

Intervento del Sen. LOMBARDI
Dirigente del Dipartimento ambiente ed ecologia della D.C.
nella discussione sul

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE n. 2363

Tutela dell'ambiente - Modificazione degli articoli
9,24 e 32 della Costituzione

Seduta dell'Aula del Senato del 30/7/1991

La iniziativa dei gruppi della D.C., 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 testo unificato, che la Prima Commissione ha licenziato alla unanimità.

Sulle ragioni della iniziativa, così efficacemente illustrate dal relatore Sen. Acquarone, che ancora ringrazio, dirò 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 avvertita 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; nè 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 sviluppato progressi incalcolabili, non solo sul piano del benessere economico, ma anche su quello della vita civile e sociale in genere e 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 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 avvenire 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 quel 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 nei comportamenti sociali e culturali; 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 declino dei valori costitutivi 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 Brutland hanno definita nel 1983, è divenuta la frontiera sulla quale si assestano 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 sull'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 un "optional", ma diventa "il modo" stesso di concepire lo sviluppo; e che, perciò, richiede cambiamenti profondi istituzionali, economici e sociali in grado di realizzarla.

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

E come prospettiva riformistica viene recepita nella evoluzione politica soprattutto europea, qualificando le trasformazioni sociali e politiche in atto nei paesi ex-comunisti e la stessa competizione politica in Occidente, e ponendosi come criterio selettivo delle scelte connaturate 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.

Io non starò qui a ricordare tutti i precedenti: dalla "Dichiarazione di interdipendenza ambientale" della Conferenza interparlamentare sull'ambiente del pianeta, tenutasi a Washington nel maggio 1990, che al punto 7 impegna i legislatori di tutto il mondo - cito testualmente - "a mettere a disposizione delle nostre rispettive nazioni, dei nostri vicini, ed attraverso

le nostre istituzioni internazionali, le risorse finanziarie, educative, intellettive e tecnologiche necessarie a rovesciare per sempre il processo di declino dell'ambiente del pianeta"; alla Conferenza dell'Aja del 1989 sulla riduzione della fascia d'ozono, al Trattato di Basilea del 1989 sulla esportazione dei prodotti chimici tossici, a tutto quanto a livello sovranazionale - e non parlo della politica comunitaria - viene quotidianamente dibattuto e negoziato per una considerazione globale delle politiche a salvaguardia dell'ambiente.

Come pure l'Atto Unico Europeo del 1987, che modifica il Trattato di Roma istitutivo della CEE, prevedendo fra le integrazioni più significative proprio quelle relative all'ambiente (Titolo VII, art. 130 R) e la Carta di Parigi per una nuova Europa del novembre del '90, che pone "la responsabilità ambientale" sullo stesso piano della libertà economica e della giustizia sociale.

Dico questo solo per sottolineare perché, onorevoli colleghi, la tutela dell'ambiente, e tutto ciò che essa significa in fatto di scelte politiche strettamente collegate sul piano sovranazionale, non può trovare radicamento 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 urbanisticamente 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.

Certamente, i tentativi fatti dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle magistrature superiori sono stati assai notevoli e meritori, ma non sono sufficienti.

Se questo è vero, se la tematica investe il futuro della umanità, è anche giusto che la modifica costituzionale che si propone sia collocata tra i diritti fondamentali e che la tutela dell'ambiente si configuri come la tutela di un diritto della persona.

Del resto, già nel giugno del 1983, in occasione della celebrazione della Giornata dell'ambiente all'Accademia dei Lincei, veniva presentata una "dichiarazione sul diritto dell'ambiente" che merita di essere ricordata: "Sulla base di una interpretazione evolutiva e aggiornata della nostra Carta fondamentale, - vi si legge - deve affermarsi che ogni persona ha diritto a un ambiente sano ed ecologicamente equilibrato: il diritto all'ambiente è diritto fondamentale della persona e

interesse generale della collettività. Ciascuno è responsabile dell'ambiente e ha il dovere di contribuire alla sua conservazione."

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.

Non si tratta di affermare alcun concetto di tipo, per così dire, eversivo; quanto di prendere atto del fatto che le profonde trasformazioni intervenute nell'ultimo ventennio nei sistemi politici occidentali hanno evidenziato, a fronte di una crescente frammentazione sociale, una rilevante difficoltà di canalizzazione delle nuove domande verso le istituzioni; la qual cosa è, poi, secondo il giudizio prevalente, la ragione essenziale della crisi istituzionale delle democrazie industriali.

E' un dato di fatto che in una società complessa non sempre la nozione di interesse pubblico, come concetto ontologicamente unitario e aprioristicamente individuabile, 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. Essi sono, generalmente, interessi "minoritari" e solitamente più deboli; ma ciononostante non possono rimanere privi di ascolto e di tutela.

Tant'è che la giurisprudenza, anche della Cassazione, ha trovato il modo di risolvere positivamente il nodo della tutelabilità di situazioni soggettive comuni a più soggetti, superando la barriera della protezione ammissibile esclusivamente per gli interessi individuali o, comunque, personificati.

Certamente, non sfuggono le difficoltà che si presenteranno su come regolare la azionabilità di interessi superindividuali da parte dei singoli. E, perciò, la proposta demanda al legislatore la definizione delle condizioni generali di legittimazione all'azione, di imputabilità dell'interesse e di tutto quant'altro collegato alla tutela giurisdizionale delle situazioni che ritiene meritevoli di tutela, una volta superato il dogma della protezione dei soli interessi individuali.

Quello che importa, onorevoli colleghi, è che una costituzione che voglia essere attenta ai mutamenti della società, alle trasformazioni della tradizionale concezione di ciò che era pubblico e che, perciò, comprendeva tutto quello che non rientrava nella stretta sfera giuridica dei singoli, una costituzione che voglia farsi carico del dovere di tutelare

innanzitutto la persona in tutte le situazioni, più o meno organizzate, in cui si manifestino nuovi diritti 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.

Questa che stiamo facendo, signor Presidente e onorevoli colleghi, - e concludo - è una riforma costituzionale, la cui intuizione fu della Commissione Bozzi.

Certamente questa riforma non serve a realizzare spostamenti negli equilibri di forza esistenti nel Paese; e forse per questo essa ha trovato quel vasto consenso che le consente di essere riconosciuta come autentica riforma costituzionale.

Nella nostra convinzione di proponenti vi è la certezza che essa servirà a creare le condizioni perché gli uomini e le donne di questo Paese contribuiscano a conservare, a rinnovare e a rispettare il proprio benessere naturale e, pertanto, a salvaguardare il futuro del nostro pianeta per i propri discendenti e per quelli più poveri di noi, nella consapevolezza che non tutto quello che possiamo ci è davvero possibile.

A questo appuntamento noi democratici cristiani non arriviamo da oggi.

Dalle iniziative politiche che proprio in questo Senato negli anni Sessanta furono prese dal Presidente Fanfani, alle fonti della ispirazione della nostra azione politica che ci richiamano, ultima fra tutte la "Centesimus Annus", alle responsabilità che ci fanno carico (perché sappiamo che insieme alle possibilità di accrescere e promuovere la vita crescono anche le possibilità di danneggiarla e distruggerla), noi crediamo che la sfida che la crisi della modernità propone agli uomini del nostro tempo - lo diciamo senza enfasi - è quella di riuscire a superare i sintomi di impoverimento esistenziale delle società occidentali e a costruire una nuova dimensione culturale e politica intorno al destino dell'uomo.

Per la parte che ci riguarda, e che riteniamo non secondaria, anche per la consistenza del nostro impegno politico, riteniamo di avere contribuito con questa iniziativa a fare un significativo passo in avanti.