



## I° Commissione Permanente del Senato della Repubblica (Affari Costituzionali)

*Audizione del 24 ottobre 2019 nell'ambito dell'esame dei disegni di legge costituzionale n. 83, n. 212, n. 1203 e n. 1532 recanti modifiche all'art. 9 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente.*

### Memoria del Prof. Daniele Porena

1

Onorevole Presidente ed Onorevoli Senatori,  
nel formulare il mio cordiale saluto, ringrazio la Commissione tutta per l'onore di essere audito in questa autorevole Sede.

I quattro disegni di legge oggetto di esame da parte della Commissione recuperano l'aspirazione - già maturata nel corso delle ultime legislature - alla canonizzazione, nell'ambito della Carta costituzionale, del valore ambientale.

L'opportunità di un intervento di riforma del genere di quelli proposti appare senza dubbio avvertita: non occorrerà infatti ricordare come la nostra Carta costituzionale - nata in un'epoca in cui le fenomenologie legate al degrado ambientale apparivano meno impattanti di quanto risultino oggi - è arrivata a "pronunziare" la parola 'ambiente' solo nel 2001 e semplicemente collocandola nell'ambito della norma che disciplina la ripartizione delle attribuzioni legislative tra Stato e Regioni.

Manca ancora, dunque, una norma costituzionale che, nella materia ambientale, assuma portata sostanziale: che sia, cioè, finalizzata a canonizzare un'autentica scelta di tipo valoriale.

Come noto, nel corso degli ultimi decenni, il "vuoto" rimasto aperto tra le disposizioni della Carta è stato riempito, in parte, grazie agli interventi della Corte costituzionale.

L'ampia giurisprudenza costituzionale, intervenuta facendo leva su un'interpretazione sul punto più aggiornata degli artt. 2, 9 e 32 della Carta, ha avuto il pregio di rimuovere alcune indecisioni legate al vuoto di cui dicevo elevando l'ambiente al rango di valore costituzionale fondamentale



e meritevole, come tale, di essere bilanciato nel contesto di tutti gli altri valori e principi costituzionali in potenziale conflitto tra loro.

Cionondimeno, la caratterizzazione dell'ambiente come 'valore' ha lasciato aperte alcune incertezze che, tipicamente, sono riconducibili alla natura, di mera "essenza ideale", che ciascun valore rappresenta. Molto note, a questo proposito, sono le critiche rivolte alla c.d. "metafisica" dei valori o, ancora, ad una loro asserita "tirannia".

Incetuzze, quelle di cui dicevo, legate da un lato alla sfera ermeneutica e, dunque, all'eccesso di discrezionalità interpretativa che il concetto di 'valore' favorisce.

Dall'altro lato, legate alla perdurante assenza, nella Carta, di una tavola di principi dedicati alla protezione ambientale che, più concretamente, siano capaci di orientare il processo normogenetico nella materia di cui si discute.

Le iniziative legislative oggetto di esame meritano dunque di essere osservate con favore: peraltro, in ciascuna di esse si colgono elementi che, ove trasfusi in una soluzione di sintesi, concorrerebbero alla costruzione di una norma capace di collocare la nostra Carta, sul piano delle preoccupazioni ambientali, ai più aggiornati livelli raggiunti da numerosi ordinamenti costituzionali stranieri.

\*\*\*

Passando ora all'esame testuale dei disegni di legge in discussione, mi soffermerò prevalentemente sulle previsioni che, a mio avviso, meriterebbero di essere recuperate all'interno di un disegno unitario.

Al disegno di legge n. 1203 sembrano potersi riconoscere due meriti.

Il primo, è quello rappresentato dalla collocazione della tematica ambientale nella sfera giuridica dei *doveri* (di tutela) affidati all'*ordinamento*, piuttosto che in quella dei *diritti* riconosciuti in capo a *ciascun consociato*.

La differenza è tutt'altro che lieve: il fenomeno giuridico costituisce, senz'altro, un'astrazione umana. Sicché, il soggetto da cui si irradia ogni dinamica giuridica non può che essere l'uomo come tale.



Cionondimeno, radicare la questione ambientale *esclusivamente* nell'ambito di una concezione legata ai diritti, individuali o collettivi (diritto *all'*ambiente, diritto *alla* salubrità ambientale, diritto *alle* utilità che dall'ambiente l'uomo può trarre, ecc.) appare eccessivamente rivolta ad enfatizzare un'ipotesi di tipo rigorosamente antropocentrico rischiando, peraltro, di "falsare" in partenza il bilanciamento con altri principi costituzionali teleologicamente e precipuamente orientati a favorire il maggior grado benessere delle generazioni viventi.

Sicché, l'enunciazione di un generale dovere di tutela in capo alla Repubblica appare coerente con l'idea di emancipare l'ambiente, per quanto possibile, da una collocazione meramente utilitaristica, come tale asservita alle prerogative dominative e "proprietarie" delle generazioni che tra loro si succedono.

Peraltro, anche nel disegno di legge n. 1203, si apprezza in quest'ottica la scelta di operare un richiamo sia all'*ambiente* che all'*ecosistema*: la prima nozione, tesa a considerare il contesto naturale in prospettiva statica, è etimologicamente caratterizzata per sua maggiore vicinanza alle prospettive ed ai bisogni dell'individuo; la seconda – che attinge al lessico delle scienze naturali - è invece orientata a valorizzare la prospettiva dinamica delle interazioni esistenti tra tutti i fattori biotici ed abiotici.

In una prospettiva solo moderatamente antropocentrica, secondo elemento contenuto nella predetta proposta, e che merita anche esso di essere accuratamente considerato, è il riferimento alle generazioni future.

Anche in questo caso, la problematica, prima che di stretto diritto positivo, è di tipo filosofico-giuridico: in particolare, sono note le difficoltà incontrate dalla scienza del diritto nella descrizione di una qualche posizione giuridica soggettiva in capo a soggetti futuri, non nati, indeterminati ed indeterminabili (e tali anche in relazione alle preferenze che, in concreto, potranno esprimere).

Sotto questo aspetto, la norma proposta prospetta la canonizzazione di uno dei possibili punti di equilibrio che sembrano raggiunti allo stadio attuale del dibattito giuridico e del generale dibattito pubblico: non si parla,



infatti - in termini che taluni giudicherebbero eccessivamente audaci oppure solo suggestivi - di ‘diritti’ delle generazioni future.

Ed infatti, sebbene il succedersi tra generazioni costituisca un’evidenza empirica, la concettualizzazione della categoria dei *diritti* sembra ancora conservare una qualche diffidenza rispetto a quella delle *generazioni future*.

Probabilmente, la pur non “innocua” prefigurazione di un ‘interesse’ in capo alle future generazioni meglio si spiega - nel quadro delle aspirazioni teoriche, tra l’altro, del repubblicanesimo - come tratto e connotato immanente ad una comunità intesa nella sua continuità ideale tra generazioni in successione tra loro.

\*\*\*

Sul piano strettamente testuale, rispetto all’espressione ‘ecosistema’, in questa forma impiegata nel disegno di legge n. 1203, appare invece più corretto, come proposto nel disegno di legge n. 212, l’uso che dell’espressione viene fatto nella categoria grammaticale plurale: gli ‘ecosistemi’, in effetti, sono più d’uno e si realizzano in corrispondenza ai diversi contesti nei quali interagiscono tra loro fattori biotici e fattori abiotici. La constatazione, peraltro, renderebbe sistematicamente coerente anche un intervento di revisione dell’art. 117, primo comma, lett. s), Cost., dove l’espressione è riportata nella forma singolare.

Rimanendo al disegno di legge n. 212, l’enunciazione di specifici doveri circa il miglioramento delle condizioni di acqua, aria, suolo e territorio potrebbe apparire pleonastica dopo l’ampio riferimento alla tutela dell’ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi. Probabilmente, sarebbe sufficiente – dopo l’enunciazione del predetto dovere di tutela - aggiungere l’inciso “*e ne persegue il miglioramento delle condizioni*”.

Per quanto concerne la parte in cui il disegno di legge n. 212 enuncia il principio secondo cui “*la tutela dell’ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi costituisce diritto fondamentale della persona e della collettività*” mi riporto alle osservazioni poc’anzi svolte circa l’impronta schiettamente antropocentrica che la norma, in tal modo, finirebbe per assumere.



Probabilmente, in questo caso, al fine di addolcire il portato assai orientato che ne deriverebbe, potrebbe essere sufficiente aggiungere la parola ‘anche’ prima di ‘diritto fondamentale’.

Recuperando una prospettiva concettualizzata anche nell’art. 20a della Costituzione tedesca - dove lo Stato è impegnato a tutelare i fondamenti naturali della vita - un’ipotesi ancor più persuasiva potrebbe poi essere anche quella di una norma nell’ambito della quale l’ambiente e gli ecosistemi, tutelati dalla Repubblica, siano descritti anche come *“condizioni necessarie a garantire i diritti fondamentali della persona e della collettività”*.

La predetta ipotesi si farebbe infatti carico di una prospettiva che – per quanto, comunque, assiologicamente orientata in favore di una dimensione di tipo antropocentrico – si mostrerebbe tuttavia meno severa e meno “ideologica” sul piano della ricostruzione concettuale.

In tal modo, la norma – nella sua complessiva stesura - finirebbe infatti per soddisfare una duplice prospettiva: sia quella orientata alla finalizzazione dell’ambiente alle necessità umane, sia quella di non privare il concetto di ecosistema di una sua interpretazione olistica.

Sul punto, preme infatti ricordare che gli orientamenti scientifici, filosofici, religiosi o persino psicologici appaiono tra loro assai diversificati: una norma inclusa tra i principi fondamentali dovrebbe farsi carico, dunque, di assecondare prospettive quanto più ampie possibile.

D’altronde, sotto diverso profilo, la riduzione del concetto di ambiente nell’ambito della sola logica dei diritti finirebbe, quantomeno, per attenuare il riconoscimento dei requisiti di giuridica “meritevolezza” in capo ad ogni manifestazione naturale che, di per sé, non presenti utilità, dirette o indirette, rispetto ai bisogni ed alle necessità degli individui e delle collettività.

Il disegno di legge n. 212 merita poi di essere particolarmente considerato nella parte in cui enuncia, quali parametri per il legislatore, i principi di precauzione, di azione preventiva, di responsabilità e di correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all’ambiente.



Si tratta di una sintesi dei principi che, in materia ambientale, sono ormai largamente affermati nel diritto internazionale, in quello unionale e nel diritto interno di rango ordinario.

La proposta ipotizza, in effetti, proprio l’inserimento di quelle “linee guida” di cui si avverte la necessità sul piano della loro enunciazione costituzionale e che, ad oggi, sono per lo più affidate alla sensibilità del legislatore ordinario.

Nel tentativo di completare la trama dei predetti principi apparirebbe, tuttavia, opportuna l’inclusione anche del principio dello sviluppo sostenibile: un concetto, ormai, largamente elaborato dalla letteratura giuridica ed ampiamente collaudato sul piano dei principi normativi.

Assai evoluta ed attrezzata - se mi è consentito osservare - è poi, sia sul piano scientifico che su quello della teoria giuridica, la previsione contenuta nell’ultimo comma dell’art. 1 del predetto disegno di legge secondo cui “*la Repubblica riconosce gli animali come esseri senzienti e ne promuove e garantisce il rispetto a un’esistenza compatibile con le loro caratteristiche etologiche*”. Forse, sul piano meramente “stilistico” in luogo delle parole “rispetto a un’esistenza” sembra più lineare l’utilizzo delle parole “ed un’esistenza (...)”.

Per il resto la norma si fa carico di consacrare, a mio avviso, il migliore livello di sensibilità giuridica e scientifica raggiunto nei confronti del mondo animale. Caduto ogni inadeguato riferimento al concetto di dignità – prospettato in passato, ma invero assai poco praticabile in un mondo, quello animale, non certo popolato da *soggetti* di diritto - si riconosce, tuttavia, la natura *senziente* degli animali: quali esseri capaci di sperimentare, in molti casi, sensazioni comuni o molto simili a quelle provate dall’uomo (da quelle emotive a quelle fisiche quali, tra le altre ed in particolare, *la sensazione del dolore*).

L’adeguato approdo di civiltà che sembra possibile reperire nella norma non appare, peraltro, privo di significative conseguenze concrete: in particolare, non è difficile scorgere, tra queste, ricadute sul piano di più



attente ed articolate limitazioni circa alcune odiose modalità di sfruttamento e trattamento del mondo animale.

D'altronde, sembra senz'altro possibile escludere che, dall'eventuale inclusione della predetta norma, possano derivare conseguenze distorsive rispetto alle normali dinamiche naturali che regolano i rapporti tra il genere umano e le altre forme di vita animale.

In altri termini, il mero riconoscimento della natura senziente degli animali – non certo comportando l'attribuzione di diritti o il riconoscimento di soggettività giuridica in capo a questi ultimi – costituirebbe, piuttosto, un monito finalizzato ad impedire quelle forme di trattamento del mondo animale che ne gravano l'esistenza attraverso l'inflizione di sofferenze in nessun modo giustificate.

Per quanto superfluo, giova dunque constatare come l'ipotesi normativa prospettata non si porrebbe in contraddizione con quell'ordine naturale che continuerebbe, ovviamente, a seguire il suo corso; detto con una suggestione: il cacciatore continuerebbe ad inseguire la propria selvaggina così come il leone la gazzella.

\*\*\*

In una prospettiva più prudente, il disegno di legge n. 1532 si limita ad inserire la parola 'ambiente' nel secondo comma dell'art. 9 Cost.: pur non relegando il concetto all'interno della sola logica dei diritti, il disegno di legge si limita tuttavia a proporre un più lieve intervento di revisione. Con ciò, dunque, escludendo ogni riferimento ad ulteriori concetti - tra cui, in primo luogo, quello di ecosistema – nonché l'articolazione di ulteriori coordinate per il legislatore ordinario delle quali, invece, sarebbe opportuna l'inclusione.

Invero - nell'ottica di concepire come meno ripetibile un intervento di revisione su una delle disposizioni incluse tra i principi fondamentali - potrebbe in effetti essere considerata anche l'ipotesi di una norma più asciutta, come quella ipotizzata dal disegno di legge n. 1532 e, dunque, di un intervento meno incisivo sul piano testuale. Ciò, tuttavia, rimettendo ad altra sede – più idonea a recepire maggiori elementi di precisazione nonché



eventuali aggiornamenti nel tempo – l’articolazione di una tavola di principi orientativi in materia di protezione ambientale.

L’ipotesi, forse più elegante e corretta sul piano sistematico, consentirebbe di conservare all’art. 9 Cost. la struttura tipica di una norma generale di principio, come tale chiamata poi ad essere ulteriormente declinata in altra sede.

D’altronde, le stesse “linee guida”, alle quali poc’anzi ho fatto riferimento, sembrano maggiormente suscettibili di progressivi adeguamenti nel tempo in corrispondenza alle evoluzioni del sapere scientifico, sociologico, ecc. Sicché, ben potrebbe valutarsi l’opportunità di una loro inclusione in una sede differente da quella dedicata ai principi fondamentali.

A quest’ultimo proposito, se non in una apposita legge costituzionale, è forse nel quadro di una legge rinforzata, approvata a maggioranza qualificata, che sembra scorgersi altra sede appropriata per la descrizione di una più articolata trama di principi generali chiamati ad orientare il legislatore nella materia ambientale.

\*\*\*

Il disegno di legge n. 83 esibisce alcuni dei pregi ed alcuni dei limiti sui quali ho già avuto modo di chiarire il mio punto di vista.

In particolare, correttamente il disegno di legge affida alla Repubblica la responsabilità di tutelare l’ambiente e gli ecosistemi. Il disegno di legge ripropone tuttavia, di seguito, la formula secondo cui le predette categorie costituirebbero “*diritto fondamentale della persona e della comunità*” e, ancora, che sarebbe compito della Repubblica promuovere “*le condizioni che rendono effettivo questo diritto*”. Su quest’ultimo punto mi limito a rinviare ai dubbi ed alle constatazioni già svolte.

Anche il disegno di legge n. 83, condivisibilmente, enuncia poi i principi della precauzione, dell’azione preventiva, della responsabilità e della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all’ambiente. Anche in questo caso, tuttavia, non compare alcun riferimento al principio di sostenibilità che, come detto, è consolidato nel





diritto internazionale ed unionale e meriterebbe, dunque, di essere enunciato in questa sede. Ciò, tanto più se si considera il paradosso cui si giungerebbe nell'omettere il predetto principio nel quadro di un intervento di revisione del genere di quello proposto: il principio di sostenibilità, pur maturato nell'elaborazione giuridica ambientale ed in una logica intergenerazionale, rimarrebbe riconosciuto dalla Costituzione solo in tutt'altra sede, quella degli art. 81 e 97 ed in relazione al debito pubblico, mentre – inopinatamente – ne resterebbe omessa la menzione nella sede che vi ha dato origine, ovverosia, appunto, quella del diritto ambientale.

\*\*\*

Conclusivamente, osservo che l'ipotesi di revisione affacciata dai quattro disegni di legge in esame, *nei limiti in cui se ne possa ipotizzare una migliorativa integrazione reciproca* - capace anche di tracciare una sorta di "bilancio" della giurisprudenza costituzionale degli ultimi decenni -, appare senz'altro persuasiva e coerente con i più recenti sviluppi maturati nel contesto internazionale, nelle costituzioni di numerosi Stati stranieri, nel diritto dell'Unione europea e nelle preoccupazioni più avvertite dal legislatore ordinario nazionale.

Roma, 24.10.2019

Prof. Daniele Porena

*Associato di Istituzioni di Diritto pubblico  
nell'Università degli Studi di Perugia*