SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

N. 2804

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa dei senatori GIOVANELLI, AYALA, BASSO, BETTONI BRANDANI, BRUNALE, BUDIN, BATTAGLIA Giovanni, BASSANINI, BARATELLA, CALVI, CHIUSOLI, CAMBURSANO, CREMA, COVIELLO, DALLA CHIESA, DI GIROLAMO, DATO, DETTORI, DENTAMARO, FLAMMIA, FILIPPELLI, FORCIERI, GUERZONI, IOVENE, LABELLARTE, LIGUORI, MACONI, MANZELLA, MARITATI, MASCIONI, MONTINO, MONTALBANO, MURINEDDU, MARINO, PASCARELLA, PASQUINI, PIATTI, PILONI, STANISCI, SOLIANI, VICINI, VIVIANI, VALLONE, VERALDI e ZAVOLI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 1º MARZO 2004

Modifica all'articolo 9 della Costituzione in materia di tutela degli ecosistemi e di promozione dello sviluppo sostenibile

TIPOGRAFIA DEL SENATO (650)

ONOREVOLI SENATORI. – L'introduzione dell'ambiente come valore e principio fondativo della Carta costituzionale è all'ordine del giorno, sia in senso formale che sostanziale.

Il tema della definizione dell'ambiente come diritto e della indicazione dello sviluppo sostenibile come valore si è posto anche nella scrittura della nuova Costituzione europea e nel dibattito che l'accompagna.

È di questi mesi la notizia che il Presidente della Repubblica francese ha proposto ai due rami del Parlamento e al popolo del suo paese di modificare il preambolo della Costituzione, aggiungendo la Carta dell'Ambiente 2003 ai principi affermati nel 1789 per i diritti dell'uomo e alla Carta dei diritti economico-sociali del 1946.

La Costituzione francese porrà così il diritto all'ambiente allo stesso livello dei diritti civili, politici, economici e sociali.

Ma la spinta ad introdurre il concetto e il valore dell'ambiente nelle Carte costituzionali, prima ancora che dall'alto, viene dal basso, dal divenire delle cose, dalla percezione diffusa di una incompatibilità tra l'intensità dello sviluppo e gli equilibri naturali, da nuovi bisogni e domande che tendono a proporsi come diritti e reclamare conseguenti doveri e responsabilità.

La questione ambientale, i drammi planetari di uno sviluppo non sostenibile, i conflitti locali sempre più diffusi sono ormai parte dell'*ethos* civile, scuotono le economie, incalzano la politica, premono sulle istituzioni.

Tra temperature record e *black-out* elettrici, allarmi-siccità e nostalgie del nucleare, targhe alterne e tensioni sugli Organismi geneticamente modificati (OGM), il tema è continuamente agli onori delle cronache, anche se non è tra i cavalli di battaglia e neppure nelle corde del sentire di chi è al potere nella politica e nella informazione.

È un tema ostico, che esprime criticità verso il nostro modo di vivere, nel suo insieme. Anche per questo viene spesso tradotto emotivamente, piuttosto che con la fatica del ragionamento e dell'assunzione di responsabilità collettiva e individuale. Ma non è un'emergenza, bensì un problema di ordinario e strutturale equilibrio e ordine nelle società contemporanee.

Se poi dal livello nazionale ci portiamo a quello delle singole città, troveremo i temi dell'ambiente e del territorio (dagli inceneritori al traffico) ai primissimi posti dell'agenda politica dei sindaci e di migliaia di comitati spontanei; e al primo posto nell'informazione locale.

Nasce da tutto questo il convulso prodursi di sempre nuove normative ambientali. Così si spiega il pluriennale e continuo lavoro della Corte costituzionale sul tema; e la consolidata giurisprudenza per cui l'ambiente era già bene protetto dalla Costituzione a prescindere dal fatto che la parola ambiente non vi fosse citata.

Il passaggio del concetto di difesa dell'ambiente a quello di sviluppo sostenibile, affermatosi sulla scena mondiale, è stato vissuto più come una innovazione di linguaggio che come cambiamento di cultura politica. Non è stato nè riflettuto nè metabolizzato come necessità di cambiare, con gli *slogan*, anche gli strumenti, i contenuti, i soggetti stessi della battaglia politica per l'ambiente e lo sviluppo sostenibile. Il movimento *no-global*, così come vent'anni fa quello ambientalista, ha aperto conflitti e importanti riflessioni. Ma l'osmosi, e la metabolizzazione di idee e valori marciano assai lentamente, mentre la domanda diffusa d'ambiente è ormai tutt'uno con la domanda di buon go-

verno in primo luogo nelle regioni e nelle città.

In questo contesto le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, attuate con la legge18 ottobre 2001, n. 3, ha sì introdotto le parole «ambiente ed ecosistema», ma solo in quanto rilevanti per la ripartizione di competenze tra Stato e regioni (e a favore esclusivo del primo).

La Corte costituzionale si è pronunciata sul concetto giuridico di ambiente, definendolo di volta in volta come bene primario assoluto; valore primario dell'ordinamento non suscettibile di essere subordinato ad altri interessi; bene giuridico pubblico immateriale che trova la sua protezione direttamente nella Costituzione e precisamente negli articoli 2, 3, 9, 32, 41, 42; bene unitario pur se composto da molteplici aspetti rilevanti per la vita naturale e umana; concetto ampio e unitario riferito alle risorse naturali, alla salute umana e al diritto a vivere un ambiente salubre ed equilibrato; bene unitario che va salvaguardato nella sua interezza; diritto fondamentale della persona e interesse fondamentale della collettività.

È del tutto evidente perciò che la attuale copertura costituzionale su questo tema va molto oltre la semplice protezione giuridica della natura; non afferma astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma riguarda un elemento determinativo della qualità della vita delle persone.

A sua volta l'Unione europea richiama lo sviluppo sostenibile tra i suoi obiettivi fondamentali.

Nel Consiglio d'Europa e presso la Corte europea di Strasburgo si dibatte da tempo sull'ambiente come diritto dell'uomo, ed è pacifica – dopo la Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, fatta ad Aarhus il 25 giugno 1998 e ratificata con legge 16 marzo 2001, n. 108 – l'esistenza di tale diritto, se non altro come diritto procedurale.

Riconoscono un diritto fondamentale individuale alla protezione dell'Ambiente le Costituzioni dei seguenti paesi: Belgio (articolo 23); Ungheria (capitolo I sezione 18 e capitolo XII, sezione 70/D); Norvegia (articolo 1108); Polonia (articolo 71); Portogallo (articolo 66); Slovacchia (articoli 44 e 45); Slovenia (articoli 72-73); Spagna (articolo 45).

Le Costituzioni di Austria (articoli 10-12); Finlandia (articolo 20); Germania (articolo 20): Grecia (articolo 24); Paesi Bassi (articolo 21); Svezia e Svizzera (articolo 2) riconoscono la protezione dell'ambiente come un obiettivo di valore costituzionale.

In particolare la Costituzione spagnola è chiarissima sulla configurazione della protezione dell'ambiente anche come diritto e dovere delle persone. «Tutti hanno diritto a fruire di un ambiente adeguato per lo sviluppo delle persone, hanno il dovere di preservarlo».

Quella tedesca è chiarissima nel citare «la responsabilità verso le future generazioni».

Quella svizzera, dopo le modifiche del '99 è esplicita (articoli 73-74) nel definire lo «sviluppo sostenibile» e nell'assumersi il compito di promuoverlo anche in altri paesi.

Ma è la Francia che proprio ora, per impulso del presidente Chirac, si propone il progetto più organico in questo campo: integrare la sua Carta costituzionale con una carta dell'ambiente che avrebbe così pari rilievo a quella dei diritti dell'uomo del 1789 e a quella dei diritti economico-sociali del 1946.

Tale carta proclamerà il diritto di ciascuno a vivere in un ambiente equilibrato e favorevole alla salute; il dovere di ogni persona di contribuire alla preservazione e al miglioramento dell'ambiente e quello di contribuire alla riparazione dei danni ambientali; l'impegno delle autorità ad applicare il principio di precauzione con misure proporzionate e a mettere in opera procedure di valutazione di rischi; l'impegno delle politiche pubbliche a promuovere lo sviluppo sostenibile; il diritto di ciascuno all'informazione e alla partecipazione ai procedimenti decisionali, l'im-

pegno dell'educazione e della ricerca; la dimensione europea e internazionale dell'impegno della Francia in questa direzione.

Tenuto conto della struttura della nostra Costituzione è ovvio che occorrono formulazioni più contenute ed essenziali. E occorre preventivamente valutare se la modifica debba riguardare solo l'articolo 9 (e dunque solo i principi fondamentali) o anche altre parti della Carta.

Se si assume come latitudine della innovazione da portare avanti solo l'articolo 9, essenziale è prima di tutto introdurre la parola «ambiente». Ciò quanto meno garantirebbe in sostanza una formale conferma della ricca elaborazione giurisprudenziale della Corte costituzionale.

In secondo luogo va proposta come ineludibile l'assunzione nella Costituzione del valore dello sviluppo sostenibile. Non c'è dubbio che, pur nella sua genericità, l'espressione ha raggiunto un alto grado di definizione e condivisione nelle conferenze, negli atti e nei trattati internazionali, a partire da quelli promossi dall'Organizzazione delle Nazioni unite (ONU). Lo sviluppo sostenibile è acclaratamente una sfida di sopravvivenza, di progresso e anche di umanità, è un orizzonte politico ed epocale condiviso, un valore da perseguire proprio per il concreto attuale inveramento di quei diritti umani che ispirano la nostra e altre Costituzioni e che sono patrimonio peculiare dell'Europa.

La previsione che «la Repubblica promuove lo sviluppo sostenibile» è del tutto matura per un inserimento nell'articolo 9.

Inoltre altre valutazioni e altre proposte possono e devono essere considerate.

La prima delle proposte ulteriori da avanzare riguarda la definizione esplicita dell'ambiente come diritto e dovere del cittadino. Come sopra ricordato, già la Corte costituzionale ha parlato di «diritto fondamentale della persona».

Il diritto di ognuno ad un ambiente salubre ed equilibrato è ormai acquisito nella coscienza comune e nei testi costituzionali più avanzati.

Anche il progetto di raccomandazione che sarà presto votato dall'assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa propone l'elaborazione di un protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo che riconosca il diritto a un ambiente sano.

Se in Italia, nel momento in cui si mette mano alla Costituzione su questo tema, si vuole avere un esito di avanzamento effettivo e non di pura immagine, occorre configurare l'ambiente come diritto e dovere dei cittadini.

Il contenuto del diritto all'ambiente potrebbe essere eventualmente specificato come diritto all'informazione e alla partecipazione ai procedimenti decisionali; quello del corrispondente dovere, come obbligo di riparazione dei danni e, per le pubbliche amministrazioni, (dallo Stato ai comuni) di un dovere di trasparenza e di rendicontazione adeguata. Ciò sarebbe molto utile, dal momento che non esistono nell'ordinamento, riferite al patrimonio e alle risorse ambientali, previsioni analoghe a quelle inserite nell'articolo 81della Costituzione, per risorse finanziarie che contemplano l'obbligo della copertura e dell'inserimento in documenti ufficiali di contabilità e di bilancio. Una configurazione dell'ambiente come diritto e dovere rafforzerebbe il principio di precauzione e il principio «chi inquina paga».

Anche per questi princìpi – in quanto acquisiti nei trattati europei – si può ipotizzare una previsione costituzionale, ma forse potrebbero altrettanto correttamente essere collocati nella legislazione ordinaria.

L'obiettivo minimo da raggiungere è quello di un esito concreto che almeno non segni un passo indietro e che possibilmente garantisca il ripristino di un concetto ampio di ambiente come oggetto di tutela costituzionale senza rinunciare ad enunciare in Costituzione il valore dello sviluppo sostenibile.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

1. Il secondo comma dell'articolo 9 della Costituzione è sostituito dai seguenti:

«La Repubblica tutela il paesaggio, il patrimonio artistico, le risorse naturali e l'ambiente, come beni comuni dell'umanità.

Promuove lo sviluppo sostenibile sul territorio nazionale e in tutte le sedi sovranazionali e internazionali.

Assicura ad ogni cittadino il diritto a vivere in un ambiente equilibrato e favorevole alla salute e stabilisce il dovere di ogni cittadino di contribuire alla preservazione e al miglioramento dell'ambiente».

€ 0,50