

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 2174

## PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

d’iniziativa della deputata MURONI

Modifiche agli articoli 9 e 117 della Costituzione, in materia di tutela dell’ambiente, della biodiversità, degli ecosistemi e degli animali

*Presentata il 15 ottobre 2019*

ONOREVOLI COLLEGHI ! – L’esigenza di salvaguardia della biodiversità, degli equilibri ecologici e di un uso sostenibile e razionale delle risorse del nostro pianeta si è ormai affermata nella coscienza dell’opinione pubblica mondiale. Anche in campo dottrinale e giurisprudenziale è emerso il concetto unitario di ambiente, inteso quale complesso di beni (aria, acqua, suolo, natura, biodiversità, energia) appartenenti al singolo uomo e all’umanità nel suo complesso. Quello che manca ancora adesso, anche dopo la ripartizione delle competenze operata dalla riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, è un esplicito riferimento alla tutela dell’ambiente nella Carta costituzionale.

Il diritto all’ambiente deve essere inteso come diritto alla conservazione, alla prudente gestione e al miglioramento delle condizioni naturali dell’aria, delle acque, del suolo e del territorio in tutte le sue

componenti, nonché alla preservazione della biodiversità e degli ecosistemi; deve concernere, altresì, la salvaguardia e la protezione di tutte le specie animali e vegetali, che in essi vivono allo stato naturale. Trattandosi di un diritto fondamentale di ogni uomo e di ogni animale, esso si configura anche come diritto collettivo, appartenente sia al singolo in quanto tale che alla collettività nel suo complesso.

Per quanto riguarda gli aspetti prettamente normativi e giurisprudenziali, negli ultimi anni la nozione di ambiente ha subito una profonda evoluzione. Se si considera come, nel corso dell’Assemblea costituente, con il termine « paesaggio » si intendessero unicamente le bellezze naturali e il panorama, la cui tutela si riduceva alla conservazione dello scenario naturale secondo i precetti contenuti nella legislazione di tutela delle bellezze naturali del 1939, è evidente come il ruolo del diritto ambientale

si sia radicalmente trasformato negli ultimi decenni.

Nel merito di tale processo evolutivo è più volte intervenuta la Corte costituzionale, anche grazie alla crescente sensibilizzazione dei cittadini, individuando nel disposto costituzionale l'esigenza di tutelare il territorio così come modellato dalla comunità che vi è insediata. La Costituzione, infatti, attraverso l'articolo 9, ha collegato aspetti naturalistici, paesaggistici e culturali in una visione non statica o meramente estetica, ma di protezione integrata e complessiva dei valori ambientali con quelli consolidati dalle testimonianze di civiltà.

Allo stesso modo la Carta costituzionale ha elevato la salute a diritto fondamentale dell'individuo e interesse della collettività, assicurando, inoltre, sotto ulteriori profili, un'adeguata protezione al diritto all'ambiente, in quanto espressione della personalità individuale e sociale dei cittadini. La Corte costituzionale, attraverso molteplici sentenze, ha costantemente ritenuto il paesaggio comprensivo di ogni elemento naturale e umano attinente alla forma esteriore del territorio, espressione di un alto valore estetico-culturale.

In quest'ottica, il combinato disposto dei commi primo e secondo dell'articolo 9 della Costituzione viene letto unitariamente, nel senso che la Repubblica si impegna a favorire uno sviluppo complessivo del Paese, ispirato non soltanto a criteri economici, ma anche a valori estetico-culturali ed ambientali.

La tutela del paesaggio influisce evidentemente anche su altri aspetti, quali la pianificazione urbanistica, istituzionalizzata dalla cosiddetta « legge Galasso » (decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431), che obbligava le regioni a dotarsi di piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici e ambientali.

Un decisivo e ulteriore rafforzamento della tutela del paesaggio è stato realizzato dalla legge 8 luglio 1986, n. 349, recante l'istituzione del Ministero dell'ambiente, che ha riconosciuto specificatamente come diritto fondamentale della persona e inte-

resse della collettività la salvaguardia dell'ambiente, vale a dire la conservazione, la razionale gestione e il miglioramento delle condizioni naturali, la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marittimi e la difesa di tutte le specie animali e vegetali.

Già la « Commissione Bozzi », anche se con qualche limite, aveva individuato fra le modifiche necessarie alla Costituzione l'introduzione di disposizioni sulla tutela dell'ambiente. La presente proposta di legge costituzionale ha, dunque, la finalità di introdurre anche nel nostro ordinamento un esplicito riconoscimento costituzionale al diritto all'ambiente.

Occorre, tuttavia, fare attenzione, evitando l'eventualità che la modifica dell'articolo 9 non rappresenti un fatto meramente formale o, peggio, un arretramento dell'attuale tutela del diritto all'ambiente — come affermato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenza n. 210 del 1987 e sentenza n. 641 del 1987) e della Corte suprema di Cassazione (sezioni unite, sentenza n. 5172 del 6 ottobre 1979).

In proposito occorre rilevare che poco significativa, ai fini del riconoscimento del diritto all'ambiente, sarebbe una modifica consistente solo nell'introduzione della parola « ambiente » prima della parola « paesaggio »; in tal modo la tutela dell'ambiente rientrerebbe tra i compiti della Repubblica, la quale, invero, è già stata investita di questa funzione da numerose leggi ordinarie, ma ciò non significherebbe in modo automatico il riconoscimento di un diritto inviolabile di ogni persona all'ambiente.

Il diritto all'ambiente è infatti già emerso da qualche decennio, consolidandosi poi nella coscienza pubblica, nella prassi e a livello giurisprudenziale. Già alla fine degli anni Settanta la Corte di cassazione, con la citata sentenza n. 5172 del 6 ottobre 1979, collegando le disposizioni degli articoli 2 e 32 della Costituzione, precisò che ciascun uomo, essendo titolare di diritti inviolabili, sia come singolo, sia come membro delle formazioni sociali nelle quali si svolge la sua personalità, ha un diritto fondamentale alla salute e che tale diritto gli è riconosciuto non solo in quanto singolo, ma an-

che come membro delle comunità che frequenta: ha, quindi, diritto a un ambiente salubre. Un ulteriore passo in tal senso si ebbe con le citate sentenze della Corte costituzionale n. 210 del 1987 e n. 641 del 1987.

È per questo che, con riferimento al rischio citato, introdurre nella Costituzione un semplice riferimento alla tutela di un « interesse diffuso » all'ambiente, piuttosto che di un diritto fondamentale, costituirebbe un arretramento sul piano della tutela giuridica. Non si può infatti scorporare il diritto all'ambiente dai diritti fondamentali ed inviolabili di cui all'articolo 2 della Costituzione.

Gli aspetti che vanno precisati e che giustificano una modifica costituzionale sono quelli della natura giuridica di tale diritto e del suo oggetto. È chiaro, infatti, come si tratti di un diritto collettivo, appartenente al singolo in quanto tale e in quanto membro della collettività; quanto all'oggetto di tale diritto, esso è rintracciabile nel bene « ambiente », la cui salvaguardia è indispensabile per la dignità, la libertà e la sicurezza dell'uomo. In sostanza, si tratta di un diritto soggettivo collettivo su una base comune: l'ambiente, appunto. Va ribadito, allora, in questa prospettiva, il concetto unitario di ambiente, inteso come complesso di beni (aria, acqua, suolo, natura, biodiversità, energie) appartenenti al singolo uomo e all'umanità nel suo complesso: ciascun individuo, infatti, ha un diritto soggettivo collettivo all'aria respirabile, all'acqua pulita, alla bellezza del paesaggio eccetera.

La riforma della Costituzione deve muoversi, dunque, in questo quadro, completando e migliorando l'opera già svolta dalla giurisprudenza, senza realizzare un arretramento rispetto a quanto già fatto. Le modifiche, pertanto, possono essere concentrate sul solo articolo 9, in connessione, tuttavia, con le disposizioni dell'articolo 24, ove si afferma che tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti.

Come accennato, inoltre, ognuno è portatore di un diritto soggettivo collettivo all'aria respirabile, all'acqua pulita e alla bellezza del paesaggio, individualmente o

in forma organizzata (associazioni ambientaliste). Connettendo tale diritto all'articolo 32, che tutela la salute quale diritto fondamentale del singolo ed interesse della collettività, si materializza il diritto di ogni uomo ad un ambiente salubre.

Vi è poi un ulteriore profilo, quello che concerne l'attribuzione dello *status* di « esseri senzienti » agli animali, al fine di garantire il loro pieno rispetto; la presente proposta di legge costituzionale non fa altro che riprendere quanto previsto a livello costituzionale dal principio europeo di cui all'articolo 13 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nel testo successivo al Trattato di Lisbona, che dispone l'obbligo degli Stati membri di tenere pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali, in quanto esseri senzienti, « Nella formulazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione nei settori della agricoltura, della pesca, dei trasporti, del mercato interno, della ricerca e sviluppo tecnologico e dello spazio ».

Inoltre, come è noto, in questa materia è intervenuto il legislatore penale, negli ultimi quindici anni, con l'obiettivo di fornire una stringente tutela dei diritti degli animali. La legge n. 189 del 2004, successivamente integrata dalla legge n. 201 del 2010, ha ribadito, come confermato dalla giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, terza sezione penale, sentenze n. 39053 del 23 settembre 2013, e n. 2558 del 3 ottobre 2017), un principio davvero innovativo per la cultura e la società italiane, che configura l'animale non come una *res*, un oggetto nella mera disponibilità del padrone, ma come un essere senziente con specifiche esigenze da tutelare.

Pertanto, oggi la vita, la salute e le condizioni di detenzione degli animali sono beni penalmente rilevanti, tutelati dalla norma penale che ha elevato a reati la loro lesione, con sanzioni sino a due anni di reclusione (articoli 544-*bis*, 544-*ter* e 727 del codice penale); tra l'altro, in base alla teoria costituzionalmente orientata del bene giuridico, non può non rilevarsi come già esista in tal senso una spinta verso un pieno riconoscimento della protezione costituzionale della tutela degli animali. Alla

luce di ciò, una copertura costituzionale dei diritti degli animali è oggi doverosa, con l'obiettivo di cristallizzare la copiosa produzione normativa e i principi sociali già esistenti e di supportare la magistratura e gli operatori giuridici nella loro azione verso una sempre maggiore tutela degli animali quali esseri senzienti, e orientando altresì il legislatore nazionale ad abolire attività ormai obsolete e inaccettabili, che causano morte e sofferenze agli animali.

Il testo proposto non prevede nulla di innovativo o rivoluzionario: si limita a recepire alcuni principi di fatto già presenti nel nostro ordinamento giuridico in seguito ai forti cambiamenti culturali intervenuti nel corso degli anni, dandogli la forma e l'autorevolezza del principio costituzionale.

La presente proposta di legge costituzionale ha, dunque, la finalità di introdurre anche nel nostro ordinamento un esplicito, indiscutibile e solenne riconoscimento costituzionale del diritto all'ambiente, come già avvenuto in numerosi Paesi, in linea con l'evoluzione della tutela ambientale elaborata in sede europea. Nel corso delle precedenti legislature la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica hanno già di-

mostrato che è possibile raccogliere un ampio consenso sulla necessità di introdurre un esplicito riferimento costituzionale per la tutela dell'ambiente, anche se purtroppo non è stato completato l'iter previsto dall'articolo 138 della Costituzione per l'approvazione definitiva delle relative norme. Per questi motivi, si auspica l'approvazione della presente proposta di legge costituzionale, di modifica dell'articolo 9 della Costituzione, al fine di affermare il diritto di ciascun uomo all'ambiente, configurando tale diritto come patrimonio comune.

Il testo proposto prevede, inoltre, un comma aggiuntivo all'articolo 9 della Costituzione, al fine di riconoscere gli animali quali esseri senzienti, il quale dispone che la Repubblica promuove e garantisce agli animali la vita, la salute e un'esistenza compatibile con le caratteristiche etologiche. L'intervento prevede, infine, che, come per la materia ambientale, la competenza la tutela degli animali sia attribuita esclusivamente allo Stato, integrando l'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

## PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

—

## Art. 1.

1. All'articolo 9 della Costituzione sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

« La Repubblica tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi. 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 è fondata sui principi di precauzione, azione preventiva, responsabilità e correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente e costituisce diritto fondamentale della persona e della collettività. La Repubblica promuove le condizioni necessarie a rendere effettivo tale diritto.

La Repubblica riconosce gli animali come esseri senzienti, promuove il loro rispetto e garantisce ad essi un'esistenza compatibile con le loro caratteristiche etologiche ».

## Art. 2.

1. All'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dopo la parola: « ecosistema » sono inserite le seguenti: « , degli animali ».

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



\*18PDL0084180\*