

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2587

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

ORESTE ROSSI, BRAMBILLA, FORMENTI, AIMONE PRINA, TERZI

Modifica dell'articolo 9 della Costituzione
in materia di tutela dell'ambiente

Presentata il 28 aprile 1993

ONOREVOLI COLLEGGHI! — La Costituzione della Repubblica italiana, nata in un periodo nel quale non era compiutamente percepita la rilevanza delle problematiche ambientali nel contesto dello sviluppo sociale ed economico della Nazione, non ha riservato una decisa attenzione a tutti quei principi che possono riassumersi in quel « diritto all'ambiente » che deve essere sancito sia nei confronti del singolo cittadino, che nei riguardi dell'intera collettività.

L'unico attuale riferimento che la Costituzione riserva sostanzialmente ai temi di carattere genericamente ambientale è quello indicato dall'articolo 9, che recita: « La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica.

Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione ».

A fronte dell'importanza che le tematiche ambientali hanno via via assunto per un più responsabile e compatibile modello di sviluppo sociale, è evidente che l'espressione « tutela il paesaggio », racchiusa nella Costituzione, si caratterizza per la sua poca incisività nell'affermare l'ormai unanimemente condivisa esigenza di sancire il « diritto all'ambiente » quale diritto inviolabile dell'uomo e della comunità cui appartiene.

Un diritto cui si è tentato di conferire una prima dignità politica solo con l'emanazione della legge 8 luglio 1986, n. 349 (Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno am-

bientale), con la quale si è attribuito a tale Ministero il compito di conservare e valorizzare il patrimonio naturale nazionale e di difendere le risorse naturali dall'inquinamento, al fine del recupero e del mantenimento delle « condizioni ambientali conformi agli interessi fondamentali della collettività ed alla qualità della vita ».

Intenti che non hanno comunque trovato un'organica e concreta attenzione da parte governativa e dei vari livelli istituzionali, permanendo una notevole frammentazione delle competenze decisionali comunque riservate ai diversi settori dell'amministrazione pubblica ed un sovrapporsi di provvedimenti legislativi che hanno ulteriormente inficiato ogni esigenza di univoca chiarezza normativa, vanificando sovente il principio basilare della « certezza del diritto ». Una « nebulosità giuridica », che ha provocato anche rilevanti difficoltà interpretative nel dirimere procedimenti civili e penali, nata proprio dalla mancanza di, un chiaro riferimento costituzionale.

A tale lacuna hanno finora sopperito, in modo parziale e limitato, la dottrina e la giurisprudenza, attuando un'interpretazione combinata degli articoli 2, 9, 24 e 32 della Costituzione.

Ci riferiamo, innanzitutto, alla nota sentenza n. 5172 del 6 ottobre 1979 della Corte di Cassazione, in cui si stabiliva che qualora un'opera intrapresa dalla Pubblica amministrazione pregiudichi la salubrità dell'ambiente in cui un individuo abita o lavora, arrecando così danno al suo benessere psico-fisico, essa viola il « diritto alla salute, che la Costituzione riconosce e tutela in via primaria, assoluta, non condizionata ad eventuali interessi di ordine collettivo e generale ».

Veniva così sottolineato il legame tra condizioni dell'ambiente e tutela della salute, che a norma dell'articolo 32 della Costituzione è un diritto fondamentale dell'individuo ed interesse della collettività.

Dal canto suo, anche la Corte costituzionale con alcune sentenze, specialmente nell'ultimo decennio, ha contribuito al ri-

conoscimento della salvaguardia dell'ambiente come diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività. Difatti, se nella sentenza n. 239 del 1982 la Corte sosteneva che il concetto di « paesaggio », che troviamo nella Costituzione, si concretizza nella « protezione di un valore estetico-culturale relativo alle bellezze paesistiche », con la successiva sentenza n. 151 del 1986 affermava che la tutela del paesaggio « si sostanzia di una riconsiderazione assidua dell'intero territorio nazionale alla luce della primarietà del valore estetico-culturale » ed è « proprio tale primarietà — la quale impedisce di subordinare l'interesse estetico-culturale a qualsiasi altro, ivi compresi quelli economici, nelle valutazioni concernenti i reciproci rapporti — a costituire la scelta di fondo della normativa e a manifestarne la rilevanza economico-sociale ». La tutela del paesaggio, inoltre, deve essere improntata a « integralità e globalità », implicando, pertanto, una riconsiderazione assidua dell'intero territorio nazionale alla luce ed in attuazione del valore estetico-culturale. Una tutela così concepita è aderente al precetto dell'articolo 9 della Costituzione il quale, « secondo una scelta operata al più alto livello dell'ordinamento, assume il detto valore come primario (...), cioè come insuscettivo di essere subordinato a qualsiasi altro ».

Si comincia, in questo modo, a riconoscere una certa rilevanza economico-sociale alla politica ambientale.

Con la sentenza n. 210 del 1987, la Corte costituzionale, oltre a riscontrare la « nuova forma di intervento ecologico, caratterizzata dalla globalità di valutazione dell'ambiente naturale in tutte le sue singole componenti », sottolineava il salto di qualità, concretizzantesi nello « sforzo in atto di dare un riconoscimento specifico alla salvaguardia dell'ambiente come diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività e di creare istituti giuridici per la sua protezione ».

Tale diritto « comprende la conservazione, la razionale gestione ed il migliora-

mento delle condizioni naturali (...), la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini (...) ed in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni. Ne deriva la repressione del danno ambientale, cioè del pregiudizio arrecato da qualsiasi attività volontaria o colposa, alla persona, agli animali, alle piante e alle risorse naturali (acqua, aria, suolo e mare), che costituisce offesa al diritto che vanta ogni cittadino individualmente o collettivamente ».

Con la successiva sentenza n. 641 del 1987, infine, la Corte riaffermava che « l'ambiente è protetto come elemento determinativo della qualità della vita » e la sua tutela non è motivata solo dai suoi valori estetici, bensì esprime la « esigenza di un *habitat* naturale nel quale l'uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini, secondo valori largamente sentiti », per cui l'ambiente « assurge a valore primario ed assoluto ».

Parallelo a questo *iter* interpretativo della giurisprudenza italiana, possiamo ritrovare, nella politica della Comunità europea e negli accordi internazionali in genere, un sempre maggiore impegno nella difesa dell'ambiente, in modo particolare in questi ultimi anni.

Già nel 1972, cioè ventun'anni or sono, nella convenzione di Parigi sulla protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale (ratificata nel nostro ordinamento con la legge 6 aprile 1977, n. 184) la degradazione o la sparizione di un bene del patrimonio culturale o naturale veniva considerata come « un impoverimento nefasto del patrimonio di tutti i popoli del mondo ».

Al fine di tutelare e conservare al meglio la propria parte del patrimonio globale, ogni Stato doveva, quindi, « adottare una politica generale mirante ad assegnare al patrimonio culturale e naturale determinate funzioni nella vita sociale e ad inserire la tutela di tale patrimonio nei programmi di pianificazione generale », nonché adottare « misure giuridiche, scientifiche, tecniche, amministrative e fi-

nanziarie adeguate per l'identificazione, la tutela, la conservazione, la valorizzazione e il restauro di questo patrimonio ».

Per quanto attiene specificatamente alla Comunità europea, essa, con la direttiva 84/360 del Consiglio, del 28 giugno 1984, sosteneva che i propri obiettivi non potevano essere concepiti senza una lotta contro l'inquinamento e le perturbazioni né senza il miglioramento della qualità della vita e della protezione dell'ambiente ».

L'articolo 130 del trattato istitutivo della Comunità economica europea, aggiunto dall'articolo 25 dell'Atto unico europeo, una tappa importante nel processo di integrazione europea, ha sancito, infine, che « l'azione della Comunità in materia ambientale ha l'obiettivo: 1) di salvaguardare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente; 2) di contribuire alla protezione della salute umana; 3) di garantire un'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali (...). Le esigenze connesse con la salvaguardia dell'ambiente costituiscono una componente delle altre politiche della Comunità ».

In questo modo venne conferita piena legittimità giuridica alla politica ambientale comunitaria, che deve essere parte integrante della politica globale della Comunità stessa, così come già affermava il suo « IV programma Ambiente », ed il diritto alla protezione dell'ambiente fu posto tra i diritti sociali fondamentali tutelati in ambito comunitario.

La strategia presentata nel « V Programma d'azione CEE sull'ambiente », per il periodo dal 1993 al 2000, intende trasformare il modello di crescita della Comunità in modo da realizzare uno sviluppo sostenibile, affinché si riconosca che la possibilità di uno sviluppo economico e sociale dipende dalla qualità dell'ambiente e dalle risorse naturali, nonché da una loro soddisfacente tutela.

Tenendo conto delle continue riaffermazioni, sia nella dottrina e nella giurisprudenza italiana che nella politica comunitaria, dell'importanza della salvaguardia dell'ambiente, nonché del razio-

nale sfruttamento delle risorse naturali per il benessere dell'uomo, è, quindi, essenziale inserire il diritto all'ambiente nel testo della nostra Costituzione.

L'articolo 9 della Costituzione dovrà, perciò, riconoscere e tutelare il diritto dell'uomo alla protezione dell'ambiente in cui vive ed agisce.

Il diritto all'ambiente è un diritto soggettivo-collettivo: è un diritto fondamentale di ogni individuo, ma è al tempo stesso collettivo, dato che appartiene al singolo in quanto tale e in quanto membro di una collettività.

Tale diritto si esplica su di un bene, quello ambientale, che è un bene immate-

riale unitario e comune, che rientra nella categoria delle *res communes omnium*.

Trattandosi, per concludere, di un diritto proprio dell'individuo e rientrando così nelle disposizioni dell'articolo 24 della Costituzione — per quanto attiene l'azione in giudizio dei cittadini per la tutela dei propri diritti — non è, pertanto, necessario modificare anche il testo del suddetto articolo 24.

Non è, altresì, necessario modificare l'articolo 32 della Costituzione — « La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività » — dato che contiene già in sé il concetto del diritto ad un ambiente salubre.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

—

ART. 1.

1. L'articolo 9 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 9. - La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica.

Tutela l'ambiente come fondamentale diritto del singolo cittadino e dell'intera collettività. La salvaguardia dell'ambiente è una componente delle politiche di sviluppo sociale ed economico e delle altre politiche dello Stato.

Tutela, altresì, il patrimonio storico ed artistico della Nazione ».