

La riforma dell' art. 9 Costituzione nel testo approvato dalla Camera di Enrico Lucchese *

(28 ottobre 2004)

Sommario: 1) Premessa. 2) Tutela dell' ambiente: a) natura innovativa. 3) Tutela dell'ambiente: b) concezione estensiva. 4) Tutela degli ecosistemi. 5) Tutela della biodiversità. 6) Interesse delle future generazioni. 7) Rispetto degli animali. 8) Indilazionabile completamento della riforma: a) convenzioni e trattati internazionali. 9) Indilazionabile completamento della riforma: b) le molteplici modifiche costituzionali. 10) Conclusione

1. Premessa.

La Camera dei Deputati, nella seduta del 28 ottobre 2004, ha approvato in prima deliberazione con maggioranza quasi unanime (303 voti su 312 votanti) la riforma dell' articolo 9 Costituzione. Agli originari due primi commi ne è stato aggiunto un terzo secondo cui: "(La Repubblica) ... *tutela l' ambiente e gli ecosistemi, anche negli interessi delle future generazioni. Protegge la biodiversità e promuove il rispetto degli animali*" (1).

Questa norma, se pur concisa, si snoda tuttavia in una proposizione piena di rilevanti contenuti; si tratta di un testo essenziale nella forma ma denso nella sostanza, in coerenza con lo stile della prima parte della Costituzione, dedicata ai "principi fondamentali" (2).

Ad oggi sono ancora scarni i riferimenti degli apporti dottrinali (3), per cui occorre riferirsi, onde meglio cogliere il significato delle innovazioni introdotte, ai vari progetti di legge dai quali è poi conseguito, attraverso il dibattito in Aula, il riformato testo dell'art. 9 (4). E' stato quindi corretta[1]mente affermato che "*serviranno anche al successivo interprete i lavori preparatori* di questo importante arricchimento costituzionale, per cui si aggiunge soltanto un nuovo terzo comma all' articolo 9 della Costituzione, che nei due commi oggi in vigore resta intatto ed integro, con una sua sacralità laica sul piano storico, che abbiamo inteso mantenere" (5).

Non è superfluo precisare, prima di passare al commento della norma in esame (6), quale sia lo stato della vigente legislazione in materia ambientale per poi accertare quale sia "il grado" di importanza da attribuire alla riforma introdotta con tale norma.

Basti premettere che soltanto di recente, nell' anno 2001, è stato modificato il titolo V della parte seconda della Costituzione ed è stata introdotta all' articolo 117, secondo comma, lettera s), tra le materie di competenza esclusiva dello Stato, anche quella relativa alla "tutela dell'ambiente e dell' ecosistema". Prima di tale riforma non era possibile rinvenire in nessuna norma costituzionale una espressa disposizione che contemplasse in modo diretto l' ambiente in quanto tale. Gli unici riferimenti alla tematica ambientale potevano essere ricavati dal secondo comma dell' articolo 9, il quale stabilisce che "*la Repubblica tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione*", o, indirettamente, dal primo comma dell' articolo 32, il quale dispone che "*la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell' individuo e interesse della collettività*".

Nel corso degli ultimi decenni sono state la giurisprudenza della Corte costituzionale (in particolare attraverso interpretazioni estensive, evolutive e combinate degli articoli 9 e 32), e quella della Corte di Cassazione, che, progressivamente, hanno posto in luce alcuni elementi fondamentali volti a riconoscere la protezione dell' ambiente quale finalità prioritaria e a collocarla correttamente nell' alveo degli interessi pubblici nazionali. In particolare, la Corte Costituzionale, partendo dal concetto di "paesaggio", si è spinta verso una definizione unitaria del bene ambientale e vi ha attribuito rilevanza di valore primario, qualificandolo come un diritto costituzionale "vivente" (7).

L' apporto giurisprudenziale è stato poi completato dalle elaborazioni teoriche condotte dalla dottrina nella definizione di un concetto giuridico di ambiente inteso quale "bene giuridico unitario", tale da comprendere, da un lato, tutte le risorse naturali (i sistemi terrestri, acquatici, aerei), e, dall' altro lato il territorio (sotto il profilo urbanistico, pianificatorio, storico-artistico e paesaggistico).

Risulta evidente che l' ambiente e la relativa tutela, nonostante abbiano assunto un significato che travalica di molto quello originariamente previsto dall' art. 9 Cost. (8) e nonostante abbiano costituito oggetto di fondamentali contributi teorico-pratici, tuttavia, allo stato, rimangono disciplinati da una normativa del tutto insufficiente a garantirne il rispetto.

Ne consegue, l' "elevato grado di importanza" da attribuire al riformato testo dell' art. 9 Cost., con cui il legislatore, raccogliendo il frutto di quanto sin qui elaborato dalla dottrina e dalla giurisprudenza, ha ritenuto indispensabile riconoscere l' ambiente e gli ecosistemi quali valori fondamentali, e, in quanto tali, garantirne la tutela mediante un espresso rilievo costituzionale.

2. Tutela dell' ambiente: a) natura innovativa

Il primo inciso contenuto nel nuovo terzo comma dell' art. 9 concerne la "*tutela dell' ambiente e degli ecosistemi*". Esso, se staccato dal contesto dell' intera proposizione che lo segue ed in cui è stato inserito, può sembrare ripetitivo rispetto all' identica norma ("*tutela dell' ambiente e dell' ecosistema*") contenuta nel secondo comma lettera s dell' art. 117, riformato nell'anno 2001.

A bene osservare, però, quest' ultima norma ha la specifica funzione di indicare la ripartizione delle "competenze" legislative tra lo Stato e le Regioni, assegnando allo Stato la competenza esclusiva in materia di "tutela dell' ambiente e dell' ecosistema" (oltre che dei beni culturali) ed alle Regioni la competenza concorrente in materia di "valorizzazione dei beni culturali ed ambientali".

La norma in esame ha invece il diverso significato di elevare la tutela ambientale-ecosistemica, in sé e per sé considerata, al rango di "valore" costituzionale a prescindere dall' ente territoriale competente a legiferare in proposito.

Pertanto è dato evidenziare la natura "innovativa" della disposizione in esame, sottolineando che: a) al momento dell' avvenuta riformulazione dell' art. 117 si poteva soltanto affermare che, per la prima volta, la "materia" della tutela dell' ambiente e dell' ecosistema era stata assegnata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato; b) con la nuova formulazione dell' art. 9, si può anche sostenere che tale materia, per la prima volta, rientra tra i principali fini dello Stato, e, in quanto tale, viene ad assumere il significato di un valore costituzionalmente affermato in modo "espresso ed univoco".

Il carattere "innovativo" qui attribuito all' art. 9, rispetto al pregresso art. 117, risulta confortato dal contenuto della Relazione al progetto di legge n. 4181 del 17 luglio 2003 dove è dato leggere che: "... è ormai improrogabile, una modifica di tale norma (art.9), volta a configurare l' ambiente non più solo come un ambito materiale, appartenente alla competenza esclusiva dello Stato, ai sensi del novellato articolo 117 della Costituzione, ma anche come un *valore costituzionalmente protetto* ... appare indispensabile che la Repubblica riconosca e garantisca l' ambiente e gli ecosistemi *quali valori fondamentali* e beni inviolabili del pianeta, e quindi anche del nostro Paese" (9).

In considerazione del rilievo costituzionale della riforma introdotta ne discende che il legislatore statale e regionale, nel procedere alla valutazione dei principi fondamentali fissati nella prima parte della Costituzione, dovrà tenere in debito conto l' ulteriore "parametro di bilanciamento" dovuto

alla presenza dei nuovi "valori" sopra indicati.

3. Tutela dell'ambiente: b) concezione estensiva

Va osservato che anche nella norma in esame, come nel rinnovato art. 117, non si è provveduto a dare una definizione concettuale dell'ambiente, evidenziandosi solo "lo scopo" perseguito, ovverosia quello della tutela.

Segno evidente che il legislatore, ancora una volta, ha preferito rimettere la definizione dell'ambiente all'interpretazione giurisprudenziale, specie in base agli autorevoli interventi in proposito già operati dalla Corte Costituzionale.

Sul punto non va taciuto che l'originario testo approvato dal Senato, prima di essere emendato da quello della Camera, presentava una sua propria definizione della nozione di ambiente, dato che, come esplicitato nella Relazione al disegno di legge n. 553 presentato il 30 luglio 2001, *"nella disamina della legislazione vigente, emerge la mancanza di una esplicita e compiuta manifestazione del concetto di ambiente"*. Pertanto, con questo testo, veniva ad essere fissato, in modo diretto, quale fosse il "bene giudico" costituente oggetto della tutela normativa, precisamente: *"l'ambiente naturale in tutte le sue forme"*.

Nonostante un siffatto impegno deve rilevarsi che l'originario testo, se pur innovando rispetto alla previgente formulazione dell'art. 117, rimaneva ancora legato ad una definizione "tradizionale" dell'ambiente, inteso come entità "naturale" in tutte le sue varie forme di manifestazione (10).

Nozione, questa, del tutto riduttiva e limitata. specie ove si consideri che già la Dichiarazione di Stoccolma del 1972 aveva posto in risalto due aspetti dell'ambiente, essendo l'uomo, al tempo stesso, creatura ed artefice dello scenario in cui vive; per cui era stato evidenziato come fosse fondamentale preservare tanto l'ambiente naturale, quanto quello antropizzato. Da questo punto di vista pare convincente l'osservazione secondo cui il riferimento all'ambiente naturale *"significa tutelarne solo una parte, significa perdere di vista quell'unicità dell'ambiente così ben definita non solo dal diritto internazionale e comunitario ma da numerose sentenze della nostra Corte Costituzionale"* (11).

Orbene risulta evidente l'insufficienza di una definizione che ha solo riguardo all'"ambiente naturale in tutte le sue forme", se non accompagnata da ulteriori e connessi elementi di necessaria tutela quali l'ecosistema, la biodiversità, la specie animale. Elementi, questi, introdotti nel testo emendato della Camera che pertanto, se pur privo di una definizione concettuale dell'ambiente, si presenta ben più completo rispetto a quello prima approvato dal Senato.

In sostanza, con l'intero corpo del terzo comma aggiunto all'articolo 9 dal testo in esame, viene ad essere proposto l'obiettivo di realizzare un ambiente "ecologicamente equilibrato", e, per il conseguimento di tale risultato, l'espressione «ambiente» è stata affiancata da altri importanti termini quali «gli ecosistemi», «la biodiversità», «il rispetto degli animali».

In base a questa più ampia e moderna concezione di ambiente (12) può affermarsi che il diritto all'ambiente deve essere inteso come diritto alla conservazione, alla prudente gestione e al miglioramento delle condizioni naturali dell'aria, delle acque, del suolo e del territorio complessivo, di tutte le componenti di questi elementi, nonché alla preservazione della biodiversità e degli ecosistemi e alla salvaguardia di tutte le specie animali e vegetali che in essi vivono allo stato naturale. Si tratta al contempo di un diritto fondamentale di ogni uomo, e quindi di un diritto collettivo che appartiene al singolo in quanto tale e alla collettività nel suo complesso (13).

Data questa nozione di ambiente possono farsi rientrare nel "diritto dell'ambiente" tutte quelle discipline di settore in cui si persegue come finalità prevalente la tutela degli "equilibri ecologici" (e quindi: disciplina dell'aria, dell'acqua, del rumore, della difesa del suolo, dello smaltimento dei rifiuti, della protezione della natura, delle aree protette), nonché quegli strumenti tipicamente rivolti alla tutela degli equilibri ecologici (quali, la valutazione di impatto ambientale, il danno ambientale, ecc.). Rimangono al confine quelle discipline che, pur avendo come oggetto di tutela il territorio, tuttavia assumono profili e obiettivi di tutela diversi da quello ecologico; come ad esempio, la disciplina paesistica, in cui il profilo prevalente è quello estetico-culturale (14).

4 . Tutela degli ecosistemi

Il nuovo testo contiene terminologie nuove, nate dalla scienza ecologica degli ultimi decenni e riprese anche su un piano internazionale: "ecosistemi" e "biodiversità".

Avuto particolare riguardo agli "ecosistemi" è di intuitiva evidenza quanto sia fondamentale il rapporto di essi con "l'ambiente", in quanto l'insieme dei due termini esprime un maggior valore dinamico alle interazioni tra gli elementi organici ed inorganici. In tal senso, ogni variabile può incidere sull'equilibrio di un ecosistema, nel senso che «se A modifica B, anche B modifica A». Si tratta del fenomeno definito dalla scienza ambientale come "principio di retroazione", il quale mette in evidenza l'interconnessione di ogni componente organica con il tutto.

Con riferimento a tale specifico punto si impongono due ulteriori precisazioni:

a) L'importanza della tutela dell'ambiente e degli ecosistemi è di tale rilevanza da essere stata inserita nella prima parte della Costituzione concernente i "principi generali". Tale inserimento, pertanto, "si armonizza" appieno con la precedente innovazione introdotta nell'art. 117 della stessa Costituzione che attribuisce allo Stato la competenza legislativa "esclusiva" in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

Peraltro, diversamente dall'art. 117 la cui norma fa uso del singolare ("ecosistema"), l'art. 9 fa uso del plurale ("ecosistemi"); trattasi certo di una migliore formulazione della disposizione poichè consente anche ai tanti "singoli" ecosistemi, talvolta piccoli o più ampi, come i laghi o le Alpi, di avere un riferimento nella Costituzione della Repubblica (15).

b) L'esigenza di tutela deve intendersi non già con riferimento agli ecosistemi in sé e per sé considerati, bensì in rapporto al loro relativo "equilibrio". Occorre infatti sottolineare come "il termine "equilibrio" esprime un concetto che si allinea con le correnti più avanzate della comunità scientifica dei naturalisti e degli ecologi, le quali tendono appunto a considerare gli equilibri in termini di flussi e di *feed-back* in una prospettiva di omeostasi complessa (16). Il termine "integrità" applicato agli ecosistemi sarebbe improprio in quanto tenderebbe ad impedire "qualunque" significativa interazione tra l'uomo e l'ambiente naturale; invece la difesa dell'equilibrio degli ecosistemi inibisce soltanto, in linea di principio, le "rotture" di tipo irreversibile.

5. Tutela della biodiversità

Nell'ambito del su indicato contesto, le "biodiversità" costituiscono la ricchezza e la diversificazione di ogni ecosistema; in altri termini, la biodiversità rappresenta il numero di specie e la variabilità genetica, all'interno della specie, in un determinato territorio. La "modifica irreversibile" della biodiversità non solo danneggia l'equilibrio dell'ambiente ma, essendo la vita un insieme unico, ogni alterazione offende e minaccia il tutto. Anche una "rilevante alterazione" della biodiversità è oltremodo pericolosa in quanto il patrimonio genetico individuale e delle

specie è frutto di un risultato irripetibile maturatosi nei millenni. Gli esseri viventi contengono una enorme quantità e qualità di informazioni che scompaiono per sempre con il venire meno di una specie o di una varietà. La tutela della biodiversità è dunque fondamentale per l'evoluzione positiva e non puramente conservativa dei diritti collegati alle tematiche ecologiche e ambientali (17).

In linea con tale concetto è stato evidenziato, nella relazione al progetto di legge n. 3591 del 27 gennaio 2003, che rappresenta un dovere primario dell'uomo rispettare tutto quello che lo ha preceduto ed ha permesso la sua formazione ed evoluzione: "*l'uomo fa parte della biosfera e degli ecosistemi e ne fanno pure parte ambienti costruiti e strutturati dall'uomo e dagli altri esseri viventi (non umani); l'equilibrio ecologico non è dunque quello di ambienti irrealisticamente naturali ma quello delle situazioni concrete dove l'uomo e gli altri esseri viventi operano, così come lo hanno nei millenni strutturato*".

In definitiva, l'articolo in esame, ove venisse approvato in via definitiva, introdurrebbe un moderno concetto di ambiente, più ampio ed efficace rispetto a quello del passato, inteso non più nella sua esclusiva componente "naturale" (se pur nella sue varie manifestazioni) ma come interazione tra due elementi, gli ecosistemi e la biodiversità, finalizzata al conseguimento di un risultato ottimale concretatesi nella realizzazione di un equilibrio ecologico-ambientale.

Significativa in proposito è la considerazione sviluppata nel corso del dibattito in aula (seduta del 25 ottobre) da parte del relatore (on.le Schmidt) il quale ha affermato che "mentre l'ambiente (come ben si capisce dal suo significato etimologico) riguarda non esclusivamente la natura, ma anche gli aspetti ed i fenomeni di origine antropica che potremmo definire la materializzazione della nostra cultura, con il termine «ecosistema» si conferisce a tale insieme un elemento dinamico, in quanto l'approccio ecosistemico ha per oggetto non solo la relazione tra gli organismi viventi, ma anche il rapporto tra questi ed i fattori abiotici, che non vengono più assunti come stabili".

E' però importante che il testo dell'art. 9 non abbia "inglobato" la tutela dell'ambiente nell'ambito di quella degli ecosistemi, ma abbia previsto in modo esplicito la tutela dell'ambiente "accanto" alla tutela degli ecosistemi ed al rispetto della biodiversità, così respingendo la proposta del progetto di legge n. 3591 la quale enuncia che "*La Repubblica ... riconosce l'ecosistema ... e ne incentiva la protezione dalle alterazioni e dalle contaminazioni ambientali. Garantisce il rispetto ... delle biodiversità*". Tale norma, infatti, considerava come punto centrale di riferimento soltanto l'ecosistema e si preoccupava di incentivarne la protezione evitando le alterazioni e le contaminazioni dell'ambiente. In tal modo però la disposizione si prestava ad equivoci interpretativi con riferimento a quella specifica alterazione ambientale che, per la sua "modesta portata", non fosse stata tale da determinare uno "squilibrio" nell'ecosistema in un determinato territorio; per cui si poteva insinuare il dubbio che quella alterazione ambientale, in quanto modesta, rimaneva priva di giuridico rilievo e di conseguente sanzione.

6. Interesse nelle future generazioni

Il testo licenziato dalla Commissione Affari Costituzionali e quindi approvato in Aula nella seduta del 28 ottobre 2004 si riferisce espressamente alle "generazioni future". Dei rimanenti progetti, ben quattro, pur non contenendo una esplicita codifica di tale disposizione, tuttavia hanno evidenziato, nell'ambito delle rispettive Relazioni, l'esigenza che la tutela ambientale venga attuata anche nell'interesse delle future generazioni. In particolare è stato precisato che:

a) "Bisogna considerare l'ambiente come un valore che di fatto ci è dato in prestito dai *nostri figli*" (progetto n. 2949).

b) "La sfida per il futuro è costruire una società che conduca ad un'equa distribuzione delle risorse per le *future generazioni* ... l' impegno rivolto alle *nuove generazioni* per consentire loro in futuro di adempiere pienamente al fondamentale compito di creare una società sostenibile..... quello che per anni non abbiamo capito è che avevamo un capitale in prestito da restituire integro alle *generazioni future*... lasciare alle *future generazioni* il compito di reinventare un nuovo mondo più costruttivo (progetto n. 3591)

c) "Per la prima volta nella storia dell' umanità, la ricerca da parte dei Paesi ricchi del benessere a tutti i costi sta portando a rasentare il rischio della sopravvivenza stessa del nostro pianeta; ma le *generazioni future* hanno il diritto di ricevere la terra integra!" (progetto n. 4423).

d) Si è cercato di introdurre una definizione di ambiente, in senso vasto, non sacrale: così si evidenzia tutta la sua storicità con un vincolo al futuro per le *prossime generazioni* (progetto n. 3666)

Dalle considerazioni esposte emerge la portata "rivoluzionaria" contenuta nel nuovo testo dell' art. 9, il quale prescrive che la tutela ambientale non può più essere appagata con obiettivi di breve scadenza, ma, nell' interesse delle future generazioni, deve essere realizzata attraverso rimedi proiettati verso una "tendenziale stabilità futura" che sia idonea ad assicurare, quanto più possibile nel tempo, la permanenza delle misure adottate; è quindi necessario abbandonare il sistema fino ad oggi seguito, in base al quale gli interventi effettuati sull' ambiente vengono limitati alla realizzazione di soluzioni temporanee, da reiterare di volta in volta per "tamponare" in modo episodico le singole e varie emergenze.

In definitiva, la concreta attuazione della tutela ambientale non deve più limitarsi ad assicurare la sopravvivenza dell' attuale generazione ma deve essere concepita come "assunzione di uno specifico obbligo" il cui esatto adempimento consenta di assicurare le migliori condizioni di vita in favore delle generazioni che seguiranno.

7. Rispetto degli animali

Il nuovo testo dell' art. 9 ha anche introdotto una disposizione relativa alla "*promozione del rispetto degli animali*". Essa ha natura "originale" in quanto l' esigenza di preservazione della specie animale è stata in passato ricondotta, in modo del tutto generico, alla norma relativa alla salvaguardia del "patrimonio naturale".

L' unico precedente nella legislazione ordinaria è costituito dall' art. 727 del codice penale che sanziona il maltrattamento degli animali. Il relativo precetto, visto nel suo tenore letterale, è stato sostituito dalla Legge 14 agosto 1991, n. 281, la quale, introducendo una dettagliata regolamentazione, stabilisce inoltre all' art. 1 che: "*Lo Stato promuove e disciplina la tutela degli animali d' affezione, condanna gli atti di crudeltà contro di essi, i maltrattamenti ed il loro abbandono, al fine di favorire la corretta convivenza tra uomo e animale e di tutelare la salute pubblica e l' ambiente*" (18). È palese che l' inserimento "costituzionale" della protezione degli animali è stato influenzato dall'art. 20 lett. a della legge fondamentale di Bonn del luglio 2002 (la Costituzione tedesca), secondo il cui disposto: "Lo Stato anche nella responsabilità verso le generazioni future, protegge le basi naturali della vita e gli animali nel quadro dell'ordinamento costituzionale, mediante la legislazione, e sulla base della legge, attraverso il potere esecutivo e giurisdizionale".

Non si può fare inoltre a meno di osservare che il "rispetto" riguarda la specie animale considerata non solo "in sé e per sé" ma anche e soprattutto come componente di una biodiversità da proteggere. Per cui, in tutta evidenza, emerge che la disposizione sul "rispetto" degli animali è

intimamente collegata con il più vasto concetto di tutela ambientale e quindi risulta opportuno il suo inserimento nell'ambito del rinnovato testo dell'art. 9 Costituzione.

Va quindi condiviso in toto l'intervento svolto in Aula dal relatore on.le Schmidt nella seduta del 25 ottobre 2004 sul punto in cui è stato affermato che: "la biodiversità, come tutela della ricchezza di ogni specie vivente ed il rispetto degli animali come importanza dell'individuo, rappresentano una *qualitativa armonizzazione* all'interno del disposto dell'articolo 9, in una logica che riconosce indispensabile il contributo di *ogni forma vivente* alle qualità di vita".

8. Indilazionabile completamento della riforma: a) convenzioni e trattati internazionali

E' stato già sopra accertato (v. paragrafo n.1) che in considerazione della grave insufficienza dell'attuale legislazione in materia ambientale deve attribuirsi un "elevato grado" di importanza alla riforma introdotta con il testo dell'art. 9 approvato dalla Camera.

Al tempo stesso deve ora evidenziarsi come sia "indilazionabile" il completamento di tale riforma onde recuperare il ritardo in cui versa il legislatore italiano, tenuto conto dei numerosi interventi già svoltisi nell'ambito della comunità internazionale e specificamente sotto un duplice profilo concernente: a) le conferenze, le convenzioni e l'evoluzione della posizione europea; b) le modifiche apportate in molte carte costituzionali.

Sotto il primo profilo va precisato che il legame tra protezione dell'ambiente e "diritti dell'uomo" è stato oggetto, da moltissimi anni, di riflessioni e dibattiti di rilievo internazionale. In particolare, fin dagli anni settanta è emersa la necessità di individuare una nozione di ambiente che comprendesse "la natura", intesa non solo in un senso descrittivo ed esterno all'uomo, ma anche quale componente essenziale della dignità e del benessere cui l'uomo ha diritto (19).

E' qui sufficiente ricordare che già la Conferenza di Stoccolma nel 1972 significativamente introdusse, tra i principi fondamentali, quello del "diritto dell'uomo a condizioni di vita soddisfacenti, in un ambiente la cui qualità gli consenta di *vivere nella dignità e nel benessere*" (20).

In termini più recenti, è importante l'impegno assunto dagli Stati durante la Conferenza di Rio de Janeiro nel 1992 per il rafforzamento delle misure nazionali a *tutela dell'ambiente e della salute* (21).

Per ultimo, nel vertice di Johannesburg del 2002 è stata evidenziata la consapevolezza della fragilità ambientale del pianeta ed è stata anche sviluppata l'analisi dei *rischi reali* ai quali è esposta la specie umana (22).

Con specifico riguardo alla posizione europea va ricordato che nella versione originaria del Trattato di Roma del 1957, istitutivo della Comunità Europea, l'ambiente non era stato ricompreso nell'ambito dell'articolo 2, il quale enunciava gli obiettivi della nuova Europa; tuttavia, vista la crescente rilevanza delle questioni ambientali, tale carenza normativa non è stata considerata un ostacolo insormontabile alla possibilità di legiferare in materia.

Nel 1987, con il varo dell'Atto unico europeo, è stato introdotto nel Trattato di Roma il nuovo Titolo VII, concernente, per l'appunto, la tutela dell'ambiente (23).

Un ulteriore passo verso il riconoscimento di "un ambiente salubre", quale diritto sostanziale di natura costituzionale, è certamente rappresentato dalla "Convenzione di Aarhus" sul diritto all'informazione, l'accesso alla giustizia e alla partecipazione ai procedimenti decisionali *in materia*

di ambiente, approvata e firmata il 25 giugno 1998 dall'Unione europea, grazie anche alle sollecitazioni provenienti da diverse organizzazioni non governative. Tale Convenzione, recepita nell'ordinamento italiano con la legge 16 marzo 2001, n. 108, nell'enunciare all'articolo 1 il proprio oggetto, prevede che "Al fine di contribuire a proteggere il diritto di ciascuno, nelle generazioni presenti e future, di vivere in un ambiente atto a *garantire la propria salute e il proprio benessere*, ciascuna parte garantisce *i diritti di accesso all'informazione sull'ambiente, di partecipazione del pubblico al processo decisionale e di accesso alla giustizia in materia di ambiente*, conformemente alle disposizioni della presente convenzione" (24).

Successivamente, nel 1992, con l'approvazione del Trattato di Maastricht, tra i compiti dell'Unione europea è stato previsto anche quello di *promuovere una crescita economica sostenibile e rispettosa dell'ambiente* (25). Nel 1999 con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, è stato precisato che "... i paesi membri s'impegnano a garantire un elevato livello di *protezione ambientale*" (26).

Nel 2001, la dichiarazione n. 9, allegata al Trattato di Nizza, ha impegnato l'Unione Europea a promuovere la *protezione dell'ambiente* nel suo territorio, avvalendosi di tutte le possibilità offerte dal Trattato, compresi incentivi e strumenti orientati al mercato e volti a promuovere lo sviluppo sostenibile.

Per ultimo, nel Trattato per la Costituzione europea, firmato a Roma il 1° novembre 2004 da tutti i Capi di Stato dei paesi membri, la materia ambientale è stata disciplinata dall'art. II-97 la cui norma, sotto l'epigrafe "*tutela dell'ambiente*", enuncia che: "*un livello elevato di tutela dell'ambiente ed il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente ai principi dello sviluppo sostenibile*" (27).

Risulta quindi manifesto che gli impegni comunitari si sono mossi in un contesto internazionale di trattati e di vertici (in parte riportati nel precedente paragrafo), che hanno coinvolto tutti i paesi industrializzati e quelli in via di sviluppo.

9. Indilazionabile completamento della riforma: b) le molteplici modifiche costituzionali

Nell'ambito del dibattito internazionale ed europeo, cui si è fatto cenno, va pure rilevato come siano numerose le Costituzioni nazionali che già riconoscono l'ambiente, e la sua salvaguardia, quali valori fondamentali.

In particolare la costituzione *greca* del 1975, quella *spagnola* del 1978, e le recenti Costituzioni delle *Repubbliche dell'ex Unione sovietica*, nate dopo il crollo del comunismo, hanno recepito, fin dalla loro origine, la protezione dell'ambiente (28).

Tra le Costituzioni di recente modificate (29), oltre la *Finlandia*, vanno ricordate: a) la costituzione *belga* (1993), la quale, all'articolo 23 prevede che "tutti hanno diritto di condurre una vita conforme alla dignità umana", specificando poi che tale diritto comprende quello "alla protezione di un ambiente sano"; b) la costituzione *portoghese*, che nel 1997 ha modificato l'articolo 66 la cui norma già prevedeva il diritto all'ambiente con un richiamo allo sviluppo sostenibile; c) la nuova Costituzione federale svizzera, che nel 2000 ha introdotto un'intera sezione, composta di otto articoli, dedicata all'ambiente e alla pianificazione del territorio; in particolare l'art. 73 riguarda lo sviluppo sostenibile e l'articolo 74 concerne la protezione dell'ambiente.

Si è già detto sopra della riforma introdotta nel luglio del 2002 con l'art. 20 lett. a) della Costituzione tedesca. Qui va solo aggiunto che tale riforma era stata già anticipata nelle

costituzioni regionali di diversi *lander* tedeschi: Brandeburgo, Turingia, Berlino (30).

Infine, il 25 giugno 2003, il Consiglio dei Ministri francese ha approvato un progetto di legge costituzionale riguardante la Charte de l'environnement, che si propone di inserire nel preambolo della Costituzione un riferimento ai diritti e ai doveri riguardanti l'ambiente; se tale progetto concluderà il suo iter in maniera positiva, i diritti e i doveri ivi previsti saranno costituzionalizzati e posti allo stesso livello dei diritti civili e politici contenuti nella Déclaration del 1789 e dei principi economici e sociali enunciati nel preambolo alla Costituzione del 1946 (31).

10. Conclusione

In definitiva, il testo riformato dell' articolo 9 della Costituzione, di recente approvato dalla Camera, si colloca nel contesto storico e normativo, riportato nei precedenti paragrafi. Con esso, nel tentativo di rendere compiutamente effettivo e sostanziale il riconoscimento del diritto costituzionale ad un ambiente salubre:

- da un lato, si raccolgono le istanze legislative nonché le elaborazioni teoriche e giurisprudenziali, sia nazionali che internazionali, le quali hanno caratterizzato le evoluzioni assunte nella materia ambientale, specie negli ultimi decenni;

- dall' altro lato si tende a consentire un recupero del ritardo accumulato dalla legislazione italiana, per collocarla su una posizione paritaria rispetto a quella di altri Paesi i quali hanno già provveduto a renderla adeguata alle nuove esigenze.

Il cammino che si deve ancora percorrere, sebbene accompagnato dall' unanime volontà politica (sia di maggioranza che di opposizione), rimane tuttavia ancora incerto. La Camera ha emendato il testo approvato dal Senato ed è quindi ancora necessaria la prima deliberazione da parte di ciascun ramo del Parlamento, cui dovrà fare seguito la seconda deliberazione di ciascuna delle due Assemblee. L'attuale legislatura si trova nella fase finale ed è prevedibile che le priorità politiche saranno diverse da quelle concernenti la tutela ambientale, che pur impone una corsia preferenziale. Non è quindi da escludere il pericolo di un notevole ritardo nella definitiva approvazione del testo dell' art. 9 che invece si presenta ormai indilazionabile per i suoi penetranti effetti sulle condizioni di vita e di sviluppo dell' intera comunità, non solo nazionale.

* *Assegnista di Ricerca in Diritto dell'Ambiente, Università di Catania*

(1) E' stato in proposito evidenziato durante il dibattito alla Camera che "Oggi, mettiamo assieme questi due componenti: tutela - prescritta nella prima parte dell'articolo 9 della Costituzione - del paesaggio e del patrimonio storico culturale e, con questa significativa e forte innovazione, la sua connessione con l' ambiente" (seduta del 28 ottobre 2004, on.le Colasio)

(2) Il Senato, nella seduta del 24 settembre 2003, approvando la riforma dell' art. 9 Costituzione, aveva lasciato inalterato il primo comma ("La Repubblica, promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica") e si era limitato a modificare il comma secondo inserendovi la materia ambientale ("*Tutela l'ambiente naturale in tutte le sue forme, il paesaggio ed il patrimonio storico e artistico della Nazione*"). Questo nuovo testo, giunto alla Camera, è stato abbinato ad altri disegni di legge ed il 21 aprile 2004 è stato licenziato dalla Commissione affari costituzionali (disegno di legge n. 4307), con un contenuto del tutto innovativo che non si è limitato a modificare il comma secondo ma che, lasciando inalterati gli originari due commi, ne ha aggiunto un terzo.

(3) v., allo stato. M. Olivetti, Tutela dell'ambiente in costituzione: una buona occasione da non sprecare, in Guida al diritto, 2004, n. 34, pag. 10.

(4) E' necessario quindi che i su indicati progetti, i quali saranno richiamati nell' esposizione che segue, vengano ora elencati in base all' ordine cronologico di presentazione ed al numero con cui sono stati contrassegnati agli atti della Camera: 1) n. 705 del 12 giugno 2001; 2) n. 2949 del 2 luglio 2002; 3) n. 3591 del 27 gennaio 2003; 4) n. 3666 del 10 febbraio 2003; 5) n. 3809 del 20 marzo 2003; 6) n. 4181 del 17 luglio 2003; 7) n. 4307 del 25 settembre 2003; 8) n. 4423 del 24 ottobre 2003; 9) n. 4429 del 28 ottobre 2003.

(5) v. seduta del 25 ottobre 2004, on.le Boato.

(6) In proposito non è superfluo precisare che, in modo opportuno, nel nuovo testo dell'art. 9 non sono state inserite parecchie delle indicazioni provenienti dai nove progetti di legge sopra indicati. In particolare non è stata operata alcuna codificazione con riferimento ai seguenti elementi che sono stati rigettati in base alle motivazioni espresse nel corso del dibattito parlamentare (qui per brevità non riportate) a cui vanno aggiunte le motivazioni espresse in questa sede, e precisamente:

a) Protezione del patrimonio "*culturale*", oltre di quello storico ed artistico (v. progetto n. 4429): formula ripetitiva dato che nel primo comma dell'art. 9, rimasto inalterato, è stato già previsto che la Repubblica "promuove lo sviluppo della cultura".

b) Promozione dello "*sviluppo sostenibile*" (v. progetto n. 4181): da non condividere in quanto l' art. 9, per il suo specifico contenuto di generale tutela ambientale, deve prescindere da considerazioni di natura economica.

c) Tutela dell' "*accesso all'acqua quale bene comune pubblico*" (v. progetto n. 4181 e 4423): disposizione pleonastica, in quanto l'acqua, in sé e per sé, costituisce una fonte di vita insostituibile per ogni ecosistema e quindi la relativa tutela viene già ad essere assicurata attraverso la norma che preveda la protezione dell' equilibrio degli ecosistemi.

d) Tutela dei "*cicli idrogeologici*" (v. progetto n. 4429): vale la medesima considerazione sopra espressa, stante che la tutela dei cicli idrogeologici è già inglobata in quella relativa alla protezione degli ecosistemi.

e) Tutela delle "*risorse naturali*" (v. progetto n. 4423): anche questa disposizione è pleonastica in quanto l'art. 9 già enuncia una concezione molto ampia della tutela ambientale che pertanto incorpora la nozione tradizionale dell' ambiente "naturale" nelle sue varie forme di manifestazione.

Va infine osservato che nei vari progetti di legge i "valori" ivi enunciati (ambiente, ecosistemi, biodiversità, acque, risorse idrogeologiche, ecc.) sono stati qualificati, in vario modo, quali: *inalienabili, indisponibili, inviolabili, mondiali, fondamentali, insostituibili*, ecc. E' evidente la duplice preoccupazione di affermare che i su indicati beni costituiscono una res comune omnium e rappresentano delle entità extra nazionali, per cui sono sottratti al potere dispositivo del singolo. Una siffatta preoccupazione, correttamente, non è stata tenuta presente nel testo poi approvato dalla Camera essendo implicito che i valori indicati nell' art. 9 possiedono, in sé e per sé, una dimensione che trascende la sfera individuale e che al tempo stesso supera i confini nazionali.

[7] Non va però taciuto che nell'ambito della giurisprudenza costituzionale il riferimento all' ambiente è avvenuto non tanto attraverso il richiamo dei citati articoli 2, 9 e 32 della Costituzione, quanto invocando immediatamente e direttamente l' ambiente come valore costituzionale, da cui la Corte Costituzionale ha dedotto alcuni principi generali di riferimento della legislazione. In altri

termini la Corte ha riconosciuto l' esistenza di un valore costituzionale nell' esigenza di protezione dell'ambiente che, attraverso il collegamento con il valore centrale della persona umana e di altri diritti e interessi immediatamente connessi a quest' ultimo, può ritenersi sotteso alla Costituzione, pur in mancanza di un'esplicita formulazione normativa di rango costituzionale.

(8) S. Palazzolo, Sul concetto di ambiente, in *Giur. it.*, 1989, IV, 315; G. Roehrsen Di Cammarata, La posizione dell'uomo nella costituzione italiana, in *Diritto e società*, 1987, 2, pagg. 334 e ss.; Amorth, Competenze legislative statali e regionali, relazione al Convegno di Milano 1974, in *AA.VV.*, Tutela pubblica dell'ambiente, Quaderni Isgea n. 3, Milano 1976, pagg. 35 e 57; V. Caianello, Aspetti giuridici della tutela dell'ambiente, in *Arch. Giur.*, 1982, 3-6, 363 e ss.; Caravita, *Diritto pubblico dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna 1990; M. Pisani (a cura di), *Appunti sulla tutela penale dell'ambiente*, Cedam, Padova 1975; M. Cicala, *La tutela dell'ambiente*, Utet, Torino 1976; Kiss, Il diritto ad un ambiente piu' sano, in A. Postiglione (a cura di), *Il diritto all'ambiente*, Roma 1986, pagg. 29 e ss; M.S. Giannini, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 1, 15 e ss; G. Torregrossa, *Profili della tutela dell'ambiente*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1980, 1384 e ss; S. Patti, *Diritto all'ambiente e tutela della persona*, in *Giur. it.*, 1980, I, 1, 859 .

[9]Conforme a tale indirizzo è risultato il dibattito svoltosi alla Camera in ordine al testo poi approvato: " Sbagliano i colleghi che affermano che è la prima volta che viene recepita in Costituzione la tutela dell'ambiente, poiché in realtà, sono già materie toccate dalla revisione dell'articolo 117 della Costituzione. Esse vengono, tuttavia, *assunte a principi costituzionali...* C' è la *formalizzazione del diritto dell' ambiente* che quindi già giustificava di per sé l' integrazione dell'articolo 9" In tal senso, nella seduta 28 ottobre 2004 , si è espresso l' on.le A. Calzolaio, il quale ha pure rilevato che, prima della modifica dell'art. 9, la tutela dell'ambiente era solo inserita tra le materia attribuite alla competenza della legislazione statale, ma non pure tra i principi costituzionali fondamentali: "... la parola «ambiente» è entrata nel testo della Costituzione, non nella parte I, ossia tra i principi fondamentali, ma nella parte II, recante la riforma del Titolo V approvata nel 2001, che assegnava alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" (seduta del 25 ottobre, relatore on.le Schmidt).

(10) Concetto riduttivo, questo, anche rinvenibile in tre progetti di iniziativa della Camera.

- Con il primo (n. 3809) è stato fatto riferimento soltanto alla tutela dell' "ambiente", che, se pur accompagnata dall' ulteriore riferimento alla tutela "della flora e della fauna", è rimasta tuttavia priva del necessario collegamento con la caratteristica "naturale" dell'ambiente medesimo ed alle sue "varie forme" di manifestazione, le quali non si limitano certo alla flora ed alla fauna ma comprendono ulteriori imporanti elementi (laghi, fiumi, atmosfera, mare, suolo, ecc).

- Con il secondo (n. 4307), all'opposto, è stata proposta una nozione che, pur riguardano l' ambiente "naturale", ha tuttavia omesso il riferimento al "tutte le forme" in sua possibile manifestazione.

- Con il terzo (n. 2949), è stata introdotta solo la tutela dell' ambiente, senza riferimento alcuno agli ecosistemi ed alla biodiversità.

Discussione in Aula nella seduta del 25 ottobre, relatore on.le Schmidt.

(12) Svincolata dall'impostazione tradizionale, come risulta evidente dal progetto n. 9 in cui è stato affermato che: "In poche parole, si è cercato di introdurre una definizione di ambiente, in senso vasto e non limitato al suo cosiddetto ambito naturale, non ipostatizzato come sacrale, cosa cara al pensiero giusnaturalistico e all' ambientalismo tradizionalistico: così si evidenzia tutta la sua

storicità con un vincolo al futuro per le prossime generazioni".

(13) v. in tal senso la Relazione al progetto n. 4423.

[14] v. in tal senso la Relazione al progetto n. 4429, che peraltro propone un' interessante distinzione precisando che, "Se il proprio punto di vista è quello ecologico, un significato autonomo e unitario della nozione di ambiente (e di quella, relativa e conseguente, di tutela dell'ambiente) può essere formulato come segue: a) ambiente" va inteso come equilibrio ecologico, di volta in volta, della biosfera o dei singoli ecosistemi di riferimento;b) tutela dell'ambiente va intesa come tutela dell'equilibrio ecologico della biosfera o degli ecosistemi considerati".

(15) Così si è espresso, durante la discussione in aula nella seduta del 28 ottobre 2004 l'on.le Calzolaio.

[16] v. in tal senso v. la Relazione al progetto n. 9. Sul punto va ricordato che già dal 1986, con il rapporto ONU Bruntlad è stato affermato il concetto di incompatibilità dell'attuale sviluppo economico con gli equilibri degli ecosistemi naturali.

(17) Nel corso della su indicata seduta del 28 ottobre 2004 lo stesso on.le Calzolaio ha pure precisato che "come si vede la difesa della biodiversità non è quindi soltanto la tutela nei confronti di genomi da custodire gelosamente al fine dell' eventuale produzione di farmaci e di molecole da sfruttare industrialmente".

[18] L. Battaglia, *Etica e Diritti degli animali*, Roma-Bari, Laterza, 1997; A. Calabria, *La tutela penale degli animali: principi ispiratori ed oggetto*, in *Indice pen.* 1992, p. 441; S. Cotta, *Soggetto di Diritto*, in *ED*, XLII, Milano, 1990, p. 1213; E. Balocchi, voce *Animali (protezione degli)*, in *Enc. Giur.*, II, Roma, 1988, p. 1; S. Castignone (a cura di), *I diritti degli animali. Prospettive bioetiche e giuridiche*, Bologna, 1988; Antolisei, *Manuale di diritto penale- parte speciale*, I, 1986; F. Coppi, voce *Maltrattamento o malgoverno di animali*, in *Enc. Dir.*, vol. XXV, Giuffrè, 1975, p. 265.

[19] F. Antich, *Conflitti ambientali globali e diritto internazionale*, Olschki, Firenze, 2003;

(20) P. Rago, *Valutazione di Impatto Ambientale: siti di interesse comunitario e infrastrutture*, Relazione tenuta al Convegno organizzato dal Club dei Giuristi dell' Ambiente in Torraca, 3-5 giugno 2004.

(21) A. Crismali, *Per un sistema di controlli esterni (finanziari e sulla gestione, nazionali e internazionali) sul buon governo dell' ambiente e delle risorse naturali*, Comunicazione al 4° Convegno di studi minerario e delle risorse naturali, Università degli studi di Roma La Sapienza", 6-7 novembre 2003.

(22) D. Liakopoulos, *Il regime giuridico dei cambiamenti climatici nell' ambito internazionale e comunitario*, 2005, in *Ambiente e Diritto*. It..

(23) Benozzo M. e Bruno F., *Legislazione ambientale*, Giuffrè, 2003

(24)R. Schulze e R. Zimmermann, *Testi fondamentali di diritto privato europeo*, Giuffrè, 2003;

(25) F. Pocar, Diritto dell' unione e delle comunità europee, Giuffrè, 2002

(26) Benozzo M. e Bruno F., Legislazione ambientale, Giuffrè, 2003.

(27) V. in particolare, Guida al diritto, La costituzione Europea, novembre 2004; già da prima, Rago, L' ambiente come nuovo diritto fondamentale della persona nella futura Costituzione