

Elisabetta Palici di Suni

Audizione informale presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato, 24 ottobre 2019.

Sono assolutamente d'accordo con l'idea di inserire in Costituzione un principio di tutela dell'ambiente, e ciò sia perché la tutela dell'ambiente al giorno d'oggi è uno dei problemi più urgenti da risolvere e non più rinviabile, sia perché in questo l'Italia è in una situazione più drammatica rispetto ad altri Paesi europei (ci sono città come Torino, dove abito, che sono tra le città più inquinate d'Europa), sia perché lo impongono documenti e convenzioni internazionali ed europei che vincolano anche l'Italia, sia perché la maggior parte delle Costituzioni europee già dispongono in questo senso.

La previsione in Costituzione della tutela dell'ambiente è d'altronde un aspetto che i nostri costituenti non potevano certo immaginare.

Per vedere se e come introdurre in Costituzione una disposizione sulla tutela dell'ambiente toccherei brevemente questi profili:

- 1) Riconoscimento della tutela dell'ambiente nei documenti internazionali
- 2) Riconoscimento della tutela dell'ambiente in altre costituzioni europee
- 3) Tutela dell'ambiente come diritto individuale e collettivo
- 4) Valore di questa previsione costituzionale: solo programmatica o precettiva
- 5) Tutela degli animali
- 6) Cenni conclusivi.

1) Riconoscimento della tutela dell'ambiente nei documenti internazionali

Mi limito qui a ricordare il protocollo di Kyoto adottato nel 1997 in attuazione della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici firmata a Rio de Janeiro nel 1992

In Europa viene inoltre adottata nel 1989 a Francoforte, in Germania, la Carta europea sull'ambiente e la salute.

Oggi nell'UE rileva soprattutto la Carta europea dei diritti fondamentali, che trae origine dalla c.d. Carta di Nizza e che viene espressamente richiamata dal trattato di Lisbona. Essa prevede all'articolo 37: «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».

2) Riconoscimenti in altre costituzioni europee

Come vedremo anche dopo, quasi tutte le costituzioni più recenti hanno inserito norme sulla tutela dell'ambiente (per esempio le costituzioni dell'est europeo approvate dopo lo scioglimento dell'URSS) e molte costituzioni sono state modificate per inserire tale previsione.

Il caso più interessante da confrontare è forse quello della Germania, dove in un primo tempo era prevalsa la teoria secondo cui non era necessario modificare la Legge Fondamentale per inserire il diritto all'ambiente, dal momento che esso poteva essere comunque ricavato da altre norme costituzionali, come quelle riguardanti l'inviolabilità della persona umana e il diritto allo sviluppo della personalità (artt. 1 e 2). Nel 1994, invece, fu approvata una revisione costituzionale e fu inserito l'art. 20a, ulteriormente modificato nel 2002, secondo cui «Lo Stato tutela, assumendosene la responsabilità anche nei confronti delle generazioni future, i fondamenti naturali della vita e gli animali, nel quadro dell'ordinamento costituzionale, attraverso la legislazione e, in conformità alla legge e al diritto, attraverso i poteri esecutivo e giudiziario» («*Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung*»).

3) Tutela a livello individuale e collettivo

Il diritto all'ambiente viene generalmente inquadrato nella c.d. terza generazione dei diritti. La prima generazione riguarda infatti i diritti liberali classici, affermatasi a partire dalle costituzioni dell'800, la seconda generazioni riguarda i diritti sociali sviluppatasi in conseguenza dell'industrializzazione e dell'urbanizzazione nelle costituzioni del '900, a partire dalla costituzione del Messico del 1917 e di quella tedesca di Weimar del 1919, mentre la terza generazione riguarda appunto quei diritti come il diritto all'ambiente, così come il diritto alla pace o allo sviluppo, che hanno una dimensione collettiva che può avere riflessi anche al di fuori dei confini nazionali. Sono dunque diritti che spettano ai singoli ma anche alla collettività.

Questo ha una conseguenza molto rilevante. Se sono diritti che spettano ai singoli ma anche alla collettività, i singoli non hanno solo un diritto individuale ma anche un dovere, una responsabilità nei confronti degli altri individui, della collettività. Si parla in questi casi di una dimensione orizzontale e non solo verticale dei diritti: diritti cioè da far valere nei confronti dello Stato ma anche nei confronti dei privati. È la c.d. efficacia verso i terzi (*Drittwirkung*) dei diritti fondamentali.

Il diritto all'ambiente è dunque sì un diritto fondamentale che spetta al singolo, ma implica anche una responsabilità individuale nei confronti degli altri individui, della collettività, della società, delle generazioni future.

4) *Valore di questa previsione costituzionale: solo programmatica o precettiva?*

La dimensione sia individuale che collettiva del diritto all'ambiente si riflette anche sul valore da riconoscere ad un'apposita previsione costituzionale.

A mio modo di vedere quest'ultima non dovrebbe consistere in un generico impegno, in una norma di tipo puramente programmatico.

Nei due ddl presentati dalla senatrice De Petris si fa riferimento alla giurisprudenza della Corte costituzionale e a quella della Corte di Cassazione che già hanno riconosciuto un diritto all'ambiente come diritto fondamentale e individuale (come peraltro era avvenuto in Germania, secondo quanto abbiamo visto innanzi). Si afferma quindi che una norma costituzionale dovrebbe assicurare una garanzia non inferiore a quanto già assicurato dalla giurisprudenza.

Guardando alle altre costituzioni europee, quella del Portogallo riconosce a ciascuno il «diritto ad un ambiente di vita umano, sano ed ecologicamente equilibrato e il dovere di difenderlo» (art. 66), mentre quella del Belgio prevede il diritto individuale a godere della protezione della salubrità dell'ambiente come parte integrante del diritto fondamentale alla dignità umana e affida allo Stato federale, alle comunità e alle regioni il compito di perseguire «gli obiettivi di uno sviluppo durevole nelle sue dimensioni sociale, economica e ambientale, tenendo in considerazione l'esigenza di solidarietà tra le generazioni». Le costituzioni dell'Estonia, della Slovenia, della Polonia e della Romania sanciscono l'obbligo del risarcimento per i danni causati all'ambiente. La Costituzione della Croazia prevede che lo Stato debba garantire le condizioni per un ambiente salubre e che tutti sono tenuti a prestare particolare attenzione alla tutela della salute umana, della natura e dell'ambiente umano (art. 70).

Pur nella diversità delle formulazioni e degli obiettivi, le costituzioni europee tendono dunque a garantire non una generica tutela dell'ambiente, ma più specifiche responsabilità per i singoli e per i pubblici poteri.

5) *Tutela degli animali*

Anche gli animali sono stati oggetto di numerosi documenti internazionali, ad iniziare dalla Dichiarazione universale dei diritti degli animali redatta a Bruxelles nel 1978.

Per l'Unione Europea è stata approvata a Maastricht nel 1991 la Dichiarazione sulla protezione degli animali e il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea prevede ora all'art. 13 che l'Unione e gli Stati membri tengano pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti.

Il riferimento alla protezione degli animali è contenuto in alcune costituzioni come quella svizzera, nel testo modificato nel 2000, e quella tedesca, già ricordata.

Mi pare perciò opportuno che la Costituzione preveda, oltre alla tutela dell'ambiente, anche quella degli animali.

Non inserirei però la tutela degli animali tra le materie di competenza esclusiva dello Stato a norma dell'art. 117 della Costituzione.

Attualmente l'art. 117 prevede alla lettera *s*) la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali tra le materie di competenza esclusiva dello Stato e la valorizzazione dei beni ambientali e culturali tra le materie di competenza concorrente

La tutela dell'ambiente può essere concepita come un principio generale che vincola il legislatore sia statale che regionale: un principio generale, non una materia, e quindi un principio che può essere sviluppato sia dal legislatore statale che da quello regionale nelle materie di loro competenza.

Considerazioni analoghe erano state sviluppate dalla Corte costituzionale negli anni '80 con riferimento alla tutela delle minoranze linguistiche e poi, con specifico riferimento alla tutela dell'ambiente, nella sentenza n. 407 del 2002. In quell'occasione la Corte ha riconosciuto «una configurazione dell'ambiente come "valore" costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale ... In definitiva, si può quindi ritenere che riguardo alla protezione dell'ambiente non si sia sostanzialmente inteso eliminare la preesistente pluralità di titoli di legittimazione per interventi regionali diretti a soddisfare contestualmente, nell'ambito delle proprie competenze, ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato».

In pronunce successive la Corte sembra avere in parte ritrattato queste affermazioni, dato che a partire dal 2007 ha iniziato a ribadire la prevalenza della competenza statale su quella delle regioni. Nella sentenza n. 378 del 2007 la Corte ha affermato che l'ambiente è un bene della vita, che spetta allo Stato disciplinare come «entità organica». Con riferimento alla competenza regionale in materia di boschi e foreste, nella sentenza n. 105 del 2008 la Corte ha affermato che essa incontra dei limiti invalicabili posti dallo Stato e tutela dell'ambiente. Nella sentenza n. 61 del 2009 si è riconosciuto che le regioni devono rispettare la normativa statale relativa alla tutela dell'ambiente, potendo disporre livelli di tutela più elevati nelle materie di loro competenza. Questo indirizzo è stato confermato dalla sentenza n. 225 del 2009.

Ora, se si può convenire sulla necessità di assicurare vincoli ambientali disposti in maniera uniforme sul territorio nazionale in base all'art. 117, lettera *s*), 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 già oggi. La competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente costituisce fin da ora, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, un forte limite alla legislazione regionale anche con riferimento agli animali, specialmente in materia di caccia, che pure costituirebbe una materia residuale, di competenza piena delle regioni. Mi parrebbe perciò opportuno non comprimere ulteriormente la competenza legislativa delle regioni, consentendo loro di intervenire a tutela della specificità della fauna presente nel loro territorio. Ci sono differenze ad esempio nelle regioni dove sono presenti specie alpine da tutelare in modo particolare o nelle regioni con una spiccata vocazione agricola. Il rispetto e la protezione degli animali possono quindi essere differenziati da regione a regione, ovviamente in sintonia con la nuova disposizione costituzionale e con il limite della tutela dell'ambiente già previsto dall'art. 117, e dunque senza disporre livelli di tutela inferiori rispetto a quelli già stabiliti con legge dello Stato.

Alcuni statuti regionali contengono riferimenti alla protezione degli animali: è il caso del Piemonte, della Calabria, del Lazio, delle Marche e della Toscana. La Corte costituzionale ha affermato che tali riferimenti non comportano violazioni della competenza statale: nella sentenza n. 372 del 2004, con riferimento allo statuto della Toscana, la Corte ha affermato che norme che stabiliscono quali finalità prioritarie della Regione «il rispetto dell'equilibrio ecologico, la tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale, la conservazione della biodiversità, la promozione della cultura del rispetto degli animali ... esplicano una funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa» e pertanto «non comportano né alcuna violazione, né alcuna rivendicazione di competenze costituzionalmente attribuite allo Stato e neppure fondano esercizio di poteri regionali».

Il ruolo che possono svolgere in questo ambito le regioni, accanto allo Stato, sembra confermato dal fatto che anche in Svizzera e in Germania la previsione costituzionale di protezione degli animali ha fatto seguito a previsioni analoghe già contenute nella Costituzioni, rispettivamente, dei Cantoni (ad esempio di Berna) e dei *Länder* (ad esempio della Bassa Sassonia e della Saar).

6) *Cenni conclusivi*

Alla luce di quanto visto, mi sembra importante che la norma costituzionale non si limiti ad un generico riferimento alla tutela dell'ambiente, ma dia indicazioni più specifiche.

Si può fare riferimento alle generazioni future, dato che tale riferimento compare, come si è visto, anche in altre costituzioni europee, anche se esso è però forse implicito e avrebbe pertanto un valore soprattutto simbolico.

L'importanza che rivestono oggi la tutela dell'ambiente e quella degli animali è sotto gli occhi di tutti. Una chiara previsione costituzionale in questo senso si rende perciò necessaria, anche in attuazione di precisi obblighi internazionali ed europei. Essa indirizzerebbe la responsabilità dello Stato e di tutta la collettività ad un impegno che non è più rinviabile.