

L'Ambiente in Costituzione

19 ottobre 2022, Universitas Mercatorum

Alessandra Torroni

Esperto giuridico legale Presidenza del Consiglio dei Ministri



INTERVENGONO

Prof. Giovanni Cannata

Magnifico Rettore Universitas Mercatorum

Dott. Pasquale Fimiani

Avvocato Generale Corte di Cassazione

Comitato Scientifico Fondazione Vittorio Occorsio

Prof.ssa Melina Decaro

Segretaria Generale Fondazione Vittorio Occorsio

Gen. Valerio Giardina

Comandante Carabinieri per la Tutela ambientale e la Transizione ecologica (NOE)

Dott. Ermete Realacci

Presidente di Fondazione Symbola

COORDINA

Prof. Massimiliano Panarari

Universitas Mercatorum

L'inserimento della "questione ambientale" negli articoli costituzionali costituisce una svolta, salutata da ampi settori del mondo politico e della società civile come "rivoluzionaria" sotto molti profili.

Un tema che verrà approfondito nel corso del primo appuntamento del ciclo de "I Dialoghi di Mercatorum".



International Institute for Global Analyses

Vision & Global Trends. International Institute for Global Analyses
Piazza dei Navigatori 22, 00147 – Rome (Italy)

The views and opinions expressed in this publication are those of the authors and do not represent the views of the Vision & Global Trends. International Institute for Global Analyses unless explicitly stated otherwise.

© 2022 Vision & Global Trends - International Institute for Global Analyses
© 2022 Alessandra Torroni

First Edition: November 2022

Seminar Publications Series – N. 02/2022 – ISSN 2704-8969

www.vision-gt.eu
info@vision-gt.eu

L'Ambiente in Costituzione

19 ottobre 2022, Universitas Mercatorum

Alessandra Torroni

Esperto giuridico legale Presidenza del Consiglio dei Ministri



Vision & Global Trends - International Institute for Global Analyses

L' Ambiente in Costituzione

19 ottobre 2022, Universitas Mercatorum

Alessandra Torroni

Esperto giuridico legale Presidenza del Consiglio dei Ministri

L'iniziativa "L' Ambiente in Costituzione" ha approfondito, sotto vari profili, la portata delle modifiche introdotte dalla legge costituzionale 11 febbraio 2022 n. 1, agli artt. 9 e 41 Cost., finalizzate a inserire diretti riferimenti alla tutela ambientale e ai temi ad essa collegati, quali la biodiversità, gli ecosistemi, l'interesse delle future generazioni e la tutela degli animali in coerenza con i principi comunitari, nonché a correlare in modo stringente l'attività economica alla sostenibilità ambientale e sociale.

Il Prof. Giovanni Cannata, Magnifico Rettore dell'Universitas Mercatorum, ha aperto i lavori citando le parole con le quali il Prof. Beniamino Caravita, docente di diritto pubblico ambientale, evocava i mille "approcci" del termine "ambiente", definendolo come *"una idea alla moda, un lusso per i Paesi ricchi, un mito, un tema di contestazione, figlio di idee Hippies, ... un ritorno alla terra, un nuovo terrore dell'anno mille legato alle imprevedibilità delle catastrofi, i fiori e i piccoli uccelli, un grido di allarme di economisti e filosofi sui limiti della crescita, l'annuncio della distruzione delle risorse naturali ..."*

Si è soffermato sulle parole chiave della riforma ambiente, paesaggio, biodiversità, ecosistemi, in un anno in cui ricorrono i 100 anni della legge 11 giugno 1922, n. 78, meglio nota come Legge Croce per la tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse e richiamando anche il saggio sull'ambiente di Massimo Severo Giannini che, nella Rivista Trimestrale di diritto pubblico del 1973, qualificava i beni ambientali come quei *"beni che presentino singolarità geologica, flori -faunistica, ecologica di cultura agraria ... e quelle strutture insediative anche minori o isolate che siano integrate con l'ambiente naturale"*.

Ha ricordato, altresì, il Prof. Carlo Ferrari dell'Università di Bologna, che in un testo edito da Zanichelli nel 2001, qualificava la biodiversità come *"fenomeno naturale in pericolo, tra i tanti che lo sono per l'espansione della nostra specie, nel senso globale di varietà biologica come insieme di tutti i geni, tutte le specie tutti gli ecosistemi; se invece, consideriamo la biodiversità come una proprietà, un attributo di un sistema, va riferita alla varietà biologica che il sistema contiene: in questo senso, la biodiversità diventa un parametro misurabile"*, evidenziando come il concetto di "misurabilità" costituisca un elemento da tenere in considerazione quando si affronta la tematica ambientale.

Cannata ha, poi, evidenziato come il termine "ecosistemi" configuri una struttura che ha in sé l'idea di una correlazione complessa tra esseri viventi e ambiente fisico. Al termine del suo excursus volto a dimostrare quanto queste tematiche siano al centro del nostro vivere civile, ha sottolineato come la riforma rappresenti una svolta, un segnale forte e chiaro per tutti i componenti della società, soprattutto per aver collocato tali modifiche nella prima parte della

Carta Costituzionale, quella dedicata ai diritti inviolabili dell'uomo, orientando anche l'iniziativa economica pubblica e privata verso fini sociali e ambientali insieme, in una auspicata integrazione tra impresa e ambiente.

La Professoressa Melina De Caro, fine giurista e relatrice anche nelle vesti di Segretario Generale della Fondazione Occorsio, ha proseguito l'approfondimento degli aspetti della riforma ripartendo dal termine "future generazioni", quale espressione che rende concreto ed effettivo quel "patto" per la convivenza civile definita da Piero Calamandrei, nella seduta dell'Assemblea costituente del 4 marzo 1947, "presbite", in grado, cioè, di guardare lontano, di esistere oltre il tempo, nel presente e nel futuro.

La riforma, a suo dire, ha "ricentrato" la posizione della persona umana nell'ambiente esterno, laddove la natura stessa costituisce un dato vivente, così come gli animali sono esseri senzienti, in quanto si avverte chiaramente nella novella costituzionale un passaggio ad una prospettiva globale che comprende il contesto in cui viviamo, la natura che ci circonda, da noi sfruttata, manipolata e posseduta, e ora da preservare, tutelare e difendere perché da questo dipende la nostra sopravvivenza, ponendo, così, l'attenzione su quella "armonia" tra persona umana e natura e sulla soggettività della "terra madre", enucleata nelle Costituzioni Andine dell'Ecuador del 2007 e della Bolivia del 2009, come punto di equilibrio imprescindibile per poter garantire la sopravvivenza.

La riforma è stata realizzata in un anno in cui lo scorso 22 maggio è stata celebrata la giornata della biodiversità nella quale anche il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, ha rinnovato la responsabilità di un impegno sociale strategico riferendosi a un'Italia impegnata nella difesa dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi anche nei confronti delle future generazioni.

Il Dott. Ermete Realacci, Presidente di Simbola e grande protagonista dell'associazionismo ambientalista ed ecologista di questo Paese, ha posto l'attenzione sul termine "Repubblica" utilizzato nell'art. 9 Cost, da leggere in modo coordinato con la seconda parte della disposizione, per evidenziare che la tutela dell'ambiente deve essere obiettivo non soltanto delle Istituzioni, ma di tutta la società civile, nella quale tutti noi siamo ricompresi, imprese, cittadini, singoli e associati.

Parimenti, l'aver modificato l'art. 41 Cost. riveste un significato strategico, avendo correlato la nostra economia, la nostra attività di impresa, pubblica e privata, alla bellezza, all'innovazione, alla qualità ma nel contestuale rispetto dell'ambiente e della sostenibilità, in linea con i principi fondanti della Dichiarazione della Nazioni Unite di Stoccolma adottata dalla Conferenza sull'ambiente umano del 5-16 giugno 1972.

La società civile ha mostrato una consapevolezza, una sensibilità e un'attenzione seria e attiva nei confronti di una economia più a misura d'uomo che punta sulla sostenibilità, sull'innovazione, sulle comunità e sui territori: questo emerge nel Rapporto Annuale 2022 "GreenItaly", che Simbola ha redatto anche insieme a Unioncamere che è arrivato alla sua tredicesima edizione.

Si riporta, al riguardo, un passaggio della presentazione del Rapporto del Dott. Realacci: *“C'è un'Italia che può essere con l'Europa protagonista alla cop27 in Egitto: fa della transizione verde un'opportunità per rafforzare l'economia e la società e coinvolge già oggi 2 imprese manifatturiere su 5.”*

E' fondamentale che anche la politica, come la società civile, non resti distante da tali temi (emblematico il caso del Gruppo Arvedi di Cremona che ha neutralizzato le emissioni di CO2 investendo in tecnologie green) poiché, come si legge in un passo del *Costituto* di Siena del 1309 *“Chi governa deve avere a cuore massimamente la bellezza della città, per cagione di*

diletto e allegrezza ai forestieri, per onore, prosperità e accrescimento della città e dei cittadini”.

“Affrontare con coraggio la crisi climatica non è solo necessario ma rappresenta una grande occasione per rendere la nostra economia e la nostra società più a misura d’uomo e per questo più capaci di futuro”: Manifesto di Assisi

L’Avv. Generale presso la Corte di Cassazione Pasquale Fimiani – anche componente del Comitato scientifico della Fondazione Occorsio - ha ribadito come tale riforma abbia costituito una svolta nel nostro ordinamento giuridico, sebbene la prevalente dottrina costituzionalista ritenga che la novella costituzionale non sia innovativa, ma ricognitiva del valore primario e fondamentale del bene ambiente, evidenziando, altresì, un consolidamento dei suddetti principi molto lungo nel tempo.

La stessa Corte Costituzionale¹ avrebbe da tempo affermato che la tutela dell’ambiente è un bene costituzionale primario e assoluto che non può essere compromesso nel suo nucleo fondamentale. Ai medesimi fini, si sostiene che i temi della biodiversità, degli ecosistemi non introdurrebbero nuovi beni da tutelare, ma costituirebbero specificazioni del bene ambiente, che il riferimento alle generazioni future sarebbe già stato considerato con la riforma dell’art. 81 Cost. e che il limite del danno alla salute sarebbe già previsto dall’art. 32 Cost. e nel divieto di contrasto all’utilità sociale, di cui all’art. 41 Cost. E’ inoltre da osservare che il principio del diritto allo sviluppo sostenibile, ormai riconosciuto a livello sovranazionale in più “Carte”, non viene recepito in questa riforma che sembrerebbe muoversi in una prospettiva di antagonismo tra impresa e ambiente e non di integrazione reciproca.

Il Relatore, replicando a tale impostazione, ha affermato che la collocazione della novella nei principi fondamentali della Costituzione ha un valore che va ben oltre l’aspetto tecnico giuridico in senso stretto, possiede valenza evocativa e anche programmatica. Inoltre, l’introduzione dei termini “ambiente, biodiversità e ecosistemi” ha contribuito a separare il concetto del paesaggio, dal punto di vista estetico, storico e culturale, dall’aspetto strettamente naturalistico, identificando così due valori contigui ma idealmente distinti. Si pensi al riguardo alle energie rinnovabili, agli impianti eolici e fotovoltaici, in riferimento ai quali la giurisprudenza amministrativa, nell’ambito dei giudizi di legittimità, è chiamata a operare un bilanciamento degli interessi in gioco richiamando il principio di proporzionalità tra la tutela del bene ambiente e del paesaggio, ponderazione che deve ricomprendere, sottolinea il relatore, anche l’interesse pubblico generale alla realizzazione degli impianti suddetti.

In definitiva, l’Avv. Fimiani concorda con l’apertura “ecocentrica” della riforma, che riempie di contenuto anche la programmazione delle politiche pubbliche nella prospettiva di tutela delle future generazioni, laddove tale termine comprenda anche l’odierna società civile tanto da individuare situazioni giuridiche soggettive più ampie, presenti e future, azionabili nella realtà attuale da parte di cittadini e associazioni dinanzi all’autorità giudiziaria. Cause di giustizia climatica hanno precedenti in Olanda, Germania, Francia e nel resto del mondo, e ora anche in Italia è pendente, dinanzi al Tribunale civile di Roma, una causa civile definita, in modo quasi apocalittico, “Giudizio Universale”, volta ad accertare la violazione da parte del Governo italiano degli obblighi/impegni di riduzione delle emissioni di CO₂ e ad ottenere la condanna dello Stato al risarcimento del danno.

Al riguardo, ricorda che il Regolamento 2020/852/UE, all’art. 9, ha individuato dei criteri per determinare se un’attività economica possa considerarsi ecosostenibile e previsto, all’art. 17, il cd

¹ A tal fine, si richiamano le seguenti sentenze del Giudice delle leggi: Corte costituzionale, sentenza n. 378 del 14 novembre 2007; sentenza n. 367 del 7 novembre 2007; ordinanza n. 365 del 30 luglio 1993; sentenza n. 641 del 30 dicembre 1987; sentenza n. 210 del 28 maggio 1987.

principio del “Do No Significant Harm”, e cioè del non arrecare un danno significativo all’ambiente: tutte le misure incluse nei PNRR di ciascuno Stato membro devono infatti soddisfare il citato principio.

Rispettare il “Do No Significant Harm” significa operare quel bilanciamento di contrapposti interessi nel percorso di realizzazione degli investimenti pubblici e delle riforme del PNRR, ovvero sia svolgere una valutazione di conformità degli interventi al suddetto principio che sarebbe auspicabile rimanesse nei compiti del Legislatore e/o della Pubblica Amministrazione nello svolgimento dell’*agere* amministrativo, e non delegata alla magistratura

In ordine all’auspicata separazione dei poteri, evocata dall’Avv. Fimiani, si tiene a ricordare che relativamente alla tutela del paesaggio, l’apprezzamento compiuto dall’Amministrazione preposta alla tutela paesaggistica - da esercitarsi in rapporto al principio fondamentale dell’art. 9 Cost. - è altamente discrezionale ed è censurabile, in sede giudiziale, esclusivamente sotto i profili della logicità, coerenza e completezza della valutazione, e ciò per evitare che il sindacato giudiziale non divenga sostitutivo di quello dell’Amministrazione attraverso la sovrapposizione di una valutazione alternativa, altrimenti opinabile (v, in tal senso, da ultimo, Consiglio di Stato, VI, 25-07-2022, n. 6573). Anche in materia di VIA, in una recente sentenza (n. 2464/2022), riguardante un Parco eolico, il Consiglio di Stato ha affermato che il giudizio ambientale è espressione di un’ampia discrezionalità amministrativa, essendo l’Amministrazione chiamata a ricercare attivamente, nella ponderazione comparativa di istanze potenzialmente confliggenti, un complessivo bilanciamento fra gli interessi perseguiti con la realizzazione dell’opus, da un lato, e le contrapposte esigenze di preservazione del contesto ambientale lato sensu inteso, dall’altro (cfr. ex multis Cons. Stato, Sez. IV, sent. n. 7917 del 2020), con conseguente limitazione del sindacato giurisdizionale alle sole ipotesi di manifesta illogicità, di travisamento dei fatti o di palese inadeguatezza dell’istruttoria o di sua completa mancanza (cfr. Cons. Stato, Sez. II, sent. n. 2248 del 2020).

L’ultimo intervento ha riguardato gli aspetti sanzionatori collegati a violazioni in campo ambientale. Il Gen. Valerio Giardina, Comandante dei carabinieri per la tutela ambientale e per la transizione ecologica (NOE), ha evidenziato la necessità di un’azione strategica di più ampia portata che sfrutti gli strumenti di contrasto che il nostro ordinamento fornisce per evitare il verificarsi di condotte criminose contro l’ambiente, sebbene la legge n. 68 del 2015 preveda una serie di reati specifici, tra cui il reato di inquinamento ambientale, di disastro ambientale, di traffico e abbandono di materiale radioattivo, di omessa bonifica ecc.

La legge richiamata ha introdotto un delitto rilevante per perseguire comportamenti criminali - ci si riferisce all’art. 452-quater-decies cp, rubricato “Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti” - anche se la Corte di Cassazione penale ha rilevato la difficoltà di ricondurre le condotte di cui al 452 quater-decies cp nell’ambito delle fattispecie di cui agli artt. 416 cp “Associazione per delinquere” e 416-bis cp “Associazione di tipo mafioso”.

Il relatore suggerisce l’estrema importanza che potrebbe rivestire l’introduzione di una nuova ipotesi di reato e cioè del delitto di associazione a delinquere contro l’ambiente che consentirebbe di utilizzare uno strumento decisivo per collegare le individualità criminali presenti sul territorio, a volte anche di tipo mafioso, con le deviate componenti imprenditoriali, la previsione di alcuni reati spia dell’associazione per delinquere contro l’ambiente, delitti che potrebbero essere individuabili nell’inquinamento ambientale, correlato con altri delitti, come il disastro ambientale, l’incendio di rifiuti ecc. nonché l’individuazione di ipotesi colpose di reato.

Iniziare un percorso normativo in tal senso potrebbe rivestire un ruolo determinante nella lotta alla criminalità organizzata contro l'ambiente.

L'iniziativa culturale ha fornito rilevanti spunti di riflessione e di approfondimento con particolare riguardo all'applicazione concreta del diritto alla tutela del bene ambiente, in un momento storico in cui non è più possibile mantenere un atteggiamento distratto e insensibile nei confronti della natura che ci circonda.

Il dibattito ha evidenziato ancora una volta l'esigenza che le Istituzioni rafforzino le policies nazionali volte ad attuare efficacemente gli obiettivi e le strategie di sviluppo sostenibile, così come declinati nell'Agenda ONU 2030.

.....



Vision & Global Trends - International Institute for Global Analyses

www.vision-gt.eu

info@vision-gt.eu