle tradizioni dei popoli d'Europa, nonché dell'identità nazionale degli Stati membri e dell'ordinamento dei loro pubblici poteri a livello nazionale, regionale e locale; essa si sforza di promuovere uno sviluppo equilibrato e sostenibile».

principi e le previsioni del Trattato⁸⁸ e trova giusta collocazione, dunque, anche nella nostra Carta costituzionale: dal codice ambientale, appunto, alla Costituzione.

L'inserimento della sostenibilità e della tutela ambientale tra i principi fondamentali della Costituzione realizza il punto di sutura tra Costituzione materiale e Costituzione formale. Sebbene la Costituzione non faccia espresso riferimento allo sviluppo sostenibile e non annoveri la tutela ambientale tra i principi fondamentali, ma riservi all'ambiente la sola, scarna, previsione dell'art. 117, lett. s, è innegabile che entrambi i valori facciano parte del tessuto connettivo dell'ordinamento costituzionale.

Nel dibattito acceso dopo la riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione del 2001 sulla configurabilità dell'ambiente come "materia" o come "valore"⁸⁹, il tema dello sviluppo sostenibile è stato argomento idoneo a supportare la prospettazione della tutela dell'ambiente come valore generale da perseguire in adempimento del «dovere inderogabile di solidarietà delle presenti generazioni al cospetto di quelle future»; la riforma dell'art. 117 della Costituzione, con l'espresso riferimento alla tutela e valorizzazione dell'ambiente, come materia nella quale lo Stato ha legislazione esclusiva, ha accentuato la rilevanza di altre disposizioni costituzionali, rimaste immutate, tra le quali sicuramente ha un ruolo centrale l'art. 2, sotto il duplice profilo del diritto dell'uomo all'ambiente, come garanzia di uno *standard* qualitativamente elevato della condizione di vita, e come dovere dell'uomo verso l'ambiente, di solidarietà politica economica e sociale, al fine di garantire il pieno sviluppo della personalità umana.

Ancor prima della riforma, però, la giurisprudenza (costituzionale, in primo luogo) aveva affermato il valore puramente ricognitivo della normativa ambientale, funzione ricognitiva, dunque, di un valore già esistente nell'ordinamento nazionale⁹⁰.

L'appartenenza all'Unione europea ci colloca ora in una dimensione sovranazionale ed i principi della tutela ambientale vanno, dunque, ricercati nel

88 «Principi che sono stati inseriti in termini positivi nelle norme del diritto europeo (fanno parte del nostro diritto costituzionale [...] le norme del Trattato sull'Unione europea e del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea che, pur non definendo l'ambiente, affermano il metodo ed i principi con i quali l'ambiente deve essere tutelato)»: GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, cit., p. 9.

89 DELL'ANNO, *La tutela dell'ambiente come 'materia' e come valore*, cit.; R. FERRARA, *La tutela dell'ambiente fra Stato e Regioni: una 'storia infinita'*, in *Foro it.*, 2003, I, c. 692 ss.; GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, cit., p. 25 ss.; OLIVETTI RASON, *Tutela dell'ambiente: il giudice delle leggi rimane fedele a se stesso*, in *Foro it.*, 2003, I, c. 696 ss.; SARTORETTI, *La tutela dell'ambiente dopo la riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione: valore costituzionalmente protetto o materia in senso tecnico?*, in *Giur. it.*, 2003, p. 417 ss.; ID., *La 'materia' e il 'valore' ambiente al vaglio della Corte costituzionale: una dicotomia davvero impossibile?*, *ivi*, p. 1995 ss.

90 V. *retro*, nt. 26.

sistema ordinamentale italo-europeo⁹¹. Il Trattato dedica all'ambiente il titolo XX (TFUE artt. 191-193), la Carta dei Diritti dell'Unione Europea l'art. 37. Proprio quest'ultima disposizione e, in particolare, la sua collocazione sotto il titolo *Solidarietà* ci consente qualche riflessione ulteriore. La tutela e il miglioramento della qualità dell'ambiente devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile: con la sostenibilità si dà attuazione al principio di solidarietà tra le generazioni. Solidarietà ambientale, dunque, come sintesi e specificazione, al tempo stesso, della solidarietà economica, politica e sociale di cui all'art. 2 della Costituzione.

Infine, il codice dell'ambiente conforma l'ordinamento nazionale ai principi sovranazionali: in forza dell'art. 3-*bis*, i principi dettati dalla parte prima «costituiscono principi generali in tema di tutela dell'ambiente, adottati in attuazione degli articoli 2, 3, 9, 32, 41, 42, 44, 117, commi 1 e 3 della Costituzione e nel rispetto degli obblighi internazionali e del diritto comunitario». Tra tali principi, e ai sensi dell'art. 3-*quater*, è annoverato lo sviluppo sostenibile, principio al quale deve conformarsi «ogni attività umana giuridicamente rilevante [...] al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future». Il principio dello sviluppo sostenibile, inoltre, «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». Non può che osservarsi la razionalità e completezza del sistema, al cui interno ben si colloca la previsione costituzionale dello sviluppo sostenibile e della tutela ambientale⁹². L'introduzione dello sviluppo sostenibile in Costituzione segna una tappa dell'evoluzione della società civile, che diviene sempre più consapevole che l'utilizzazione delle risorse naturali costituisce, il più delle volte, consumo di energie non più riproducibili, alterazioni irreversibili di equilibri

91 «L'integrazione tra principi normativi di fonte comunitaria e diritto interno in un unitario e complesso sistema ordinamentale italo-europeo (come si desume dagli artt. 11 e 117, comma 1, cost.) apre il varco alla penetrazione di quei principi sovranazionali non soltanto nella sfera del potere pubblico, ma anche nel tessuto dell'autonomia privata»: PENNASILICO, *La "sostenibilità ambientale" nella dimensione civil-costituzionale: verso un diritto dello "sviluppo ecologico"*, in *L'ambiente per lo sviluppo. Profili giuridici ed economici*, a cura di Rossi e Monteduro, Torino, 2020, p. 18; *Id.*, *Sviluppo sostenibile e "contratto ecologico": un altro modo di soddisfare i bisogni*, in *Rass. dir. civ.*, 2016, p. 1291 ss.

92 PENNASILICO, *Sviluppo sostenibile, legalità costituzionale e analisi "ecologica" del contratto*, cit., p. 45: «al fine di consentire ai principi ambientali di conformare effettivamente la produzione del legislatore, le applicazioni della giurisprudenza e i rapporti tra i soggetti interessati, è opportuno collocare i principi medesimi al massimo livello del sistema ordinamentale, ossia nella Costituzione».

ecologici. Rappresenta, al tempo stesso, una risposta affermativa al monito che proviene dalla Dichiarazione dell'UNESCO sulle responsabilità delle generazioni presenti verso le generazioni future⁹³: «Le generazioni presenti hanno la responsabilità di sorvegliare affinché i bisogni e gli interessi delle generazioni future siano pienamente salvaguardati» (art. 1); ancora, e in merito alla protezione dell'ambiente: «1. Affinché le generazioni future possano beneficiare della ricchezza offerta dagli ecosistemi della Terra, le generazioni presenti dovrebbero agire per uno sviluppo durevole e preservare le condizioni della vita e in particolare la qualità e l'integrità dell'ambiente. 2. Le generazioni presenti dovrebbero vegliare affinché le generazioni future non siano esposte agli inquinamenti che rischierebbero di mettere in pericolo la loro salute o l'esistenza stessa. 3. Le generazioni presenti dovrebbero preservare per le generazioni future le risorse naturali necessarie al mantenimento della vita umana e al suo sviluppo. 4. Le generazioni presenti dovrebbero, prima di realizzare qualsiasi progetto di rilievo, prendere in considerazione le possibili conseguenze per le generazioni future» (art. 5).

È utile, infine, richiamare l'art. 29 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo: «Ogni individuo ha dei doveri verso la comunità, nella quale soltanto è possibile il libero e pieno sviluppo della sua personalità».

Il primo dovere di ogni uomo verso la casa comune è preservare le risorse indispensabili a garantire l'esistenza delle generazioni future.

b) Sulla nozione di ambiente e sulla tutela degli animali.

In molte relazioni si sottolinea la mancanza di una definizione di ambiente (S.1627/2019) e, il più delle volte, nelle proposte e disegni, la parola ambiente è accompagnata da altre, in funzione integrativa o esplicativa. La terminologia utilizzata è la più varia: si utilizzano in maniera quasi alternativa termini quali "ecosistema", "biodiversità", che non sono "altro" rispetto all'ambiente, ma "sono" l'ambiente⁹⁴.

La 18^a legislatura, così ricca di proposte e disegni di legge per la tutela costituzionale dell'ambiente, annovera anche un disegno di legge, C.1744⁹⁵, finalizzato a introdurre nel codice civile la definizione della nozione di ambiente, così

93 Adottata dalla Conferenza Generale dell'UNESCO il 12 novembre 1997.

94 Osserva al riguardo AMENDOLA, *Audizione informale Senato - Commissione affari costituzionali*, 24 ottobre 2019, che la giurisprudenza «formatasi a proposito del valore ambiente si è sempre orientata verso un concetto ampio e onnicomprensivo senza fare alcuna distinzione del genere»; l'aggiunta degli ecosistemi, così come della biodiversità, nella formula enunciativa dell'ambiente come diritto fondamentale, potrebbe essere «un elemento di confusione rispetto al concetto di unitarietà e interezza dell'ambiente». Nello stesso senso i rilievi di D'AMICO, cit., che pone in luce come una previsione eccessivamente dettagliata non si adatti «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».

formulata: «1. L'ambiente oggetto della tutela prevista nell'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione e nel presente decreto legislativo si riferisce al sistema di relazioni tra i fattori antropici, naturalistici, chimico-fisici, climatici, paesaggistici, architettonici, culturali, agricoli ed economici. Vi rientrano, tra gli altri: il paesaggio; l'aria; i suoni e i rumori, gli odori; i fiumi, i torrenti e le loro sorgenti, i laghi e le altre acque; i parchi come definiti dalla legge, le foreste e le zone boschive; le zone montane, i ghiacciai e le nevi perenni e no; il mare e i fondali marini; i lidi e i tratti di costa; la fauna selvatica e la flora tutta; i campi e l'agricoltura e le pratiche agricole. 2. I beni compresi nella definizione di ambiente di cui al comma 1 appartengono alla categoria dei beni comuni di cui all'articolo 812-bis e seguenti del codice civile».

È evidente la difficoltà di codificare una nozione che sia davvero espressiva del fenomeno nella sua interezza; restano ampi spazi aperti alla discussione sui temi e sui termini, che di volta in volta vengono in evidenza, dalla problematica relativa alla ricomprensione del paesaggio nella nozione di ambiente a quella dei beni comuni⁹⁶.

I tentativi di codificazione, come quello sopra descritto, e la ricorrente segnalazione, nelle relazioni ai progetti di legge, dell'assenza, sul piano definitorio, di una nozione di ambiente sono indice di un disagio verso un concetto irriducibile in termini onnicomprensivi. Può qui riproporsi il tentativo, già sperimentato da chi scrive⁹⁷, di ricavarne il contenuto dalla nozione di danno, muovendo dai riferimenti normativi contenuti nel Codice ambientale, ultimo intervento legislativo in materia. Al riguardo, le norme fondamentali di riferimento sono due: gli artt. 300 e 311.

L'art. 300 è, per l'appunto, intitolato al *Danno ambientale* e contiene, al primo comma, una definizione di danno ambientale coincidente con il deterioramento delle risorse naturali e delle utilità da queste arrecate: «È danno ambientale qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima».

95 C.1744 - 18^a Legislatura On. Giuseppe D'Ippolito (M5S) e altri *Modifiche al codice civile in materia di classificazione e regime giuridico dei beni, nonché definizione della nozione di ambiente*. 4 aprile 2019: Presentato alla Camera - 11 novembre 2019: Assegnato (non ancora iniziato l'esame).

96 V. sul punto MADDALENA, cit., per il quale il concetto di ambiente, che comprende quello di paesaggio, è complesso e dinamico, giacché l'ambiente è la biosfera e di questa ripete i caratteri di molteplicità, interazione e continuo movimento degli elementi. D'altra parte, poiché la biosfera appartiene a tutti, con riferimento al diritto all'ambiente appare opportuno parlare di un diritto di appartenenza di proprietà comune o pubblica. L'A. richiama, al riguardo, la giurisprudenza della Corte costituzionale (il riferimento è, in particolare, a Corte cost. n. 118 del 2019), che ha «ragionato dell'ambiente quale "bene comune" e "di primaria importanza" per la vita sociale ed economica».

97 V., al riguardo, le considerazioni già svolte in *Danno all'ambiente e danno alla persona*, cit., p. 142 ss.

La definizione, a carattere generale, viene poi specificata dal comma successivo, che detta un'elencazione di fattispecie di danno ambientale, costruite ai sensi della direttiva 2004/35/CEE.

All'ampia previsione del primo comma (dal cui ambito di operatività, a stretto tenore letterale della disposizione, restano comunque esclusi il paesaggio e i beni culturali) segue, dunque, una analitica e documentata⁹⁸ elencazione delle risorse la cui lesione comporta danno ambientale «giuridicamente rilevante».

Va in primo luogo rilevato che la norma in questione dà attuazione alla direttiva comunitaria che espressamente richiama⁹⁹: anche la formulazione letterale, dunque, ripete la tecnica normativa del legislatore comunitario, che riflette un'impostazione tecnicistica e di settore.

Occorre segnalare, poi, come la previsione sia eccessivamente restrittiva, pur nella molteplicità delle ipotesi previste, e come la dettagliata elencazione delle singole componenti del danno ambientale non sia in realtà esaustiva della intera, possibile, casistica di eventi pregiudizievoli all'ambiente. Così, ad es., non compare, come ipotesi tipica di danno ambientale prevista dall'art. 300, l'inquinamento atmosferico. Non vi è dubbio, però, che esso costituisca danno ambientale ai sensi del Codice dell'ambiente: la tutela dell'aria e la riduzione delle emissioni in atmosfera sono espressamente previste e disciplinate dalla Parte quinta del d.lg. n. 152 del 2006.

Se davvero l'elencazione di cui all'art. 300 fosse esaustiva delle possibili ipotesi di danno ambientale, attraverso una rigida elencazione delle sue componenti, ci troveremmo di fronte ad una norma che fornisce, sebbene in maniera indiretta, una nozione di ambiente¹⁰⁰ sostanzialmente coincidente con la "sommatoria" delle risorse naturali. Infatti, se danno all'ambiente è lesione di determinati beni, e unicamente di questi, argomentando *a contrario* solo questi beni costituiscono l'ambiente. Così, però, non è, come conferma proprio il successivo art. 311, che sembra accogliere, invece, una nozione ampia di danno, la medesima che è alla base della legge n. 349 del 1986 e che dà corpo all'art. 18: una disposizione, dunque, di ampia portata, quanto alla previsione di danno, che si discosta di gran lunga dalla tecnica utilizzata dal legislatore comunitario, e che sembra presupporre una idea di danno come pregiudizio del valore ambiente in sé e non come lesione specifica, e tipicamente prevista, delle sue singole e normativamente individuate componenti.

98 Si vedano i riferimenti alle singole normative di settore quali, ad es., le «direttive *habitat*».

99 Recita la norma: «*Ai sensi della direttiva 2004/35/CE costituisce danno ambientale [...]*».

100 Si vedano, al riguardo, le osservazioni di A. FERRI, *Prospettive civilistiche e danno ambientale. Prevenzione e riparazione nel cosiddetto Codice dell'ambiente*, in *Resp. civ.*, 2007, p. 397: «la definizione di danno ambientale assume una importanza fondamentale non solo per circoscrivere l'ambito di applicazione della nuova normativa, ma anche ai fini della corretta individuazione del bene giuridico che si intende tutelare».

La giurisprudenza della Suprema Corte, nell'interpretare le recenti disposizioni, accoglie quest'ultima nozione di danno¹⁰¹, in continuità con quanto affermato, in due occasioni, dalla Corte costituzionale nel 1987¹⁰².

Nella prima¹⁰³, la Corte definisce l'ambiente come diritto fondamentale della persona e interesse fondamentale della collettività ed esprime «una concezione unitaria del bene ambientale comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali. Esso comprende la conservazione, e il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acqua, suolo e territorio in tutte le sue componenti), l'esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale e in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni».

Con la successiva sentenza¹⁰⁴, la Corte ricostruisce la nozione di ambiente quale «bene immateriale unitario, sebbene a varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela ma tutte sono riconducibili a unità». Tale scomposizione attiene, però, al momento della fruizione e, più precisamente, alle modalità di fruizione e alla loro tutela, e nulla toglie all'unitarietà del bene, che viene protetto in quanto tale, in quanto "uno", «come elemento determinativo della qualità della vita».

A queste conclusioni si perviene, d'altro canto, anche sulla base di un'interpretazione sistematica delle norme in tema di tutela dell'ambiente, poste con la nuova normativa.

L'art. 2 del Codice ambientale, infatti, che, a tenore della sua rubrica, esplicita le «finalità» della legge, pone «come obiettivo primario la promozione dei livelli di qualità della vita umana da realizzare attraverso la salvaguardia e il miglioramento delle condizioni dell'ambiente e l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse umane». L'ampia dimensione della previsione, il riferimento alla qualità della vita e, soprattutto, l'espressa codificazione della relazione tra qualità della vita e condizioni ambientali inducono a ritenere che sia danno all'ambiente ogni deterioramento o alterazione di questa relazione. Riemerge, nelle parole del legislatore del 2006, quell'idea, sacralizzata nelle sentenze della Corte costituzionale del 1987, dell'ambiente come elemento determinativo della qualità della vita; a conferma della

101 Cass. pen., 6 marzo 2007, n. 16575, cit., p. 407: «questa Corte ha ribadito la peculiarità del danno ambientale, pur nello schema della responsabilità civile, rilevando che esso consiste nell'alterazione, deterioramento, distruzione, in tutto o in parte dell'ambiente, inteso quale insieme che, pur comprendendo vari beni appartenenti a soggetti pubblici o privati, si distingue ontologicamente da questi e si identifica in una realtà immateriale ma espressiva di un autonomo valore collettivo che costituisce, come tale, specifico oggetto di tutela dell'ordinamento» (il riferimento è a Cass., 9 aprile 1992, n. 4362, in *Mass. Giur. it.*, 1992).

102 Corte cost., 28 maggio 1987, n. 210, cit., e Corte cost., 30 dicembre 1987, n. 641, cit.

103 Corte cost., 28 maggio 1987, n. 210, cit., c. 346.

104 Corte cost., 30 dicembre 1987, n. 641, cit., c. 706.

quale si pone una lettura sistematica dell'art. 2 e dell'art. 3-*bis* del Codice ambientale, ai sensi del quale «i principi generali in tema di tutela dell'ambiente» sono «adottati in attuazione degli articoli 2, 3, 9, 32, 41, 42 e 44, 117 commi 1 e 3 della Costituzione», lettura che induce a definire l'ambiente come elemento determinativo della qualità della vita.

Il cammino, iniziato da una normativa speciale e di settore, prosegue e, con una riflessione maggiore, conduce al dettato costituzionale di cui all'art. 2 Cost.: l'art. 2 del Codice ambientale, infatti, in quanto norma espressamente finalizzata a sancire sul piano della politica ambientale la promozione dei livelli della qualità della vita, deve leggersi alla luce della più ampia garanzia dello svolgimento della personalità e dell'adempimento dei doveri di solidarietà (politica, economica e sociale) di cui all'art. 2 della Costituzione, così come espressamente indica, d'altro canto, il successivo art. 3-*bis*. Spunti riflessivi in tal senso provengono, come si è già avuto modo di sottolineare, dalla *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, che inserisce nel capo IV, ugualmente intitolato alla «Solidarietà», la previsione relativa alla *Tutela dell'ambiente* (art. 37). Il ruolo centrale dell'art. 2 della Costituzione è stato sottolineato anche in sede di rilettura delle norme in materia di ambiente a seguito della riforma dell'art. 117¹⁰⁵: l'espressa previsione costituzionale della tutela dell'ambiente ne accentuerebbe la rilevanza sotto il duplice profilo del diritto dell'uomo all'ambiente, come garanzia di uno *standard* qualitativamente elevato della condizione di vita, e come dovere dell'uomo verso l'ambiente, di solidarietà politica, economica e sociale, al fine di garantire il pieno sviluppo della personalità umana. Dal codice alla Costituzione¹⁰⁶.

Solo un cenno alla protezione degli animali. Il suo inserimento nella Carta fondamentale contribuirebbe alla definizione di un sistema completo e perfetto sotto il profilo della tutela della vita, non solo umana, ma di tutte le specie viventi¹⁰⁷. Gli

105 OLIVETTI RASON, *Tutela dell'ambiente*, cit., p. 700. D'AMICO, cit., pone in luce la centralità della collocazione dell'ambiente tra i principi fondamentali, poiché «un conto è inserire il riferimento alla tutela dell'ambiente nella definizione dei rapporti tra la potestà legislativa statale e la potestà legislativa regionale [...] altro conto è scolpire la tutela del bene ambiente direttamente nell'art. 9 Cost., tra i principi supremi del nostro ordinamento costituzionale».

106 «Riconoscere alla tutela dell'ambiente il carattere di valore costituzionale costituisce il coronamento di un percorso di tutela sempre più consapevole, incisivo, avanzato, che colloca l'ambiente tra i valori primari dell'ordinamento repubblicano, e la sua assunzione tra i principi fondamentali. La qualifica di "valore costituzionale" indica la rilevanza che l'ordinamento attribuisce al bene giuridico *ambiente*, la funzione che è destinato a svolgere nel contesto istituzionale, la scala di priorità nella quale è collocato nei confronti di altri beni giuridici ed interessi pubblici da tutelare, l'intensità e l'estensione della tutela»: DELL'ANNO, *La tutela dell'ambiente come "materia" e come valore*, cit., p. 1.

107 Cass. pen., 30 gennaio 2017, n. 46365, in *deaprofessionale.it*: «Il bene giuridico protetto dalla fattispecie incriminatrice di cui all'art. 727 c.p., è costituito non dalla integrità fisica dell'animale, bensì dalla sua stessa condizione di essere vivente perciò

animali, dunque, protetti come esseri senzienti¹⁰⁸ e non solo in quanto componenti del “bene ambientale”¹⁰⁹, che, nella concezione unitaria espressa dalla Corte costituzionale nel 1987, comprende anche «la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale»¹¹⁰. Muta la relazione uomo-animale e il cambiamento riflette una differente concezione dell’animale, non più semplice “oggetto”, «verso cui si è esplicitato il senso di pietà e di protezione dell’uomo, quando non anche di affetto, verso gli esseri inferiori»¹¹¹, ma essere senziente, la cui dignità va riconosciuta e protetta. Il legislatore, che standardizza e indirizza comportamenti umani, ha preso atto di questa nuova cultura, traducendo, in principi normativi, una realtà che già appartiene alla coscienza sociale: il rispetto dell’animale come essere vivente, che non può essere trattato o maltrattato a proprio piacimento, come una cosa, al pari delle altre cose di appartenenza. La protezione degli animali, infatti, non è estranea al nostro ordinamento e la normativa¹¹², civilistica e penale, compone un sistema che, con la riforma costituzionale, troverebbe una formalizzazione al massimo livello della gerarchia delle fonti¹¹³.

meritevole di tutela in relazione a tutte quelle attività dell’uomo che possano comportare, anche soltanto per indifferenza o negligenza od incuria, l’inflizione di inutili sofferenze. Di talché deve ritenersi di rilevanza penale la detenzione di un uccello all’interno di una gabbia dalle dimensioni particolarmente ridotte rispetto alla sua stazza, tale da non consentirgli neppure la piena apertura delle ali, né una sia pur modesta possibilità di movimento, del tutto irrilevante risultando l’assenza di lesioni o l’integrità delle sue condizioni di salute».

108 Cass. pen., 21 marzo 2017, n. 20934, in *deaprofessionale.it*: «Nei delitti contro il sentimento per gli animali, ai fini della confisca prevista dall’art. 544 *sexies*, cod. pen., l’animale rileva non come corpo del reato o cosa ad esso pertinente, né come bene patrimoniale produttivo di frutti, ma esclusivamente come essere vivente dotato, in quanto tale, di una propria sensibilità psico-fisica».

109 V., al riguardo, le affermazioni di CERINI, cit.: «A questo proposito, ritengo che sia senza dubbio fondamentale l’individuazione espressa ed esplicita del bene o del soggetto tutelato, quindi l’individuazione autonoma dell’ambiente, da un lato, e degli animali dall’altro come entità disgiunte. In altri termini, la scelta di isolamento della posizione dell’animale appare preferibile, non ritenendo sufficiente la sussunzione della posizione dell’animale nel riferimento all’ambiente, e relativa tutela».

110 Corte cost., 28 maggio 1987, n. 210, cit., c. 346.

111 Così PASTINA, *Animali*, in *Enc. dir.*, II, Milano, 1958, p. 433.

112 Si veda, in tal senso, la legge 14 agosto 1991, n. 281 (art. 1: «Principi generali. 1. Lo Stato promuove e disciplina la tutela degli animali di affezione, condanna gli atti di crudeltà contro di essi, i maltrattamenti ed il loro abbandono, al fine di favorire la corretta convivenza tra uomo e animale e di tutelare la salute pubblica e l’ambiente»), oltre a tutta la legislazione penale di cui non è possibile dare atto in questa sede.

113 CERINI, cit., osserva che «le modifiche in discussione traducono in regola giuridica primaria una esigenza che la società esprime, volta a dare maggiore attenzione sia all’ambiente in quanto tale sia alla posizione degli animali [...]. In questo senso, *anche* in questo senso allora, la modifica alla Costituzione verrebbe a tradurre l’esigenza che essa divenga il luogo dei *valori* condivisi dalla società, ossia proprio di quei valori e principi fondamentali ai quali anche la prima parte della nostra Costituzione è dedicata».

c) *Sull'ambiente come diritto fondamentale.*

L'inserimento del dato testuale in Costituzione porta con sé la domanda se sia necessaria la previsione espressa di una norma per riconoscere all'ambiente la natura di diritto fondamentale¹¹⁴.

La risposta non è, né può essere, univoca e prevede due diversi piani di ragionamento, relativi, il primo, all'aspetto del riconoscimento formale e, il secondo, al profilo sostanziale della tutela nel sistema dell'ambiente come diritto fondamentale. La riflessione, allora, deve cogliere, in una visione d'insieme, le affermazioni della Corte costituzionale, le previsioni del nostro ordinamento, nazionale e sovranazionale, e le affermazioni di principio, sul tema ambiente, contenute in alcuni Trattati internazionali, Convenzioni, Statuti e Protocolli: i linguaggi non sono differenti, pur essendo diversa la valenza normativa, poiché in tutti è dato riscontrare un codice comune: il riconoscimento del valore uomo e la sua tutela.

La Corte costituzionale nel 1987 definiva l'ambiente «diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività»¹¹⁵, protetto «come elemento determinativo della qualità della vita»¹¹⁶; in particolare, si affermava, la sua protezione esprime l'esigenza di un *habitat* naturale nel quale l'uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività. Ciò, com'è noto, in assenza di una specifica previsione al riguardo, ma con riferimento a, e nell'ambito di, un ordinamento che assume a valore fondamentale la persona e la solidarietà. Nel quadro di riferimento già indicato - e composto dalle norme nazionali e sovranazionali relative all'ambiente - vanno evidenziate alcune previsioni utili, ad avviso di chi scrive, a supportare e confermare la natura di diritto fondamentale dell'ambiente.

Nel *Preambolo* alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea si legge (2° capoverso): «l'Unione si fonda sui valori indivisibili e universali della dignità umana, della libertà, dell'uguaglianza e della solidarietà»; ed è proprio nel titolo IV della *Solidarietà* (art. 37) che trovava previsione la tutela dell'ambiente. Tale collocazione e lo stretto collegamento con la tutela della persona lasciano, ancora una volta,

L'opportunità, anzi, meglio, la necessità della «previsione di una menzione dell'animale in costituzione» è motivata, in primo luogo, dalla necessità di eliminare le «macroscopiche incoerenze» che sotto tale profilo il nostro diritto evidenzia, anche nel confronto con gli altri ordinamenti.

114 Per D'AMICO, cit., va accolta con favore l'accezione di ambiente, contenuta nei disegni di legge, quale diritto fondamentale del singolo e della collettività.

115 Corte cost., 28 maggio 1987, n. 210, cit., c. 346.

116 Corte cost., 30 dicembre 1987, n. 641, cit., c. 706: «L'ambiente è protetto come elemento determinativo della qualità della vita. La 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; è imposta anzitutto da precetti costituzionali (artt. 9 e 32 Cost.), per cui esso assurge a valore primario ed assoluto».

intravedere un concetto trasversale di ambiente, come valore che racchiude in sé altri valori e la cui tutela è strumentale alla protezione di questi.

Prosegue poi il 4° capoverso: «A tal fine è necessario rafforzare la tutela dei diritti fondamentali, alla luce dell'evoluzione della società, del progresso sociale e degli sviluppi scientifici e tecnologici rendendo tali diritti più visibili in una Carta».

L'affermazione sembra conciliare il profilo formale e il profilo sostanziale: i due piani di ragionamento, indicati all'inizio di questa riflessione, si riuniscono.

Il 5° capoverso del *Preambolo* afferma: «La presente Carta riafferma, nel rispetto delle competenze e dei compiti della Comunità e dell'Unione e del principio di sussidiarietà, i diritti derivanti in particolare dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi internazionali comuni agli Stati membri, dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, dalle carte sociali adottate dall'Unione e dal Consiglio d'Europa, nonché i diritti riconosciuti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e da quella della Corte europea dei diritti dell'uomo».

La Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo non menziona l'ambiente, ma contiene una disposizione, l'art. 8, sulla quale la Corte europea dei diritti dell'uomo ha fondato il riconoscimento del danno all'ambiente come danno ingiusto¹¹⁷.

Ancora, leggendo tra i documenti indicati dal 5° capoverso del *Preambolo*, la Carta sociale europea¹¹⁸ non menziona né la tutela dell'ambiente né la sostenibilità, ma entrambe sono presupposti concettuali, principi, sui quali vengono poi elaborate le enunciazioni dei diritti (lavoro, sicurezza sul lavoro, salute, fanciulli, giovani e anziani, protezione sociale dei bambini, degli adolescenti e delle persone anziane). Nello stesso *Preambolo*, però, si rammenta «che lo scopo del Consiglio d'Europa è di realizzare un'unione più stretta tra i suoi membri per salvaguardare e promuovere gli ideali ed i principi che rappresentano il loro patrimonio comune e favorire il progresso economico sociale, in particolare *mediante la difesa e lo sviluppo dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*».

Nella parte I, all'art.11, si dichiara il diritto di ogni persona «di usufruire di tutte le misure che le consentano di godere del miglior stato di salute ottenibile» e nella parte II, all'art. 11, si dispone il diritto alla protezione della salute¹¹⁹.

Vale la pena ricordare, al riguardo, come il diritto all'ambiente sia stato tradizionalmente affermato come diritto all'ambiente salubre, uno svolgimento cioè

¹¹⁷ Corte eur. dir. uomo, sez. II, 10 gennaio 2012, n. 30765, cit. (v. *retro*, nota 29).

¹¹⁸ Carta Sociale Europea (riveduta), Strasburgo, 3 maggio 1996.

¹¹⁹ Si richiama la definizione di salute, correntemente accettata, elaborata nel 1948 dall'OMS, quale «stato di completo benessere fisico, mentale e sociale, e non soltanto assenza di malattia»; va segnalata, anche, la proposta di nuova definizione, presentata nel 2011 ma non ancora accolta, per la quale la salute è «la capacità di adattamento e di auto gestirsi di fronte alle sfide sociali, fisiche ed emotive».

del più ampio tema della “salute”. Le Sezioni Unite della Cassazione, nella storica sentenza del 1979¹²⁰, sono pervenute al riconoscimento del diritto all’ambiente salubre, declinando il concetto di salute nel benessere biologico e psichico dell’uomo: tale contenuto dà vita a un diritto fondamentale dell’uomo e interesse della collettività, principio immanente all’ordinamento giuridico, la cui tutela è divenuta con la Costituzione «un fine dell’ordinamento, un valore costituzionale», il cui quadro di riferimento normativo è rappresentato dagli artt. 32 e 2 della Costituzione. Questo sviluppo del concetto di salute – e, soprattutto, il riferimento all’art. 2 – sfocia nella conclusione secondo la quale «la protezione si estende alla vita associata dell’uomo nei luoghi delle varie aggregazioni nelle quali questa si articola, e, in ragione della sua effettività, alla preservazione, in quei luoghi, delle condizioni indispensabili o anche soltanto propizie alla sua salute: essa assume in tal modo un contenuto di socialità e di sicurezza, per cui il diritto alla salute, oltre che come mero diritto alla vita e all’incolumità fisica, si configura come diritto all’ambiente salubre»¹²¹. Tale diritto ha «la strumentazione giuridica del diritto soggettivo, anzi del diritto assoluto», tutelato alla stregua dei diritti fondamentali.

In altra più ampia prospettiva non può tacersi della Dichiarazione universale dei diritti dell’Uomo, la quale, pur non facendo menzione del diritto all’ambiente salubre, contiene enunciati di grande valenza, finalizzati a garantire un’esistenza conforme alla dignità che è propria di ogni essere umano¹²². Così, non avrebbe altro senso, se non quello di un’affermazione priva di contenuto, affermare il diritto alla vita se non si riconoscesse a monte il diritto a condizioni esistenziali che ne garantiscano la effettività (possibilità della vita stessa e sua qualità).

Nella stessa visuale vanno lette le disposizioni di cui agli artt. 11 e 12 del *Patto internazionale sui diritti economici sociali e culturali*¹²³, che riconoscono – e ne garantiscono l’attuazione – non soltanto «il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato», ma anche «il diritto di ogni individuo a godere delle migliori condizioni di salute fisica e mentale che sia in grado di conseguire»; tra le misure per

120 Cass., sez. un., 6 ottobre 1979, n. 5172, in *Foro it.*, 1979, I, c. 2302 ss.

121 Cass., sez. un., 6 ottobre 1979, n. 5172, cit., c. 2305.

122 Art. 3: «Ogni individuo ha diritto alla vita, alla libertà ed alla sicurezza della propria persona»; art. 22: «Ogni individuo, in quanto membro della società, ha diritto alla sicurezza sociale, nonché alla realizzazione attraverso lo sforzo nazionale e la cooperazione internazionale ed in rapporto con l’organizzazione e le risorse di ogni Stato, dei diritti economici, sociali e culturali indispensabili alla sua dignità ed al libero sviluppo della sua personalità»; art. 27, comma 1: «Ogni individuo ha diritto di prendere parte liberamente alla vita culturale della comunità, di godere delle arti e di partecipare al progresso scientifico ed ai suoi benefici»; art. 29, comma 1: «Ogni individuo ha dei doveri verso la comunità, nella quale soltanto è possibile il libero e pieno sviluppo della sua personalità».

123 *Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali*, adottato dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite con Risoluzione 2200A (XXI) del 16 dicembre 1966, ed entrato in vigore dal 3 gennaio 1976.

l'attuazione di tale diritto è compreso «il miglioramento di tutti gli aspetti dell'igiene ambientale e industriale».

Se poi si sofferma l'attenzione, in particolare, sul 3° capoverso del *Preambolo* della Dichiarazione universale dei diritti dell'Uomo, ai sensi del quale «è indispensabile che i diritti umani siano protetti da norme giuridiche, se si vuole evitare che l'uomo sia costretto a ricorrere, come ultima istanza, alla ribellione contro la tirannia e l'oppressione», non può non cogliersi, ancora una volta, come profilo formale e profilo sostanziale dell'affermazione del diritto all'ambiente siano i due aspetti della stessa medaglia: la disposizione opera la saldatura tra i due piani, quello del riconoscimento formale e quello del riconoscimento sostanziale, come principio immanente nel sistema, a prescindere dall'esistenza di una norma giuridica che lo formalizzi¹²⁴.

La Corte costituzionale ci ha consegnato un concetto di ambiente come valore primario e assoluto, di natura trasversale, la cui protezione è imposta da norma costituzionali, gli artt. 9 e 32; un'espressa previsione in tal senso integrerebbe il quadro, facendo emergere sotto il profilo formale ciò che già è nel sistema. La dottrina ha ricordato come resti imprescindibile il punto di riferimento positivo, «quale che sia l'idea di diritto fondamentale di cui ciascuno di noi si faccia portatore»¹²⁵. L'art. 2 della nostra Costituzione, cui la comune opinione fa riferimento, non dà la definizione di diritto fondamentale. Un punto fermo, tuttavia, può essere segnato, «definendo i diritti fondamentali quali i bisogni elementari di ciascun essere umano senza il cui riconoscimento (e [...] l'effettiva tutela) non potrebbe aversi un'esistenza libera e dignitosa. Solo così i diritti fondamentali possono infatti porsi a fondamento della comunità politica organizzata»¹²⁶. Non vi è dubbio che l'ambiente, in quanto elemento determinativo della qualità della vita - così come afferma la Corte costituzionale -, integri questi caratteri. Si è posta in luce la centralità del ruolo che è chiamata a giocare la legge costituzionale nel riconoscimento di nuovi diritti fondamentali¹²⁷, che configurano la «più alta forma di

124 Le proposte di legge, pone in luce D'AMICO, cit., 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, ha inaugurato un nuovo approccio 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».

125 RUGGERI, *Cosa sono i diritti fondamentali e da chi e come se ne può avere il riconoscimento e la tutela*, in *gruppodipisa.it*, 2, 2016, p. 3.

126 RUGGERI, *op. loc. ult. cit.*

127 BALDINI, «*Che cosa è un diritto fondamentale*». *La classificazione dei diritti fondamentali. Profili storico-teorico-positivi*, in *dirittifondamentali.it*, 1, 2016, p. 14 ss.; RUGGERI, *op. cit.*, p. 5.

garanzia giuridica a presidio delle sfere di libertà fondamentali o delle pretese a prestazioni sociali connesse al pieno sviluppo della persona»¹²⁸.

Ora, la qualifica come fondamentali di tali bisogni o diritti non può che avvenire attraverso il riconoscimento di norme altrettanto fondamentali¹²⁹: una norma costituzionale dedicata all'ambiente, e con esso allo sviluppo sostenibile, ne formalizzerebbe la tutela alla stregua di diritto fondamentale, tutela che oggi si ottiene con il ricorso ad altre norme (artt. 9 e 32 Cost.)¹³⁰.

Un noto studio di diversi anni fa inquadrava il diritto all'ambiente tra i diritti della personalità¹³¹. A tale risultato si perveniva muovendo da una considerazione sistematica di principi rinvenibili nella Costituzione, più che dall'individuazione di singole norme, quali gli artt. 9 e 32 Cost., che scontano il limite di riferirsi a singoli aspetti dell'interesse tutelato (paesaggio, salute); si arriva, così, all'affermazione di un generale diritto all'ambiente, da classificare tra i diritti fondamentali della persona, poiché la salubrità dell'ambiente costituisce presupposto essenziale dell'esplicazione della personalità e dello sviluppo della persona umana¹³² e ciò anche indipendentemente dall'espressa previsione di una norma costituzionale¹³³, essendo sufficiente, a tal fine, la previsione dell'art. 2, la cui ampia formulazione ha consentito il riconoscimento di molteplici diritti della personalità. Ciò che deve ritenersi rilevante, dunque, non è una specifica disposizione costituzionale, ma

128 BALDINI, *op. cit.*, p. 1.

129 Scrive RUGGERI, *Cosa sono i diritti fondamentali*, cit., p. 6: «Ora, fondamentali essendo i bisogni o diritti suddetti, fondamentali non possono che essere altresì le norme che li "riconoscono". L'una cosa si specchia nell'altra, determinandone il complessivo, peculiare regime (ad es., secondo opinione corrente, che pure a mia opinione richiederebbe non poche né secondarie precisazioni teoriche, portando a considerare come insuscettibili di revisione gli enunciati costituzionali relativi ai diritti)»; PENNASILICO, *Sviluppo sostenibile, legalità costituzionale e analisi "ecologica" del contratto*, cit., p. 45.

130 V., al riguardo, le osservazioni di BALDINI, *"Che cosa è un diritto fondamentale"*, cit., p. 32: «Una nuova frontiera di sviluppo dei diritti fondamentali delineano anche i cd. diritti di terza generazione (diritto allo sviluppo sostenibile, diritto all'acqua, alle risorse alimentari, etc.) i quali trovano per lo più espressione in trattati internazionali, ed hanno più stretta attinenza ad interessi collettivi generali come ad istanze di solidarietà umana. La pretesa al rispetto ed allo sviluppo della pace, che trova una qualche corrispondenza all'interno della Carta costituzionale (art. 11 Cost.), come pure la tutela dell'ambiente (artt. 9 e 32 Cost.), oltre alla preservazione di Beni rientranti nel patrimonio comune dell'umanità; il diritto allo sviluppo; il diritto alla trasparenza amministrativa, il diritto alla riservatezza dei dati telematici, si tratta di pretese che vanno ben oltre la dimensione elementare della tutela individuale. La novità di tali diritti sta, dunque, nel nesso funzionale che lega, in qualche modo, la natura fondamentale del diritto ad un generale principio di responsabilità comunitaria, anche nell'intento di contenere - se non proprio neutralizzare - i rischi che l'affermarsi del nuovo ordine economico globale è in grado di recare soprattutto per la parte più debole dell'umanità».

131 PATTI, *La tutela civile dell'ambiente*, Padova, 1979.

132 PATTI, *op. cit.*, pp. 19-20.

133 PATTI, *op. cit.*, p. 26.

un'interpretazione dell'art. 2 coerente con l'affermazione del principio dalla medesima norma espresso: la tutela di tutti i valori e i beni intimamente connessi alla persona¹³⁴. In tal senso, è da leggersi conferma nell'espressa garanzia costituzionale del paesaggio e della salute, beni e valori direttamente connessi alla persona e all'ambiente.

In termini conclusivi, dunque, l'inserimento nella Costituzione di una norma che contempli espressamente la tutela dell'ambiente come diritto fondamentale si pone a completare un percorso la cui evoluzione vede la giurisprudenza della Corte costituzionale del 1987 segnare un punto fermo, definendo l'ambiente come diritto fondamentale della persona¹³⁵; ad esse fa riferimento la giurisprudenza successiva, incline a riconoscere la possibilità di configurare in capo al singolo una situazione di diritto soggettivo alla fruizione dell'ambiente. Indicazioni in tal senso, di grande momento, provengono dalla giurisprudenza, soprattutto penale, che, pronunciandosi in tema di legittimazione¹³⁶ delle associazioni ambientaliste a costituirsi *iure proprio* nel giudizio per danno ambientale, ha riaffermato la triplice dimensione¹³⁷, pubblica, personale e sociale, del danno ambientale quale lesione del diritto fondamentale

¹³⁴ PATTI, *op. cit.*, p. 28.

¹³⁵ Corte cost., 28 maggio 1987, n. 210, cit. Fortemente critico nei confronti di questa posizione è CECCHETTI, *Audizione informale Senato - Commissione affari costituzionali*, 16 gennaio 2020, per il quale la pronuncia del Giudice costituzionale, oltre che risalente, non ha mai trovato conferma in pronunce successive né riscontri legislativi. L'A. propone, dunque, una qualificazione della tutela dell'ambiente e degli ecosistemi alla stregua di «*valore costituzionale*, oggetto di politiche pubbliche al pari degli altri interessi pubblici contemplati nell'art. 9», e non come diritto fondamentale della persona. Quest'ultima qualificazione darebbe, per PORENA, cit., un'impronta «schiettamente antropocentrica» alla norma deputata a formalizzare l'ambiente come diritto fondamentale della persona e interesse della collettività; sarebbe opportuno, dunque, che tale formula venisse stemperata con l'aggiunta della parola «anche» prima di diritto fondamentale, al fine «di addolcire il portato assai orientato che ne deriverebbe».

¹³⁶ Cass. pen., sez. III, 3 ottobre 2006, n. 36514, in *Amb. svil.*, 2007, p. 1026 ss.: «anche, la persona singola o associata e non solo i soggetti pubblici sono legittimati al risarcimento del danno ambientale in nome dell'ambiente come *diritto fondamentale di ogni uomo* e valore di rilevanza costituzionale»; Cass. pen., sez. II, 25 maggio 2007, n. 20681, in *CED*, 2007; Cass. pen., sez. III, 21 ottobre 2010, n. 41015, *ivi*, 2010.

¹³⁷ «Il danno ambientale risarcibile presenta una triplice dimensione: personale quale lesione del fondamentale diritto all'ambiente salubre da parte di ogni individuo; sociale quale lesione del diritto all'ambiente nelle articolazioni sociali nelle quali si sviluppa la personalità umana; pubblica quale lesione del diritto-dovere pubblico spettante alle istituzioni centrali e periferiche»: Cass. pen., sez. III, 5 aprile 2002, n. 22539, in *Giur. it.*, 2003, p. 696; tale ultimo principio è stato successivamente ribadito da Cass. pen., 2 dicembre 2004, n. 46746, in *Arch. nuova proc. pen.*, 2005, p. 181 e Cass. pen., 25 maggio 2007, n. 20681, cit.

all'ambiente salubre di ogni uomo e delle formazioni sociali in cui si sviluppa la sua personalità¹³⁸.

Il diritto all'ambiente, dunque, è diritto fondamentale¹³⁹ e come tale si colloca, con assoluta certezza, tra i diritti della persona a contenuto non patrimoniale.

Con le modifiche proposte nei progetti di legge di revisione costituzionale si realizzerebbe una sorta di "adeguamento" della Costituzione al Codice dell'ambiente, ma è evidente, per le considerazioni sopra svolte, che così non è, perché è il Codice di settore che attua e traduce, in un articolato normativo, un valore che è nel nostro sistema costituzionale¹⁴⁰. Forse l'aspetto più rilevante dell'introduzione esplicita e formale della tutela dell'ambiente nella Costituzione è proprio nella separazione, con la formalizzazione in due disposizioni distinte, tra diritto all'ambiente e diritto alla salute, con conseguenze rilevanti anche sotto il profilo della tutela risarcitoria¹⁴¹.

138 In questi termini anche il Cons. St., sez. III, 11 marzo 2019, n. 1635, in *dirittodeiserviziipubblici.it*, 2019: «La tutela e la salvaguardia dell'ambiente, già presente fra i principi fondamentali della Costituzione italiana mediante la previsione di cui all'art. 9, ha assunto una valenza sempre più fondamentale anche sulla spinta del diritto europeo, ed un esercizio esegetico ampliativo della portata dell'art. 32 Cost. ha consentito di estendere l'ambito della tutela garantita alla salute pubblica anche mediante le certificazioni di prodotto [...], sino a ricomprendervi il "diritto alla salubrità dell'ambiente" [...] e la stessa Corte Costituzionale italiana ha inquadrato l'ambiente nell'ambito dei valori costituzionalmente protetti, come una sorta di materia "trasversale" in ordine alla quale si manifestano competenze diverse tanto attinenti allo Stato, quanto spettanti alle singole Regioni»; Cons. St., sez. IV, 13 ottobre 2014, n. 5045, in *ambientediritto.it*: «Nel sistema di cui all'art. 9 Cost., e della disciplina comunitaria, la salvaguardia dell'habitat nel quale l'uomo vive, assurge a valore primario ed assoluto, in quanto attribuisce ad ogni singolo un autentico diritto fondamentale della personalità umana. A tali fini, l'ambiente rileva non solo come paesaggio, ma anche come assetto del territorio, comprensivo di ogni suo profilo, e finanche degli aspetti scientifico-naturalistici (come quelli relativi alla protezione di una particolare flora e fauna), pur non afferenti specificamente ai profili estetici della zona».

139 BIANCA, *Diritto civile*, I, *La norma giuridica - I soggetti*, Milano, 1990, p. 146 s.: «La norma costituzionale che riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo è particolarmente importante in quanto si pone come una clausola generale di tutela essenziale della persona umana. L'opinione secondo la quale si tratterebbe di una formula di rinvio ai singoli diritti specificamente menzionati priva la norma di un suo autonomo significato e soprattutto non tiene conto dell'esigenza che in essa si esprime: e cioè l'esigenza della tutela integrale dell'uomo attraverso la tutela di tutti quegli interessi che gli sono essenziali alla stregua della coscienza sociale».

140 La norma costituzionale, in realtà, è parte integrante della disciplina destinata a regolare il caso concreto, sì che la tecnica del "combinato disposto" tra norma costituzionale di principio e regola ordinaria di dettaglio vale a scongiurare che la Costituzione «sia letta e interpretata alla luce della legge ordinaria, in una sorta di bidirezionalità ermeneutica foriera di grosse ambiguità». Così, P. PERLINGIERI, *La dottrina del diritto civile nella legalità costituzionale*, in *Rass. dir. civ.*, 2007, p. 498.

141 Pone in Evidenza AZZARITI, cit., come, sebbene il processo di "soggettivizzazione" del diritto all'ambiente «abbia portato a considerarlo alla stregua di un diritto soggettivo perfetto», non sempre tale diritto possa essere fatto valere, soprattutto nei rapporti con i terzi. Afferma, poi, la necessità che si configuri anche un dovere, «una responsabilità

Sul piano del bilanciamento¹⁴², poi, un'ultima conclusiva considerazione (che meriterebbe ben altro approfondimento): la mancanza, nella costituzione, di una norma che preveda l'ambiente come diritto fondamentale non ha impedito alla corte costituzionale, in occasione del "caso ilva", di operare un discutibile bilanciamento tra diritti fondamentali e, precisamente, tra diritto all'ambiente salubre e diritto al lavoro, pronunciandosi nei termini che conosciamo (e, in maniera dissimile, a distanza di cinque anni)¹⁴³.

orizzontale (che coinvolge tutti i soggetti dell'ordinamento giuridico, siano privati o pubblici) nei confronti di tutti gli altri individui e collettività». Il profilo della doverosità della tutela ambientale, affidata all'ordinamento, è rimarcato anche da PORENA, cit., che sottolinea come proprio l'enunciazione di un principio di doverosità in capo alla Repubblica, piuttosto che il riconoscimento di diritti in capo ad ogni consociato, sia idonea ad emancipare l'ambiente da logiche «meramente utilitaristiche, di stampo proprietario»; PALICI DI SUNI, cit., mette in risalto l'appartenenza del diritto all'ambiente alla c.d. terza generazione, che «riguarda appunto quei diritti, come il diritto all'ambiente, che spettano ai singoli ma anche alla collettività», e ciò anche al di fuori dei confini nazionali; conseguentemente, ogni individuo ha non solo il diritto, ma il dovere, come singolo e come *socius*, di conservare e migliorare le condizioni ambientali, per sé stesso, per la generazione presente e per le generazioni future.

142 AZZARITI, cit., fa notare come «le modalità di elusione del diritto all'ambiente», nel nostro ordinamento, si fondino ancora sulla tecnica del bilanciamento, e come il vincolo ambientale sia stato spesso disatteso, facendo prevalere altri interessi o diritti costituzionalmente protetti che, nell'opera di bilanciamento, hanno determinato la pretermissione della tutela ambientale; pone, poi, l'interrogativo relativo ad un possibile rafforzamento della tutela ambientale nel bilanciamento, in forza, proprio, dell'introduzione di un principio fondamentale in materia ambientale. Nello stesso senso le osservazioni di AMENDOLA, cit., sull'opportunità di qualificare come fondamentale il diritto all'ambiente: il suo inserimento nella Costituzione, infatti, può portare «al possibile e frequente contrasto con altri diritti, anche costituzionalmente garantiti» (il riferimento è al caso Ilva); appare opportuno, allora, «conferire al diritto all'ambiente almeno la stessa forza attribuita al diritto alla salute (strettamente connesso), da un lato qualificandolo diritto fondamentale e dall'altro aggiungendo nell'art. 41 che, proprio in quanto tale, nessuna iniziativa economica può arrecare danno all'ambiente».

143 V. Corte cost., 9 maggio 2013, n. 85, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2013, p. 867, che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della l. n. 231 del 2012 (che convertiva il decreto c.d. "salva-Ilva"), in quanto «la *ratio* della disciplina censurata consiste nella realizzazione di un ragionevole bilanciamento tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, in particolare alla salute (art. 32 Cost.), da cui deriva il diritto all'ambiente salubre, e al lavoro (art. 4 Cost.), 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. 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»; e Corte cost., 23 marzo 2018, n. 58, in *Dir. pen. proc.*, 10, 2018, p. 1295, secondo la quale: «va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, D.L. 4 luglio 2015, n. 92 e degli artt. 1, comma 2, e 21 *octies*, D.L. 27 giugno 2015, n. 83 convertito dalla L. 6 agosto 2015, n. 132, atteso che il legislatore ha finito col privilegiare in modo eccessivo l'interesse alla

prosecuzione dell'attività produttiva, trascurando del tutto le esigenze di diritti costituzionali inviolabili legati alla tutela della salute e della vita stessa (artt. 2 e 32 Cost.), cui deve ritenersi inscindibilmente connesso il diritto al lavoro in ambiente sicuro e non pericoloso (art. 4 e 35 Cost.); la continuazione dell'attività produttiva di aziende sottoposte a sequestro è lecita a condizione che vengano tenuti in adeguata considerazione, e tra loro bilanciati, tutti i beni e i diritti costituzionalmente protetti, tra cui il diritto alla salute, il diritto all'ambiente salubre e il diritto al lavoro». Si rinvia, per ulteriori indicazioni e considerazioni critiche, a S.G. SIMONE, *Il danno ambientale*, cit., p. 97 ss.