

PAPER – 30 GIUGNO 2021

L'ingresso dell'ambiente in
Costituzione, un segnale importante
dopo il Covid

di **Ida Angela Nicotra**
Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale
Università di Catania



L'ingresso dell'ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid *

di Ida Angela Nicotra

Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale
Università di Catania

La maggioranza che sostiene il Governo di unità guidato da Mario Draghi ha già realizzato un piccolo miracolo istituzionale.

Il Senato ha approvato, in prima lettura, a larghissima maggioranza (224 a favore, 23 astenuti e nessun voto contrario) la riforma dell'art. 9 della Costituzione che tante volte nelle passate legislature era stata in dirittura d'arrivo, ma non aveva mai tagliato il traguardo finale. La proposta di modifica, in realtà, coinvolge anche l'art. 41 Cost. che, nella formulazione rivisitata, conterrebbe nuovi limiti alla libertà di iniziativa economica privata, con il divieto di recare danno alla salute e all'ambiente.

La fase storica che stiamo attraversando, caratterizzata da una pandemia mondiale che sta mettendo a dura prova l'universalità del diritto alla salute pubblica, risulta particolarmente propizia per affrontare in modo serio anche la questione ambientale. Del resto, lo spazio che tante aree urbanizzate del pianeta hanno sottratto alla natura potrebbe essere una delle concause del salto di specie di alcune malattie dagli animali all'uomo.

Lo stesso Presidente del Consiglio, in occasione delle dichiarazioni programmatiche alla Camera dei deputati per il voto di fiducia del suo esecutivo, ha insistito molto sulla necessità che l'ambiente vada tutelato e rispettato da una comunità consapevole.

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza prevede una importante quantità di risorse destinate alla transizione ecologica. Si tratta di 70 miliardi di euro, di cui 60 finanziati con il Dispositivo europeo. In particolare, con la seconda missione il PNRR si occupa dell'economia circolare, dell'efficienza energetica degli edifici, delle risorse idriche e dell'inquinamento. Il progetto include interventi migliorativi su gestione dei rifiuti, infrastrutture dedicate alla raccolta differenziata e impianti di trattamento. Il piano prevede, inoltre, misure di prevenzione per i rischi idrogeologici, per la salvaguardia delle aree verdi e della biodiversità. Il territorio italiano – com'è noto - presenta un alto grado di vulnerabilità ambientale, in parte dovuto alla sua conformazione geografica e in parte legato al consumo indiscriminato di suolo.

* Paper richiesto dalla Direzione.

Proprio sullo slancio del necessario cambio di passo imposto dalla crisi sanitaria trova spazio l'aggiornamento al Testo fondamentale. Così, la previsione costituzionale contenuta nell'art. 9 che trova ospitalità tra i principi fondamentali contenuti nei primi dodici articoli della Carta, i c.d. "intoccabili", sta per arricchirsi di un ulteriore comma.

Del resto, la cosa non può destare meraviglia; infatti, tutte le volte in cui si tratta di alzare l'asticella dei diritti è fuori discussione la modificabilità della Costituzione, in ogni sua parte. Alla versione attuale - "*La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio artistico e storico della Nazione*" - si aggiunge la locuzione "[*La Repubblica*] *tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle generazioni future. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme della tutela degli animali*".

Finalmente l'ambiente, fino a oggi relegato nella sezione delle relazioni competenziali tra Stato e Regioni, troverebbe posto, con la conclusione dell'iter di revisione, nella parte riservata ai principi basilari dell'ordinamento.

La riforma del Titolo V - come è noto - ha assegnato la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali alla competenza legislativa esclusiva allo Stato (art. 117, comma 2, lettera s).

Proprio grazie all'interpretazione giurisprudenziale l'ambiente ha assunto il significato di materia trasversale, in cui le funzioni legislative statali, in ragione dei molteplici interessi sanitari, naturalistici, culturali, sottesi alla tematica ambientale, possiedono la forza di penetrare anche in settori astrattamente assegnati alla competenza regionale. La Corte, a proposito dell'ambiente, ha parlato di "*materia non materia*", volendo sottolineare che più di materia in senso stretto, si tratta di un insieme di compiti e funzioni, individuabili non già per l'oggetto, ma per il fine da perseguire. Alle Regioni resta, comunque, la possibilità di intervenire per introdurre, nei rispettivi territori, livelli di tutela ambientale più elevati rispetto a quelli predisposti con leggi parlamentari.

Negli ultimi decenni, la Corte costituzionale con le sue decisioni ha provato a supplire all'inerzia del legislatore costituzionale ricavando proprio dall'enunciato dell'art. 9 il diritto all'ambiente salubre.

Nella giurisprudenza costituzionale, che ha letto l'art. 9 in correlazione con l'art. 32, la tutela dell'ambiente ha acquisito la dignità di principio costituzionale, di "*valore fondamentale della collettività*". Tale tendenza, del resto, è stata incoraggiata anche dal preciso monito contenuto nella Carta dei Diritti fondamentali dell'UE, in cui si afferma che "*un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile*" (art. 37).

La nuova edizione dell'enunciato costituzionale ha perciò il pregio di colmare un deficit clamoroso per una moderna società liberaldemocratica. Tutte le Costituzioni degli Stati europei possiedono una norma esplicita dedicata alla tutela dell'ambiente. La Costituzione belga parla di un diritto alla protezione di un ambiente sano (art. 23), mentre l'art. 15 della Costituzione della Bulgaria "*garantisce la protezione e la*

riproduzione dell'ambiente, il mantenimento e la diversità della fauna selvatica e l'uso razionale delle risorse naturali del Paese'.

Per il Testo fondamentale croato la libera impresa e i diritti di proprietà possono essere eccezionalmente limitati dalla legge allo scopo di proteggere la natura, l'ambiente e la salute (art. 50). Così come *“il mare, la spiaggia, le isole, le acque, lo spazio aereo, le risorse minerarie e gli altri beni naturali, nonché terra, foreste, flora e fauna”* godono di una speciale protezione costituzionale (art. 52).

Molto incisivo, in proposito, l'enunciato previsto nella Costituzione Estone, in cui una precisa norma contempla limitazioni alla libertà di circolazione in caso di calamità naturale, per prevenire la diffusione di malattie infettive, per proteggere l'ambiente naturale (art. 34). Si stabilisce, inoltre, che ognuno ha il dovere di preservare l'ambiente umano e naturale e di compensare i danni causati all'ambiente con una specifica procedura prevista dalla legge. La Finlandia nel Capo II della sua Costituzione, intitolato *“diritti fondamentali e libertà”*, impegna le autorità pubbliche al fine di assicurare *“a ciascuno il diritto ad un ambiente salubre e l'opportunità di influire sulla adozione di decisioni concernenti il suo ambiente di vita”*. Per il Costituente Greco *“la protezione dell'ambiente naturale e culturale costituisce un dovere per lo Stato”* che è tenuto a prendere misure speciali preventive o repressive per la sua conservazione. La modifica dell'utilizzazione delle foreste e delle zone boschive demaniali è proibita, salvo che il loro sfruttamento agricolo non s'imponga per l'economia nazionale o in vista dell'interesse pubblico (art.34). Per la Carta fondamentale lettone *“lo Stato tutela il diritto di ciascuno di vivere in un contesto naturale favorevole fornendo informazioni sulle condizioni dell'ambiente e promuovendo la conservazione e il miglioramento di esso”* (art. 115). La Francia ha scelto di costituzionalizzare la Carta dell'Ambiente con legge 205 del 1 marzo 2005 e di richiamarla interamente nel novellato Preambolo della Costituzione. Il popolo francese considerato che le risorse e gli equilibri naturali hanno determinato l'apparizione dell'umanità, che il futuro e l'esistenza stessa dell'umanità sono indissociabili dal suo ambiente naturale, che la tutela dell'ambiente deve essere perseguita di pari passo con gli altri interessi fondamentali della Nazione, che al fine di perseguire uno sviluppo sostenibile, le scelte compiute per rispondere ai bisogni del presente non devono compromettere le capacità delle generazioni future e degli altri popoli di dare risposta ai loro specifici bisogni proclama il diritto di ogni individuo di vivere in un ambiente equilibrato e favorevole alla sua salute.

Adesso, con la proposta di legge costituzionale approvata, in prima deliberazione, il 9 giugno scorso, oltre all'ambiente, troveranno posto nella Costituzione italiana anche le generazioni future e i diritti degli animali. L'interesse per le sorti della posterità ha origini lontane; la Costituzione degli Stati Uniti d'America già nel 1787 stabiliva che *“Noi, popolo degli Stati Uniti, al fine di formare una più completa unione, stabilire la giustizia, garantire la tranquillità interna, provvedere alla comune difesa, promuovere il benessere generale e assicurare i benefici della libertà per noi e per i nostri posteri, decretiamo e stabiliamo questa Costituzione”*. Anche la Costituzione della Repubblica federale tedesca del 1949 insiste moltissimo sulla responsabilità dello Stato verso le generazioni future tutelando le fondamentali condizioni naturali di vita e gli animali mediante



l'esercizio del potere legislativo, nel quadro dell'ordinamento costituzionale (art. 20/A). L'art. 11 bis della Costituzione Lussemburghese si occupa di soddisfare le esigenze delle generazioni presenti e future, impegnando lo Stato a stabilire un equilibrio sostenibile tra istanze di sviluppo e capacità di rinnovamento delle risorse naturali.

Con la novella costituzionale si compie un significativo collegamento tra l'ambiente e la sua fruibilità da parte delle prossime generazioni. Alla comunità nazionale presente spetta il compito di conservazione delle risorse naturali al fine del loro trasferimento alle successive generazioni. Per superare l'ostacolo insito nella circostanza che le generazioni future non siano in grado di rivendicare la protezione dell'ambiente è stato suggerito di prevedere la figura di un tutore legale a difesa delle risorse naturali.

La formulazione rinnovata dell'art. 9 si muove nella direzione di preservare l'insieme di risorse naturali, acqua, aria, spazio extra atmosferico per evitare fenomeni di disequilibrio che, ripercuotendosi nell'intero pianeta, danno luogo a situazioni in grado di mettere a rischio l'esistenza stessa della comunità umana. Una esigenza di salvaguardia che fuoriesce dai confini statali per assumere una portata transnazionale. Gli studi di ecologia scientifica dimostrano come l'intera biosfera sia minacciata da un collasso che potrebbe provocare l'estinzione della specie umana.

La nuova versione della Costituzione italiana eleva il compito della Repubblica alla custodia dell'ambiente come vero e proprio dovere nei confronti delle generazioni future. Un'aspettativa della progenie da tutelare fortemente, che poggia sul rispetto della c.d. giustizia tra generazioni.

L'ordinamento, in virtù del principio di solidarietà e di eguaglianza sostanziale, dovrà vigilare su un uso equo delle risorse naturali a favore di coloro che verranno. La giustizia sociale tra generazioni impone, infatti, che una generazione organizzi i propri affari in modo da astenersi dal porre i componenti delle progenie a venire in condizioni peggiori di quelle presenti.

In definitiva, il nuovo enunciato costituzionale prende atto dell'importanza del carattere indisponibile del patrimonio ambientale al fine di garantire la perpetuazione del gruppo sociale contro il serio pericolo di autodistruzione dell'umanità. Di modo che ogni generazione assicura l'accesso all'eredità ambientale, conservandolo integro per quelle future.

Certo bisognerà che siffatti principi non rimangano soltanto belle affermazioni e trovino concreta traduzione in azioni virtuose da parte di istituzioni e cittadini.

Ma come affermava Platone una buona Costituzione fa buoni cittadini. La proposta novella costituzionale assume un significato promozionale e altamente pedagogico che serve a sollecitare l'impegno condiviso alla salvaguardia dell'ambiente, unica ancora di salvataggio del domani.