

PAPER – 23 GIUGNO 2021

La Costituzione in senso ambientale. Una critica

di Tommaso E. Frosini

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato
Università degli Studi Suor Orsola Benincasa – Napoli



La Costituzione in senso ambientale.

Una critica *

di Tommaso E. Frosini

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato
Università degli Studi Suor Orsola Benincasa – Napoli

Dopo avere varato una micro riforma costituzionale, seppure con l'avallo referendario, quale quella della riduzione del numero dei parlamentari, l'attuale parlamento pare determinato ad approvare, non come estensione ma come modalità, una macro riforma della Costituzione, quale quella che prevede la modifica di un articolo, il 9, posto tra i principi fondamentali, e l'art. 41, che è disciplinato nella prima parte del testo costituzionale. Paradossi del legislatore, si dirà. Che non devono passare sotto silenzio, specialmente dei costituzionalisti.

La riforma dell'art. 9 prevede l'inserimento di un comma aggiuntivo, che recita: “[la Repubblica] 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”. Mentre l'art. 41, che disciplina l'iniziativa economica privata, verrebbe a essere riscritto con l'inserimento, al secondo comma, del divieto di “arrecare danno *alla salute, all'ambiente* [...]”, e con la parola “*ambientali*” dopo “sociali” alla fine del terzo comma. In tal modo, unitamente al già vigente art. 117 cost., che prevede la tutela dell'ambiente e delle biodiversità quale competenza legislativa esclusiva dello stato, si verrebbe a produrre una torsione fin troppo *green* della nostra Costituzione. È davvero necessario? A me pare di no, per la ragioni che qui espongo.

Primo punto. Sul metodo, innanzitutto: con la modifica dell'art. 9 si sfata quello che era considerato un tabù costituzionale, e cioè che non si modificano i principi supremi. Lo ha detto nel 1988 la Corte costituzionale con la sentenza n. 1146, imponendo un limite al potere di revisione costituzionale *ex art.* 138 e avvalorando la tesi che “la forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale”, come recita l'art. 139, consiste, appunto, nell'immodificabilità dei principi supremi. Tali debbono essere ritenuti i principi fondamentali, quindi quelli previsti dall'art. 1 all'art. 12, che strutturano l'essenza, come forma, dello stato repubblicano. Se non si volessero ritenere supremi i principi fondamentali, espressamente previsti come tali dalla costituzione, allora sarebbero privati di una precisa codificazione costituzionale e quindi andrebbero ritenuti quali meta norme, ovvero meta principi e come tali non potrebbero assurgere a parametro costituzionale. Pertanto, potremmo chiudere definitivamente il

* Paper richiesto dalla Direzione.

dibattito sui principi supremi, con buona pace della giurisprudenza e della dottrina. Certo, anche laddove si volessero modificare i principi fondamentali (*rectius*: supremi) per migliorarli, si correrebbe il rischio di creare un pericoloso precedente, che oggi potrebbe valere pure in senso positivo ma domani non potrà essere impedito in senso negativo. Come dire: se si apre alla modifica dei principi fondamentali si accetta l'idea che questi possono essere comunque cambiati. In senso migliorativo o peggiorativo lo deciderà la maggioranza parlamentare che approverà la riforma. La lotta per la costituzione, più volte evocata nei tentativi di riforma costituzionale financo della seconda parte, consiste in questo: nella difesa dei principi fondamentali, che non possono e non debbono essere negoziabili.

Punto secondo. Nel caso dell'ambiente in costituzione, si vuole non solo modificare una norma posta tra i principi fondamentali (l'art.9) ma si vuole farlo con una formula poco comprensibile. Infatti, la tutela varrebbe per l'ambiente, l'ecosistema e la biodiversità e financo per il rispetto degli animali, le cui forme di regolazione dovranno essere previste dalla legge. Voglio vedere quando la Corte costituzionale sarà chiamata a pronunciarsi sull'eventuale vizio di costituzionalità di leggi che violano "l'ecosistema" e la "biodiversità". Si dovrà rivolgere a un *expertise* per farsi dire il senso e il significato di queste formule. Il rischio di confusione e conflittualità costituzionale è dato, inoltre, dalla presenza in costituzione, all'art. 117, dell'ambiente e delle biodiversità (al plurale), la cui tutela per via legislativa è affidata in via esclusiva allo Stato. Quindi, due volte, all'inizio e verso la fine del testo costituzionale, l'ambiente (e la/e biodiversità): *repetita iuvant*? Nella furia riformatrice verrebbe a essere modificato anche l'art. 41 cost., prevedendo che l'iniziativa economica non possa svolgersi in modo da recare danno alla salute e all'ambiente. Una banalità: come se, in assenza di questo riferimento, si possa recare danno con legge. E comunque, chi spetta appurare, in via preventiva, che l'attività economica si sta svolgendo a danno dell'ambiente? Mi sembra una proposta di disposizione scritta sotto la suggestione della vicenda Ilva.

Punto terzo. C'è da chiedersi: fino a oggi l'ambiente è stato tutelato nel nostro Paese, anche in assenza di una previsione costituzionale? Direi senz'altro di sì. Allora, a che serve modificare la costituzione inserendo l'ambiente, l'ecosistema e la biodiversità? Peraltro, l'ambiente e i suoi derivati sono già da tempo presenti implicitamente, a parte l'esplicitazione all'art. 117 già ricordata, attraverso un'interpretazione evolutiva dell'attuale art. 9 sulla tutela del paesaggio "in combinato disposto" con l'art. 32 sulla tutela della salute. Come spiegò mezzo secolo fa Alberto Predieri e come ha pienamente riconosciuto, da molti anni, la giurisprudenza prima di cassazione e poi soprattutto costituzionale. La costituzionalizzazione di fatto di nuovi diritti non può che essere frutto dell'interpretazione giurisprudenziale. Non solo e non tanto sulla norma a fattispecie aperta dell'art. 2 dove fa riferimento ai "diritti inviolabili", secondo la ben nota tesi di Augusto Barbera, ma anche sulla base di un procedimento ermeneutico, praticato in larga parte delle democrazie stabilizzate (si pensi agli Usa), che estrapola dalle



norme nuove situazioni giuridiche soggettive senza dovere fare continuo ricorso alla revisione costituzionale. Allora, non appare come necessario e sufficiente la modifica della costituzione con l'inserimento del diritto all'ambiente tra i principi fondamentali. A meno che il parlamento non voglia mostrare e dimostrare di volere fare una scelta oggi *a la page*.

Punto quarto. Per finire, segnalo un paradosso: nel mentre si lavora per inserire l'ambiente in costituzione lo si esclude da una tutela ministeriale. Mi riferisco alla soppressione del “ministero dell'ambiente e della tutela del territorio” in luogo di quello appena creato della “transizione ecologica”. Delle due l'una: o l'ambiente è costituzionalizzato e allora deve avere un suo dicastero riferito alla gestione, come nel caso della salute o della giustizia, oppure rimane fuori dal testo costituzionale e diventa una mera questione di cd. transizione ecologica.