

L'inserimento del diritto all'ambiente nella Costituzione all'esame del Senato

di Gianfranco Amendola

Lo scritto che segue è la rielaborazione degli appunti utilizzati dallo scrivente nella audizione informale del 24 ottobre 2019 presso la Commissione affari costituzionali del Senato, relativa all'esame in sede referente di alcuni disegni di legge costituzionale finalizzati all'inserimento del diritto all'ambiente in Costituzione. La formula, quindi, è quella della trattazione orale, con citazioni ridotte al minimo, rivolta soprattutto a fornire sinteticamente al legislatore spunti generali di riflessione in ordine alla delicate problematiche connesse alla questione in esame.

1. - *Premessa.* Come è noto, sono almeno venti anni che si discute della opportunità di inserire formalmente in Costituzione il diritto all'ambiente, sinora dedotto dalla giurisprudenza costituzionale in via interpretativa con base negli artt. 9, 32 e 41 della Costituzione e oggetto di numerose iniziative parlamentari che non sono mai arrivate a compimento¹.

Quelle oggi all'esame della Commissione affari costituzionali del Senato comprendono i seguenti quattro disegni di legge costituzionale.

Il primo, n. 83, del 23 marzo 2018, a firma De Petris, propone una modifica all'art. 9:

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

“Tutela l'ambiente e gli ecosistemi, come diritto fondamentale della persona e della comunità, promuovendo le condizioni che rendono effettivo questo diritto. Persegue il miglioramento delle condizioni dell'aria, delle acque, del suolo e del territorio, nel complesso e nelle sue componenti, protegge la biodiversità e promuove il rispetto degli animali. La tutela dell'ambiente è fondata sui principi della precauzione, dell'azione preventiva, della responsabilità e della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente”».

Il secondo, n. 212, del 3 aprile 2018, a firma De Petris, Cirinnà e Giammanco propone modifiche agli articoli 9 e 117:

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

“La Repubblica tutela l'ambiente, la bio-diversità 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. All'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dopo la parola: «ecosistema» sono inserite le seguenti: “, degli animali,”».

Il terzo, n. 1203, del 2 aprile 2019, a firma Perilli propone una modifica all'art. 9:

«Art. 1. 1. All'articolo 9 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma:

“La Repubblica tutela l'ambiente e l'eco-sistema, protegge le biodiversità e gli animali, promuove lo sviluppo sostenibile, anche nell'interesse delle future generazioni”».

Il quarto, n. 1532, dell'8 ottobre 2019, a firma Gallone, propone una modifica all'art. 9:

«Art. 1. All'articolo 9 della Costituzione, secondo comma, dopo le parole: “Tutela il paesaggio” sono inserite le seguenti: “, l'ambiente”».

Ciò premesso, sembra preferibile evitare commenti sui singoli d.d.l., ma identificare le problematiche (in

¹ Per una panoramica ed un primo approfondimento cfr. WWF, *Ambiente e Costituzione*, relazione del 6 luglio 2004 su d.d.l. C.4307 (Modifiche all'art. 9 della Costituzione con l'introduzione del concetto di ambiente).

parte comuni) che la loro formulazione suscita e trattarle singolarmente al fine di fornire elementi di riflessione in una visione complessiva, che comprenda anche alcune questioni non oggetto direttamente dei d.d.l. ma, a sommosso avviso dello scrivente, rilevanti.

Sembra anche opportuno, a fini di chiarezza, concludere su ogni problematica formulando una bozza di proposta testuale, con l'unico scopo di fornire alcuni spunti concreti di riflessione utili a stimolare una più approfondita riflessione in sede politica.

Chi scrive, del resto, è pienamente consapevole della delicatezza e della cautela che deve improntare ogni modifica, anche minima, della nostra Carta costituzionale. Ma, al tempo stesso, è parimenti convinto che, mai come oggi, «i giovani esigono da noi un cambiamento. Essi si domandano com'è possibile che si pretenda di costruire un futuro migliore senza pensare alla crisi ambientale e alle sofferenze degli esclusi»².

Un primo segnale potrebbe essere l'inserimento del diritto all'ambiente tra i diritti fondamentali garantiti dalla nostra Costituzione ai singoli ed alla collettività.

2. - Inserimento del valore ambiente. Ambito di applicazione. Come è noto, il riconoscimento del diritto all'ambiente e della sua tutela come «diritto fondamentale» dell'uomo, pur non rientrando formalmente all'interno del dettato costituzionale italiano, è stato elaborato con chiarezza, nel corso degli anni, in via interpretativa dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e della Suprema Corte di cassazione le quali ne hanno delineato l'ambito, riconoscendo la priorità della protezione dell'ambiente tra gli interessi pubblici nazionali³.

In estrema sintesi, l'ambiente e la sua tutela sono stati dichiarati quale «valore trasversale» unitario, da proteggere nell'interesse nazionale ed internazionale, che racchiude in sé sia l'elemento naturalistico, sia tutti gli altri elementi che, direttamente o indirettamente, possono incidere sull'ambiente stesso e sulla salute e vita dell'uomo.

Partendo, dunque, da questo consolidato orientamento giurisprudenziale, sembra, quindi, sufficiente aggiungere nell'art. 9 della Costituzione, che «La Repubblica tutela l'ambiente», per richiamare automaticamente queste conclusioni giurisprudenziali; senza altre specificazioni circa il suo ambito, che potrebbero essere fuorvianti.

È vero, peraltro che l'art. 117 parla di «ambiente ed ecosistemi» ma trattasi di articolo con altra finalità in quanto nell'uno (art. 117 Cost.) si parla di materie e competenze, nell'altro (art. 9 Cost.) si inserisce la tutela dell'ambiente tra i diritti fondamentali del nostro ordinamento. Peraltro, la giurisprudenza formatasi

² Enciclica *Laudato si* del 2015.

³ Cfr., in particolare, Cass. Sez. III Civ. 19 giugno 1996, n. 5650, in *Riv. giur. amb.*, 1997, 679, secondo cui: «La tutela dell'ambiente come bene giuridico non trova la sua fonte genetica nell'art. 18 della legge 349/1986, ma direttamente nella Costituzione, attraverso il combinato disposto degli artt. 2, 3, 9, 41 e 42, e tramite il collegamento all'art. 2043 c.c. L'ambiente, inteso in senso unitario, assurge a bene pubblico immateriale, ma tale natura non preclude la doppia tutela, patrimoniale e non, che è relativa alla lesione di quel complesso di beni materiale ed immateriali in cui esso si sostanzia e delimita territorialmente». Cfr. anche Corte cost. 28 maggio 1987, n. 210, in *Foro it.*, 1988, 329 dove la Corte afferma che l'ambiente include «la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale e, in definitiva, la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni»; nonché Corte cost. 30 dicembre 1987 n. 641, *ivi*, 1988, 694, la quale precisa 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», e, più di recente, Corte cost. 20 dicembre 2002, n. 536, in questa *Riv.*, 2005, 159, secondo cui: «Già prima della riforma del Titolo V della parte II della Costituzione, la protezione dell'ambiente aveva assunto una propria autonoma consistenza che, in ragione degli specifici ed unitari obiettivi perseguiti, non si esauriva né rimaneva assorbita nelle competenze di settore (sentenza n. 356 del 1994), configurandosi l'ambiente come bene unitario, che può risultare compromesso anche da interventi minori e che va pertanto salvaguardato nella sua interezza (sentenza n. 67 del 1992). La natura di valore trasversale, idoneo ad incidere anche su materie di competenza di altri enti nella forma degli standards minimi di tutela, già ricavarne dagli artt. 9 e 32 della Costituzione, trova ora conferma nella previsione contenuta nella lettera s) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione, che affida allo Stato il compito di garantire la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema». Nonché Corte cost. 22 luglio 2009, n. 225, in *Riv. giur. edil.*, 2009, 1455, ove si afferma che «a proposito della materia "tutela dell'ambiente", è da osservare che essa ha un contenuto allo stesso tempo oggettivo, in quanto riferito ad un bene, l'ambiente (sentenze n. 367 e n. 378 del 2007; n. 12 del 2009), e finalistico, perché tende alla migliore conservazione del bene stesso (vedi sentenze n. 104 del 2008; n. 10, n. 30 e n. 220 del 2009)».

a proposito del valore ambiente, si è sempre orientata, come abbiamo visto e meglio vedremo appresso (par. 4), verso un concetto ampio ed omnicomprensivo senza fare alcuna distinzione del genere. Sembra, quindi, che l'aggiunta degli ecosistemi nella enunciazione del diritto fondamentale all'ambiente possa essere un elemento di confusione rispetto al concetto di unitarietà e interezza dell'ambiente. Si rischia, cioè, di porre i caratteri naturalistici della flora e della fauna come distinti dal territorio, dal paesaggio stesso e dalle risorse naturali.

Lo stesso dicasi per la tutela della biodiversità che rientra anche essa nel concetto unitario di ambiente così come sopra delineato.

Peraltro, l'ampiezza d'ambito del termine «ambiente» risulta del tutto evidente se si inseriscono le specificazioni che proponiamo appresso (par. 4) sui fini perseguiti con l'inserimento del valore ambiente in Costituzione.

3. - *L'ambiente come diritto fondamentale.* Sembra opportuno, tuttavia, evidenziare subito che non si tratta solo di uno dei diritti garantiti dalla Costituzione ma, così come il diritto alla salute sancito dall'art. 32, di un diritto fondamentale che riguarda l'individuo e la collettività⁴ in quanto attiene direttamente alla vita ed al benessere dell'uomo in tutte le sue estrinsecazioni, e che è dovere della collettività garantire e preservare anche per le generazioni future.

Specificazione indispensabile qualora tale diritto dovesse venire in conflitto con altri diritti costituzionalmente garantiti (su questo, cfr. appresso, par. 7).

PROPOSTA

«La Repubblica tutela l'ambiente come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività»

4. - *Le finalità connesse con la tutela del valore ambiente.* Sembra opportuno, a questo punto, per meglio delineare l'ampiezza del diritto all'ambiente, inserire, come già anticipato, alcune precisazioni attinenti ai fini che si vogliono conseguire con il riconoscimento di questo diritto fondamentale. Fini che attengono da un lato alla preservazione del patrimonio naturale anche per le generazioni future, e dall'altro alla vita ed al benessere dell'uomo; coinvolgendo, quindi, non solo beni materiali, ma anche alcuni beni immateriali non valutabili economicamente⁵.

L'ambiente, cioè, 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»⁶.

Concetto ripreso nove anni dopo dalla Corte di cassazione⁷ secondo cui «L'ambiente, inteso in senso unitario, assurge a bene pubblico immateriale, ma tale natura non preclude la doppia tutela, patrimoniale e non, che è relativa alla lesione di quel complesso di beni materiali ed immateriali in cui esso si sostanzia e delimita territorialmente».

In altri termini, «se teniamo conto del fatto che anche l'essere umano è una creatura di questo mondo, che ha diritto a vivere e ad essere felice, e inoltre ha una speciale dignità, non possiamo tralasciare di considerare gli effetti del degrado ambientale, dell'attuale modello di sviluppo e della cultura dello scarto sulla vita delle persone»⁸.

Nello stesso senso, infine, sembra muoversi l'attuale Governo in quanto il 10 luglio 2019 il presidente del Consiglio, Giuseppe Conte, ha presieduto la prima riunione della cabina di regia *Benessere Italia*, organismo che punta ad approfondire i fenomeni che legano i diciassette Obiettivi di sviluppo sostenibile, con

⁴ Cfr. Corte cost. 30 dicembre 1987, n. 617, in *Foro it.*, 1988, 3537, secondo cui l'ambiente è un «valore assoluto costituzionalmente garantito alla collettività».

⁵ In questo senso, cfr. Corte cost. 28 maggio 1987, n. 210, cit., secondo cui l'ambiente include «la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale e, in definitiva, la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni».

⁶ Corte cost. 30 dicembre 1987, n. 641, in *Foro it.*, 1988, 694.

⁷ Cass. Sez. III Civ. 19 giugno 1996, n. 5650, cit.

⁸ Enciclica *Laudato si* del 2015.

l'intento di coordinare le politiche di tutti i Ministeri per tracciare la strada da seguire alla classe politica, e per tutelare il benessere dei cittadini.

PROPOSTA

«Al fine di preservare le risorse naturali, assicurare il benessere (felicità?) dei cittadini, e garantire i diritti delle future generazioni»

5. - I principi su cui fondare la tutela. In particolare lo sviluppo sostenibile. Sembra opportuno, a questo punto, dare maggiore concretezza operativa al diritto all'ambiente onde evitare che resti pura enunciazione teorica. E pertanto si propone di richiamare almeno i principi base della tutela ambientale risultanti dalla normativa europea, in particolare il principio di precauzione, quello di azione preventiva e lo sviluppo sostenibile. Quanto a quest'ultimo, nel 2004, a proposito di analoga audizione, il WWF proponeva di inserire questo principio nella Costituzione in quanto «l'affermazione del principio dello "sviluppo sostenibile", correttamente inteso, riveste un'importanza fondamentale poiché posiziona correttamente i valori ambientali rispetto a quelli economici. Sostanzia in modo inequivocabile quella concezione espressa dalla Corte costituzionale per cui il bene ambientale non è suscettibile di essere subordinato ad altri interessi (...). Lo "sviluppo sostenibile" non rappresenta infatti un limite allo sviluppo, ma una sua condizione e come tale, al pari di altre condizioni (si pensi ad esempio alla sicurezza, al rispetto della libertà e della dignità umana come limite per la libertà di iniziativa privata, di cui all'art. 41) deve caratterizzare ogni scelta sin dal suo divenire».

PROPOSTA

«La tutela dell'ambiente è fondata sui principi di precauzione, azione preventiva e sviluppo sostenibile»

6. - Economia, mercato, benessere e contabilità ambientale. Se si accetta una impostazione che colleghi la tutela dell'ambiente (anche) al benessere complessivo della persona umana, appare, peraltro, evidente che «la protezione ambientale non può essere assicurata solo sulla base del calcolo finanziario di costi e benefici. L'ambiente è uno di quei beni che i meccanismi del mercato non sono in grado di difendere o di promuovere adeguatamente (...). Ancora una volta, conviene evitare una concezione magica del mercato, che tende a pensare che i problemi si risolvano solo con la crescita dei profitti delle imprese o degli individui (...). All'interno dello schema della rendita non c'è posto per pensare ai ritmi della natura, ai suoi tempi di degradazione e di rigenerazione, e alla complessità degli ecosistemi che possono essere gravemente alterati dall'intervento umano. Inoltre, quando si parla di biodiversità, al massimo la si pensa come una riserva di risorse economiche che potrebbe essere sfruttata, ma non si considerano seriamente il valore reale delle cose, il loro significato per le persone e le culture, gli interessi e le necessità dei poveri»¹⁰.

In altri termini, l'ampiezza del valore ambiente dimostra con chiarezza che un valore non deve essere necessariamente «utile» o monetizzabile: la vita, ad esempio, (come un parco, una barriera corallina o un ghiacciaio) ha un valore unico ed immensurabile di per sé, anche se non crea occupazione e non fa «fare soldi». E così è per un tramonto, per un paesaggio, per una emozione. Insomma occorre passare dalla quantità alla qualità, dall' avere all'essere. Henry David Thoreau lo aveva certamente capito quando scribacchiò sul suo diario. «Un uomo è ricco in proporzione alle cose che può permettersi di lasciar perdere»¹¹.

È, quindi, indispensabile, non valutare lo sviluppo e la ricchezza di un paese solo sulla base del PIL e del mercato, ma tenere conto anche di beni e valori – quali quelli connessi con il valore ambiente – non materiali e non monetizzabili, ma altrettanto necessari per il benessere e la felicità dei cittadini; introducendo, di conseguenza, indicatori di benessere e meccanismi di «contabilità ambientale».

⁹ La Dichiarazione d'indipendenza degli Stati Uniti del 4 luglio 1776 inserisce tra i diritti inalienabili, insieme alla vita e alla libertà anche il perseguimento della felicità.

¹⁰ Enciclica *Laudato si* del 2015.

¹¹ H.D. THOREAU, *Walden ovvero la vita nei boschi*, Milano, 1988.

Del resto, come rilevava il WWF sin dal 2004, «a livello internazionale esiste una forte attività di studio e proposta in questo campo, dall'Ufficio Statistico delle Nazioni Unite ad Eurostat, mentre esiste già in Parlamento, al Senato, presso la Commissione ambiente, una serie di disegni di legge che sono stati integrati relativi alla questione della contabilità ambientale e che necessitano un'urgenza prioritaria. È dunque legittimo ed opportuno porsi il problema se il principio della "contabilità ambientale" debba o possa essere introdotto nella Carta costituzionale. In particolare ci si chiede se sia opportuno introdurre, nella parte della Costituzione relativa all'Ordinamento dello Stato, l'affiancamento della "contabilità ambientale" al bilancio dello Stato ed al rendiconto consuntivo di cui all'art. 81. Si potrebbe addirittura sostenere che un moderno concetto di bilancio pubblico non può prescindere dalla "contabilità ambientale».

PROPOSTA

«A tal fine la legge promuove le condizioni necessarie a rendere effettivo tale diritto e inserisce nel bilancio dello Stato opportuni parametri di benessere e di contabilità ambientale»

7. - *Il diritto all'ambiente e altri diritti costituzionalmente garantiti. La teoria del bilanciamento.* In questo quadro, una volta che si decide di inserire in Costituzione il diritto all'ambiente, non si può ignorare un problema che già si è posto più volte a proposito del diritto alla salute in collegamento con la tutela ambientale ed ha raggiunto il suo apice in relazione alla drammatica vicenda ILVA.

Ci riferiamo, ovviamente, al possibile e frequente contrasto con altri diritti, anche costituzionalmente garantiti, come il diritto al lavoro.

Rinviamo ad altri scritti per approfondimenti¹², sembra sufficiente in questa sede ricordare che, posta di fronte a questo drammatico problema, la Corte costituzionale, in un primo tempo tentava di conciliare il diritto all'ambiente e alla salute con il diritto al lavoro, parlando di «un 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 «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. La tutela deve essere sempre "sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro" (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona»¹³.

Ma fortunatamente, cinque anni dopo, sempre sull'ILVA, rettificava questa singolare tesi del «bilanciamento», rifacendosi ai «limiti che la Costituzione impone all'attività d'impresa la quale, 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. In proposito questa Corte ha del resto già avuto occasione di affermare che l'art. 41 Cost. deve essere interpretato nel senso che esso "limita espressamente la tutela dell'iniziativa economica privata quando questa ponga in pericolo la "sicurezza" del lavoratore" (sentenza n. 405 del 1999). Così come è costante la giurisprudenza costituzionale nel ribadire che anche le norme costituzionali di cui agli artt. 32 e 41 Cost. impongono ai datori di lavoro la

¹² Per approfondimenti sulla vicenda ILVA si rimanda a *Questione Giustizia*, 2014, 2, Milano, Obiettivo: Il diritto alla salute alla prova del caso ILVA, con contributi di: B. DEIDDA - A. NATALE, *Introduzione: il diritto alla salute alla prova del caso ILVA. Uno sguardo di insieme*; S. PALMISANO, *Del «diritto tiranno». Epitome parziale di un'indagine su cittadini già al di sopra di ogni sospetto*; A. CIERVO, *Esercizi di neo-liberismo: in margine alla sentenza della Corte costituzionale sul caso ILVA*; L. MASERA, *Dal caso Eternit al caso ILVA: nuovi scenari in ordine al ruolo dell'evidenza epidemiologica nel diritto penale*; S. BARONE - G. VENTURI, *ILVA Taranto: una sfida da vincere*; G. ASSENNATO, *Il caso «Taranto» e il rapporto ambiente-salute nelle autorizzazioni ambientali*; P. BRICCO, *Le logiche della magistratura e del diritto, le ragioni dell'impresa e del lavoro*. Per alcune prime osservazioni cfr. anche il nostro, *ILVA, salute, ambiente e Costituzione*, in www.industriambiente.it, 2013.

¹³ Corte cost. 9 maggio 2013, n. 85, in *Giur. cost.*, 2013, 1424.

massima attenzione per la protezione della salute e dell'integrità fisica dei lavoratori (sentenza n. 399 del 1996) »¹⁴.

Osservava giustamente, in proposito, il G.I.P. del Tribunale di Taranto (decreto di sequestro preventivo 25 luglio 2012, n. 5488/10, est. Todisco) che «*nel caso che ci occupa ragionando diversamente si arriverebbe all'assurdo giuridico di operare delle comparazioni fra il numero di decessi accettabili in relazione al numero di posti di lavoro assicurabili: le più elementari regole di diritto e soprattutto del buon senso vietano un simile ragionamento*»; aggiungendo opportunamente che «*è appena il caso di evidenziare che non si potrà mai parlare di inesigibilità tecnica o economica quando è in gioco la tutela di beni fondamentali di rilevanza costituzionale, quale il diritto alla salute, cui l'art. 41 della Costituzione condiziona la libera attività economica*».

E, checché ne dica la Corte, dovrà pur significare qualcosa se la Costituzione qualifica la salute come «diritto fondamentale dell'individuo» (art. 32, comma 1) ma non usa questo aggettivo quando parla del «diritto al lavoro» (art. 4, comma 1) o di altri diritti pur costituzionalmente garantiti.

E allora, a nostro avviso, le argomentazioni della Corte circa «bilanciamenti», «equilibrio», «diritti tiranni» sono certamente accettabili se si vuole significare che, in caso di contrasto, la prevalenza del diritto alla salute comporta sempre, comunque, che l'eventuale sacrificio di altri diritti venga attentamente vagliato attraverso tutte le opzioni ipotizzabili nel caso concreto e, se non c'è altra scelta (cioè nessun bilanciamento è possibile), venga ridotto al minimo. Ma altrettanto certamente non sembra accettabile una conclusione che legittimi, come fece la sentenza del 2013, la prosecuzione da subito di una attività già accertata essere micidiale per la salute di lavoratori e cittadini, a fronte di prescrizioni rivolte per il futuro (entro trentasei mesi) ad una azienda che già in passato le aveva eluse.

È, peraltro, significativo notare che analoghe oscillazioni si devono registrare a livello europeo con riferimento al principio di precauzione, sancito dall'art. 174, comma 2, del Trattato di Amsterdam, il quale, come evidenziato dalla Corte di giustizia¹⁵ e dal Consiglio di Stato¹⁶, impone che «*quando sussistono incertezze o un ragionevole dubbio riguardo all'esistenza o alla portata di rischi per la salute delle persone, possono essere adottate misure di protezione senza dover attendere che siano pienamente dimostrate l'effettiva esistenza e la gravità di tali rischi*»; e pertanto esso «*impone alle autorità interessate di adottare, nel preciso ambito dell'esercizio delle competenze loro attribuite dalla normativa pertinente, misure appropriate al fine di prevenire taluni rischi potenziali per la salute, la sicurezza e l'ambiente, facendo prevalere le esigenze connesse alla protezione di tali interessi sugli interessi economici*»¹⁷.

Ma più recentemente, trattando dei rifiuti con codici a specchio, la Corte UE, in significativa analogia, anche terminologica, con la vicenda ILVA, ha aggiunto che «*il legislatore dell'Unione, nel settore specifico della gestione dei rifiuti, ha inteso operare un bilanciamento tra, da un lato, il principio di precauzione e, dall'altro, la fattibilità tecnica e la praticabilità economica (...)*»¹⁸.

Peraltro, anche la Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) sempre a proposito dell'ILVA, ha parlato di un obbligo per lo Stato di attuare un bilanciamento tra l'interesse pubblico e quello individuale, adottando una idonea regolamentazione dell'attività inquinante al fine di assicurare la protezione effettiva dei cittadini; precisando che allo Stato compete un certo margine di apprezzamento in quanto deve tener conto del «*giusto equilibrio tra gli interessi concorrenti dell'individuo e della società nel suo complesso*»; ma ritiene che, in ogni caso, «*spetta allo Stato giustificare, con elementi precisi e circostanziali, le situazioni in cui determinate persone devono sostenere pesanti oneri in nome degli interessi della società*»¹⁹.

¹⁴ Corte cost. 23 marzo 2018, n. 58, in *Giur. it.*, 2018, 2, 592. Per approfondimenti e richiami, cfr. R. DE VITO, *La salute, il lavoro, i giudici*, in *Questione Giustizia*, 24 marzo 2018 e il nostro *ILVA e il diritto alla salute. La Corte costituzionale ci ripensa?*, *ivi*, 10 aprile 2018.

¹⁵ Corte di giustizia CE 9 settembre 2003, in causa C-236/01, Monsanto, *Racc.* 2003, I-08105 e 10 aprile 2014, in causa C-269/13 P, Acino.

¹⁶ Cons. Stato, Sez. IV 21 agosto 2013, n. 4227, in *Foro amm. C.D.S.*, 2013, 2037e Cons. Stato, Sez. IV 8 febbraio 2018, 826, in <https://www.giustizia-amministrativa.it>.

¹⁷ Trib. primo grado UE, Sez. I 16 settembre 2013, in causa T-333/10, Animal Trading Company.

¹⁸ Corte di giustizia UE 28 marzo 2019, in cause riunite da C-487/17 a C-489/17, in www.lexambiente.it, 29 marzo 2019.

¹⁹ CEDU, Sez. I sentenza Cordella ed a. c. Italia, 24 gennaio 2019, in www.echr.coe.int. In dottrina cfr., anche per richiami, S. CARRER, *Le armi spuntate dell'Italia contro l'inquinamento: la condanna della Corte EDU nel caso ILVA*, in www.giurisprudenzapenale.com, 19 febbraio 2019. Si noti che, tuttavia, in questa sentenza, la CEDU ha ritenuto di rifarsi all'art. 8 della Convenzione (che

In questo quadro, appare opportuno conferire al diritto all'ambiente almeno la stessa "forza" attribuita al diritto alla salute (strettamente connesso) da un lato qualificandolo, come abbiamo detto, "diritto fondamentale" e dall'altro aggiungendo nell'art. 41 che, proprio in quanto tale, nessuna iniziativa economica può arrecare danno all'ambiente (oltre che alla sicurezza, libertà e dignità umana).

PROPOSTA

«Art. 41. *L'iniziativa economica privata è libera.*

Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno ALL'AMBIENTE, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.

La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali»

8. - Sintesi finale. In sostanza, quindi, una bozza di proposta finale (per il benessere degli animali, v. appresso n. 9) potrebbe prevedere la seguente formulazione degli artt. 9 e 41 della Costituzione (le modifiche sono evidenziate in maiuscolo):

«Art. 9.

La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica

Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione

TUTELA L'AMBIENTE COME FONDAMENTALE DIRITTO DELL'INDIVIDUO E INTERESSE DELLA COLLETTIVITÀ AL FINE DI PRESERVARE LE RISORSE NATURALI, ASSICURARE IL BENESSERE DEI CITTADINI, E GARANTIRE I DIRITTI DELLE FUTURE GENERAZIONI.

LA TUTELA DELL'AMBIENTE È FONDATA SUI PRINCIPI DI PRECAUZIONE, AZIONE PREVENTIVA E SVILUPPO SOSTENIBILE.

A TAL FINE LA LEGGE PROMUOVE LE CONDIZIONI NECESSARIE A RENDERE EFFETTIVO TALE DIRITTO E INSERISCE NEL BILANCIO DELLO STATO OPPORTUNI PARAMETRI DI BENESSERE E DI CONTABILITÀ AMBIENTALE»

«Art. 41.

L'iniziativa economica privata è libera.

Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno ALL'AMBIENTE, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.

La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali»

9. - Il rispetto per gli animali. Ad avviso di chi scrive, se si adotta, come sopra proposto, una concezione ampia del valore ambiente, si sancisce anche il dovere del rispetto per gli animali, già oggi oggetto di tutela da parte di alcune norme penali. Tuttavia, un esplicito riconoscimento di tale rispetto in Costituzione, come propone il d.d.l. 212, appare certamente condivisibile, quanto meno per dare un segnale rilevante su un tema già oggetto di normativa e di raccomandazioni comunitarie in tal senso.

tutela vita privata) invece che al ben più pertinente art. 2, che riguarda il diritto alla vita e alla salute, destando in dottrina fondate e condivisibili perplessità. Anche perché la vita di cui all'art. 2 della Convenzione riceve una tutela tendenzialmente assoluta, certamente non bilanciabile con valori «inferiori» quale l'attività industriale; mentre «la "vita privata" rientra nel novero di quei diritti fondamentali caratterizzati da maggiore flessibilità». In proposito, cfr. per approfondimenti e richiami, S. ZIRULIA, *Ambiente e diritti umani nella sentenza della Corte di Strasburgo sul caso ILVA*, in *www.dpc*, 2019, 3.