

Ambiente e diritto comparato

L'analisi comparatistica e la costituzionalizzazione dell'ambiente

A cura del Dott. Cristian Rovito

L'analisi comparativa diffusasi negli ultimi anni nelle facoltà di giurisprudenza costituisce oramai una valida ed essenziale prospettiva di analisi per il moderno giurista, dalla quale, nell'era della globalizzazione non può prescindere.

Peraltro verso costituisce lo strumento necessario per comprendere meglio le complessità che emergono con la discendente "globalizzazione del diritto", determinata dall'intreccio di interessi economici, politici, culturali, interessi al "profitto" delle moderne imprese o più appropriatamente delle multinazionali, imprescindibili esigenze geopolitiche che favoriscono la nascita di nuovi istituti giuridici.

Un quadro d'insieme della direzione ermeneutica seguita dai giuristi in altri ordinamenti giuridici, quindi contesti storici, politici, sociali ed economici diversi dal nostro, è utile per approfondire i molteplici passaggi compiuti, partendo dalla cornice internazionale, per riconoscere una più incisiva coerenza ad un "diritto dell'uomo", l'ambiente appunto e la sua tutela, così come è stato inteso nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948.

Il riconoscimento di uguale dignità a tutti i membri della famiglia umana costituisce il suo nucleo forte, filosofico e giuridico, in quanto la persona umana viene riconosciuta tale non solo come oggetto di protezione giuridica, ma quale soggetto giuridico autonomo, direttamente coinvolto nella tutela della propria personalità.

In un testo costituzionale, l'inserimento della tutela dell'ambiente quale diritto fondamentale assolve certamente ad una funzione di orientamento ed indirizzo del legislatore ordinario (e non solo), le cui decisioni, soprattutto in termini di politica ambientale, si presentano fortemente influenzate dalle indicazioni di principio fornite dalla legge fondamentale dello Stato. Un "dettato costituzionale" è improcrastinabilmente meritevole di profonda considerazione da parte di qualsiasi "maggioranza politica" che sia espressione di una volontà popolare legata ad un determinato momento storico, politico, sociale ed economico di un paese.

In molti Paesi del terzo mondo l'impegno comunitario, che riesce ancora convincente per le popolazioni indigene e che trova espressione nell'organizzazione sociale dei villaggi, non rappresenta solo un dato antropologico interessante, ma fornisce anche materia per stabilire più solide e rispettate regole a difesa del patrimonio naturale.

I testi costituzionali, pur rappresentando *sui generis* la "legislazione di principio", riconoscono comunque ai soggetti il «*diritto ad un ambiente sano ed ecologicamente equilibrato*»; assegnando allo Stato, tra gli altri, il compito di garantire il «*miglioramento progressivo e rapido della qualità della vita*», oltre a quello di «*conservare e ripristinare un ambiente adatto allo sviluppo della persona*».

Ci si trova dinanzi ad una genericità della norma costituzionale di principio, avente ad oggetto l'ambiente, determinata dall'indubitabile complessità strutturale dell'oggetto della tutela, circoscrivibile solo con l'ausilio di legislazioni di settore e di una specifica normativa tecnica¹.

Con l'espressione «*formula politica istituzionalizzata*», coniata da Giorgio Lombardi², i principi generali per la tutela dell'ambiente hanno assunto la veste giuridica non più di uno specifico sistema costituzionale, ma piuttosto quella di livello universale. Resta inteso tuttavia che delle differenze tra sistemi giuridici devono necessariamente esserci perché, mentre in quelli di derivazione romano – germanica la protezione dell'ambiente tende a configurarsi in rapporto alla vita e alla salute dell'uomo, **nei sistemi di *common law*, ciò che rileva è la mancata enunciazione, in astratto, dei principi ambientali costituzionali, in quanto il marcato individualismo di siffatti modelli tende a valorizzare le consuetudini costituzionali ed a contenere entro confini assai stretti le limitazioni dei diritti inserite nei testi costituzionali.** Per essi è consuetudine conclamata riservare alla legislazione ordinaria la determinazione degli indirizzi della politica ambientale, assegnando successivamente alla *iuris prudentia* il compito di definire regole, con il metodo del "ricorso al precedente", per garantire sia nel concreto svolgersi delle iniziative, sia nella risoluzione delle controversie, il rispetto dell'ambiente nell'ambito del fine superiore di assicurare a tutti un adeguato livello di protezione³.

Pur registrandosi un riconoscimento giuridico della tutela ambientale negli ordinamenti dei regimi comunisti, il relativo enunciato costituzionale, sussumibile in un orientamento direttivo, di natura prevalentemente programmatica, è tuttavia rimasto realmente privo di effettività. Ciò ha trovato e trova ancora conferma nei numerosi casi di degrado ambientale provocato dall'azione dei pubblici poteri e dalle imprese di Stato, costantemente fossilizzate sulle indicazioni ed esigenze dell'economia pianificata.

¹ Cfr. G. Cordini, *Diritto ambientale comparato*, in P. Dell'Anno, E. Picozza (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*. Vol. I, Padova, 2013;

² Cfr. G. Lombardi, *Premesse al corso di diritto pubblico comparato*, Milano, 1986;

³ Cfr. R.E. Meiners, A.P. Morris, *The Common law and the environment: rethinking the statutory basis for modern environmental law*, Rowman & Littlefield, Lanham, 2000.

L'abolizione della proprietà privata non ha favorito un uso dei beni commisurato alla sostenibilità ambientale perché il regime pubblico ed il vincolo pianificatorio erano regolati in funzione di quelle scelte politiche che tendevano a privilegiare l'industria pesante per potersi mantenere competitivi, economicamente e soprattutto militarmente, sull'esigente scontro della "guerra fredda".

Sul versante della tutela ambientale, la caduta del "blocco comunista", con la conseguente migrazione verso nuove forme democratiche, su tutte la nascita della Federazione di Russia, ha rappresentato la premessa per l'adozione di una prima organica disciplina della materia ambientale, anticipando in tal modo il riconoscimento di principi e di diritti che 1993 hanno trovato una collocazione costituzionale⁴.

Per quanto concerne invece l'Unione Europea, nel 1971, nella prima comunicazione sulla politica ambientale comunitaria, la Commissione Europea ritenne che la protezione ed il miglioramento dell'ambiente facessero parte delle competenze assegnate alle istituzioni comunitarie e rientrassero nei loro obiettivi. La protezione dell'ambiente, già a partire da questa fase, è stata considerata come condizione e premessa per il raggiungimento del ben più ampio obiettivo europeo dell'integrazione e dello sviluppo.

Dal primo programma d'azione della Comunità in materia ambientale all'Atto Unico Europeo del 1987 e dal Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992, che ha integrato l'ambiente nelle fondamenta comuni europee, facendo della protezione ambientale la misura ed il limite di una crescita economica sostenibile⁵, alla Carta dei diritti fondamentali di Nizza del 2000, l'ambiente come settore d'interesse comunitario ha trovato riscontri anche nel Trattato di Lisbona entrato in vigore il 1 dicembre 2009.

Per ultimo, non può essere sottaciuto l'impulso fornito dalla Corte di Giustizia, il cui contributo è stato importante per la determinazione del quadro giuridico entro cui ha potuto svolgersi l'azione comunitaria a tutela dell'ambiente e per rendere effettiva questa tutela, sia ritenendo legittima l'iniziativa comunitaria, sia esercitando un puntuale controllo sul corretto recepimento del diritto ambientale comunitario da parte degli Stati membri⁶.

La giurisprudenza del giudice comunitario ha operato una salvaguardia dell'impalcatura giuridica posta in essere per la tutela dell'ambiente, specie per quanto attiene la qualità della vita e la salute dei cittadini. Ne consegue quindi che la protezione dell'ambiente costituisce

⁴ Il primo comma dell'art. 9 della Costituzione della Russia del 12 dicembre 1993 recita: «Nella Federazione Russa la terra e le altre risorse naturali sono utilizzate e tutelate come base della vita e dell'attività dei popoli che risiedono sui corrispondenti territori». L'art. 42, collocandosi sulla stessa lunghezza d'onda dei più recenti modelli del costituzionalismo occidentale, recita: «Ognuno ha diritto ad un ambiente favorevole, ad un'informazione attendibile sullo stato dell'ambiente stesso e al risarcimento del danno provocato alla sua salute o ai suoi beni da infrazioni alle norme sull'ecologia»;

⁵ Cfr. G. Cordini, *Origine e svolgimenti del diritto ambientale comunitario*, in *Diritto e gestione dell'ambiente*, n. 2, 2003;

⁶ Il numero delle procedure d'infrazione a carico dell'Italia si attesta attualmente a 117, di cui 81 riguardano casi di violazione del diritto dell'Unione e 36 attengono a mancato recepimento di direttive.

Per una elencazione dettagliata vds: <http://www.politicheeuropee.it/attivita/15141/dati>.

una condizione primaria per l'esistenza stessa di un aggregato sociale e dunque di un'effettiva integrazione dell'Europa⁷.

Per chiudere il cerchio della presente breve indagine comparatista, all'uopo di comprendere meglio la **costituzionalizzazione dei principi a tutela dell'ambiente**, appare utile riportare una «convincente proposta di classificazione limitata alle esperienze europee».

Si suole in dottrina⁸ individuare:

- a) Costituzioni ambientali che *ab origine* integrano la protezione ambientale dei principi costituzionali, in quanto redatte in condizioni storiche che hanno consentito di prendere in considerazione i rischi sociali provocati dal degrado dell'ambiente, per cui la protezione ambientale assume valore costituzionale (Grecia, Spagna, Portogallo, Polonia, Repubblica Ceca, Slovenia, Ungheria, etc.);
- b) Costituzioni sottoposte a revisione allo scopo d'inserirvi delle norme di principio a tutela dell'ambiente, assumendo siffatti testi, come architrave il principio dello sviluppo sostenibile quale *conditio sine qua non* per il benessere dei cittadini (Belgio, Finlandia, Paesi Bassi, Confederazione Svizzera, Repubblica Federale Tedesca, etc.);
- c) Costituzioni che, pur non facendo un diretto riferimento all'ambiente, hanno introdotto disposizioni sulla protezione della vita umana, sul paesaggio, sulla tutela della salute, sull'utilizzazione delle risorse naturali od anche propongono *sui generis* ai poteri pubblici di promuovere il benessere dell'individuo e di assicurargli un buon ambiente di vita (Francia, Giappone, Honduras, Kuwait, Stati Uniti, Svezia, Yemen, etc.);
- d) Altri testi costituzionali che ricorrono alla nozione di ambiente al solo scopo di prefigurare gli ambiti di competenza riservati allo Stato e quelli assegnati alle autonomie territoriali e ai poteri che, negli ordinamenti federali, sono attribuiti agli Stati membri, oppure per assegnare questa materia all'esclusiva responsabilità del legislatore statale (Burundi, Mauritania, Zambia, etc.).

Cristian Rovito

Pubblicato il 2 settembre 2015

⁷ Cfr. G. Cordini, *Diritto ambientale...*, cit., p. 115.

⁸ *Ivi*, pag. 118 e ss.