

FERDINANDO ALBISINNI¹

Conclusioni.

Quali prospettive dopo la riforma dell'art. 9?

¹ Accademia dei Georgofili

1. Le relazioni presentate durante questo incontro hanno indagato – secondo una pluralità di prospettive – sui contenuti, i presupposti, i possibili esiti della recente riforma degli artt. 9 e 41 Cost.

Come è stato sottolineato da più parti, è mancato in sede politica e legislativa un approfondito confronto sul progetto, inteso a modificare una disposizione recante principi fondamentali della Repubblica e a introdurre nuovi valori nel quadro delle regole che guidano le attività economiche svolte dai privati.

Anche dopo l'approvazione, questa riforma ha scontato una diffusa carenza di interesse in sede istituzionale; carenza di interesse ancor più sorprendente ove si consideri che è la prima volta che il Parlamento è intervenuto sul testo di un articolo contenuto fra i principi fondamentali, ovvero su disposizioni che secondo risalente e autorevole dottrina non sarebbero suscettibili di modifica neanche con l'adozione del procedimento di cui all'art. 138 Cost., proprio in ragione della loro natura fondante della costruzione repubblicana.

Nicoletta Ferrucci, nell'introduzione ai lavori¹, ha sottolineato i quesiti, tuttora largamente aperti, che la riforma pone all'interprete, a fronte dell'ingresso dell'ambiente nel testo dell'art. 9 e del mancato espresso richiamo del paesaggio tra i valori il cui rispetto è imposto all'iniziativa economica privata dal novellato art. 41, quasi a ipotizzare il riconoscimento di una posizione privilegiata all'ambiente rispetto al paesaggio. Ne emerge una trama complessa, al cui interno un ruolo centrale è quello della sostenibilità ambientale, sociale ed economica, quale disegnata dagli interventi delle istituzioni internazionali e dell'Unione Europea; con l'esigenza – anch'essa posta in rilievo nell'intro-

¹ V. la relazione introduttiva di N. Ferrucci, *supra*.

duzione – di collocare in una dimensione sistemica il recente intervento riformatore, in riferimento anzitutto ai fondanti artt. 2 e 3 sui diritti fondamentali della persona, ma anche in riferimento al razionale sfruttamento del suolo, quale individuato dall'art. 44 Cost. come elemento imprescindibile nell'utilizzazione del territorio agricolo.

Collocandosi lungo questa prospettiva la relazione del presidente Giovanni Maria Flick² ha posto in rilievo la dimensione plurale assegnata all'ambiente già nel disegno originale della Carta costituzionale, quale interpretata nel corso dei decenni dalla giurisprudenza; dimensione plurale al cui interno ambiente e paesaggio esprimono una relazione fra passato e futuro, in un processo che non deve cancellare il passato ma che insieme si nutre delle sfide poste dall'innovazione. L'intera prospettiva delle regole di governo del territorio ne risulta modificata in profondità, con un'urbanistica che ha da tempo superato la tradizionale dimensione urbana proiettandosi sul territorio nella sua interezza e complessità. «L'infelice» riforma del Titolo v della costituzione del 2001 aveva comunque introdotto «esplicitamente il riferimento all'ambiente, se pure di traverso, attraverso la attribuzione e ripartizione di competenze legislative per materia, tra Stato e Regioni», con la «distinzione molto formalistica, ambigua e causidica, fra tutela e valorizzazione come parametri della rispettiva competenza legislativa»³. La riforma del 2022, pur senza dare risposte compiute ai tanti quesiti posti dalla riforma del 2001, ha tuttavia aperto nuovi scenari idonei a guidare l'azione in un prossimo futuro, articolati – secondo quanto ha sottolineato la relazione – secondo una dimensione plurale, che comprende il trittico *passato, cultura, futuro*, che valorizza il dialogo necessario fra tutela del patrimonio artistico a noi giunto dal passato e tutela del futuro attraverso la dichiarata attenzione alle future generazioni; e il trittico *città, campagna, foresta*, destinato a trasformarsi in un “pentagono”, comprendente anche lo spazio extraterrestre e il mare. Le analisi elaborate dalle Corti costituzionali di numerosi Paesi, e analizzate in un recente incontro fra le Corti di Italia, Francia, Spagna e Portogallo, hanno confermato la centralità del riconoscimento dei diritti delle future generazioni in tema di tutela della salute e dell'ambiente.

Nel medesimo tempo va emergendo il collegamento fra transizione ecologica e transizione tecnologica, presente nelle relazioni, lì ove queste hanno insistito sull'importanza del rapporto fra scienza e diritto in riferimento alla tutela delle risorse naturali.

Le ultime riforme della Politica Agricola Comune hanno dato spazio a importanti innovazioni disciplinari, adottate sulla base delle innovazioni scienti-

² V. la relazione di G.M. Flick, *supra*.

³ G.M. Flick, relazione, cit.

fiche, proprio per far fronte alle sfide poste dal cambiamento climatico. Basti citare, a titolo di esempio, la nuova disposizione che consente di utilizzare per la produzione di vini DOP non più soltanto uve da «viti appartenenti alla specie *Vitis vinifera*» come prevedevano da tempo le norme in materia, risalenti e sempre confermate sia in sede nazionale che in sede europea, ma anche «uve ottenute da un incrocio tra la specie *Vitis vinifera* e altre specie del genere *Vitis*»⁴; vale a dire nuove qualità di uve ottenute attraverso la ricerca scientifica, più adatte a far fronte ai cambiamenti climatici rispetto alla tradizionale *Vitis vinifera*. Sicché proprio in un terreno disciplinare fortemente connotato dal legame con la tradizione, quale quello dei prodotti DOP, si propone nell'oggi quale strumento essenziale per costruire un'attività produttiva (quella relativa ai vini di qualità) maggiormente rispettosa dell'ambiente, non lo statico mantenimento delle vecchie regole ma l'innovazione giuridica, nella misura in cui i nuovi cultivar di *Vitis* richiedono minore utilizzo di risorse idriche, concimi, o presidi chimici rispetto alla *Vitis vinifera*.

Ne risulta confermato il *fil rouge* che ha attraversato tutte le relazioni, quanto al necessario dialogo fra *tutela dell'ambiente e innovazione* (tecnologica, scientifica, ma anche giuridica, istituzionale e sociale).

2. L'art. 9 Cost. già nel testo originario parlava di *tutela del paesaggio* (con formula ampia da intendersi comprensiva della *tutela dell'ambiente*, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale richiamata nelle relazioni⁵), ma *tutela del paesaggio* non è semplice conservazione, è anche per sua stessa natura innovazione.

Da ciò obbligate domande sulle *forme di governo dell'innovazione*, come sottolineato nella relazione di Edoardo Chiti, che ha posto in rilievo «un conflitto, innescato dal *Green Deal*, tra due diverse concezioni della sostenibilità: quella tradizionale, che troviamo nell'architettura costituzionale dell'Unione dal 1993, riassunta nella formula dello sviluppo sostenibile; e la sostenibilità degli ecosistemi, che la Commissione è venuta sviluppando in tempi più recenti, e soprattutto nelle iniziative messe a punto nel contesto del *Green Deal*, e che si presenta come qualitativamente diversa rispetto allo sviluppo sostenibile»⁶.

Ne emerge l'inadeguatezza e l'intima contraddittorietà di formule largamente utilizzate nel dibattito europeo e internazionale, come sottolineato nel-

⁴ Così il vigente testo dell'art. 93.1.a)v) del reg. (UE) n. 1308/2013 quale modificato dal recente Regolamento (UE) 2021/2117 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021, che fa parte dell'ultimo pacchetto di riforme della PAC.

⁵ V. *supra*.

⁶ V. *supra* la relazione di E. Chiti.

la relazione di Paolo Carpentieri⁷, lì ove ha osservato che «Parimenti illogico a me sembra – in questo caso per una sua interna contraddittorietà – il concetto di “sviluppo sostenibile”, che mi è sempre sembrato un ossimoro. E infatti, nella storia recente lo “sviluppo sostenibile” è stato pensato e attuato, nelle politiche reali, soprattutto come “sviluppo” (crescita), ponendo l’accento sul sostantivo, e molto poco come “sostenibile” (dove l’aggettivo ha svolto un ruolo ancillare ed è spesso stato usato come rivestimento esteriore green delle solite politiche)»⁸.

Da ciò un ruolo centrale della *politica*, riscoperto sotto molti profili, dopo decenni in cui sembrava che il mercato fosse per sé solo idoneo a fornire risposte adeguate.

In più sedi si è oggi riaperto il confronto con questo termine, la *politica*, a partire dalla Politica Agricola Comune⁹.

Non è casuale che a suo tempo il disegno istitutivo delle Comunità europee abbia trovato contenuti e ragion d’essere in ragione di alcune grandi “politiche”, intimamente legate ai temi della sicurezza: la sicurezza energetica, e così le politiche sul carbone, l’acciaio, il nucleare; la sicurezza alimentare, e così la politica agricola comune (con una dichiarata *specialità* e con contenuti molto diversi dalle generali politiche di mercato).

La relazione di Carpentieri ha sottolineato come nel mercato globale operano oggi grandi operatori, che invocando lo sviluppo sostenibile finiscono con il pregiudicare le stesse risorse naturali, sicché assistiamo a un «paesaggio costretto a tenaglia tra “urbanistica” e “ambiente”», laddove «Il problema è che l’ambientalismo industriale si è piegato alla logica del laissez faire del liberismo economico, crede nella mano invisibile del mercato e ha abbandonato la transizione ecologica nelle esclusive mani del dio mercato, che colpisce là dove conviene economicamente e ignora, anzi ha in odio, la tutela del paesaggio. Occorrerebbe una più forte e coraggiosa pianificazione territoriale»¹⁰.

D’altro canto – come ha sottolineato la relazione – il tema dell’uso delle risorse naturali e del territorio si pone anche in riferimento alle tecniche alternative di produzione dell’energia elettrica, che non utilizzano carburanti fossili, ma rischiano di sottrarre alla destinazione agricola porzioni rilevanti di territorio.

⁷ V. *supra* la relazione di P. Carpentieri.

⁸ P. Carpentieri, relazione, cit.

⁹ V. le relazioni presentate nell’incontro promosso dall’Accademia dei Georgofili il 6 maggio 2022, *La Pac innanzi alle sfide del tempo presente* (relazioni di L. Costato, A. Pacciani, P. Pulina, L. Russo, A. Banterle, G. Martino, P. De Castro, F. Albisinni; <<https://www.georgofili.it/Media?c=2df30ef1-bdc9-4285-b1b6-048e35049a14>>).

¹⁰ P. Carpentieri, relazione, cit.

L'aspetto paradossale è che questa linea di tendenza si vada affermando in conflitto con le scelte che puntavano sul mercato e sulla sua capacità di autoregolarsi, ma nel medesimo tempo finisca per privilegiare alcuni grandi protagonisti del mercato mondiale dell'energia.

Su questo tema dovremo tornare a riflettere, chiedendoci se i soggetti europei di governo, in questo caso la Commissione e il Parlamento, stiano proponendo risposte adeguate alle plurime domande, che vanno emergendo sia nella dimensione locale che in quella globale.

Non a caso è emerso, all'interno delle riflessioni proposte in questo incontro, il tema dell'uso sostenibile delle risorse naturali per garantire l'accesso al cibo.

Come è noto, la Comunità Economica Europea è nata nel 1957, avendo quale fine dichiarato all'interno della PAC, quello di «garantire la *sicurezza* degli approvvigionamenti» e insieme di «assicurare lo sviluppo *razionale* della produzione agricola»¹¹.

Queste parole chiave riportano tutte a un aggettivo di straordinario rilievo, che le conforma e le disegna, *razionale*, accompagnato a un sostantivo anch'esso di straordinario rilievo, la *sicurezza* degli approvvigionamenti.

Nel tempo presente, *sviluppo razionale della produzione agricola* significa anche *sviluppo* di strumenti intesi, oltre che ad aumentare la produttività tutelando nel contempo l'ambiente e la biodiversità, anche a migliorare il tenore di vita di chi lavora in agricoltura, a prevenire gli infortuni, a mettere al bando forme di lavoro irregolari. La *sostenibilità* è il risultato del congiunto operare di questi elementi¹², ancor più rilevanti in ragione della riduzione della popolazione agricola.

Si pone dunque il problema dello spazio assicurato alla produzione agricola e all'accesso al cibo, all'interno della sostenibilità.

Dal 2017 al 2020-2021 una serie di documenti della Commissione Europea hanno dato atto del successo della PAC, ma hanno nel medesimo tempo sottolineato l'esigenza di un cambiamento profondo al fine di «aumentare il valore attribuito alla protezione e al ripristino degli ecosistemi naturali, all'uso sostenibile delle risorse»¹³.

3. Nicoletta Ferrucci ha messo in evidenza come «In questo complesso scenario il principio dello sviluppo sostenibile si irradia nell'ordito del tessuto del

¹¹ V. l'art. 39 TCEE, e oggi l'art. 39 TFUE.

¹² Sul tema v. i contributi pubblicati in *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, a cura di S. Masini e V. Rubino, Bari, Cacucci ed., 2021.

¹³ Per i riferimenti ai documenti europei sia consentito rinviare a F. Albisinni, relazione, *supra*.

diritto, rivendicando il suo ruolo di *leading concept* che diacronicamente connota l'essenza dell'agire giuridico»¹⁴, sottolineando il ruolo crescente assunto dalle iniziative internazionali, e il ritardo delle iniziative europee per l'adozione del nuovo regolamento finalizzato al *Ripristino della natura*.

In questo orizzonte si iscrive «un più compiuto e formalizzato incardinamento del principio dello sviluppo sostenibile nel tessuto del diritto che ha raggiunto la sua apoteosi nel suo ingresso, consentitemi l'aggettivazione forte, un po' maldestro, tra i principi fondamentali della Carta costituzionale»¹⁵.

La non omogeneità delle nuove previsioni introdotte nell'art. 9 e nell'art. 41 della Costituzione rischia di introdurre uno sbilanciamento verso l'ambiente, che in qualche misura privilegia tale valore rispetto al paesaggio.

Sembra muovere in tale direzione una recente sentenza della Corte costituzionale italiana¹⁶, che ha accolto il ricorso del presidente del Consiglio dei Ministri contro la legge di una regione italiana, che limitava l'installazione di pale eoliche e prevedeva tempi più lunghi rispetto a quelli originariamente previsti per la pianificazione di tali installazioni nel territorio della regione, al fine di consentire una più approfondita individuazione delle aree da assoggettare a specifica tutela paesaggistica.

La Corte ha accolto il ricorso e ha dichiarato l'illegittimità della norma regionale impugnata «in relazione all'obiettivo di garantire la massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili, perseguito sia dalla direttiva 2009/28/CE, e già prima da quella 2001/77/CE, sia dalla direttiva 2018/2001/UE»¹⁷.

La normativa europea, nella lettura che ne danno il governo e la stessa Corte costituzionale, sembra dunque privilegiare l'ambiente a danno del paesaggio, con una declinazione della sostenibilità sbilanciata sul primo versante.

La relazione di Massimo Morisi¹⁸ ha sottolineato come, a fronte della rilevata assenza di discussione pubblica sulla riforma costituzionale al tempo della sua approvazione, oggi sta crescendo la consapevolezza sulla criticità e rilevanza dei temi investiti, e sull'inadeguatezza degli strumenti di governo del fenomeno. Si è cercato più volte in passato di individuare definizioni di "paesaggio", ma il paesaggio non è stabile, "è un flusso", è tutt'altro che eterno, ed è legato ai luoghi, è locale. L'ambiente invece, per sua stessa natura, è globale¹⁹.

¹⁴ N. Ferrucci, relazione, *supra*.

¹⁵ N. Ferrucci, relazione, cit.

¹⁶ Corte cost. sentenza n. 27/2023. del 23 febbraio 2023, Pres. Cons. Ministri c/ Reg. Abruzzo.

¹⁷ Corte cost., sent. cit., punto 8.2. della motivazione.

¹⁸ M. Morisi, relazione, *supra*.

¹⁹ M. Morisi, relazione, cit.

Da ciò le sfide poste dal nuovo testo dell'art. 9 cost., con il rilievo attribuito al “non umano”, e insieme la necessità di individuare nuove politiche pubbliche proiettate verso il futuro.

Carlo Alberto Graziani ha aperto la sua relazione con un interrogativo: «l'art. 9 della Costituzione, come novellato, fa riferimento alla natura?», facendolo seguire da un ulteriore interrogativo, anch'esso centrale: «la natura era presente nell'art. 9 prima della riforma?»²⁰.

L'interrogativo è certamente centrale.

A cosa facciamo riferimento con il sostantivo *natura* e con l'aggettivo *naturale*?

La Corte di giustizia è stata chiamata più volte a pronunciarsi sulla ingannevolezza di etichette per prodotti alimentari che qualificavano un prodotto come “naturale”, senza peraltro a tutt'oggi proporre una definizione univoca di tali espressioni, che certamente rinviano al tema della protezione della natura e delle future generazioni.

Morisi ha parlato nella sua relazione del “mandante immaginario”. È una bella immagine, che rende l'idea che ci stiamo affacciando a uno scenario di complessità, che investe in misura crescente il mondo della produzione agricola e quindi ciò di cui si occupa l'Accademia dei Georgofili.

Sino ad alcuni anni fa, l'obiettivo assegnato all'agricoltore era molto semplice e banale: si misurava in termini di quantità di prodotto. L'aiuto comunitario sino all'inizio di questo secolo era un aiuto accoppiato: più quintali di produzione di grano o più animali portavano con sé maggiori aiuti per il produttore. Attualmente l'aiuto europeo ai produttori agricoli non è più un aiuto accoppiato alla produzione, ma disaccoppiato da questa, e collegato alla superficie investita ed al rispetto delle regole di condizionalità.

È pur vero che nell'oggi il vigente Regolamento (UE) 2021/2115 sui piani strategici nazionali, che ha unificato le discipline, sin qui separate, del primo e del secondo pilastro (aiuti diretti, e PSR), indica congiuntamente fra gli obiettivi della PAC: «a) promuovere un settore agricolo intelligente, competitivo, resiliente e diversificato che garantisca la sicurezza alimentare a lungo termine; b) sostenere e rafforzare la tutela dell'ambiente, compresa la biodiversità, e l'azione per il clima e contribuire al raggiungimento degli obiettivi dell'Unione in materia di ambiente e clima, compresi gli impegni assunti a norma dell'accordo di Parigi; c) rafforzare il tessuto socioeconomico delle zone rurali»²¹.

Resta tuttavia irrisolto nella dimensione unionale il quesito sul bilanciamento fra finalità, che possono risultare tra loro conflittuali. E nella dimen-

²⁰ C. A. Graziani, relazione, *supra*.

²¹ Così l'art. 5 del Reg. (UE) 2021/2115.

sione nazionale tale irrisolto quesito non sembra trovare risposte nel testo riformato degli artt. 9 e 41 Cost. Ne risulta confermata la necessità di scelte da parte dei decisori legislativi, amministrativi e giurisdizionali, e la riscoperta del ruolo della *politica*.

4. In qualche misura, penso si possa concludere – sulla base delle diverse relazioni – che le modifiche sia dell’art. 9 Cost. che dell’art. 41 Cost. (al di là delle osservazioni critiche proposte) hanno comunque posto all’ordine del giorno un tema: se vogliamo continuare a vivere in questa terra dobbiamo porci in armonia con essa. Resta aperto il decisivo quesito su quali siano i soggetti istituzionali chiamati a svolgere questo compito. In riferimento agli animali, l’art. 9 ha ribadito la competenza della legge dello Stato, ma non ha proposto un disegno compiuto, rinviando a futuri atti legislativi.

L’esperienza dei prossimi anni ci consentirà di verificare le concrete declinazioni delle nuove solenni affermazioni costituzionali, e dei possibili esiti sul territorio agricolo e sull’agricoltura. Certo, ne risulta una prospettiva singolare, perché ci prepariamo a riflettere sugli esiti della riforma su qualcosa, l’agricoltura e il territorio agricolo, che il testo della Costituzione sembra ignorare anche dopo quest’ultima riforma.

Finito di stampare
presso E. Lui Tipografia (Reggiolo - RE)
nel mese di dicembre 2023

