CAMERA DEI DEPUTATI N. 286

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MATTIOLI, NAPOLITANO, BERLINGUER, GUERZONI, MUSSI, NOVELLI, SPINI, SCALIA, BANDOLI, CALZOLAIO, CANESI, CORLEONE, DE BENETTI, GALLETTI, PAISSAN, PECORARO SCANIO, PROCACCI, REALE, TURRONI, CAMOIRANO, LORENZETTI, ZAGATTI, GERARDINI, DE SIMONE, ALOISIO, BARGONE, BARTOLICH, EMILIANI, MAFAI, VIGNI, ADORNATO, AGOSTINI, ALBERTINI, AMICI, ANGELINI, ANGIUS, ARLACCHI, BASSANINI, BATTAFARANO, BEEBE TARANTELLI, BIRICOTTI, BONFIETTI, BONGIORNO, BONITO, BONSANTI, BOSELLI, BOVA, BRACCI MARINAI, BRACCO, BRUNALE, CACCAVARI, CAMPATELLI, CARLI, CENNAMO, CESETTI, CHIAROMONTE, CHIAVACCI, CORDONI, CORNACCHIONE MILELLA, D'ALEMA, DALLA CHIESA, DANIELI, DE JULIO, DEL GAUDIO, DEL TURCO, DIANA, DI CAPUA, DI FONZO, DI LELLO FINUOLI, DI ROSA, DI STASI, DOMENICI, DUCA, EVANGELISTI, FASSINO, FERRANTE, FINOCCHIARO FIDELBO, FUMAGALLI, de BIASE GAIOTTI, GALLIANI, GAMBALE, GATTO, GIACCO, GIANNOTTI, GIARDIELLO, GIUGNI, GRASSI, GRASSO, GRIGNAFFINI, GRITTA GRAINER, GALILEO GUIDI, INCORVAIA, INNOCENTI, IOTTI, JANNELLI, LA CERRA, LA SAPONARA, LA VOLPE, LOMBARDO, LOPEDOTE GADALETA, LUCÀ, LUMIA, MAGRONE, MANCA, MANGANELLI, MANZINI, MARIANI, MASELLI, NADIA MASINI, MASTROLUCA, MATTINA, MELANDRI, MIGNONE, MONTECCHI, NARDONE, NAVARRA, MAGDA NEGRI, OCCHETTO, OLIVERIO, OLIVO, DONATO PACE, PAOLONI, PENNACCHI, PERICU, PERINEI, PEZZONI, PORCARI, PULCINI, RAFFAELLI, RANIERI, GIANFRANCO RASTRELLI, REBECCHI, RINALDI, RIZZA, ROTUNDO, RUFFINO, SALES, SARACENI, SCERMINO, SCHETTINO, SCOZZARI, SERAFINI, SETTIMI, SITRA, SODA, SOLAROLI, SORIERO, STAMPA, STANISCI, SUPERCHI, TANZARELLA, TATTARINI, TAURINO, TORRE, TRIONE, TURCI, TURCO, UCCHIELLI, VANNONI, VELTRONI, VIGNERI, VIOLANTE, VISANI, VISCO, VIVIANI, VOZZA, ZANI

—

Integrazione dell'articolo 9 della Costituzione
in tema di tutela dell'ambiente

Presentata il 20 aprile 1994

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Già nella X legislatura era stato presentato il disegno di legge costituzionale n. 2363, comunicato alla Presidenza il 17 luglio 1990, ed approvato dal Senato in prima lettura, che si proponeva il lodevole fine di introdurre nella Costituzione (come si legge nella relazione) la tutela del diritto all'ambiente. In realtà, la modifica apportata agli articoli 9, 24 e 32 della Costituzione rischia di rappresentare un arretramento dell'attuale tutela del diritto all'ambiente, così come è stato 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, 6 ottobre 1979, n. 5172).

In proposito occorre innanzitutto rilevare, infatti, che poco significativa ai fini del riconoscimento del diritto all'ambiente è la modifica apportata all'articolo 9 della Costituzione. La modifica consiste nell'introduzione della parola « ambiente » prima della parola « paesaggio », sicché l'articolo in questione dovrebbe recitare: « La Repubblica tutela l'ambiente, il paesaggio ed il patrimonio storico e artistico della Nazione ». La tutela dell'ambiente rientra così tra i compiti della Repubblica (la quale invero è già stata investita di questa funzione da numerose leggi ordinarie: si pensi, per tutte, alla legge istitutiva del Ministero dell'ambiente), ma ciò non significa che si riconosce ad ogni persona un diritto inviolabile all'ambiente.

Le cose peggiorano se si leggono le modifiche apportate dal medesimo disegno di legge costituzionale all'articolo 24 della Costituzione, secondo le quali, alle parole « Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi » è aggiunto il seguente periodo: « e, secondo condizioni e modalità stabilite dalla legge, per la tutela degli interessi diffusi ».

Come si nota, si introduce nell'ordinamento il concetto di « interesse diffuso » e si identifica con tale concetto il conclamato « diritto all'ambiente ».

Il concetto di interesse diffuso è ancora vago e non è stato chiaramente definito, né in dottrina, né in giurisprudenza. La sua introduzione nell'ordinamento, per giunta a livello costituzionale, potrebbe essere foriera di numerosi equivoci.

In sostanza l'emersione degli interessi diffusi deriva dal fatto che la Costituzione ha liberato, per così dire, più diritti di quanti gli « stampi » dell'ordinamento giuridico preesistente ne potevano contenere e tali diritti sono in attesa di trovare la loro sistemazione giuridica ad opera del legislatore o della giurisprudenza.

Al fondo, tutto dipende dal riconoscimento che la Costituzione opera del valore della persona umana: l'affermazione della dignità, della libertà e della sicurezza della persona, tanto ribadita dalle norme costituzionali, fa emergere nuovi diritti che di per sé già esistono e debbono essere soltanto riconosciuti e garantiti.

Questa è la situazione che si prospetta a proposito del diritto all'ambiente, il quale è già emerso ed è già stato riconosciuto soprattutto a livello giurisprudenziale. Si ricordi che la Corte di cassazione, con una famosa sentenza del 1979 (sentenza n. 5172 del 6 ottobre 1979), collegando quanto dispone l'articolo 2 della Costituzione con quanto dispone l'articolo 32 della medesima, ha precisato 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 non solo in quanto singolo, ma anche come membro delle comunità che frequenta ed ha quindi un diritto all'ambiente salubre. Tale diritto è stato inoltre riconosciuto dalla Corte

costituzionale con le sentenze n. 210 del 1987 e n. 641 del 1987.

Non è chi non veda come in questa situazione parlare di tutela di un interesse diffuso all'ambiente, piuttosto che di diritto fondamentale all'ambiente, costituisca un chiaro arretramento sul piano della tutela giuridica. Non solo si scorpora il diritto all'ambiente dai diritti fondamentali ed inviolabili di cui all'articolo 2 della Costituzione ma si nega pure la natura di *diritto, ricorrendosi alla figura dell'interesse* diffuso.

Piuttosto gli aspetti che vanno precisati (e per cio si giustifica una modifica costituzionale) sono quelli relativi alla natura giuridica di questo diritto ed al suo oggetto.

Quanto alla natura giuridica, trattandosi di un diritto fondamentale di ogni uomo, è chiaro che si tratta di un diritto collettivo (o diffuso che dir si voglia) che appartiene al singolo in quanto tale ed in quanto membro della collettività.

Quanto all'oggetto, esso non è, come avviene per tutti i diritti umani, la stessa persona umana, ma è il bene ambiente, la cui salvaguardia è indispensabile per la dignità, la libertà e la sicurezza dell'uomo. In realtà ci troviamo di fronte ad un fenomeno nuovo: il valore dell'uomo si è esteso fino a ricomprendere l'ambiente. L'uomo è parte dell'ambiente e come ha valore l'uomo, così è da riconoscere un valore anche all'ambiente.

In sostanza, si tratta di un diritto soggettivo collettivo su un bene comune: il bene ambiente. Il concetto di comunione, nel senso della *communio pro indiviso*, consente di concepire il diritto soggettivo (inteso tradizionalmente in termini individualistici) come diritto collettivo (o diffuso) ed il bene oggetto di quel diritto come un bene di tutti. Emerge con chiarezza, in questa prospettiva, il concetto unitario di ambiente, inteso come complesso di beni (aria, acqua, suolo, natura, biodiversità, energie) appartenenti al singolo uomo ed alla umanità nel suo complesso. Certo, la gestione dell'ambiente richiede l'intervento della pubblica amministrazione, ma ciò non significa che quest'ultima non possa e non debba agire quale rappresentante degli interessi della collettività e che ciascun individuo non abbia un diritto soggettivo collettivo all'aria respirabile, all'acqua pulita, alla bellezza del paesaggio e così via dicendo.

La riforma della Costituzione, dunque, deve muoversi in questo quadro: deve precisare l'opera già svolta dalla giurisprudenza, non deve realizzare un arretramento rispetto a quanto la giurisprudenza ha già fatto.

Un altro pericolo di indebolire il valore della giurisprudenza che si è affermata in materia deriva dalla proposta modifica dell'articolo 32 della Costituzione. Sostituire infatti la parola « salute » con l'espressione « salubrità degli ambienti di vita e di lavoro » rende poi arduo dimostrare che il legislatore costituente ha voluto affermare un diritto fondamentale anche alla salubrità degli ambienti naturali. Infatti, con l'espressione sopra citata si intendono comunemente gli ambienti chiusi (le scuole, le fabbriche, gli ospedali) e non gli ambienti naturali.

Venendo alle conclusioni, appare evidente che la modifica da apportare alla Costituzione deve per un verso affermare il diritto di ciascun uomo all'ambiente, e dall'altro l'oggetto di questo diritto, cioè l'ambiente considerato come patrimonio comune dell'umanità.

Le modifiche, pertanto, possono essere concentrate all'articolo 9 della Costituzione.

Nessuna modifica è da apportare all'articolo 24 della Costituzione, poiché il vigente articolo già afferma che tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti, e sicuramente il diritto all'ambiente, che spetta al singolo in quanto tale ed in quanto membro della collettività, è un diritto « proprio », un diritto, come si è detto, soggettivo collettivo.

Nessuna modifica, infine, è da apportare all'articolo 32 della Costituzione, il quale, parlando della salute come diritto fondamentale del singolo ed interesse della *collettività, già contiene tutti gli elementi*, come si è visto, per fondare un diritto di ogni uomo all'ambiente salubre.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

—

ART. 1.

1. Dopo il primo comma dell'articolo 9 della Costituzione è inserito il seguente:

« Tutela l'ambiente come diritto fondamentale della persona umana e come patrimonio dell'umanità ».

Stampato su carta riciclata ecologica

DDL12-286
Lire 500