



DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d’iniziativa delle senatrici DE PETRIS, CIRINNÀ e GIAMMANCO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 3 APRILE 2018

Modifiche agli articoli 9 e 117 della Costituzione in materia di tutela degli animali, degli ecosistemi e dell’ambiente

ONOREVOLI SENATORI. - L'esigenza di salvaguardia della biodiversità, degli equilibri ecologici e di un uso sostenibile e razionale delle risorse del nostro pianeta si è ormai affermata nella coscienza dell'opinione pubblica mondiale. Anche in campo dottrinale e giurisprudenziale è emerso il concetto unitario di ambiente, inteso quale complesso di beni (aria, acqua, suolo, natura, biodiversità, energia) appartenenti al singolo uomo e alla umanità nel suo complesso. Quello che manca ancora adesso, anche dopo la ripartizione di competenze operata dal titolo V, parte seconda, della Costituzione, è un esplicito riferimento alla tutela dell'ambiente nella nostra Carta costituzionale.

Il diritto all'ambiente deve essere inteso come diritto alla conservazione, alla prudente gestione e al miglioramento delle condizioni naturali dell'aria, delle acque, del suolo e del territorio in tutte le sue componenti, nonché alla preservazione della biodiversità e dei vari ecosistemi naturali; deve concernere altresì la salvaguardia e la protezione di tutte le specie animali e vegetali, che in essi vivono allo stato naturale. Trattandosi di un diritto fondamentale di ogni uomo e di ogni animale, esso si configura anche come diritto collettivo, appartenente sia al singolo in quanto tale che alla collettività nel suo complesso.

Per quanto riguarda gli aspetti prettamente normativi e giurisprudenziali, negli ultimi anni la nozione di ambiente ha subito una profonda evoluzione. Se si considera come, nel corso dell'Assemblea costituente, con il termine «paesaggio» si intendessero unicamente le bellezze naturali, il panorama, la cui tutela si riduceva alla conservazione dello scenario naturale secondo i precetti

contenuti nella legislazione di tutela delle bellezze naturali del 1939, è evidente come il ruolo del diritto ambientale si sia radicalmente trasformato negli ultimi decenni. Nel merito di tale processo evolutivo è più volte intervenuta la Corte costituzionale, anche grazie alla crescente sensibilizzazione dei cittadini, individuando nel disposto costituzionale l'esigenza di tutelare il territorio così come modellato dalla comunità che vi sia insediata. La Costituzione, infatti, attraverso il dettato costituzionale di cui all'articolo 9, ha collegato aspetti naturalistici, paesaggistici e culturali in una visione non statica o meramente estetica, ma di protezione integrata e complessiva dei valori ambientali con quelli consolidati dalle testimonianze di civiltà. Allo stesso modo la Carta ha elevato la salute a diritto fondamentale dell'individuo e interesse della collettività. Sotto ulteriori profili ha assicurato ulteriore adeguata protezione al diritto all'ambiente, in quanto espressione della personalità individuale e sociale dei cittadini. La Corte costituzionale, attraverso molteplici sentenze, 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. In quest'ottica, il combinato disposto dei due commi dell'articolo 9 della Costituzione viene letto unitariamente, nel senso che la Repubblica si impegna a favorire uno sviluppo complessivo del Paese ispirato non soltanto a criteri economici, ma anche a valori estetico-culturali ed ambientali. La tutela del paesaggio influisce evidentemente anche su altri aspetti, quali la pianificazione urbanistica, istituzionalizzata dalla cosiddetta «legge Galasso» (decreto-legge 27 giugno

1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431), che obbligava le regioni a dotarsi di piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici e ambientali. Un decisivo e ulteriore rafforzamento della tutela del paesaggio è stato realizzato dalla legge 8 luglio 1986, n. 349, recante istituzione del Ministero dell'ambiente, che ha riconosciuto specificatamente come diritto fondamentale della persona e interesse della collettività la salvaguardia dell'ambiente, vale a dire la conservazione, la razionale gestione e il miglioramento delle condizioni naturali, la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marittimi e la difesa di tutte le specie animali e vegetali.

Già la «Commissione Bozzi», anche se con qualche limite, aveva posto fra le modifiche necessarie alla Costituzione l'introduzione di disposizioni sulla tutela dell'ambiente. Il presente disegno di legge costituzionale ha dunque la finalità di introdurre anche nel nostro ordinamento giuridico un esplicito riconoscimento costituzionale al diritto all'ambiente. Occorre tuttavia fare attenzione, evitando l'eventualità che tale modifica all'articolo 9 non rappresenti un fatto meramente formale o, peggio, un arretramento dell'attuale tutela del diritto all'ambiente - come affermato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenza n. 210 del 1987 e sentenza n. 641 del 1987) e della Corte suprema di Cassazione (sezioni unite, sentenza n. 5172 del 6 ottobre 1979). In proposito occorre rilevare che poco significativa, ai fini del riconoscimento del diritto all'ambiente, sarebbe una modifica consistente solo nell'introduzione della parola «ambiente» prima della parola «paesaggio»; in tal modo la tutela dell'ambiente rientrerebbe tra i compiti della Repubblica, la quale invero è già stata investita di questa funzione da numerose leggi ordinarie, ma ciò non significherebbe in modo automatico

il riconoscimento di un diritto inviolabile all'ambiente ad ogni persona.

Il diritto all'ambiente è infatti già emerso da qualche decennio, consolidandosi poi nella coscienza pubblica, nella prassi e a livello giurisprudenziale. Già alla fine degli anni Settanta la Corte di Cassazione, con la famosa sentenza n. 5172 del 6 ottobre 1979, collegando le disposizioni di cui agli articoli 2 e 32 della Costituzione precisò che ciascun uomo, essendo titolare di diritti inviolabili, sia come singolo, sia come membro delle formazioni sociali nelle quali si svolge la sua personalità, ha un diritto fondamentale alla salute; e che tale diritto gli è riconosciuto non solo in quanto singolo ma anche come membro delle comunità che frequenta: ha quindi diritto all'ambiente salubre. Un ulteriore passo in tal senso furono con le citate sentenze della Corte costituzionale n. 210 del 1987 e n. 641 del 1987.

È per questo che, con riferimento al rischio di cui sopra, introdurre in Costituzione un semplice riferimento alla tutela di un «interesse diffuso» all'ambiente piuttosto che di un diritto fondamentale costituirebbe un arretramento sul piano della tutela giuridica. Non si può infatti scorporare il diritto all'ambiente dai diritti fondamentali ed inviolabili di cui all'articolo 2 della Costituzione. Gli aspetti che vanno precisati e che giustificano una modifica costituzionale sono quelli della natura giuridica di tale diritto e del suo oggetto. È chiaro infatti di come si tratti di un diritto collettivo, appartenente al singolo in quanto tale e quanto membro della collettività; quanto all'oggetto di tale diritto, è rintracciabile nel bene «ambiente», la cui salvaguardia è indispensabile per la dignità, la libertà e la sicurezza dell'uomo. In sostanza, si tratta di un diritto soggettivo collettivo su una base comune: l'ambiente, appunto. Va ribadito allora, in questa prospettiva, il concetto unitario di ambiente, inteso come complesso di beni (aria, acqua, suolo, natura, biodiversità, energie) apparte-

nenti al singolo uomo e all'umanità nel suo complesso: ciascun individuo, infatti, ha un diritto soggettivo collettivo all'aria respirabile, all'acqua pulita, alla bellezza del paesaggio e così via dicendo.

La riforma della Costituzione deve muoversi dunque in questo quadro, completando e migliorando l'opera già svolta dalla giurisprudenza senza realizzare un arretramento rispetto a quanto già fatto. Le modifiche, pertanto, possono essere concentrate sul solo articolo 9 connettendolo tuttavia alle disposizioni di cui all'articolo 24, ove si afferma che tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti.

Come accennato, inoltre, ognuno è portatore di un diritto soggettivo collettivo all'aria respirabile, all'acqua pulita e alla bellezza del paesaggio, individualmente o in forma organizzata (associazioni ambientaliste). 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.

Vi è poi un ulteriore profilo, quello che concerne l'attribuzione dello *status* di «esseri senzienti» agli animali, al fine di garantire un pieno rispetto degli stessi; il presente disegno di legge costituzionale in questo caso non fa altro che riprendere quanto previsto a livello costituzionale dal principio europeo di cui all'articolo 13 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea nel testo *post* Trattato di Lisbona, che dispone l'obbligo degli Stati membri di tenere pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti «Nella formulazione e nella attuazione delle politiche della Unione nei settori della agricoltura, della pesca, dei trasporti, del mercato interno, della ricerca e sviluppo tecnologico e dello spazio». Inoltre, come è noto, in questa materia è intervenuto il legislatore penale negli ultimi quindici anni, con l'obiettivo di fornire una stringente tutela

dei diritti degli animali. La legge n. 189 del 2004, successivamente integrata dalla legge n. 201 del 2010, ha ribadito, come confermato dalla giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, terza sezione penale, sentenza n. 39053 del 23 settembre 2013, e Corte di cassazione, terza sezione penale, sentenza n. 2558 del 3 ottobre 2017), un principio davvero innovativo per la cultura e la società italiana, che configura l'animale non come una *res*, un oggetto nella mera disponibilità del padrone, ma come un essere senziente con specifiche esigenze da tutelare. Pertanto oggi la vita, la salute e le condizioni di detenzione degli animali sono beni penalmente rilevanti, tutelati dalla norma penale che ha elevato a reati la loro lesione, con sanzioni sino ai due anni di reclusione (articoli 544-*bis*, 544-*ter* e 727 del codice penale); tra l'altro, in base alla teoria costituzionalmente orientata del bene giuridico, non può non rilevarsi come già esista in tal senso una spinta verso un pieno riconoscimento della protezione costituzionale della tutela degli animali. Alla luce di ciò, una copertura costituzionale ai diritti animali è oggi doverosa, con l'obiettivo di cristallizzare la copiosa produzione normativa e i principi sociali già esistenti, e di supportare la magistratura e gli operatori giuridici verso una sempre maggiore tutela degli animali quali esseri senzienti, orientando altresì il legislatore nazionale nell'abolizione di attività ormai obsolete ed inaccettabili che causano morte e dolore agli animali.

Il testo di legge proposto non prevede nulla di innovativo o rivoluzionario: si limita a recepire alcuni principi di fatto già presenti nel nostro ordinamento giuridico in seguito a forti cambiamenti culturali, dandogli la forma e l'autorevolezza del principio costituzionale.

Il presente disegno di legge costituzionale ha dunque la finalità di introdurre anche nel nostro ordinamento giuridico un esplicito, indiscutibile e solenne riconoscimento costi-

tuzionale del diritto all'ambiente, come già proclamato in numerosi Paesi, in linea con l'evoluzione della tutela ambientale elaborata in sede di Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Nel corso delle precedenti legislature la Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica hanno già dimostrato che è possibile raccogliere un ampio consenso sulla necessità di introdurre un esplicito riferimento costituzionale per la tutela dell'ambiente, anche se purtroppo non è stato completato *l'iter* previsto dall'articolo 138 della Costituzione per l'approvazione definitiva. Per questi motivi si auspica l'approvazione del presente disegno di legge, di modifica dell'articolo 9 della Costituzione,

al fine di affermare il diritto di ciascun uomo all'ambiente, configurando tale diritto come patrimonio comune.

Il testo proposto prevede inoltre un autonomo comma aggiuntivo all'articolo 9 della Costituzione, al fine di sancire il riconoscimento degli animali quali esseri senzienti, disponendo che la Repubblica promuove e garantisce loro la vita, la salute ed un'esistenza compatibile con le caratteristiche etologiche. La norma prevede inoltre che, così come per la materia ambientale, la competenza in tal senso sia attribuita esclusivamente allo Stato, integrando l'articolo 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

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.

La Repubblica riconosce gli animali come esseri senzienti e ne promuove e garantisce il rispetto a 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,».

€ 1,00