

LA RIFORMA DEGLI ARTT. 9 E 41 DELLA COSTITUZIONE E LE SUE IMPLICAZIONI: UN PRIMO CONFRONTO

ATTI DEL SEMINARIO SVOLTOSI
A CUNEO IL 29 APRILE 2022

A CURA DI
LUCA IMARISIO
GIORGIO SOBRINO

LA RIFORMA DEGLI ARTT. 9 E 41 DELLA
COSTITUZIONE E LE SUE IMPLICAZIONI:
UN PRIMO CONFRONTO

ATTI DEL SEMINARIO
SVOLTOSI A CUNEO IL 29 APRILE 2022

A CURA DI
LUCA IMARISIO
GIORGIO SOBRINO

NOTICE OF COPYRIGHT

La riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione e le sue implicazioni: un primo confronto. Atti del Seminario svoltosi a Cuneo il 29 aprile 2022 edited by Luca Imarisio, Giorgio Sobrino is licensed under CC BY-ND 4.0.



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO | UNIVERSITY OF TURIN

Collane@UniTO



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI TORINO



Università di Torino
Dipartimento di Giurisprudenza

A CURA DI | EDITED BY

Luca Imarisio - Giorgio Sobrino

Ottobre 2022, Torino | Università degli Studi di Torino

ISBN 9788875902384

INDICE

Indirizzi di saluto

<i>Raffaele Caterina</i>	1
<i>Claudio Massa</i>	3

Introduzione

La riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione e le sue implicazioni: alcuni spunti per un confronto, <i>di Giorgio Sobrino</i>	7
---	---

Relazioni

La revisione costituzionale degli articoli 9 e 41: cosa cambia per il diritto costituzionale dell'ambiente?, <i>di Giorgio Grasso</i>	31
Rapporti tra la tutela del paesaggio e dell'ambiente e governo del territorio nell'attività amministrativa, <i>di Claudio Demaria</i>	43
La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione: più tutela per i cittadini e le associazioni? Nuovi scenari nel procedimento e nel processo, <i>di Flavia Riso</i>	69

Interventi programmati

La riforma dell'articolo 9 della Costituzione con riferimento alla «tutela degli animali», <i>di Federica Pasquini</i>	81
La revisione costituzionale del 2022 e il "dilemma" della sostenibilità, <i>di Nikolaj Vinai</i>	89

Conclusioni

Le nuove coordinate costituzionali in materia ambientale tra limiti e potenzialità, <i>di Luca Imarisio</i>	97
---	----

Relazioni

La revisione costituzionale degli articoli 9 e 41: cosa cambia per il diritto costituzionale dell'ambiente?¹

di Giorgio Grasso

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi dell'Insubria

1. Due parole di saluto

Buongiorno a tutti e ringrazio davvero molto l'Università degli Studi di Torino, la sede decentrata di Cuneo e l'Ordine degli Avvocati per il graditissimo invito. Sono di origine savonese, vengo dall'Alta val Bormida, ai confini con la "Provincia Granda", e insegnando da numerosi anni all'Università degli Studi dell'Insubria, a Como e a Varese, è per me una cosa inedita intervenire in un convegno scientifico organizzato in questa città.

¹ Il testo riproduce la relazione tenuta durante il Convegno di cui si pubblicano ora gli Atti, conservando il tono vivace e lo stile tipico della discussione orale, con la sola aggiunta di essenziali riferimenti bibliografici.

Giorgio Sobrino, nella sua Introduzione, ha squadernato già molti temi e ha posto anche numerose domande alle quali, seguendo il percorso del mio ragionamento², proverò in parte a rispondere.

2. La revisione costituzionale di un principio fondamentale: perchè non averne paura

È la prima volta che si toccano i principi fondamentali della Costituzione, si è detto. In realtà nel 1967, con la legge costituzionale n. 1, si era già almeno integrata la lettura interpretativa di un altro principio fondamentale, stabilendo che l'art. 10, ultimo comma, quello che recita "Non è ammessa l'estradizione dello straniero per reati politici", "non si applica ai delitti di genocidio".

Ora, con la legge costituzionale n. 1/2022, ci troviamo di fronte a una revisione esplicita, espressa, "visibile" nel nuovo art. 9 della Costituzione, revisione che però, al di là del significato da attribuire al

² Si tratta di una linea di pensiero che riprende idee e riflessioni che chi scrive ha elaborato sul tema a partire dall'Audizione parlamentare svolta nel febbraio 2020, presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica (vedi G. Grasso, *Appunti per l'Audizione resa il 4 febbraio 2020, presso la 1^a Commissione (Affari Costituzionali) del Senato della Repubblica sul disegno di legge costituzionale n. 83 e connesse, "Tutela costituzionale dell'ambiente"*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, 2/2020, pp. 1-7), e poi ha sviluppato in altre successive occasioni. Vedi G. Grasso, *Ambiente, Paesaggio, Natura*, conferenza tenuta nell'ambito del Progetto *Le parole della Costituzione*, a cura di Bill, Biblioteca della legalità, San Fermo della Battaglia (Como), 19 novembre 2021, in <https://www.youtube.com/watch?v=yPgjCl7Qy7Y> ; G. Grasso, *L'espansione della categoria dei doveri costituzionali nella riforma costituzionale sull'ambiente*, in *Menabò di Etica e Economia*, n. 169/2022, 31 marzo 2022, pp. 1-3, in <https://archivio.eticaeconomia.it/lespansione-della-categoria-dei-doveri-costituzionali-nella-riforma-costituzionale-sullambiente/>; G. Grasso, *La riforma costituzionale sulla tutela ambientale e le sfide per le generazioni future*, Università del Salento, 28 aprile 2022, in <https://www.youtube.com/watch?v=hUIpb3joPXU>.

precedente del 1967, non va guardata con apprensione. Questo perché, in primo luogo, non c'è una perfetta identità tra il nucleo irriducibile, intangibile dei principi supremi, sottratti alla revisione costituzionale, come ci ha insegnato la Corte costituzionale nella sentenza n. 1146/1988, e la fundamentalità di tutti i dodici articoli che precedono la prima e la seconda parte della Costituzione. Ma soprattutto, poi – anche a voler considerare una sovrapposizione che, ripeto, non è mai completa tra i principi supremi, che costituiscono l'argine e il limite alla revisione costituzionale, e i principi fondamentali elencati nei primi dodici articoli della Costituzione – non c'è preoccupazione quando una riforma costituzionale, come quella in esame, allarga, estende, amplia, cioè quando la revisione costituzionale apre e non riduce, non comprime il godimento dei diritti. È vero semmai che, tutte le volte che “si apre” e tutte le volte che si tocca una disposizione costituzionale, occorre non guardare soltanto all'enunciato, anche piccolo, modificato dalla legge di revisione costituzionale, ma si deve rileggere integralmente il testo costituzionale. Ne consegue che la modifica dell'art. 9 della Costituzione, con l'inserimento di un nuovo terzo comma, così come le modifiche dell'art. 41, commi 2 e 3, comportano la necessità di una diversa lettura del quadro costituzionale complessivo, offrendosi probabilmente a chi deve comporre il bilanciamento degli interessi in gioco (dal legislatore alla Corte costituzionale) elementi inediti, di potenziale cambiamento e trasformazione.

3. L'origine parlamentare della revisione costituzionale e cenni sui lavori preparatori del testo di riforma costituzionale

C'è un altro aspetto di rilievo da rimarcare: questa è una riforma che nasce da progetti di legge esclusivamente di iniziativa parlamentare, promossi da parlamentari appartenenti un po' a tutte le forze politiche dell'arco costituzionale che, a un certo punto, hanno trovato la

convergenza nella predisposizione di un testo unificato. Non vi è stata, quindi, l'iniziativa del Governo, come avvenuto altre volte, e non si è portato avanti tenacemente un testo che avesse l'*imprimatur* dell'organo titolare della funzione di indirizzo politico, per cercare poi il sostegno di una maggioranza in Parlamento.

La riforma modifica l'art. 9 e l'art. 41 della Costituzione e come ricordava prima Giorgio Sobrino ho avuto l'occasione di essere stato uno degli esperti auditi dalla Commissione Affari Costituzionali del Senato, in una data che farò fatica a scordare: era il 4 febbraio 2020, nessuno di noi aveva ancora capito che cosa sarebbe successo di lì a pochissimo, un'audizione fatta in presenza, dunque, nella totale libertà di movimento (e di molto altro) che fino a quel momento avevamo.

Pare interessante sottolineare che quando ci fu il primo ciclo di audizioni, tra l'autunno 2019 e il febbraio 2020, i cinque progetti di legge attorno a cui fornimmo il nostro contributo di commenti e idee riguardavano soltanto la riforma dell'art. 9, senza toccare, invero, l'art. 41. In realtà, era già stato depositato un progetto di legge risalente al novembre 2018 che aveva come primo firmatario il senatore del Partito democratico Collina e che faceva riferimento espressamente all'art. 41 del testo costituzionale, ma nel corso di quelle prime audizioni tutti noi prendemmo in considerazione solo i testi che volevano modificare l'art. 9. Poi qualcuno suggerì che bisognava guardare anche all'art. 41 Costituzione e quando si arrivò, infatti, ad approvare il testo unificato l'art. 41 entrò dentro la revisione costituzionale³.

³ Un'ottima ricostruzione dei lavori preparatori che hanno portato all'approvazione finale della legge costituzionale n. 1/2022 è quella offerta da A.O. Cozzi, *La modifica degli artt. 9 e 41 Cost. in tema di ambiente: spunti dal dibattito francese sulla Carta dell'ambiente del 2004 tra diritti e principi*, in *DPCE Online*, 4/2021, pp. 3393 ss.

4. Una “stonatura” della riforma: il riferimento alla legge dello Stato di disciplina dei modi e delle forme di tutela degli animali

Anche l'art. 117, comma 2, lettera s), in un certo momento dei lavori parlamentari è stato oggetto di attenzione, ai fini di una sua possibile revisione costituzionale. Si tratta, come è noto, di quella norma che dal 2001, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, assegna alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la competenza ad occuparsi della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, si noti con l'uso al singolare di quest'ultima parola. Mi soffermo sulla mancata revisione costituzionale di questa disposizione, perché è proprio al suo interno che si voleva collocare quel riferimento alla tutela degli animali, poi finito, in modo abbastanza stonato⁴, tra i principi fondamentali. Provo a spiegare la mia posizione: scrivere nell'art. 9 che “La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali” implica riferirsi a una dislocazione delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni che si sarebbe dovuta più opportunamente disciplinare, integrando l'art. 117, comma 2, lettera s), e che non trova in nessun altro articolo posto tra i principi fondamentali un equivalente (parlandosi, infatti, di “apposite norme” per la tutela delle minoranze linguistiche, nell'art. 6, oppure di legge negli articoli 8 e 10). L'inserimento di questa previsione, piuttosto involuta, all'interno dell'art. 9 è stato il frutto, probabilmente, di un compromesso abbastanza al ribasso, tra chi avrebbe voluto il riconoscimento dei diritti degli animali in quanto esseri senzienti, seguendo una formulazione che ha preso piede nel diritto europeo e nel diritto internazionale, e chi contestava la stessa opportunità di prevedere qualsiasi riferimento agli animali nel testo costituzionale revisionato.

⁴ Così A.O. Cozzi, *La modifica degli artt. 9 e 41 Cost. in tema di ambiente: spunti dal dibattito francese sulla Carta dell'ambiente del 2004 tra diritti e principi*, cit., 3401. Anche Giorgio Sobrino mi pare d'accordo con questa impostazione, tanto da non aver detto quasi nulla sul punto, nella sua Introduzione.

5. Una revisione costituzionale “bilancio” o una revisione costituzionale “programma”?

Soffermandosi su quanto dispone il nuovo comma 3 dell'art. 9, la Repubblica “tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi anche nell'interesse delle future generazioni”, e, per rispondere al primo quesito posto da Giorgio Sobrino, certamente si tratta di una “revisione bilancio”, perché dà conto di una pregressa giurisprudenza costituzionale e di una dottrina che ben prima del 2001 - e dell'attribuzione alla potestà legislativa esclusiva statale della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - avevano costruito l'idea dell'ambiente come valore costituzionale.

Ricordo, tra i progetti di legge oggetto dell'audizione parlamentare, quello proposto dalla senatrice Gallone che si accontentava di aggiungere semplicemente la parola ambiente, preceduta da una virgola, nel secondo comma dell'art. 9, dopo “Tutela il paesaggio”, con una proposta di revisione davvero minimale. Ora, se avessimo dovuto fare una riforma costituzionale con una doppia lettura conforme e con le maggioranze qualificate richieste dall'art. 138 della Costituzione, soltanto per approvare una revisione così essenziale, essa sarebbe risultata tutto sommato superflua. Avere, invece, fatto riferimento anche alla biodiversità e agli ecosistemi - al plurale, tra l'altro, molto più corretto scientificamente di ecosistema, tanto che sarebbe stato opportuno, approfittando della riforma costituzionale, “correggere” proprio quanto dispone l'art. 117, comma 2, lettera s), che usa la forma singolare - assicura una potenzialità espansiva della riforma; ciò pur con tutte le problematiche che nascono ogniqualvolta si metta dentro al testo della Costituzione una semantica che non è giuridica, ma proveniente da altre scienze, cosa del resto già accaduta nel 2012 con la legge costituzionale n. 1 e con le numerose nozioni di matrice economica che essa ha inserito nell'art. 81 Costituzione: fasi avverse (e

favorevoli del ciclo economico); ricorso all'indebitamento; effetti del ciclo economico.

Non solo "revisione bilancio", allora, ma anche revisione capace di allargare nuove prospettive per il diritto costituzionale dell'ambiente e forse anche oltre, grazie soprattutto a quello che si può ben definire il plusvalore della riforma costituzionale, la sua cifra più autentica, l'inciso "anche nell'interesse delle future generazioni".

Revisione costituzionale che è anche un programma, molto impegnativo e ambizioso, va detto senza finzioni, se si vuole prendere sul serio quest'ultima disposizione. Dicevo, poco sopra, che tutte le volte che si approva una revisione costituzionale si aggiunge qualcosa, costringendo gli "interpreti" della Costituzione, chi fa le norme e chi le concretizza sul versante dell'amministrazione e della giurisdizione, a rivedere il senso dell'intero testo costituzionale. Inevitabilmente, per stare al contenuto della "nostra" riforma, per esempio, tra le nozioni di paesaggio e di ambiente, tra il "vecchio" paesaggio dell'art. 9, comma 2, e il "nuovo" ambiente collocato anch'esso nel medesimo articolo costituzionale, al comma 3, qualche situazione conflittuale finirà per venire fuori. Ieri ero a Lecce all'Università del Salento, nel "profondo Sud" della Penisola, oggi sono qui a Cuneo, nel "profondo Nord", se mi permettete la metafora: ebbene nel contesto salentino c'è il problema enorme dei parchi eolici, tanto che vi è chi sostiene che l'ambiente, come equilibrio ecologico, rischi di erodere lo spazio del paesaggio, in particolare per dare attuazione ad alcuni interventi del PNRR, per guardare a questioni più concrete, di tipo applicativo. Sta alla politica, agli organi di indirizzo politico, mi sento di rispondere, effettuare dei buoni bilanciamenti, recependo tutto ciò che c'è di utile nel PNRR, ma non necessariamente tutto ciò che c'è semplicemente nel Piano, se questo può determinare delle incrinature.

6. La revisione dell'art. 41 del testo costituzionale

La revisione modifica anche l'art. 41 della Costituzione, sia nel suo secondo comma, riferito all'iniziativa economica privata, sia nel suo terzo comma, riguardo alla programmazione e ai controlli di tutta l'attività economica, pubblica e privata.

La nuova formulazione del secondo comma prevede che l'iniziativa economica privata - che è il soggetto espresso del 1° comma - "non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana". Salute e ambiente sono state inserite con la riforma, esponendosi alle obiezioni di chi ha rilevato che nella clausola dell'utilità sociale queste due nozioni erano in realtà già ben presenti (ma su questo aspetto proverò subito ad offrire qualche ulteriore spunto di riflessione). A sua volta la nuova versione del terzo comma della disposizione costituzionale in esame affianca ora ai fini sociali, verso cui indirizzare e coordinare la programmazione e gli opportuni controlli dell'attività economica nel suo insieme, da determinare con legge, anche i fini ambientali.

La caratterizzazione ambientale che contraddistingue la revisione dell'art. 41 potrà influenzare le tecniche e le modalità del bilanciamento, impiegate in particolare dalla Corte costituzionale? Riprendendo la sentenza n. 85 del 2013, sul caso Ilva, ricordata oggi anche da Giorgio Sobrino, ritengo che quel tipo di bilanciamento potrà cambiare, perché è variato il quadro della cornice costituzionale: se, utilizzando una metafora, tocco lo spicchio dell'arancia, in realtà, tocco l'arancia intera e ciò è accaduto con la positivizzazione dell'ambiente tra i principi fondamentali della Costituzione. Tuttavia, se penso a come la Corte costituzionale ha contemperato i diversi interessi in gioco nella sentenza sull'Ilva, quando ha affermato in particolare che nessun diritto può essere tirannico e che non può mai esserci il primato assoluto di un diritto su un altro, ripetendosi quella situazione concreta

in vigore del nuovo art. 41, la Corte giungerebbe, probabilmente, alle medesime conclusioni, perché con quell'autorizzazione ambientale integrata, contenuta nel decreto legge oggetto del giudizio costituzionale, la politica aveva adeguatamente bilanciato tutti i valori in potenziale conflitto: lavoro, ambiente, sviluppo economico, salute e quant'altro.

7. “Anche nell’interesse delle generazioni future”: quale gerarchia per i valori costituzionali? Spunti conclusivi con uno sguardo alla Germania e all’attualità della guerra in Ucraina

Che l'ambiente non sia da mettere pregiudizialmente al primo gradino della gerarchia dei diritti e dei valori, lo dimostra anche un riferimento comparatistico a una decisione recente, citatissima, del Tribunale costituzionale federale tedesco, una decisione che riprende molti degli spunti sul tema del cambiamento climatico che Claudio Massa introducendo i lavori riportava. È una sentenza complessa con la quale, per dirla in modo molto sintetico, il Tribunale costituzionale federale tedesco ha affermato che ciò che la Germania ha fatto con la legge in tema di cambiamento climatico non basta, non è sufficiente per raggiungere oltre il 2030 gli obiettivi che l'accordo di Parigi richiede alla Germania e a tutti i paesi del mondo. C'è un passaggio cruciale della pronuncia, che si fonda sull'art. 20a del *Grundgesetz*, disposizione che richiede allo Stato di tutelare i fondamenti naturali della vita, assumendo con ciò la propria responsabilità nei confronti delle generazioni future – responsabilità, invero, parola ancora più adatta di interesse, impiegato nell'art. 9 Costituzione –, in cui il Tribunale costituzionale federale tedesco afferma che la tutela dell'ambiente (e con essa l'obiettivo di raggiungere la neutralità climatica) non beneficia di un primato assoluto in rapporto agli altri interessi, ma in caso di

conflitto deve essere conciliata con altri diritti e principi protetti dal *Grundgesetz*.

Ma ritorno all'Italia, per avviarmi verso le conclusioni. "Anche nell'interesse delle generazioni future", recita il nuovo testo costituzionale, nel quale l'uso della congiunzione appare molto interessante, perché implica tenere insieme lo sguardo al futuro (o alla libertà al futuro, citando ancora il Tribunale costituzionale federale tedesco), ma anche lo sguardo a chi è oggi in quest'aula o che ci vede e ascolta da remoto, cioè a tutti noi che viviamo questo momento del presente. Si coglie al contempo quanto sia stato opportuno non parlare di diritti delle generazioni future che poi diventa anche molto complicato e scivoloso rendere giustiziabili, immaginando un ricorso giurisdizionale per assicurarne la tutela, quanto rafforzare quello che è il vero punto di vista di tutte le questioni ambientali, come anche la dottrina più avvertita da tempo ha segnalato. Mi piace qui citare un saggio di venti anni fa di un collega torinese, anche lui di origini della Valle Bormida, Fabrizio Fracchia, che aveva rimarcato che l'ambiente va sempre visto come l'oggetto di un dovere, nel perseguimento di una solidarietà ambientale, da ricondurre a quei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale, richiamati dall'art. 2 della Costituzione⁵. Legando ora insieme l'art. 2 e l'art. 9 revisionato, emergono l'espansione della categoria dei doveri riferiti all'ambiente e una prospettiva che Parlamento, Governo, Corte costituzionale e giudici comuni dovranno prendere sempre in adeguata considerazione.

Tuttavia, se questa deve essere la direzione, non si può non essere realisti, rispetto al momento tragico che stiamo attraversando, e che mi porta a riflettere su due situazioni, due estremi che esprimono il

⁵ Vedi F. Fracchia, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Il diritto dell'economia*, 3/2002, pp. 215 ss.

dilemma verso il quale gli organi di indirizzo politico, prima, e le Corti, poi, sono destinati a muoversi.

Mi è piaciuta in proposito una frase dell'introduzione di Claudio Massa, quando ha detto: "pensare la fine, la fine è già arrivata". Questo spunto mi ha fatto venire in mente un grande filosofo tedesco che ha studiato tanto l'ambiente, Hans Jonas, autore di un famoso testo sul principio di responsabilità, che ha anche molto influenzato la stesura dell'art. 20a del *Grundgesetz* prima citato. Ad un certo punto del suo ragionamento Jonas diceva grosso modo: "la devastazione dell'ambiente rischia di mettere in pericolo l'idea stessa dell'uomo sulla terra". Allora se tengo stretta questa prospettiva, sempre nella sentenza tedesca c'è scritto che, benché l'ambiente non possa avere il primato assoluto, "nel contesto di questo bilanciamento di interessi l'importanza relativa dell'obbligo di proteggere il clima continuerà ad aumentare più il cambiamento climatico progredirà", cioè, come dire con altre più nette parole, peggio andranno le cose, dal punto di vista del cambiamento climatico, maggiormente la forbice si dovrà spostare a protezione dell'ambiente, assolutizzando questo valore. Questo è uno dei due estremi del dilemma da sciogliere.

L'altro estremo è rappresentato, purtroppo, da una guerra in Europa e da una *realpolitik* che richiede, forse, di ripensare la riapertura delle centrali a carbone, per dare risposte concrete e non facilmente rimandabili sul terreno dell'approvvigionamento energetico nazionale, con scelte che potrebbero non essere completamente in linea con il disposto del nuovo art. 9 Costituzione e che, anzi, potrebbero mettere sotto pressione lo stesso significato della riforma costituzionale appena approvata.

Del resto, proprio la guerra in corso ci ha costretto a tendere, forse eccessivamente, la portata prescrittiva di un altro principio fondamentale, quello dell'art. 11 Costituzione, secondo cui "l'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa", già dal momento in cui

nel febbraio 2022 vi sono state le prime dichiarazioni alla Camera e al Senato dell'allora Presidente del Consiglio Mario Draghi, avvenute senza mai citare l'art. 11, articolo negletto anche nel testo delle due risoluzioni parlamentari votate per sostenere l'azione del Governo. Se vale il confronto tra queste due disposizioni costituzionali e se abbiamo accettato di contrarre il principio fondamentale sul ripudio della guerra, proprio negli stessi giorni in cui veniva approvata la riforma costituzionale dell'art. 9, credo che difficilmente si potrà impedire che anche l'art. 9 possa subire uguale sorte, non riuscendo quindi a esprimere, di fronte a una situazione politica eccezionalmente avversa, tutta quella forza e quella spinta che il suo contenuto, invece, costituzionalmente gli riconoscerebbe.