

Approvato dal Senato il ddl di modifica degli articoli 9,24 e 32

La tutela dell'ambiente

La Costituzione difende l'uomo e il suo habitat

Il riconoscimento del diritto alla tutela dell'ecosistema e rilevanza degli interessi diffusi

Pubblichiamo ampie sintesi degli interventi in aula al Senato prima dell'approvazione del ddl di modifica costituzionale sull'ambiente dei senatori dc, Raffaello Lombardi, Adriano Bompiani e Lorenzo Acquareone.

LA INIZIATIVA VAGLIA della Dc, che hanno presentato nei due rami del Parlamento la proposta di modifica costituzionale di cui stiamo parlando, si è incontrata al Senato con una iniziativa del gruppo federalista, divenuta analoga per successive integrazioni, e, ancora successivamente, con una proposta del Pds.

Il risultato, che dall'inizio abbiamo auspicato, è la presentazione di un disegno unitario, che la Prima Commissione ha licenziato alla unanimità. Sulle ragioni della iniziativa, così efficacemente illustrate dal relatore sen. Acquareone, che ancora ringrazio, direi che la necessità di costituire un ancoraggio costituzionale per la tutela dell'ambiente, distinto dalla protezione del paesaggio e dalla tutela delle cose di interesse storico e artistico della nazione, deriva dal modo stesso in cui è nata e si è venuta manifestando la questione ambientale.

Quella questione non fu inventata dai costituenti, per la semplice ragione che il processo di industrializzazione, ininterrottamente sviluppatosi in Occidente negli ultimi quaranta anni, all'epoca non era ancora iniziato; né si era manifestata una domanda sociale così nuova e diffusa come quella ambientalistica che a partire dalla metà degli anni Settanta, sul riflusso della contestazione, venne espressa anche per effetto delle profonde trasformazioni sociali indotte proprio dal processo di sviluppo. E che, come le altre, ha attraversato partiti e sindacati, unificando ceti e ambienti sociali diversi, dando vita a gruppi, a movimenti e comportamenti che si sono collocati al di fuori della tradizionale distinzione destra-sinistra, contribuendo, in definitiva, al cambiamento dello spazio della competizione politica.

La questione ambientale — come tutti sanno — nasce dalla convinzione che l'epoca dello sviluppo cosiddetto socialdemocratico, che ha caratterizzato le democrazie industriali dell'Occidente — ma al quale hanno contribuito liberali e democratici, partiti popolari e repubblicani, partiti di centro e radicali e persino gli stessi conservatori — sia, nei paesi dell'Ocse, alle nostre spalle. E nonostante che quell'epoca abbia fatto conoscere agli uomini del mondo sviluppi progressi incolmabili, non solo sul piano del benessere economico, ma anche su quello della vita civile e sociale in senso degli stessi valori democratici. Ebbene, quel modello di sviluppo è in crisi per ragioni molteplici; e certamente, prima fra tutte, la insopportabilità dei costi; ma anche per la convinzione

L'APPROVAZIONE da parte dell'assemblea del Senato — del quale seriano a parte — del disegno di legge di modifica costituzionale degli articoli 9,24 e 32 della Costituzione che introduce al massimo livello di garanzia istituzionale il diritto all'ambiente, alla sua protezione, alla sua salute, costituisce un indubbio passo avanti della legislazione del nostro Paese, nella direzione di un'incisa presenza di natura pubblica dinanzi ai problemi planetari della tutela dell'habitat.

Quel che cambia, da ora in poi, è non soltanto la lettura degli articoli della carta fondamentale, ma soprattutto l'approccio concettuale, e per estensione, concreto nei confronti delle questioni ambientali, sul duplice versante della strategia di governo per la difesa della natura e della difesa dei diritti del cittadino ad un habitat protetto e tutelato adeguatamente.

La positiva conclusione dell'iter del disegno di legge costituisce altresì un importante riconoscimento di un'intuizione della Democrazia Cristiana, logico sbocco della riflessione del Partito sui temi dell'ambiente. Una riflessione che non nasce oggi e che affonda le proprie radici in un impegno di lunga data e che poggia sui principi cristiani dell'uomo e dell'ambiente, in una sintesi il più possibile fedele tra le esigenze della

che il degrado ambientale, che in una qualche misura ne è la conseguenza, è andato assumendo proporzioni tali che, se proseguisse, nessun tipo di sviluppo sarebbe in avvenir possibile.

Il cambiamento del clima del pianeta, l'esaurimento dell'ozono, la esplosione demografica, la deforestazione e la desertificazione, i problemi del ciclo idrico della terra sono elementi di questa convinzione.

Ma qual che più conta è che con questa convinzione è anche entrata in crisi la certezza nel principio che l'uomo, avvalendosi della scienza e della tecnica, potesse utilizzare senza limiti le risorse della terra per assicurarsi un progresso altrettanto illimitato; e che con esso, il mondo occidentale ha dovuto registrare modificazioni profonde nel comportamento sociale e culturale; come la caduta negli individui della capacità progettuale, il ripiegamento nella sfera del privato, la diminuita capacità delle istituzioni di produrre e trasmettere valori; quel che sono i valori creativi che i sociologi hanno definito come crisi della modernità.

Ecco, perché, onorevoli colleghi, la teoria dello «sviluppo sostenibile», che la Commissione mondiale dell'Onu sull'ambiente e lo sviluppo ed il rapporto Brundtland hanno definito nel 1987, è divenuta la frontiera sulla quale si assistono le politiche dei Governi. Essa, infatti, fornisce, a fronte dei limiti dello sviluppo, una risposta alla domanda del «che fare?». In termini di proposta di un nuovo modello fondato sul uso razionale delle risorse, e stabilisce, quindi, che la politica ambientalistica cessa di essere una domanda «underground», di appartenere all'antipolitica, o di esprimere la politica alternativa; che non può essere considerata

dell'umanità e quelle altrettanto fondamentali di equilibrio ecologico del pianeta. Su questa posizione hanno finito per convergere anche altre forze politiche consentendo così di giungere a un testo unico e a un amplissimo consenso su di esso al Senato. Lo stesso testo presentato dal gruppo dc si trova ora all'esame della Camera dei deputati.

In questa pagina riportiamo ampie parti degli interventi del dirigente del dipartimento ambiente dc sen. Raffaello Lombardi, del sen. Lorenzo Acquareone, relatore del disegno di legge, e del sen. Adriano Bompiani.

R.M.



Isen. Raffaello Lombardi, dirigente del dipartimento ambiente della Dc

un «optional», ma diventa il modo stesso di concepire lo sviluppo; e che, perciò, richiede cambiamenti profondi istituzionali, economici e sociali in grado di realizzarli.

La teoria dello sviluppo sostenibile si qualifica, quindi, come la prospettiva riformistica del nostro tempo, al di là degli ormai verificati limiti dello sviluppo capitalistico e delle ormai svanite suggestioni del socialismo reale.

E come prospettiva riformistica viene recepita nella evoluzione politica soprattutto europea, qualificando le trasformazioni sociali e po-

litiche in atto nei paesi ex-comunisti e la stessa competizione politica in Occidente, e ponendosi come criterio selettivo delle scelte costituzionali alla transizione verso una economia sociale di mercato. Ma, proprio per questo, essa ha una dimensione che travalica i limiti della legislazione e della politica nazionali.

Sottolineo che la tutela dell'ambiente, e tutto ciò che essa significa in fatto di scelte politiche che strettamente collegate sul piano sovranazionale, non può trovare radicalmente costituzionale attraverso la interpretazione di disposizioni che riguardano interessi più specifici, come quella che ha attinenza alla tutela del paesaggio come forma del paese, o alla disciplina sull'uso urbanistico corretto del territorio.

Essa necessita, invece, di una sua autonoma previsione costituzionale per stabilire sì un ancoraggio al quale legare la ricostruzione, anche in coerenza con l'intero sistema delle autonomie, del diritto pubblico dell'ambiente, ma anche per costituire il punto di riferimento dei precetti e dei limiti delle decisioni sull'uso delle risorse e dei processi produttivi in una visione globale e sovranazionale degli obiettivi da conseguire.

La nostra proposta, tuttavia, non si ferma qui, perché nella stessa linea si colloca la modifica dell'art. 24, intesa a riconoscere la tutela anche giurisdizionale degli interessi diffusi, ossia di quelle situazioni giuridiche superindividuali che la dottrina giuridica più recente ha evidenziato come quelle che non risultano tutelate nell'ambito della nozione generale di interesse pubblico, in quanto coinvolte dalla crisi di identificazione dei cittadini con gli enti che dell'interesse generale sono per definizione depositari.

E' un dato di fatto che in una società complessa non sempre la nozione di interesse pubblico, come concetto ontologico, astratto, unitario e aprioristicamente individuale, riesce a comprendere tutta la variegata gamma di interessi che una volta erano riconducibili ad un unico centro di riferimento e che via via sono andati scomponendosi in tanti medesimi vengano riconosciuti. Come dire che il sistema costituzionale non si chiude di fronte alle nuove domande, distinguendo chi è fuori da chi è dentro, ma fa in modo che il sistema politico si apra ai nuovi diritti, li riconosca e, perciò, li tuteli.

Quello che importa è che una costituzione che voglia essere attenta ai mutamenti della società, non può contenere limiti alla attività del legislatore perché i medesimi vengano riconosciuti. Come dire che il sistema costituzionale non si chiude di fronte alle nuove domande, distinguendo chi è fuori da chi è dentro, ma fa in modo che il sistema politico si apra ai nuovi diritti, li riconosca e, perciò, li tuteli.

tolare di un bene, ma in quanto membro di una collettività, non organizzata e priva di configurazione soggettiva riconosciuta dall'ordinamento come proprietà del bene.

Peraltro, la maggioranza della Commissione ha ritenuto opportuno far seguire alla costituzionalizzazione del concetto di interesse diffuso il rinvio alla legge ordinaria per la definizione delle condizioni e dei modi di esercizio della tutela giurisdizionale degli interessi. Il testo proposto dalla Commissione, inoltre, prende atto dell'impossibilità di impostare e affrontare su base esclusiva una nazione il problema della tutela dell'ambiente, e di conseguenza inserisce nell'articolo 9 della Costituzione un comma nel quale si afferma che la Repubblica promuove la collaborazione internazionale al fine di salvaguardare l'ecosistema.

Ricorda quindi che il testo in esame modifica anche l'articolo 32 della Costituzione, nel senso di prevedere che la Repubblica tutela la salute degli individui e la salute degli ambienti di vita e di lavoro come fondamentali diritti della persona unitamente all'interesse della collettività e garantisce cure gratuite ai non abbienti.

Pagina a cura di ROBERTO MOSTARDA

L'intervento di Adriano Bompiani

Il diritto di vivere in ambienti salubri

ASSAI opportunamente con l'articolo 32 del testo proposto dalla Commissione si modifica il primo comma dell'articolo 32 della Costituzione, riconoscendo il diritto alla salute anche la pretesa alla salubrità degli ambienti di vita e di lavoro. Difatti, il diritto alla salute affermato dalla Costituzione come diritto sociale si è venuto in questi decenni progressivamente precisando, grazie all'opera interpretativa della dottrina e della giurisprudenza, come autentico diritto soggettivo azionabile da parte del singolo interessato e tutelabile dinanzi al giudice ordinario anche nei confronti della pubblica amministrazione. Dottrina e giurisprudenza hanno inoltre concordato che oggetto di tale diritto non è la semplice incolumità fisica dell'individuo o l'assenza di malattie, ma la complessiva situazione di equilibrio psico-fisico, e quindi, della salubrità dell'ambiente.

Indubbiamente, affermare fondo alla salute come diritto fondamentale, che comprende

anche la pretesa alla salubrità degli ambienti di vita e di lavoro, comporta importanti conseguenze sia a livello delle attività di prevenzione dei danni che da un ambiente malsano possono derivare alla salute dell'individuo, sia a livello di rafforzamento, attraverso l'attivazione di efficienti tecniche riciclatorie, dei mezzi di tutela di tale diritto destinati ad operare successivamente alla sua violazione.

L'impostazione tradizionale della giurisprudenza ammetteva una risarcibilità del danno alla salute solo come conseguenza indiretta della lesione di altri beni che viceversa avessero una precisa determinazione patrimoniale, quali la vita di relazione o la capacità di guadagno. Il danno alla salute, quindi, per lungo tempo non ha trovato il diretto riconoscimento in caso di risarcimento non potendo essere configurato da un lato come mera *pecunia doloris* — danno morale risarcibile ai sensi dell'articolo 2059 del Codice civile, solo nei casi

stabiliti dalla legge — e dall'altro come danno patrimoniale ai sensi dell'articolo 2043.

Recenti interpretazioni della Corte costituzionale e di quella di Cassazione hanno tuttavia aperto nuove prospettive, qualificando il danno alla salute come «danno biologico» in ogni caso risarcibile; tuttavia la limitatezza del *damnum* decedendum non ha consentito ai supremi organi giurisdizionali di sancire espressamente la risarcibilità dell'articolo 2043 del Codice civile di tale danno biologico. Il riferimento espresso alla salubrità degli ambienti di vita e di lavoro nell'ambito dell'articolo 32 della Costituzione eliminerà ogni dubbio in proposito, consentendo il superamento del concetto di danno alla salute come mero *damnum* all'integrità fisica e riconducendolo ad una menomazione funzionale derivante dall'insalubrità ambientale.

Le proposte di modifica della Costituzione in esame, oltre a confermare la costante vitalità della Carta fondamentale, appaiono opportune proprio perché in linea con il sempre più vasto riconoscimento delle esigenze connesse alla salvaguardia dell'ambiente e con la sempre maggiore consapevolezza della fragilità dell'equilibrio naturale.

L'intervento di Lorenzo Acquareone

Ha valore giuridico la qualità della vita

A CONCLUSIONE di un lungo e approfondito dibattito, la 1ª Commissione permanente, in considerazione dell'indennità di scopo che accomuna i disegni di legge costituzionale nn. 2363, 2122, 2753 e 2845, ha elaborato un testo unitario che viene ora sottoposto all'esame dell'Assemblea, e che reca alcune previsioni costituzionali di eccezionale importanza, perché dirette a modificare talune disposizioni della Costituzione, così da corrispondere all'esigenza di riconoscere e tutelare al massimo livello normativo il diritto alla salvaguardia dell'ambiente.

La Commissione, in linea con le indicazioni provenienti dalla più recente giurisprudenza costituzionale e in particolare dalle sentenze nn. 359 del 1985, 151, 152, 153 e 641 del 1986, ritiene che la configurabilità dell'ambiente come vero e proprio bene idoneo a formare oggetto di specifica tutela giuridica legittimi la riscrittura del secondo comma dell'articolo 9 della Costituzione, nel senso di

conservare alla Repubblica il compito di tutelare anche l'ambiente, oltre che il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della nazione.

L'ambiente si pone come universalità, comprendente beni materiali e immateriali caratterizzati dalla loro strumentalità rispetto al valore della qualità della vita ed è pertanto insuscettibile di appropriazione se non da parte della collettività o dello Stato in quanto rappresentante di quest'ultima. Proprio il riferimento alla qualità della vita come valore dominante il rapporto tra uomo e natura vale a conferire sostanza e determinazione al concetto di ambiente.

Il testo proposto dalla Commissione modifica inoltre l'articolo 24 della Costituzione nell'intento di assicurare un formale riconoscimento costituzionale alla facoltà di agire in giudizio per la tutela degli interessi diffusi, ossia di quegli interessi che risultano propri del cittadino non in quanto ti-