

Prof. Avv. Marcello Cecchetti

Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nel Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Sassari

**OSSERVAZIONI E IPOTESI PER UN INTERVENTO DI REVISIONE
DELL'ART. 9 DELLA COSTITUZIONE AVENTE AD OGGETTO
L'INTRODUZIONE DI UNA DISCIPLINA ESSENZIALE DELLA TUTELA
DELL'AMBIENTE TRA I PRINCIPI FONDAMENTALI DELL'ORDINAMENTO
COSTITUZIONALE**

AUDIZIONE PRESSO LA 1^a COMMISSIONE PERMANENTE DEL SENATO DELLA
REPUBBLICA “*AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL
CONSIGLIO E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE*”

del

prof. Marcello Cecchetti

*(Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nel Dipartimento di Giurisprudenza
dell'Università di Sassari)*

Roma, 16 gennaio 2020

1. – Premessa

Di fronte ai disegni di legge costituzionale attualmente all'esame di questa
Ecc.ma Commissione, tutti recanti il meritevolissimo intento di introdurre
finalmente una disciplina essenziale della (o anche il semplice riferimento
esplicito alla) tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali del nostro
ordinamento costituzionale, è inevitabile muovere, innanzitutto, da una chiara
rappresentazione delle due diverse *rationes* che possono sempre caratterizzare un
intervento di revisione costituzionale e che, in un caso come quello che qui
esaminiamo, si rivelano entrambe astrattamente possibili: da un lato, quella delle
c.d. “revisioni bilancio”, realizzate per dare veste e sanzione formale a

FIRENZE – 50125 Via Santo Spirito, 29

ROMA – 00187 Piazza Barberini, 12

Ph. 055-214529 – Mob. 335-8160806 – Fax. 055-280766

E-mail: studiolegale@profcecchetti.it

trasformazioni del tessuto costituzionale già intervenute e che siano state determinate da fonti normative sub-costituzionali o da fatti costituzionali sostanzialmente derogatori o integrativi, frutto della naturale evoluzione dell'ordinamento e ormai invalsi e non contrastati; dall'altro, quella delle c.d. "revisioni programma", effettuate allo scopo di fondare un superamento o comunque un'evoluzione dell'attuale disciplina che si ritenga non più adeguata o della quale si intendano colmare eventuali lacune¹.

Nell'ottica di una simile distinzione tra i due "tipi" di revisione costituzionale appena richiamati, non si può fare a meno di prendere atto che – a dispetto dell'assenza di riferimenti espliciti all'*ambiente* nel testo originario della Costituzione del 1947 e della successiva comparsa della "*tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*" solo come materia di potestà legislativa esclusiva dello Stato con la riforma costituzionale del 2001 all'interno dell'art. 117 Cost. – è innegabile che ormai, almeno a partire dalla metà degli anni ottanta del secolo scorso, si sia formato e consolidato un vero e proprio diritto costituzionale dell'ambiente di matrice giurisprudenziale soprattutto ad opera delle diverse centinaia di pronunce della nostra Corte costituzionale. Si tratta, evidentemente, di un diritto costituzionale che sconta tutte le debolezze e le incertezze del diritto di formazione pretoria, ossia di un diritto inevitabilmente connotato da quei caratteri di frammentarietà, precarietà e incompletezza che discendono dalla sua origine casistica e che, proprio per questo, rendono di per sé sicuramente utile e auspicabile un intervento di normazione positiva che valga a tradurre in proposizioni normative gli approdi giurisprudenziali che possano essere ritenuti ormai consolidati, così acquisendoli definitivamente al patrimonio della Carta costituzionale.

Orbene, dovendosi necessariamente prescindere da pronunce e/o affermazioni episodiche o rimaste del tutto isolate (soprattutto se eccessivamente risalenti nel

¹ Cfr., per tutti, G. SILVESTRI, *Spunti di riflessione sulla tipologia e sui limiti della revisione costituzionale*, in *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, II, Milano, Giuffrè, 1987, 1187-1189.

tempo), quali sono gli approdi sicuri che la giurisprudenza costituzionale ci ha fino ad oggi consegnato in ordine alla tutela dell'ambiente?

Senza timore di smentita, direi che tali approdi possono senz'altro sintetizzarsi almeno nelle seguenti affermazioni:

- la tutela dell'ambiente, riferibile propriamente alla tutela ecologica oltre che alla tutela paesaggistica, è senza dubbio interesse pubblico di rilievo costituzionale, trovando fondamento almeno nel combinato disposto degli articoli 9 e 32 Cost.²;
- l'ambiente in quanto tale non si qualifica come oggetto di un diritto fondamentale o di una qualunque altra situazione giuridica soggettiva individuale o collettiva, bensì come “valore costituzionale primario” (o “fondamentale”), ancorché tale primarietà non possa assumersi come primazia assoluta in una sorta di scala gerarchica rispetto agli altri valori costituzionali³;
- la tutela dell'ambiente si atteggia come interesse tipicamente “trasversale” rispetto a una molteplicità indefinita di settori, di materie e di ambiti oggettivi nei quali intervengono le politiche pubbliche⁴.

Dunque, se questi – e non altri – sono i capisaldi del diritto costituzionale dell'ambiente attualmente vigente nel nostro ordinamento grazie agli apporti della giurisprudenza del Giudice delle leggi, è evidente che il legislatore costituzionale oggi non possa fare a meno di porsi almeno due fondamentali quesiti:

- se, ed eventualmente con quali formulazioni normative, dare forma di diritto costituzionale positivo agli approdi giurisprudenziali appena

² Sul punto non posso che rinviare al mio *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2000, spec. cap. I.

³ A tale specifico riguardo, si vedano, *ex plurimis*, le sentenze nn. 196/2004 e 85/2013.

⁴ Cfr., per tutte, la sentenza n. 198/2018, su cui si veda il mio *La Corte costituzionale come “titano” nell'esplosione della complessità: il contenzioso tra Stato e Regioni sulla riforma dei procedimenti di valutazione d'impatto ambientale*, in corso di pubblicazione in *Scritti in onore di Antonio Ruggieri*, Giappichelli, Torino, 2020, spec. par. 4.

richiamati;

- se, ed eventualmente con quali formulazioni normative, arricchire i contenuti di questo diritto costituzionale, cogliendo tutte le possibili opportunità dell'intervento di revisione.

Prima, però, di provare a impostare la riflessione sulle possibili risposte a tali quesiti, mi pare particolarmente utile per il legislatore che si accinga a operare una revisione del testo della nostra Carta del 1947 prendere in considerazione, oltre ai molteplici esempi di normazione costituzionale in materia che ci forniscono gli ordinamenti di altri Stati e su cui si sono variamente soffermati i colleghi già auditi prima del sottoscritto, quello che, a mio parere, può essere considerato senza dubbio uno tra i modelli più evoluti tra gli ordinamenti contemporanei per l'elaborazione e l'attuazione delle politiche di tutela dell'ambiente, ossia quello progressivamente affermatosi nell'ordinamento dell'Unione europea.

2. – Il “modello europeo” e le sue due “colonne portanti”

Il modello affermatosi in Europa per l'elaborazione e l'attuazione delle politiche ambientali è costruito su almeno due “colonne portanti”, le quali, ormai già da qualche decennio, consentono verosimilmente di qualificare l'Unione europea come l'ordinamento più all'avanguardia e, dunque, più “autorevole” e “credibile” al mondo nell'affrontare le problematiche sempre più complesse che caratterizzano la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi sia a livello regionale e locale sia a livello planetario. Queste due “colonne portanti”, entrambe – come si vedrà – particolarmente significative nell'ottica di un intervento di revisione della nostra Costituzione quale quello che questa Ecc.ma Commissione è chiamata a elaborare e discutere – possono identificarsi nelle seguenti:

a) la base giuridica di un'articolata *disciplina normativa di rango “costituzionale”*, particolarmente specifica e analitica, nella quale sono individuati i fondamenti, i tipi di approccio, gli obiettivi, i principi e i parametri delle politiche ambientali

dell'Unione, nonché i criteri per una distribuzione razionale e al tempo stesso sufficientemente flessibile dei compiti tra livello sovranazionale e livello degli Stati membri;

b) la particolare attenzione al metodo di elaborazione e di attuazione delle politiche ambientali, con specifico riguardo alla costruzione di processi decisionali complessi, articolati e di lungo periodo, diversi a seconda dei contenuti degli atti da adottare e comunque pienamente adeguati e conformati alle peculiari esigenze istruttorie imposte da quei contenuti.

Tali elementi, ovviamente, non debbono e non possono indurre a ingenuità quanto superficiali sopravvalutazioni. Il “modello europeo” di tutela dell'ambiente è ben lungi dal risultare perfetto e compiuto; le stesse istituzioni sovranazionali, d'altra parte, se ne mostrano pienamente consapevoli e non mancano, più frequentemente di quanto si possa immaginare, di riconoscere le carenze e le lacune delle politiche ambientali adottate, in termini di risultati concreti effettivamente raggiunti rispetto alla individuazione di obiettivi che ancora troppo spesso non vanno al di là di “filosofie di fondo” o mere “dichiarazioni di buone intenzioni”. Ciò nondimeno, sembra assai difficile negare che nell'ambito dell'Unione europea possa ritenersi ormai consolidato – come detto – uno dei modelli di tutela ambientale senz'altro più evoluti nel panorama mondiale proprio grazie alla particolare solidità e adeguatezza delle sue basi giuridiche e del metodo utilizzato.

2.1. – La base giuridica di rango “costituzionale”

Quanto alla prima “colonna portante”, sono ben note le tappe evolutive che hanno contrassegnato la progressiva evoluzione di un vero e proprio “*diritto costituzionale europeo dell'ambiente*” all'interno dei trattati istitutivi dell'ordinamento sovranazionale, a partire dalle prime sentenze della Corte di Giustizia negli anni

Ottanta⁵ e, soprattutto, dalla prima positivizzazione avvenuta con l'introduzione del Titolo VII "Ambiente" all'interno del Trattato CEE (articoli 130R, 130S e 130T) operata dall'Atto Unico Europeo del 1986. In questa sede, pertanto, posso limitarmi a richiamare quelli che mi paiono i contenuti più qualificanti di questo "diritto costituzionale", così come si configurano oggi nel TUE e nel TFUE. Innanzitutto, i trattati europei individuano il "fondamento" delle politiche ambientali in una concezione tutt'altro che "integralista" o "utopistica" delle esigenze di salvaguardia degli ecosistemi, iscrivendo l'obiettivo di «un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente» nell'ambito del più vasto e complesso concetto di «sviluppo sostenibile dell'Europa», per quanto attiene all'ordinamento interno europeo, e di «sviluppo sostenibile della Terra», per quanto attiene alle relazioni esterne dell'Unione con il resto del mondo; e della intrinseca (ma al contempo assai concreta) "poliedricità" dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile è agevole rendersi conto attraverso la semplice lettura dell'art. 3, par. 3, del TUE, secondo il quale l'Unione «si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e [per l'appunto] su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente»⁶.

I trattati europei individuano poi quelli che potremmo qualificare come i "tipi di approccio" alla tutela dell'ambiente e lo fanno mediante la fondamentale distinzione tra una politica «nel settore dell'ambiente», contemplata espressamente tra le competenze concorrenti nell'art. 4, par. 2, lett. e), del TFUE e qualificabile come tale in base al perseguimento "diretto" degli obiettivi individuati nel par. 1

⁵ Si fa riferimento, in particolare, a due pronunce notissime: la sentenza 7 febbraio 1985, in causa 240/83, Procureur de la République contro Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBHU), nonché la sentenza 20 settembre 1988, in causa 302/86, Commissione delle Comunità europee contro Regno di Danimarca.

⁶ Cfr., inoltre, il par. 5 dello stesso art. 3 del TUE, l'art. 11 del TFUE, nonché l'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

dell'art. 191 del medesimo Trattato, da un lato, e l'«*integrazione*» delle «*esigenze connesse con la tutela dell'ambiente (...) nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile*»⁷, dall'altro. Si tratta di un “dato costituzionale” di importanza straordinaria, ancorché a tutt'oggi non adeguatamente valorizzato, che delinea le due grandi e ineludibili direttrici strategiche dell'intervento pubblico rivolto alla tutela dell'ambiente, ponendo in evidenza, altresì, la ragione per cui l'espressione “*politica ambientale*” dovrebbe ormai essere sempre correttamente declinata al plurale, secondo due significati distinti: in primo luogo, ovviamente, quello di una “*politica ambientale in senso stretto*”, rivolta a perseguire direttamente finalità “ambientali”; in secondo luogo, ma non per importanza, quello della “*integrazione*” delle esigenze ambientali all'interno di tutte le altre politiche o azioni pubbliche (si pensi, al riguardo, al ruolo davvero determinante che è in grado di assumere il c.d. “*greening*” delle politiche in settori come l'energia, l'agricoltura, l'industria, i trasporti, la ricerca, etc.).

Emerge, dunque, la piena consapevolezza della necessità di due distinte linee di azione pubblica per soddisfare le istanze di tutela dell'ambiente. E ciò che appare di maggior rilievo è il fatto che la seconda segna l'attribuzione a queste istanze di un regime giuridico e di un “rango” assolutamente peculiare, addirittura unico, se solo si considera che, in base all'art. 9 dello stesso TFUE, «*nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni*», l'Unione deve semplicemente «*tenere conto*» di esigenze relative finanche a diritti fondamentali quali quelle «*connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana*». Mediante l'«*integrazione*» imposta dall'art. 11 del TFUE, invece, gli interessi ambientali devono essere “introdotti” all'interno di politiche e di azioni destinate a perseguire obiettivi (e a tutelare

⁷ Così il principio generale oggi contenuto nell'art. 11 del TFUE, significativamente confermato dall'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali.

interessi) diversi e spesso contrapposti a quelli ecologici, con il risultato che la protezione e la cura dell'ambiente assumono la natura non soltanto di un obiettivo di cui limitarsi a «*tenere conto*» – ossia da considerare in modo autonomo, al più, come “limite” esterno da prendere in esplicita considerazione e da rispettare – ma anche e soprattutto di una sorta di “filtro” o, ancor meglio, di una vera e propria “matrice” funzionale a condizionare e conformare i contenuti e gli esiti di tutti i processi di decisione pubblica e dei relativi strumenti di attuazione; con tutte le inevitabili ripercussioni che da ciò dovrebbero discendere in termini di razionale configurazione degli apparati istituzionali e dei loro assetti organizzativi, nonché di conformazione dei processi decisionali in cui questi sono coinvolti.

Ancora, i trattati europei non contengono vacue – quanto giuridicamente inefficaci – proclamazioni di un diritto soggettivo individuale o collettivo genericamente riferito all'ambiente e alla sua tutela; ed è estremamente significativo, al riguardo, che proprio in sede di redazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione – all'art. 37, intitolato alla «*Tutela dell'ambiente*» – si sia avvertito il bisogno di confermare che quest'ultima non può prescindere da un “*approccio per politiche*” – ossia, in sintesi estrema, da un approccio che richiede la indispensabile mediazione della legislazione e dell'amministrazione prima di consegnare gli interessi meritevoli di tutela nelle mani dei giudici – limitandosi a ribadire quanto già ricavabile dalle disposizioni generali dei trattati che si sono sopra richiamate: «*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*».

Il “diritto costituzionale europeo” in materia di tutela ambientale, del tutto opportunamente, non conosce neppure una definizione normativa di ambiente. La “*politica ambientale in senso stretto*” dell'Unione è definita mediante l'indicazione – al par. 1 dell'art. 191 del TFUE – dei quattro “*obiettivi*” che essa direttamente «*contribuisce a perseguire*», nell'ambito dei quali è senz'altro possibile ricondurre

tutti i settori di legislazione e i profili comunemente ascritti all'area del diritto dell'ambiente: la «*salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente*»; la «*protezione della salute umana*»; l'«*utilizzo accorto e razionale delle risorse naturali*»; la «*promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici*».

Rispetto agli obiettivi, ben maggiore rilievo ed efficacia giuridica assumono senz'altro i “*principi*” e i “*parametri*” della politica ambientale dell'Unione, rispettivamente elencati nei parr. 2 e 3 del medesimo art. 191 del TFUE. Il tema del significato, della portata e delle implicazioni concrete di queste disposizioni costituzionali è fin troppo complesso e articolato perché possa pretendersi di fornirne anche solo una rapida sintesi in questa sede; del resto si tratta di un tema ampiamente studiato e dibattuto, sul quale anche il sottoscritto ha più volte avuto occasione di esporre i frutti delle proprie ricerche. Nel contesto degli spunti di riflessione che qui intendo proporre, mi pare sufficiente sottolineare che tanto i *principi* del par. 2 quanto i *parametri* del par. 3 costituiscono a tutti gli effetti norme giuridiche sovraordinate in grado di condizionare la validità di tutti gli atti e le misure di politica ambientale dell'Unione e che si tratta – pur con le necessarie specificazioni e integrazioni normative e giurisprudenziali – di un diritto particolarmente evoluto, capace di dare copertura a tutti i profili della tutela ambientale (dai più tradizionali ai più innovativi) e, al tempo stesso, idoneo ad esprimerne tutte le peculiarità.

Solo per richiamare qualche esempio, sul versante dei “*principi*”, si pensi al *principio di precauzione* e alla sua attitudine a imporre che la politica ambientale venga rivolta non soltanto alla prevenzione dei danni all'ambiente riconducibili con certezza a determinate attività, ma anche al governo dei rischi individuati che risultino purtuttavia connotati da incertezza scientifica e, dunque, al governo dinamico di tali situazioni di incertezza, combinando in un unico processo decisionale “permanente” valutazioni tecnico-scientifiche (quali quelle sul rischio incerto) e valutazioni prettamente politiche (quali quelle sul grado di

accettabilità di tale rischio da parte delle collettività esposte)⁸; oppure si pensi al principio “*chi inquina paga*” e alla sua attitudine a trasformare in norma giuridica conformativa di tutte le misure di politica ambientale quel “precetto di ottimizzazione” che da sempre gli economisti indicano nell’esigenza di eliminare le esternalità ambientali attraverso strumenti e misure che riconducano all’inquinatore o all’utilizzatore di una risorsa i costi dei comportamenti, delle attività e delle politiche che impattano sull’ambiente, costituendo in tal modo il fondamento giuridico di tutti gli strumenti di politica ambientale (strumenti di c.d. “*command and control*”, strumenti economici e strumenti risarcitori) volti a realizzare la c.d. “*internalizzazione*” dei costi ambientali⁹.

Sul versante dei “*parametri*”, invece, il par. 3 dell’art. 191 rende esplicita la necessità che la politica ambientale dell’Unione sia sempre fondata sui «*dati scientifici e tecnici disponibili*», sulla considerazione delle «*condizioni dell’ambiente nelle varie regioni dell’Unione*», su una analisi preventiva costi/benefici, ossia «*dei vantaggi e degli oneri che possono derivare dall’azione o dall’assenza di azione*»¹⁰. Si tratta, a tutta evidenza, di norme che, vincolando prima di tutto la produzione normativa delle istituzioni sovranazionali, hanno l’effetto di rendere la politica ambientale dell’Unione tutt’altro che episodica, astratta, settoriale, emergenziale,

⁸ In proposito, non si può che rinviare alla tuttora attualissima Comunicazione della Commissione europea sul principio di precauzione del 2 febbraio 2000 – COM (2000) 1 *final*, nella quale vengono forniti alcuni orientamenti essenziali – in buona parte confermati e sviluppati nella specifica Risoluzione approvata dal Consiglio europeo di Nizza il 9 dicembre 2000 e ampiamente fatti propri anche a livello giurisprudenziale – circa gli strumenti e le modalità per una corretta applicazione del principio di precauzione nei casi di adozione di decisioni pubbliche collegate alla limitazione e alla gestione dei rischi caratterizzati da incertezza scientifica. Si veda, inoltre, volendo, il mio *Principio di precauzione e produzione pubblica del diritto. La funzione normativa di fronte alle sfide del “governo” dell’incertezza scientifica*, in G. GUERRA, A. MURATORIO, E. PARIOTTI, M. PICCINI, D. RUGGIU (a cura di), *Forme di responsabilità, regolazione e nanotecnologie*, Bologna, 2011, pp. 121-158, e *ivi* l’ampia bibliografia citata.

⁹ Anche in questo caso sia consentito il riferimento al mio, *Principi costituzionali per la tutela dell’ambiente*, cit., pp. 117-149, e all’ampia bibliografia *ivi* citata.

¹⁰ Nella stessa logica, si consideri anche il par. 3 dell’art. 114 del TFUE, laddove si stabilisce che – nelle proposte in tema di misure di armonizzazione in materia, tra l’altro, di protezione dell’ambiente – la Commissione «*si basa su un livello di protezione elevato, tenuto conto, in particolare, degli eventuali nuovi sviluppi fondati su riscontri scientifici*».

contingente, emotiva o semplicemente ideologica, a differenza di quanto, invece, siamo abituati troppo spesso a vedere alle nostre latitudini.

I trattati europei, infine, delineano un modello di ripartizione delle competenze ambientali tra livello sovranazionale e Stati membri decisamente “virtuoso” e “incentivante”, soprattutto perché, pur all’interno di un sistema chiaro e razionale di distribuzione dei compiti funzionale a ridurre la conflittualità, è utilizzata una spiccata dose di flessibilità all’evidente scopo di mantenere alto il tasso di “*corresponsabilità*” di tutti i livelli territoriali di governo sia nella elaborazione che nell’attuazione delle politiche ambientali.

Il tema fuoriesce evidentemente dal campo di intervento di cui oggi siamo chiamati a occuparci, ossia di una revisione costituzionale che voglia limitarsi ad ascrivere la tutela degli interessi ambientali tra i principi fondamentali della nostra Costituzione, senza incidere in alcun modo sul riparto di competenze tra gli enti della Repubblica come disegnato dall’art. 117, secondo comma, lett. s), e dall’art. 118 Cost., nell’interpretazione ormai decisamente consolidata che ne ha progressivamente fornito il Giudice delle leggi.

Ciò nondimeno, mi pare comunque utile – quanto meno “a futura memoria” – ricapitolare in estrema sintesi quali siano gli elementi fondamentali su cui il diritto dei trattati europei costruisce il sistema di distribuzione delle competenze tra livello sovranazionale e livello degli Stati membri. Tale sistema europeo, come è noto, è fondato innanzitutto sul riconoscimento all’Unione di una competenza “concorrente” (altrimenti detta “mista”) rispetto a quelle degli Stati membri nel settore dell’ambiente¹¹. Su questa concorrenza di competenza si innestano poi, da un lato, il principio di sussidiarietà (oggi formulato quale principio generale nell’art. 5 del TUE, ma non a caso comparso per la prima volta con l’Atto Unico Europeo del 1986 all’interno dell’art. 130R del Trattato CEE proprio nel settore ambientale), il quale, assieme al protocollo sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, individua le

condizioni e i limiti dell'intervento dell'Unione; dall'altro, la c.d. "*clausola di salvaguardia*" contenuta nell'art. 193 del TFUE (già art. 130T del Trattato CEE), che consente agli Stati di adottare o mantenere provvedimenti per una tutela ambientale più rigorosa di quella stabilita al livello europeo. Tanto il principio di sussidiarietà (integrato dal richiamato protocollo relativo alla sua applicazione) quanto la "clausola di salvaguardia" si applicano a ciascun atto di esercizio in concreto della competenza concorrente in materia di tutela dell'ambiente, rispettivamente, dell'Unione e degli Stati membri, rendendo possibile l'innescarsi di un circuito estremamente virtuoso in cui le politiche ambientali dell'Unione possono trarre origine da politiche degli Stati membri e, a loro volta, costituire la matrice per l'elaborazione di ulteriori misure da parte di questi ultimi, evitando così l'attribuzione all'Unione di ruoli "monopolistici" che facilmente determinerebbero la totale "deresponsabilizzazione" degli Stati o, al più, la loro riduzione a meri "attuatori-esecutori" di politiche altrui¹², come invece accade nel nostro ordinamento interno a proposito del ruolo affidato alle Regioni.

2.2. – Il metodo di elaborazione e di attuazione delle politiche ambientali

La seconda "colonna portante", che costituisce l'autentico punto di forza delle politiche ambientali a livello europeo è riferibile, come accennato, al "*metodo di elaborazione e di attuazione*" di queste politiche e, più in generale, al particolare scrupolo con cui risultano costruiti i processi decisionali al fine di renderli pienamente adeguati alle specificità della materia ambientale.

Non che manchino importanti punti di riferimento, a tale riguardo, nell'ambito della disciplina "costituzionale" contenuta nei trattati. Si pensi, ad esempio, ai già richiamati "parametri" della politica ambientale di cui all'art. 191, par. 3, del TFUE e all'art. 114 del TFUE, nei quali si fa esplicito riferimento,

¹¹ Si tratta dell'esplicita attribuzione di cui al già evocato art. 4, par. 2, lett. e), del TFUE.

¹² Analogamente, al riguardo, si veda anche la disciplina del rapporto tra misure di armonizzazione adottate dall'Unione e competenze ambientali degli Stati membri contenuta nei parr. da 4 a 7 dell'art. 114 del TFUE.

rispettivamente, all'indispensabile fondamento tecnico-scientifico delle politiche ambientali e ai riscontri scientifici che debbono fondare sia le misure di armonizzazione in campo ambientale, sia lo speciale procedimento per le deroghe da parte degli Stati membri. Ma si pensi, soprattutto, alla disciplina dell'art. 192, par. 3, del TFUE, che realizza oggi la significativa "costituzionalizzazione" al livello del diritto dei trattati del rilevantisimo strumento strategico dei "programmi generali d'azione ambientale", ai quali è espressamente affidata la fissazione degli «obiettivi prioritari da raggiungere» e che, in base alla menzionata previsione, debbono essere adottati mediante deliberazioni approvate secondo la procedura legislativa ordinaria (previa consultazione del Comitato economico sociale e del Comitato delle Regioni); uno strumento, quello dei "programmi generali d'azione", che, come è noto, svolge una funzione indispensabile per la definizione delle politiche ambientali di livello sovranazionale fin dalle origini, ovvero da quando – a partire dal primo programma d'azione del 1973 – non assumeva la natura di "atto comunitario", bensì di "atto intergovernativo" (in quanto approvato nella forma di una risoluzione dei Capi di Stato e di Governo), e che oggi risulta caratterizzato da almeno due peculiarità che appaiono ormai consolidate: il fatto di avere un arco temporale di efficacia che oltrepassa significativamente la durata del mandato degli organi elettivi e il fatto di presupporre sempre la pubblicazione di una relazione contenente la verifica del raggiungimento o meno degli obiettivi e dei risultati prefigurati nel programma d'azione precedente¹³.

In ogni caso, anche a prescindere dai dati normativi appena richiamati, non si può fare a meno di constatare come siano soprattutto il piano dell'esperienza ormai ultraquarantennale e quello della prassi seguita in concreto dalle istituzioni europee che più facilmente consentono di apprezzare, particolarmente sotto il

¹³ Cfr., da ultimo, la *Relazione* della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, recante la *Valutazione del 7° programma di azione in materia di ambiente*, pubblicata il 15 maggio 2019 – COM (2019) 233 final.

profilo del “metodo”, la solidità strutturale dei processi decisionali nei quali si elaborano e si implementano le politiche ambientali al livello sovranazionale e che, proprio per tale ragione, rendono possibile l’iscrizione di qualunque iniziativa, provvedimento, misura o precetto normativo in materia di tutela dell’ambiente all’interno di quella che è propriamente definibile, per l’appunto, come una “politica” quanto a visione strategica, approfondimento istruttorio, conoscenze acquisite e programmate nel loro continuo aggiornamento, coinvolgimento e partecipazione di tutte le istituzioni e i soggetti potenzialmente interessati, tempi di adozione della decisione e tempi (con i relativi strumenti) per la verifica dei suoi effetti e dei risultati conseguiti.

È così che in Europa – contrariamente a quanto accade in Italia – gli obiettivi di tutela dell’ambiente (o, meglio, come si è visto, di “sviluppo sostenibile”) sono perseguiti mediante la definizione e l’attuazione di vere e proprie “politiche” di lungo periodo, all’interno delle quali i precetti normativi giuridicamente vincolanti sono soltanto uno dei possibili esiti di processi decisionali lunghi e complessi, caratterizzati da un’amplessima varietà di atti e documenti preparatori aventi carattere di programmazione strategica o anche di semplice riflessione o istruzione/informazione quali piani o quadri di azione strategica, libri verdi, libri bianchi, comunicazioni e raccomandazioni. Ed è soprattutto attraverso la produzione di tali atti e documenti – pur non giuridicamente vincolanti – che vengono elaborati e progressivamente si definiscono i contenuti delle politiche ambientali dell’Unione, in un processo decisionale a carattere “permanente” nel quale nessuna scelta – giusta o sbagliata che sia nel merito – potrà mai risultare episodica o estemporanea e rimanere priva di una verifica ponderata e strutturata circa la sua implementazione e la sua efficacia rispetto agli obiettivi in funzione dei quali era stata assunta.

3. – Una possibile ipotesi di revisione dell’art. 9 della Costituzione a partire dai disegni di legge costituzionale in esame

Tenendo presenti i dati che si sono fin qui illustrati con riferimento sia al diritto costituzionale di matrice giurisprudenziale che può essere considerato attualmente vigente, sia al modello “costituzionale” europeo di tutela dell’ambiente, è ora possibile provare a individuare alcune possibili risposte ai due quesiti formulati in premessa, ovviamente alla luce dei disegni di legge costituzionale sottoposti all’esame di questa Ecc.ma Commissione e provando, altresì, a offrire qualche suggerimento di formulazione alternativa.

3.1. – La “positivizzazione” e il “consolidamento” del diritto costituzionale giurisprudenziale vigente

Tutti i disegni di legge costituzionale in esame si propongono – pur con diverso grado di intensità e di analiticità – l’intento di consolidare nel testo della Carta costituzionale, attraverso la revisione dell’art. 9, gli approdi cui è ormai pervenuto stabilmente il Giudice delle leggi, conferendo esplicita rilevanza costituzionale alla tutela dell’ambiente all’interno delle previsioni che stabiliscono i “principi fondamentali” del nostro ordinamento repubblicano e, in particolare, iscrivendo tale obiettivo – in termini assolutamente condivisibili – nella logica del “*compito comune*” intestato a tutti gli enti e le istituzioni della Repubblica che è già propria della disposizione costituzionale oggetto della revisione¹⁴.

Tra le diverse formulazioni proposte, tuttavia, emerge una significativa e fondamentale differenza tra quelle che si mostrano decisamente orientate a qualificare la tutela dell’ambiente e degli ecosistemi come “*diritto fondamentale della persona e della collettività*” e quelle che ne mantengono una qualificazione oggettiva quale “*valore costituzionale*”, ossia quale oggetto di “politiche pubbliche” al pari degli altri interessi pubblici attualmente contemplati nell’art. 9 (ovvero la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione e la promozione

della cultura e della ricerca scientifica e tecnologica).

Sul punto, l'opinione del sottoscritto – con la migliore dottrina – è da sempre radicalmente orientata a favore della seconda opzione, in quanto qualunque tentativo di affermare il riconoscimento di un diritto soggettivo fondamentale “*all'ambiente*” o “*agli ecosistemi*” o anche “*all'equilibrio ecologico degli ecosistemi*” si rivelerebbe poco più che una formula di stile, del tutto atecnica dal punto di vista giuridico, anzi sicuramente scorretta in un testo normativo e comunque assai poco efficace sul piano delle effettive garanzie di tutela ambientale. Non è affatto un caso, al riguardo, che il nostro Giudice costituzionale abbia qualificato la salvaguardia dell'ambiente come «*diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività*» in una sola, isolata e assai risalente, occasione (sent. n. 210/1987) mai più confermata; e, analogamente, non è affatto un caso che al livello europeo – come si è posto in evidenza più sopra – tale qualificazione non sia mai stata prospettata e non compaia neppure nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, laddove l'art. 37 si preoccupa piuttosto di ribadire il principio di integrazione e quello dello sviluppo sostenibile, secondo un approccio “per politiche” e non “per situazioni giuridiche soggettive”.

Se si prende atto che l'ambiente – soprattutto se considerato come oggetto giuridicamente rilevante – non è un oggetto predefinito o predefinibile in astratto, bensì un oggetto affatto particolare, complesso, variegato, a molteplici dimensioni e frutto, esso stesso, di delicate operazioni di combinazione e ponderazione tra fattori ed elementi assai diversificati, dunque che la sua tutela, in quanto propriamente riferibile alla tutela degli ecosistemi, non può che essere la tutela dei molteplici, diversi e mutevoli equilibri riferibili a ciascuno di essi, la più immediata conclusione è che l'interesse alla tutela ambientale non è suscettibile di essere giuridicamente qualificato in termini di diritto soggettivo o di bene giuridico propriamente inteso. La configurazione di un “diritto

¹⁴ Per una sintesi, al riguardo, si consenta il rinvio al mio *Art. 9*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. I, Milano, Wolters Kluwer-UTET

fondamentale all'ambiente" da riconoscere all'individuo o di un interesse diffuso alla tutela ambientale imputabile a una collettività non è giuridicamente possibile e non è tecnicamente uno strumento di tutela adeguato alle peculiarità dell'oggetto. Quale sarebbe, in sostanza, l'oggetto della pretesa giuridicamente azionabile da parte del titolare di questo diritto? A quali "ambienti" o a quale "equilibrio ecologico" dei molteplici "ecosistemi" si potrebbe ritenere che il soggetto abbia propriamente "diritto"?

Tutto ciò non significa che la tutela ambientale non si configuri ormai come vera e propria "precondizione" per la garanzia dei diritti dell'individuo e degli interessi della collettività, ovvero che non possano configurarsi veri e propri diritti soggettivi (o interessi giuridicamente rilevanti) parziali e riferibili, di volta in volta, a singoli aspetti dell'azione pubblica di tutela dell'ambiente. Si può pensare, in proposito, ai diritti connessi con le esigenze di informazione ambientale, al diritto di partecipazione ai processi decisionali o al diritto all'ambiente salubre, ossia a un ambiente che assicuri le condizioni minime di tollerabilità per la salute umana. Ciò che tecnicamente non è possibile, però, è configurare un diritto soggettivo all'ambiente o all'equilibrio ecologico degli ecosistemi in quanto tali. Per quanto la formula possa affascinare, un "*diritto all'ambiente*" non è giuridicamente concepibile e, qualora vi si faccia improprio riferimento, occorre essere consapevoli che si tratta di una configurazione del tutto atecnica¹⁵ e, come tale, priva di efficacia giuridica immediata.

Le medesime premesse sulle caratteristiche intrinseche dell'ambiente come oggetto di tutela giuridica rendono pienamente ragione del punto di approdo cui da tempo sono giunte tanto la dottrina quanto la giurisprudenza costituzionale: la tutela dell'ambiente, come tutela degli ecosistemi, non può che assumere i connotati propri di un "*valore costituzionale*" in senso tecnico, qualificazione che risulta perfettamente in sintonia con l'impossibilità di fornire una definizione

Giuridica, 2006, spec. p. 232.

esaustiva e aprioristica dell'oggetto della tutela¹⁶. Dunque, la tutela dell'ambiente non come diritto o interesse complesso soggettivamente imputabile e rivolto a un bene giuridico oggettivamente definibile, bensì come “*valore costituzionale*”, ossia interesse o esigenza non predefinibile *a priori*, ma di volta in volta da individuare nei suoi contenuti solo in concreto (alla stregua di quanto avviene, ad esempio, per la democrazia, il pluralismo, l'eguaglianza). Tutti i valori costituzionali, come tali, non hanno una definizione aprioristica, ma conoscono unicamente definizioni – o forse, meglio, “realizzazioni” – soltanto in concreto. Da ciò discende un dato difficilmente controvertibile che accomuna tutti i valori costituzionali e che rimanda coerentemente a quell'approccio “*per politiche*” che caratterizza l'ordinamento dell'Unione europea: il riconoscimento del ruolo prioritario dei poteri pubblici e, in particolare, dei legislatori, ai quali per primi sono affidate le scelte fondamentali per la concreta realizzazione del valore. Dunque, nel caso dell'ambiente, non solo l'individuazione in concreto degli equilibri ecologici da assicurare, ma soprattutto la definizione delle politiche, delle azioni e degli strumenti per mantenere o perseguire tali equilibri.

In conclusione, nell'ottica di un intervento di revisione costituzionale che miri a “positivizzare” quanto già risulta consolidato nelle elaborazioni dottrinali e giurisprudenziali in relazione alla rilevanza costituzionale dell'interesse pubblico alla tutela dell'ambiente, al tempo stesso esplicitando tutti gli essenziali elementi di “prospettiva” che il diritto europeo e l'evoluzione ordinamentale ci hanno ormai consegnato, mi parrebbe possibile suggerire una integrazione dell'art. 9 della Costituzione che potrebbe consistere nell'aggiunta di un terzo comma così formulato:

«La Repubblica tutela l'ambiente, la biodiversità e la funzionalità degli ecosistemi come valori fondamentali dell'ordinamento costituzionale, in

¹⁵ Così la migliore dottrina in materia (cfr., ad es., S. GRASSI, *Ambiente e diritti del cittadino*, in *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, Padova, CEDAM, 1998, 1083 ss.).

¹⁶ Così, ad es., G. MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in *Studi in onore di Alberto Predieri*, Milano, Giuffrè, 1996, 1133 ss.

quanto precondizioni essenziali per la garanzia dei diritti dell'individuo e degli interessi della collettività, nella relazione dinamica tra generazioni presenti e future e assicurando lo sviluppo sostenibile».

Una formulazione così costruita avrebbe i seguenti pregi:

- renderebbe esplicito che gli interessi ambientali non si rivolgono soltanto alla tutela dell'ambiente genericamente intesa ma anche, più specificamente, alla tutela della biodiversità e alla tutela della funzionalità degli ecosistemi, con ciò recependo gli approdi più recenti delle politiche ambientali rivolti a considerare e valorizzare i “servizi” che ciascun ecosistema è in grado di fornire non soltanto all'uomo in quanto tale;
- sancirebbe la qualificazione giuridica oggettiva della tutela degli interessi ambientali come valori costituzionali fondamentali, intestando tale tutela come “*compito comune e trasversale*” di tutte le istituzioni della Repubblica e fondando in tal modo l'approccio “*per politiche e azioni pubbliche*”;
- chiarirebbe che i suddetti valori fondamentali non sono “neutri” rispetto al tema delle posizioni soggettive, ma costituiscono altrettante “*precondizioni essenziali*” per la garanzia dei diritti individuali e degli interessi della collettività;
- renderebbe esplicita la necessaria considerazione della tematica della c.d. “*equità intergenerazionale*”, evitando di riconoscere problematiche situazioni soggettive in capo alle generazioni future ma, al tempo stesso, dando riconoscimento alla innegabile relazione dinamica che sulle questioni ambientali inevitabilmente si crea tra le scelte dell'oggi e le ricadute che queste hanno sui posteri;
- accoglierebbe la corretta prospettiva del principio dello sviluppo sostenibile, scongiurando il rischio di gerarchie astratte e aprioristiche tra valori costituzionali e, in particolare, in linea con la giurisprudenza costituzionale, la “tirannia” degli interessi ambientali sugli altri interessi costituzionalmente rilevanti.

3.2. – L’“arricchimento” ulteriore del testo costituzionale e i possibili parametri di validità delle politiche e azioni ambientali

Rispetto ai relevantissimi obiettivi che già sarebbero conseguibili con la semplice aggiunta del comma suggerito, in risposta al secondo quesito indicato in premessa, è senz’altro possibile e più che opportuno, a mio parere, collocarsi anche in una prospettiva che miri ad “arricchire” il diritto costituzionale dell’ambiente, soprattutto nell’ottica di imporre, *in primis* ai legislatori e alle amministrazioni pubbliche, alcuni indispensabili parametri di validità – tanto di contenuto, quanto di metodo – per le scelte politiche e amministrative che essi sono chiamati a compiere.

Alcuni tra i disegni di legge costituzionale in esame e, in particolare, i nn. 83 e 212, vanno decisamente in questa direzione, mutuando dal diritto europeo l’enunciazione di alcuni principi cui dovrebbe sempre conformarsi la tutela ambientale (precauzione, azione preventiva, correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all’ambiente).

È mia opinione che la direzione sia sicuramente da condividere, ma che la mera enunciazione secca dei tre richiamati principi, senza alcuna specificazione, si riveli poco utile e, comunque, non consenta di realizzare tutte le potenzialità che un simile intervento di revisione potrebbe avere.

Abbiamo bisogno, in realtà, di cogliere tutte le opportunità che l’esperienza ultratrentennale del modello europeo ci offre e, più specificamente, da un lato, di recepire e affermare formalmente il “*principio di integrazione*” delle esigenze di tutela dell’ambiente in tutte le politiche e azioni pubbliche, in modo tale da sancire definitivamente sul piano istituzionale gli effetti della ontologica “trasversalità” degli interessi ambientali, dall’altro, di fornire agli apparati pubblici elementi certi e circostanziati in grado di orientare e vincolare sul piano della validità – tanto nei contenuti, quanto nel metodo – le scelte di politica e azione ambientale.

A questi fini mi permetterei di suggerire l'introduzione nell'art. 9 Cost. di due ulteriori commi, che potrebbero essere così formulati:

«Le esigenze della tutela dell'ambiente, della biodiversità e della funzionalità degli ecosistemi sono integrate nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche e azioni pubbliche degli enti della Repubblica, mediante appositi strumenti organizzativi e procedurali.

Gli obiettivi, i principi e i parametri delle politiche ambientali sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto del diritto dell'Unione europea e degli obblighi internazionali. Tale legge assicura, altresì, che le politiche ambientali siano fondate su appositi strumenti di programmazione strategica e sul metodo della partecipazione pubblica, nonché realizzate mediante adeguati procedimenti di produzione normativa.».

La prima proposizione normativa consentirebbe di configurare un autentico “punto di svolta”, traendo tutte le più rilevanti implicazioni della formale iscrizione della tutela ambientale all'interno della tavola dei “valori costituzionali” mediante l'imposizione a tutte le istituzioni della Repubblica dell'obbligo di realizzare il c.d. “greening” di tutte le politiche e azioni pubbliche, rendendosi consapevoli della necessità, a tal fine, di procedere a quelle riforme radicali degli apparati organizzativi e dei processi decisionali che costituiscono la “precondizione” indispensabile affinché la conformazione delle politiche e azioni pubbliche alle esigenze di tutela ambientale possa davvero assumere i tratti della effettività e della continuità/stabilità.

Il comma successivo, invece, varrebbe a soddisfare l'altra esigenza, anch'essa parimenti fondamentale e qualificante, ossia quella di individuare – con il necessario livello di dettaglio – i principi e i vincoli (di contenuto e di metodo) da imporre alle scelte politiche e amministrative *in subiecta materia*, senza intaccare la necessaria “essenzialità” del testo costituzionale nella sua parte dedicata ai principi fondamentali e, perciò, affidando a una “legge rinforzata” – come tale

in grado di imporsi come parametro di validità anche alla legislazione ordinaria e che, ai medesimi fini, potrebbe eventualmente consistere finanche in una “legge costituzionale” da approvarsi nelle forme dell’art. 138 Cost. – il compito di stabilire una disciplina organica degli obiettivi, dei principi e dei parametri delle politiche ambientali, nonché degli specifici strumenti metodologici che si rendono necessari, in forza della loro particolare idoneità *ratione materiae*, per la elaborazione e la realizzazione in concreto di tali politiche, quali la programmazione strategica, la partecipazione pubblica estesa a tutti i soggetti potenzialmente interessati (indipendentemente dalla loro qualificazione giuridica in termini formali) e la disciplina di procedimenti di produzione normativa *ad hoc*, ossia che risultino specificamente adeguati alle esigenze e ai caratteri del tutto peculiari della normazione in campo ambientale.

La “legge rinforzata” attuativa della previsione costituzionale qui suggerita incontrerebbe naturalmente i limiti derivanti dallo stesso art. 9 Cost., ma anche – come opportunamente esplicitato nel testo – i limiti derivanti dall’esigenza di “rispettare” il (e non di “conformarsi” al) diritto dell’Unione europea e (a)gli obblighi internazionali, analogamente a quanto già prevede l’art. 117, primo comma, Cost. per gli atti di legislazione ordinaria dello Stato e delle Regioni, al precipuo scopo di assicurare quella “conformità minima” ai vincoli giuridici imposti al livello sovranazionale e internazionale che non impedisce all’ordinamento italiano di andare “oltre” e di farsi promotore di ulteriori sviluppi.

3.3. – Il rispetto degli animali come possibile ulteriore contenuto dell’art. 9 Cost.

Qualche considerazione, infine, ancorché solo per cenni, deve essere rivolta anche all’ulteriore contenuto che due dei disegni di legge costituzionale in esame (i nn. 83 e 212) si propongono di introdurre all’interno dell’art. 9 Cost., facendo esplicito riferimento al “rispetto degli animali”. La prima proposta si limiterebbe ad

aggiungere all'elencazione degli obiettivi di tutela ambientale, dopo la protezione della biodiversità, anche la "promozione" del rispetto degli animali; la seconda proposta, in termini ben più circostanziati, prospetterebbe l'introduzione, a chiusura dell'art. 9 Cost., di un autonomo comma appositamente dedicato, che affiderebbe alla Repubblica il compito di «*riconosce[re] gli animali come esseri senzienti*», nonché di «*promuover[ne] e garantir[ne] il rispetto a un'esistenza compatibile con le loro caratteristiche etologiche*», completando l'intervento anche con una correlata modifica dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., che contemplerebbe l'attribuzione al legislatore statale della competenza esclusiva anche nella materia della "tutela degli animali" in aggiunta a quella nella materia della "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema".

Premetto che l'opzione fatta propria dal d.d.l. cost. n. 212, fatta salva solo qualche perplessità in ordine alla "garanzia di esistenza" degli animali e alla modifica dell'art. 117 Cost. di cui darò conto di seguito, mi pare senz'altro da condividere sotto molteplici punti di vista e per almeno le seguenti, principali, ragioni:

- perché, mediante la formulazione di una proposizione normativa autonoma rispetto a quelle sulla rilevanza costituzionale dell'ambiente, riconosce che gli interessi legati alla c.d. "questione animale" e ai rapporti tra genere umano e animali non sono, come tali, interamente riconducibili nell'alveo della tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, in quanto gli animali non debbono assumere rilievo esclusivamente come "fauna" o come fattori della "biodiversità";
- perché rende esplicito che gli animali sono, prima di tutto, "esseri senzienti", con ciò imponendo definitivamente l'abbandono delle tradizionali e non più adeguate prospettive dell'animale come mero "bene giuridico" ovvero "oggetto di diritti";
- perché la formulazione prospettata si conforma alle più avanzate acquisizioni giuridiche e scientifiche, evitando, al tempo stesso, sia di

cadere negli eccessi della configurazione di diritti soggettivi o addirittura nell'utilizzo improprio del concetto di "dignità" in capo agli animali, sia di imporre rigide limitazioni di campo sul modello di quanto previsto dall'art. 13 del TFUE, il quale, com'è noto, stabilisce che «*Nella formulazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione nei settori dell'agricoltura, della pesca, dei trasporti, del mercato interno, della ricerca e sviluppo tecnologico e dello spazio, l'Unione e gli Stati membri tengono pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti, rispettando nel contempo le disposizioni legislative o amministrative e le consuetudini degli Stati membri per quanto riguarda, in particolare, i riti religiosi, le tradizioni culturali e il patrimonio regionale*».

Ciò nondimeno, come accennato, mi parrebbe opportuno evitare qualunque riferimento a una garanzia delle "condizioni di esistenza" degli animali, dalla quale potrebbero desumersi impedimenti o divieti assoluti e costituzionalmente fondati in materia di ricerca scientifica, in materia di caccia e pesca, in materia di agricoltura e allevamento, ovvero, addirittura, nella stessa materia della tutela degli ecosistemi (si pensi, al riguardo, alle complesse questioni legate ai c.d. "abbattimenti selettivi" della fauna selvatica). Parimenti, in relazione al tema delle competenze legislative, riterrei certamente poco opportuna la prospettata modifica dell'art. 117, secondo comma, Cost., la quale finirebbe per irrigidire eccessivamente il sistema di riparto della potestà legislativa, escludendo una competenza regionale che fino ad oggi si è rivelata assai feconda in tema di protezione e rispetto degli animali, ma senza aggiungere granché alle attuali competenze riconosciute al legislatore statale; basti considerare che a quest'ultimo, già oggi, sulla base della consolidata giurisprudenza costituzionale, non manca certo un'ampia serie di titoli di competenza per adottare le normative più adeguate a dare attuazione al principio costituzionale che si vorrebbe introdurre (si pensi, *in primis*, alla potestà legislativa concorrente in materia di "tutela della salute", alla quale il Giudice delle leggi ha pacificamente

ricondotto il settore dell'assistenza e della polizia veterinaria)¹⁷.

Per queste ragioni, al fine di arricchire il catalogo dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale con il principio autonomo del rispetto degli animali, riterrei auspicabile e senz'altro preferibile l'introduzione di un solo comma finale nell'art. 9 Cost., con la seguente riformulazione rispetto al d.d.l. cost. n. 212:

«La Repubblica riconosce gli animali come esseri senzienti e ne promuove e garantisce il rispetto in termini compatibili con le loro caratteristiche etologiche.»

4. – Riepilogo delle ipotesi di formulazione normativa suggerite

In conclusione, al solo scopo di agevolare i lavori di questa Ecc.ma Commissione, si riepiloga di seguito il testo del d.d.l. cost. che scaturirebbe dalle ipotesi qui suggerite:

Articolo 1

1. All'articolo 9 della Costituzione, dopo il secondo comma, sono aggiunti i seguenti:

«La Repubblica tutela l'ambiente, la biodiversità e la funzionalità degli ecosistemi come valori fondamentali dell'ordinamento costituzionale, in quanto precondizioni essenziali per la garanzia dei diritti dell'individuo e degli interessi della collettività, nella relazione dinamica tra generazioni presenti e future e assicurando lo sviluppo sostenibile.

Le esigenze della tutela dell'ambiente, della biodiversità e della funzionalità degli ecosistemi sono integrate nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche e azioni pubbliche degli enti della Repubblica, mediante appositi strumenti organizzativi e procedurali.

Gli obiettivi, i principi e i parametri delle politiche ambientali sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto del diritto dell'Unione europea e degli obblighi internazionali. Tale legge assicura, altresì, che le politiche ambientali siano fondate su appositi strumenti di programmazione strategica e sul metodo della

¹⁷ Si veda, da ultimo, la sent. n. 277/2019 e *ivi* i precedenti richiamati.

partecipazione pubblica, nonché realizzate mediante adeguati procedimenti di produzione normativa.

La Repubblica riconosce gli animali come esseri senzienti e ne promuove e garantisce il rispetto in termini compatibili con le loro caratteristiche etologiche.».

Rimango a disposizione per ogni chiarimento o approfondimento che dovesse rendersi necessario e, ringraziando dell'invito, rivolgo all'Ecc.ma Commissione i miei migliori auguri di buon lavoro.

Roma, 16 gennaio 2020

Prof. Avv. Marcello Cecchetti

A handwritten signature in black ink, reading "Marcello Cecchetti", enclosed in a thin black rectangular border.