

FOCUS

LA LEGGE COSTITUZIONALE N. 1 DEL 2022 NEI LAVORI PREPARATORI DELLA XVIII LEGISLATURA.

Giovanni D'Alessandro¹

1. La legge costituzionale n. 1 del 2022, che ha modificato gli artt. 9 e 41 Cost. in materia di tutela dell'ambiente, rappresenta, sul piano procedurale, un ottimo esempio di manutenzione costituzionale realizzata con il fisiologico procedimento di revisione di cui all'art. 138. E, d'altra parte, dimostra che è possibile anche la modificazione dei principi fondamentali della Costituzione allorché se ne ampli l'estensione normativa, non sussistendo alcun limite (implicito) meramente topografico alla revisione.

La proposta di legge costituzionale è stata approvata in seconda deliberazione dalla Camera e dal Senato con la maggioranza dei due terzi dei loro componenti, rispettivamente l'8 febbraio 2022 (con 468 voti favorevoli, 1 contrario e 6 astenuti) e il 3 novembre 2021 (218 voti favorevoli, nessun contrario e 2 astenuti). Invero, quasi all'unanimità di coloro che hanno partecipato alla votazione della proposta, a testimoniare la condivisione delle forze politiche per una riforma ritenuta ormai indispensabile, nella comune consapevolezza che fosse necessario introdurre tra i principi costituzionali un riferimento espresso alla tutela dell'ambiente.

Ciò nonostante, le modifiche costituzionali adottate appaiono contenutisticamente "timide", al punto da destare il sospetto di essere frutto di una strategia di greenwashing sul piano deontico.

2. La legge costituzionale inserisce nella Costituzione italiana un espresso riferimento alla tutela dell'ambiente e degli animali, modificando agli artt. 9 e 41. In particolare, integrando l'art. 9, s'introduce tra i principi fondamentali la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni, e si stabilisce, altresì, che la legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali. Inoltre, integrando l'art. 41, si prevede che l'iniziativa economica non possa svolgersi in modo da recare danno alla salute e all'ambiente e che la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini ambientali. Infine, la legge reca una clausola di salvaguardia delle competenze legislative riconosciute alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano dai rispettivi statuti.

¹ Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università "Niccolò Cusano" – Telematica Roma. Intervento al Convegno internazionale di studi sul tema "Ambiente, sostenibilità e principi costituzionali" (Salerno-Cava de' Tirreni, 1-3 dicembre 2022).

Formulazioni che, sul modello di costituzioni straniere, rappresentano un unicum per il lessico costituzionale e che, non di meno, destano talune perplessità semantiche, anche in ragione del contesto del previgente tessuto normativo costituzionale in cui esse s’inseriscono. È interessante, a tale riguardo, risalire alla genesi di queste formulazioni, durante la fase dell’approvazione, in prima deliberazione, del testo unificato al Senato, votato il 9 giugno 2021 e confermato alla Camera il 12 ottobre 2021, proprio per orientare il futuro lavoro d’interpretazione dei nuovi enunciati normativi².

Il disegno di legge costituzionale AS 83 (“Modifica all’articolo 9 della Costituzione in materia di protezione della natura”, d’iniziativa delle senatrici De Petris e Nugnes) è stato presentato al Senato il 23 marzo 2018 ed è stato assegnato alla I Commissione Affari costituzionali, in sede referente, il 26 giugno 2018.

L’esame in Commissione è iniziato l’8 ottobre 2019 e si è concluso il 19 maggio 2021. All’esame di tale disegno originario la Commissione ha poi congiunto gli ulteriori disegni di legge costituzionale AS 212 (“Modifiche agli articoli 9 e 117 della Costituzione in materia di tutela degli animali, degli ecosistemi e dell’ambiente”, d’iniziativa delle senatrici De Petris, Cirinnà, Giammanco e Nugnes) e AS 1203 (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, d’iniziativa del senatore Perilli), l’8 ottobre 2019; AS 1532 (“Modifica all’articolo 9 della Costituzione in materia di tutela dell’ambiente”, d’iniziativa della senatrice Gallone), il 23 ottobre; AS 1627 (“Modifica all’articolo 9 della Costituzione in materia di tutela ambientale e sostenibilità”, d’iniziativa della senatrice L’Abbate), il 28 gennaio 2020; AS 1632 (“Modifiche agli articoli 2 e 9 della Costituzione in materia di equità generazionale, sviluppo sostenibile e tutela dell’ambiente”, d’iniziativa della senatrice Bonino), l’11 febbraio; AS 938 (Modifiche agli articoli 2, 9 e 41 della Costituzione, in materia di tutela dell’ambiente e di promozione dello sviluppo sostenibile”, d’iniziativa dei senatori Collina, Marcucci, Ferrari e Ferrazzi), il 2 marzo 2021; AS 2160 (“Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell’ambiente”, d’iniziativa dei senatori Calderoli, Augussori, Grassi, Pirovano e Riccardi), il 14 aprile 2021.

La Commissione, poi, al suo interno ha costituito il 4 novembre 2020 un Comitato ristretto che ha redatto un testo unificato adottato dalla medesima Commissione il 23 marzo 2021 come base per l’esame congiunto, al fine di creare le condizioni di consenso necessarie per l’approvazione delle modifiche costituzionali.

Rispetto al testo unificato, composto inizialmente di tre articoli poi ridotti a due, la Commissione ha inserito nel comma aggiuntivo dell’art. 9 Cost. un secondo periodo, che prevede la riserva di legge statale in materia di tutela degli animali. Conseguentemente è stata soppressa la disposizione, presente nel testo originario, che prevedeva di sostituire la lettera s) del secondo comma dell’art. 117 Cost., includendo la tutela degli animali tra le materie di competenza esclusiva statale, oltre a quella della tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali.

² Per ricostruire i lavori preparatori della legge costituzionale n. 1 del 2022 è sufficiente esplorare i link agli atti parlamentari presenti nella pagina web a essa dedicata del sito del Ministero per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa (www.riformeistituzionali.gov.it/it/la-legge-costituzionale-in-materia-di-tutela-dell-ambiente/). Pagina web consultata il 7 maggio 2023.

L'Assemblea del Senato, infine, nel corso della discussione ha introdotto l'art. 3 della legge costituzionale, che prevede la clausola di salvaguardia per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome in materia di tutela degli animali.

3. Già dalla panoramica delle denominazioni degli otto disegni di legge presentati al Senato e abbinati nel corso dell'esame un dato emerge lampante: nella stesura finale adottata dalla Commissione non vi è traccia del sintagma "sviluppo sostenibile", ancorché vi sia il riferimento alle "generazioni future".

Quanto al contenuto del testo adottato, invece, è da notare come, benché tutti i disegni di legge esaminati congiuntamente dalla Commissione individuassero nell'art. 9 Cost., che già prevede la tutela del paesaggio, la sede naturale per introdurre un principio di tutela ambientale, dal punto di vista redazionale si è preferito non modificare il testo vigente, ma inserire un ulteriore comma specificamente dedicato ai profili ambientali, suddiviso in due periodi. Al primo periodo, accanto alla tutela dell'ambiente, si attribuisce alla Repubblica anche la tutela della biodiversità e degli ecosistemi, enfatizzando la necessità di adottare sempre, in campo ambientale, una visione d'insieme. Inoltre, viene introdotto un riferimento espresso all'interesse delle future generazioni, con una formula che, se da un lato vuole costituire un impegno a politiche ambientali di lungo periodo, dall'altro riprende il concetto di sviluppo sostenibile nella sostanza ma non nella sua denominazione propria. Al secondo periodo, invece, s'introduce una riserva di legge statale che disciplini forme e modi della tutela degli animali, tutela ritenuta giustamente non compresa nel riferimento all'ambiente, alla biodiversità e agli ecosistemi.

Due sono, poi, le modifiche apportate all'art. 41 Cost., in materia di esercizio dell'iniziativa economica. La prima modifica interviene sul secondo comma e stabilisce che l'iniziativa economica privata non possa svolgersi in danno alla salute e all'ambiente, aggiungendo questi due limiti a quelli già vigenti, ovvero la sicurezza, la libertà e la dignità umana. In questo modo si è inteso dare sostanza al nuovo dettato dell'art. 9, elevando al rango costituzionale principi già previsti dalle norme ordinarie e affiancando, altresì, la salute all'ambiente per la stretta correlazione tra i due aspetti. La seconda modifica riguarda, invece, il terzo comma dell'art. 41, riservando alla legge la possibilità d'indirizzare e coordinare l'attività economica, pubblica e privata, non solo a fini sociali ma anche ambientali.

4. Non mancano perplessità rispetto al testo adottato dall'Assemblea del Senato e poi divenuto l'articolato definitivo della legge costituzionale.

Anzitutto l'enunciazione della nozione di "ambiente", nella sua accezione più estesa e sistemica, quale ambiente, biodiversità ed ecosistemi (al plurale), rispetto a quella (diversa) già utilizzata nell'art. 117, secondo comma, lettera s) di ambiente ed ecosistema (al singolare), su cui si è sviluppata la giurisprudenza costituzionale con i suoi vari orientamenti in tema di competenze legislative statali e regionali. Cui si aggiunge il riferimento anche alle generazioni future, riecheggiando quello dell'art. 20A della Costituzione tedesca, senza un esplicito richiamo dello sviluppo sostenibile.

In tale prospettiva ampliata si pone, poi, la specifica previsione di una tutela degli animali, "dequotata" da principio costituzionale tout court a istituzione di una riserva di legge dello Stato, come punto di mediazione in Commissione tra la proposta d'inserimento

di una tutela degli animali quali “esseri senzienti” (riprendendo una definizione presente nell’art. 13 del Trattato di Lisbona) e quella di non inserire alcuna previsione sulla tutela gli animali, ritenuta già inclusa nella nozione di ecosistemi e biodiversità quale scandita dalla novella. Con una formulazione che, a dispetto della pregressa giurisprudenza costituzionale in materia di caccia e pesca a seguito della revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione, pare rinsaldare la potestà esclusiva statale, riducendo corrispondentemente l’ambito di possibile residuo intervento legislativo regionale. Al netto delle disposizioni contenute negli statuti delle Regioni a ordinamento speciale, fatte esplicitamente salve dall’art. 3 della legge costituzionale n. 1 del 2022.

Certamente, con le modifiche introdotte anche la nostra Costituzione (dopo la Spagna, i Paesi Bassi, la Germania e la Francia) ha una specifica disposizione di principio riguardante la tutela dell’ambiente e degli animali, sia pure in termini che difficilmente lasciano intravedere la concreta valenza sul piano normativo. Il che, se lascia soddisfatti sul piano culturale, non può dirsi un sicuro passo avanti nel raggiungimento di un più compiuto equilibrio tra antropocentrismo ed ecocentrismo.