

L'ambiente in costituzione. Primi appunti

di Gianfranco Amendola

Già ci siamo occupati¹ delle vicende connesse con l'iter parlamentare di alcuni disegni di legge costituzionale finalizzati all'inserimento del diritto all'ambiente in Costituzione, dando conto, in quella sede, sia della elaborazione operata dalla Corte costituzionale basandosi sulla tutela del paesaggio (art. 9) sia della problematica relativa alle modifiche da introdurre, non limitate al solo art. 9.

Oggi, questo iter si è finalmente concluso con una votazione praticamente unanime che ha apportato alcune rilevanti modifiche all'art. 9 ed all'art. 41 della Costituzione.

Senza ripetere quanto già abbiamo scritto, sembra, a questo punto, opportuno evidenziare «a caldo», molto sinteticamente, alcuni aspetti relativi alla portata di queste modifiche non solo dal punto di vista letterale ma soprattutto con riferimento alle conseguenze, anche immediate, che esse comportano, comporteranno o potrebbero comportare, riservandoci una riflessione più approfondita in un secondo momento.

Iniziamo, allora, ad esaminare la portata letterale di queste modifiche (evidenziate con lettere maiuscole), riportando il testo degli artt. 9 e 41 della Costituzione prima e dopo, aggiungendo, tuttavia, anche l'art. 32, che, se pure non è stato modificato, è certamente di fondamentale importanza per valutare il quadro complessivo oggi vigente in tema di tutela dell'ambiente; tanto è vero che la Corte costituzionale, già da tempo, aveva anticipato questa modifica proprio leggendo insieme l'art. 9 e l'art. 32².

LA COSTITUZIONE prima	LA COSTITUZIONE oggi
<p>Art. 9 <i>La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica, Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione,</i></p>	<p>Art. 9 <i>La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica, Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.</i></p>
<p>Art. 32. <i>La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti. Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana.</i></p>	<p>TUTELA L'AMBIENTE, LA BIODIVERSITÀ E GLI ECOSISTEMI, ANCHE NELL'INTERESSE DELLE FUTURE GENERAZIONI. LA LEGGE DELLO STATO DISCIPLINA I MODI E LE FORME DI TUTELA DEGLI ANIMALI.</p>
<p>Art. 41. <i>L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo</i></p>	<p>Art. 41. <i>L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo</i></p>

¹ AMENDOLA, *L'inserimento del diritto all'ambiente nella Costituzione all'esame del Senato*, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2019, 6.

² Cfr. per tutti Corte cost. 30 dicembre 1987, n. 641, in *Foro it.*, 1988, 694, secondo cui «l'ambiente è protetto come elemento determinativo della qualità della vita. La sua protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime l'esigenza di un habitat naturale nel quale l'uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini, secondo valori largamente sentiti; è imposta anzitutto da precetti costituzionali (artt. 9 e 32 della Costituzione) per cui essa assurge a valore primario ed assoluto», aggiungendo che l'ambiente è «un bene immateriale unitario sebbene a varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela, ma tutte, nell'insieme, sono riconducibili ad unità».



<p><i>da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.</i></p> <p><i>La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali.</i></p>	<p><i>da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, ALLA SALUTE E ALL'AMBIENTE.</i></p> <p><i>La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali E AMBIENTALI.</i></p>
---	--

Sotto il profilo letterale, alcune osservazioni appaiono di tutta evidenza:

- 1) la tutela dell'ambiente viene equiparata alla tutela del paesaggio e del patrimonio storico ed artistico della nazione;
- 2) insieme, ed accomunate alla tutela dell'ambiente, compaiono anche la tutela della biodiversità e quella degli ecosistemi;
- 3) il richiamo all'interesse delle future generazioni qualifica queste tre nuove tutele nel senso di un indirizzo verso lo sviluppo sostenibile;
- 4) contestualmente si sancisce anche la tutela degli animali senza, però, attribuirle diretta rilevanza costituzionale ma rinviandone l'attuazione alla legge ordinaria;
- 5) aumentano i limiti alla libertà dell'iniziativa economica privata, che non solo non deve recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, ma (ora) neanche alla salute e all'ambiente;
- 6) in più, per l'attività economica pubblica e privata, si aggiunge il vincolo, riservato alla legge, di indirizzarla e coordinarla a fini non solo sociali ma anche ambientali.

In questo quadro, ci sono alcune considerazioni che meritano di essere fatte subito.

In primo luogo, questo inserimento della tutela dell'ambiente tra i diritti-doveri costituzionalmente garantiti non sembra affatto inutile, come pure qualcuno ha ventilato, in quanto, sotto il profilo culturale e politico, aver riconosciuto esplicitamente, oltre al paesaggio, anche l'ambiente come oggetto di tutela costituzionale è certamente opportuno non solo perché evita qualsiasi dubbio ma anche perché, nel solco degli orientamenti oggi sempre più emergenti in sede nazionale e comunitaria, colloca con chiarezza il valore ambiente tra i principi fondamentali dello Stato. Peraltro, se pure è vero che a questo risultato era già pervenuta sostanzialmente la giurisprudenza della Corte costituzionale e della Cassazione, è anche vero che adesso si tratta di una acquisizione certa, non soggetta a possibili oscillazioni giurisprudenziali, tanto più se basate su una interpretazione estensiva del «paesaggio»³. Né, a questo proposito, va sottovalutata l'importanza di questa modifica che deve essere valutata nel suo complesso; per cui, se pure si potrebbe sostenere che la tutela della biodiversità e quella degli ecosistemi è superflua in quanto già ricompresa nella tutela dell'ambiente, è anche vero che avere accorpato queste tre tutele aggiungendo il fine comune costituito dall'interesse delle future generazioni, fornisce una nozione chiara, condivisibile e di vasto respiro del valore-ambiente.

Ed è a questo punto, che, a nostro sommo avviso, deve essere inserita una nota negativa o, quantomeno, problematica. Infatti questo nuovo diritto di certo è costituzionalmente garantito ma, a differenza del diritto (contiguo) alla salute, non è stato configurato come «fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività», perdendo apparentemente quel «valore primario ed assoluto» che pure gli era stato riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale. Di modo che appare prevedibile l'insorgenza di rilevanti criticità quando vi sia una contrapposizione con un altro valore costituzionalmente garantito. Emblematica, in proposito, è la vicenda ILVA: nel 2013, infatti, la Corte costituzionale tentava di conciliare il diritto all'ambiente e alla salute con il diritto al lavoro attraverso «un

³ Da ultimo, sulla nozione di «paesaggio», cfr. Cons. Stato, Sez. IV 28 gennaio 2022, n. 624, in www.lexambiente.it, 10 febbraio 2022, secondo cui «In tema di tutela del paesaggio, la nozione accolta dalla Convenzione europea del paesaggio, stipulata dagli Stati membri del Consiglio d'Europa a Firenze il 20 ottobre 2000 e ratificata dall'Italia con la l. 9 gennaio 2006, n. 14, introduce un concetto certamente ampio di "paesaggio", non più riconducibile al solo ambiente naturale statico, ma concepibile quale frutto dell'interazione tra uomo e ambiente, valorizzando anche gli aspetti identitari e culturali, di modo che è pertanto la sintesi dell'azione di fattori naturali, umani e delle loro interrelazioni a contribuire a delineare la nozione, complessa e plurivoca, di "paesaggio"».

ragionevole bilanciamento tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, in particolare alla salute (art. 32 Cost.), da cui deriva il diritto all'ambiente salubre, e al lavoro (art. 4 Cost.), da cui deriva l'interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali ed il dovere delle istituzioni pubbliche di spiegare ogni sforzo in tal senso»; aggiungendo, subito dopo, che non vi sono «diritti-tiranni» in quanto «tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri». E pertanto, occorre garantire «un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. La qualificazione come “primari” dei valori dell'ambiente e della salute significa pertanto che gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto»⁴.

Di conseguenza, se la Corte si è pronunciata per un «bilanciamento» con riferimento ad un valore «primario» quale il diritto alla salute, appare del tutto prevedibile che, a maggior ragione, ci sarà chi lo invocherà ogni volta che si verificherà un contrasto tra valori costituzionalmente garantiti in egual modo. Con il rischio di subordinare, come tante volte accaduto, la tutela dell'ambiente alle esigenze dell'economia e del profitto; magari rifacendosi alla «sostenibilità» a senso unico (solo per l'economia) oggi imperante.

Pertanto, il primo contrasto è già all'orizzonte. Infatti, ben prima che questa modifica costituzionale diventasse definitiva, si sono levate diverse voci preoccupate del possibile contrasto tra ambiente e paesaggio in quanto «si profila con ogni serietà il rischio che la modifica costituzionale possa provocare, quale suo immediato effetto tangibile, quello di subordinare la tutela paesaggistica alla straripante diffusione degli impianti industriali di produzione di energia da fonti rinnovabili». E pertanto, il diritto all'ambiente potrebbe trasformarsi, a fini di speculazione economica, in «un nuovo “interesse tiranno”, capace di facilmente travolgere la tutela paesaggistica», finendo per «veicolare senza remore la trasformazione industriale dei paesaggi agrari e appenninici del Paese» attraverso il massiccio collocamento di pale eoliche e sconfinata distese di pannelli fotovoltaici⁵.

Tuttavia, a questo proposito, si deve considerare che la modifica costituzionale in esame ha riguardato anche l'art. 41, il quale oggi demanda al legislatore ordinario di determinare i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini (non più solo) sociali (ma anche) ambientali; imponendo *ex lege* quel bilanciamento, richiesto dalla Corte costituzionale, idoneo a sventare pericoli come quelli sopra ventilati. Non a caso, del resto, la stessa Corte, nel 2018, sempre a proposito dell'ILVA, ben prima della modifica in esame, ridimensionava le sue affermazioni di cinque anni prima sul «bilanciamento» proprio rifacendosi al disposto (di allora) dell'art. 41; precisando che l'attività di impresa «ai sensi dell'art. 41 Cost., si deve esplicare sempre in modo da non recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. Rimuovere prontamente i fattori di pericolo per la salute, l'incolumità e la vita dei lavoratori costituisce infatti condizione minima e indispensabile perché l'attività produttiva si svolga in armonia con i principi costituzionali, sempre attenti anzitutto alle esigenze basilari della persona»⁶. Conclusione valida, a maggior ragione, adesso che il divieto di recare danno è stato espressamente ampliato per comprendere, oltre alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana, anche la salute e l'ambiente.

Appare, quindi, evidente la necessità che la riforma costituzionale sull'ambiente sia letta, valutata ed applicata nel suo insieme, considerando anche le interazioni tra le modifiche dell'art. 9 e quelle dell'art. 41, senza dimenticare la assoluta contiguità tra ambiente e salute (art. 32).

⁴ Corte cost. 9 maggio 2013, n. 85, in *Giur. cost.*, 2013, 1424. Per primi approfondimenti, anche critici, e richiami, si rinvia al nostro *ILVA, salute, ambiente e Costituzione*, in www.industrieambiente.it, gennaio 2013.

⁵ Da ultimo, SEVERINI-CARPENTIERI, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, in www.giustizjainsieme.it, 22 settembre 2021.

⁶ Corte cost. 23 marzo 2018, n. 58, in *Dir. pen. proc.*, 2018, 1295. Per approfondimenti e richiami, si rinvia al nostro *ILVA e il diritto alla salute. La Corte costituzionale ci ripensa?*, in www.questionegiustizia.it, 10 aprile 2018, nonché *ILVA: diritto alla salute (e all'ambiente) e diritto al lavoro (ed alla produzione). È possibile un bilanciamento?*, in www.industrieambiente.it, 2019.



In secondo luogo, si deve evidenziare che il rischio da evitare è, ovviamente, quello della disapplicazione o della sottovalutazione come se, in sostanza, non fosse cambiato nulla.

Infatti la prima conseguenza rilevante ed immediata è che nessuna legge potrà essere applicata se contrastante con questi nuovi principi. E, pertanto, se non ne è possibile una interpretazione conforme, sarà necessario ricorrere alla Corte costituzionale per valutarne la legittimità. In proposito, appare opportuno ricordare che, nel lontano 1990⁷, la Corte, dovendosi occupare della definizione di «migliore tecnologia disponibile» subordinata dalla legge alla condizione che essa non comporti «costi eccessivi», aveva concluso, senza alcuna esitazione, che essa «va interpretata nell'assoluto rispetto del principio fondamentale del diritto alla salute sancito dall'art. 32 della Costituzione. Conseguentemente il condizionamento al costo non eccessivo dell'uso della migliore tecnologia disponibile va riferito al raggiungimento di livelli inferiori a quelli compatibili con la tutela della salute umana».

Se applichiamo questo principio con riferimento alla modifica sull'ambiente in esame, appare evidente che di certo possono esserci conseguenze rilevanti sin da subito. Un solo esempio. L'art. 452 *quater* c.p. (disastro ambientale) punisce «chiunque abusivamente cagiona un disastro ambientale», specificando che tale disastro si verifica quando si provoca, tra l'altro (oltre alla «offesa alla pubblica incolumità»), «l'alterazione irreversibile dell'equilibrio di un ecosistema» ovvero «l'alterazione dell'equilibrio di un ecosistema la cui eliminazione risulti particolarmente onerosa e conseguibile solo con provvedimenti eccezionali»; un danno, quindi, all'ambiente e all'ecosistema che sono beni oggi direttamente tutelati dall'art. 9 della Costituzione. E pertanto è evidente, oggi più che mai, che in nessun caso può ipotizzarsi che qualcuno possa attentare a beni costituzionalmente protetti, agendo non «abusivamente». Tanto più che adesso nessuna iniziativa economica privata può recare danno alla salute e all'ambiente e, se si tratta di attività economica pubblica o privata, la legge deve determinare i programmi ed i controlli per indirizzarla e coordinarla «a fini... ambientali», evitando, ovviamente, che possa provocare addirittura un disastro ambientale.

Non a caso, del resto, tornando alla vicenda del 1990, di fronte ad una locuzione simile («nei casi non consentiti dalla legge» di cui all'art. 674 c.p.), la Corte costituzionale ha concluso che «nessuna norma ordinaria, infatti, può sottrarsi all'ossequio della legge fondamentale, sicché è in tal senso che va interpretato l'inciso “nei casi consentiti dalla legge! di cui all'art. 674 c.p.»⁸.

E, sempre non a caso, è esattamente quello che, proprio a proposito del disastro ambientale, ha fatto la Cassazione, la quale ha sostanzialmente sterilizzato la portata dell'avverbio «abusivamente» fornendone una interpretazione talmente ampia da farci rientrare praticamente di tutto (contrasto con norme penali, norme extrapenali, norme tecniche, norme di condotta, norme di prudenza, norme di principio, principi di derivazione comunitaria ecc.)⁹, e che oggi, per ritenere una condotta «abusiva», potrà limitarsi a richiamare il sicuro contrasto con le nuove disposizioni costituzionali. Anche se, a nostro sommo avviso, meglio sarebbe dire finalmente con chiarezza, ricalcando la Corte costituzionale, che nessuna legge, autorizzazione o disciplina di settore può superare il divieto costituzionalmente garantito di attentare al diritto alla salute ed alla incolumità pubblica o di provocare danni all'ambiente, alla biodiversità o all'ecosistema; e che, quindi, non può esistere un disastro ambientale legittimo e consentito.

In conclusione, vista la pessima qualità di gran parte della nostra normativa ambientale, è facile prevedere rilevanti conseguenze di questa modifica costituzionale rispetto a numerose norme di legge troppo spesso più attente alle esigenze dell'economia che a quelle dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi anche nell'interesse delle future generazioni; e, pertanto, fondatamente sospette di illegittimità.

Basta pensare, tra i casi più eclatanti e recenti, alla vergognosa disciplina italiana sulle terre e rocce da scavo dove non si è esitato a dichiarare, per legge, non contaminate (e, quindi, esenti dai limiti e divieti

⁷ Corte cost. 7-16 marzo 1990, n 127, in *Foro it.*, 1991, I, 36, con nota di FUZIO.

⁸ Aggiunge PAONE, *Emissioni in atmosfera, molestia alle persone e intervento giudiziario*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2012, 4, che, «uno dei casi non consentiti dalla legge sarà perciò costituito dall'applicazione diretta della norma che tutela il diritto alla salute e all'ambiente salubre di cui al combinato disposto dell'art. 32 e 41, secondo comma, Cost.». Cfr., nello stesso senso, anche il nostro *Art. 674 c.p., emissioni moleste e inquinamenti. È l'ora delle sezioni unite?*, in *www.lexambiente.it*, 2011.

⁹ Cfr., da ultimo, GALANTI, *I delitti contro l'ambiente*, Pisa, 2021, 72 ss.



previsti dalla normativa sui rifiuti), terre contenenti rifiuti artificiali di qualsiasi genere¹⁰; oppure all'art. 41 del c.d. «decreto Genova» con cui si è consentito e si consente di utilizzare in agricoltura fanghi con sostanze tossiche¹¹.

E, di sicuro, si aprirà un notevole contenzioso anche per quanto concerne la caccia, visto che adesso i modi e le forme di tutela degli animali sono, in virtù del dettato costituzionale, di competenza della «legge dello Stato», con buona pace delle tante leggi regionali di favore per i cacciatori.

Insomma, questa modifica costituzionale sull'ambiente non ha solo una rilevanza «storica» sotto il profilo formale, ma può realmente assumere subito una importanza fondamentale per la tutela dell'ambiente nell'interesse delle future generazioni. Purché non si perda tempo in diatribe inutili e ci si decida ad applicarla senza se e senza ma.

¹⁰ Cfr., anche per richiami, il nostro *Il miracolo italiano delle terre da scavo che non sono contaminate e non sono rifiuti anche se contaminate da rifiuti*, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2017, 6, nonché *Il nuovo regolamento per le terre da scavo: una «semplificazione» per gli inquinatori*, in *www.lexambiente.it*, ottobre 2017.

¹¹ Ci sia consentito, anche per questo, rinviare al nostro *Art. 41 del decreto Genova. Quel pasticciaccio brutto dei fanghi contaminati ad uso agricolo*, in *www.questionegiustizia.it*, 21 dicembre 2018; nonché *Fanghi di depurazione utilizzati in agricoltura e art. 41 decreto Genova. La Cassazione risponde alle critiche e consolida la sua giurisprudenza*, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2019, 1.

