

«1989»

***Rivista di Diritto Pubblico
e Scienze Politiche***

ESTRATTO



Spunti ricostruttivi di un (nuovo) diritto all'ambiente*

Enrico Bonelli**

1. Ambiente come concetto metagiuridico. 2. L'ambiente nella Costituzione italiana. 3. Il concetto giuridico di ambiente: nozione unitaria o disarticolata? 4. Tutela dell'ambiente e logica del mercato economico. 5. Il diritto all'ambiente nel quadro comunitario ed internazionale. 6. Il diritto all'ambiente come nuovo diritto sociale. 7. Diritto all'ambiente e revisione costituzionale.

1. Cercare di comprendere cosa debba intendersi per ambiente nell'attuale quadro costituzionale e normativo e come debba conseguentemente atteggiarsi la posizione giuridica soggettiva dei singoli e della collettività in rapporto a tale peculiarissimo bene è compito certamente non agevole, sia per lo studioso che per l'operatore del diritto, e ciò per diversi ordini di motivi.

Anzitutto, l'operazione di qualificazione è resa difficoltosa dal fatto che il termine "ambiente" è vago già sul piano (metagiuridico) della ricerca più propriamente linguistica o semantica.

Risulta, quindi, di grande interesse verificare prelimi-

* Il presente lavoro è frutto di una prima organica sistemazione della comunicazione presentata al Convegno "Diritti di libertà e diritti sociali tra Giudice Costituzionale e giudice comune", organizzato dal Dipartimento di diritto costituzionale italiano e comparato della facoltà di giurisprudenza dell'Università "Federico II" di Napoli, tenutosi a Napoli-Pompei i giorni 27 e 28 giugno 1997, i cui atti sono in corso di pubblicazione. Ovviamente sull'argomento, che mi pare meritevole di ulteriore approfondimento, mi riprometto di ritornare quanto prima.

** Ricercatore di Diritto Costituzionale nell'Università di Napoli "Federico II".

narmente quali possibilità di ricerca abbia in questo campo il giurista, che si trova ad adoperare un termine fortemente polisemico, che racchiude in sé una varietà di significati che abbisognano di ulteriori specificazioni, senza le quali non è possibile rintracciare una univocità di senso. Infatti, l'ambiente concerne da un lato elementi biotici (flora e fauna), dall'altro componenti abiotiche (aria, acqua e suolo) e dall'altro ancora beni di interesse paesaggistico o storico-artistico (bellezze naturali, parchi, monumenti).

Pertanto, estrapolare da un concetto di tale *estensione* (nel senso specifico del termine, cioè come insieme di soggetti denotati dalla parola, contrapposto ad *intensione*) (1) una definizione omnicomprensiva è operazione difficoltosa ed, in ultima analisi, anche poco utile, perché rischia di obliterare le articolazioni di significato in cui il concetto stesso si struttura.

Peraltro, il termine ambiente, inteso nell'accezione (approssimativa) di complesso delle condizioni di vita dell'uomo (*habitat*), è piuttosto giovane, sia nelle scienze linguistiche e sociali, che nei testi normativi, tanto da essere addirittura definito come un neologismo (2). Ciò nonostante, la questione ambientale ha acquistato una centralità nel dibattito politico e sociale degli ultimi anni che era difficile immaginare non soltanto all'epoca in cui fu pensata la nostra Costituzione, ma anche fino a tutti gli anni '60. Persino la Chiesa cristiana, che generalmente "metabolizza" al suo interno per decenni le tematiche sociali emergenti, prima di affrontarle anche all'esterno,

1) Sui concetti di estensione e di intensione, cfr. J. Dewey, *Logica, teoria dell'indagine*, Torino, Einaudi, 1977, p. 34 e sgg.

2) Cfr. A. Mazzitelli, *L'Ambiente come interesse fondamentale*, in AA.VV. *Appalto e opere pubbliche*, a cura di E. Caterini e A. Mazzitelli, con la collaborazione di G. Chiappetta, Napoli, E.S.I., 1996, p. 47, in cui l'Autore sottolinea che anche in altri paesi europei il termine ambiente ha acquisito il significato indicato soltanto negli ultimi decenni, portando ad esempio il caso della Francia, dove è stato inserito nel grande Larousse della lingua francese nel 1972.

ha dedicato un intero capitolo della lettera enciclica "Centesimus Annus" al problema ecologico, offrendo una nozione di ambiente che naturalmente non può non fare riferimento all'opera della creazione e, quindi, alla destinazione delle cose impressa direttamente da Dio (3).

In campo giuridico-istituzionale, uno dei primi tentativi di delimitare il concetto di ambiente è stato effettuato dal Consiglio della CEE, che ha definito il termine come "*l'insieme degli elementi che, nella complessità delle loro relazioni, costituiscono il quadro, l'habitat e le condizioni di vita dell'uomo, quali sono in realtà o quali sono percepiti*". Tale definizione è contenuta nel programma d'azione in materia di politica ambientale adottato dal Consiglio delle Comunità Europee il 22.11.1973.

Merita poi di essere segnalato un interessante indirizzo di pensiero che si è formato nel campo degli studi più strettamente economici. In tale ambito, invero, il problema ambientale è stato da alcuni studiosi riguardato sotto un'angolazione affatto nuova e diversa, che ne ha messo in luce la stretta connessione con il concetto di *esternalità*. Il degrado ambientale, in altri termini, non sarebbe che "una delle forme di *market failure* dovuta alla presenza di *esternalità negative*" (4). *L'esternalità* può essere definita come l'influenza - non necessariamente produttiva di conseguenze negative - esercitata dall'attività svolta da un soggetto all'interno del mercato sull'atti-

3) Giova riportare un passo della detta enciclica, da cui emerge chiaramente la visione sopradetta: «Alla radice dell'insensata distruzione dell'ambiente naturale c'è un errore antropologico, purtroppo diffuso nel nostro tempo. L'uomo, che scopre la sua capacità di trasformare e, in un certo senso, di creare il mondo col proprio lavoro, dimentica che questo si svolge sempre sulla base della prima originaria donazione delle cose da parte di Dio. Egli pensa di poter disporre arbitrariamente della terra, assoggettandola senza riserve alla sua volontà, come se essa non avesse una propria forma e una destinazione anteriore datale da Dio, che l'uomo può, sì, sviluppare, ma non deve tradire. Invece di svolgere il suo ruolo di collaboratore di Dio nell'opera della creazione, l'uomo si sostituisce a Dio e così finisce col provocare la ribellione della natura, piuttosto tiranneggiata che governata da lui».

4) Cfr. M. R. Maugeri, *Violazione delle norme contro l'inquinamento ambientale e tutela inibitoria*, Milano, Giuffrè, 1997, p. 2.

vità o sul benessere di un altro - o di altri - soggetti all'esterno del mercato. Si tratta, allora, in quest'ottica di internalizzare le *esternalità*, al fine di raggiungere la migliore allocazione delle risorse. Si vedrà, più diffusamente in seguito, quale può essere l'applicazione sul piano giuridico della teoria delle esternalità.

2. Ritornando al campo specifico d'indagine, che rimane pur sempre quello della ricostruzione di una nozione giuridica di ambiente e delle posizioni soggettive ad essa riconnesse, occorre sottolineare che il termine compare per la prima volta nei testi normativi italiani - ovviamente nell'accezione che si è indicata - con il D.P.R. 13 febbraio 1964, n. 185, recante norme sulla sicurezza degli impianti e sulla protezione sanitaria dei lavoratori e delle popolazioni contro i pericoli delle radiazioni ionizzanti derivanti dall'impiego pacifico dell'energia nucleare. Successivamente il legislatore ha adoperato il termine ambiente con grande frequenza, senza tuttavia darne mai una definizione precisa ed univoca, anzi, utilizzandolo in contesti assai diversi e con significati altrettanto differenziati.

Del resto ciò costituisce diretta conseguenza del fatto che la legislazione italiana in materia ambientale è stata sempre caratterizzata (e continua ad esserlo) da una spiccata settorialità, per non dire frammentarietà, essendo il legislatore intervenuto in singoli ambiti di crisi, con l'adozione di tutele disarticolate e disomogenee (5).

L'ostacolo maggiore, ai fini di una qualificazione rigo-

5) In particolare, i distinti ambiti in cui il legislatore italiano è intervenuto possono essere così individuati:

a) la materia degli inquinamenti, adottando norme a tutela dell'aria (a partire dalla L. 13 luglio 1966 n. 615, cd. legge antismog, con i successivi regolamenti di esecuzione - DD.PP.RR. 22.12.1970 n. 1391, 22.02.1971, n. 323, 15.04.1971, n. 322 - fino al D.M. 15.04.1994 recante norme in materia di livelli e stati di attenzione e di allarme per gli inquinanti atmosferici nelle aree urbane) o dell'acqua (si ricorda in particolare la cd. legge Merli n. 319 del 10 maggio 1976, cui sono poi seguite numerose integrazioni e modificazioni);

b) la materia dello smaltimento dei rifiuti, prima con il D.P.R. n. 915/82,

rosamente giuridica del concetto, è tuttavia rappresentata dall'assenza nella nostra Costituzione di un esplicito richiamo all'ambiente e/o ad un diritto all'ambiente; assenza che va certamente spiegata alla luce del fatto che le tematiche ambientali si sono presentate in tutta la loro drammaticità soltanto negli ultimi decenni, a seguito dello sviluppo pressochè incontrollato della produzione industriale. Le Costituzioni più recenti, infatti, come si vedrà più diffusamente in appresso, hanno recepito le istanze di tutela del patrimonio ambientale, consacrando in apposite norme (cfr. ad es. l'art. 45 della Costituzione Spagnola del 1978 e l'art. 66 della Costituzione Portoghese del 1975).

Laddove, invece, manchi alcun riferimento all'ambiente, come nella nostra Carta Costituzionale, l'interprete è costretto a ricorrere ad operazioni ermeneutiche adeguate del testo fondamentale alle mutate istanze della società civile.

A tali fattori di incertezza va aggiunto, come si è già accennato, quello costituito dall'esistenza di una frammentatissima legislazione in materia ambientale, che troppo spesso presuppone una nozione di ambiente, senza però individuarla (si veda ad esempio l'art. 1 della legge 8 luglio 1986 n. 349, istitutiva del Ministero dell'ambien-

poi con una serie di provvedimenti successivi (L. 29 ottobre 1987, n. 441; D.M. 28 dicembre 1987, n. 559; L. 9 novembre 1988, n. 475), che regolamentano lo smaltimento di particolari categorie di rifiuti, come ad es. quelli tossici o quelli industriali).

c) la materia della tutela del paesaggio e dei complessi storici e/o monumentali (v. ad es. la L. 19 novembre 1968 n. 1187 o anche la legge sulle bellezze naturali, cd. legge Galasso n. 431 dell'8 agosto 1985);

d) la materia dei parchi e delle riserve naturali.

Forse gli unici provvedimenti che hanno riguardato il fenomeno ambiente (e degrado connesso) unitariamente considerato sono la più volte citata L. 349/86 istitutiva del Ministero dell'Ambiente ed i DD.PP.CC.MM. nn. 377 del 10 agosto 1998 e 27 dicembre 1988, con i quali si è recepita nel nostro ordinamento la direttiva della C.E.E. 85/337/CEE del 27 giugno 1985, che ha introdotto l'istituto della valutazione di impatto ambientale. Ma per una considerazione più approfondita del significato che tali discipline hanno assunto nella ricostruzione della nozione giuridica di ambiente, cfr. infra nel testo.

te) e che affronta il problema per settori di intervento, a scapito di quel necessario coordinamento sistematico che proprio un interesse ampio e diversificato come quello ambientale richiederebbe.

Ed allora, come si diceva, si è costretti ad inerpicarsi sugli impervi sentieri (tracciati dalla più autorevole dottrina giuspubblicistica) della ricerca dei principi desumibili in via interpretativa dalla Costituzione (6), in virtù di un'operazione ermeneutica che ne colga la potenzialità espansiva, secondo un approccio ed una lettura socialmente contestualizzata ed evolutiva (7).

In tale prospettiva, l'occhio dell'interprete deve volgersi prioritariamente ad una pluralità di disposizioni della Costituzione che in qualche modo possono essere riconnesse alla tematica ambientale. Vengono in rilievo anzitutto gli articoli 2, 9 e 32, norme formulate con un certo grado di indeterminatezza e di programmaticità (8), che, proprio per questo motivo, consentono di addivenire all'individuazione di un interesse che, pur non assurgendo a rango di diritto soggettivo direttamente azionabile, può essere comunque qualificato come "fondamentale", da tutelarsi, perciò, nel contemperamento con gli altri interessi costituzionalmente protetti, potenzialmente idonei ad entrare in conflitto con l'interesse alla salubrità dell'ambiente. Devono essere poi considerati anche gli artt. 41, II comma, e 42, II comma, e 44 della Costituzione, che contengono più di un richiamo alla "funzione socia-

6) Sul punto cfr. A. Pensavecchio Li Bassi, *L'interpretazione della norma costituzionale. Natura, metodo, difficoltà e limiti*, Milano, Giuffrè, 1972.

7) Cfr. in particolare C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1975-1976.

8) Non v'è dubbio che l'interpretazione delle norme costituzionali ponga più di un problema all'operatore del diritto, giacchè egli deve affrontare "ostacoli che derivano da disposizioni brevi, schematiche ed incisive, da formule late o incerte ed elastiche", come avverte A. Pensavecchio Li Bassi, *L'interpretazione della norma*, cit., p. 78 sgg. Sui criteri di interpretazione delle disposizioni costituzionali cfr. V. Italia, *L'interpretazione sistematica delle regole giuridiche*, Milano, Giuffrè, 1997; F. S. Regasto, *L'interpretazione costituzionale. Il confronto tra "valori" e "principi" in alcuni ordinamenti costituzionali*, Rimini, Maggioli, 1997.

le" dell'iniziativa economica (art. 41) e della proprietà privata (artt. 42 e 44), nonché all'esigenza di "razionale sfruttamento del suolo" (v. ancora art. 44).

È opportuno evidenziare che il riferimento agli artt. 2, 9 e 32 della Costituzione quale fondamento costituzionale di un interesse (o diritto) all'ambiente, è costante nella dottrina che si è preoccupata di (ri)costruirne la nozione giuridica, laddove, invece, gli artt. 41, 42 e 44 non vengono evocati da tutti gli autori ed anzi da taluno vengono piuttosto considerati come disposizioni emblematiche della subalternità dell'interesse ambientale rispetto a quello economico (9).

3. Ciò detto, pur essendo la base costituzionale quasi univocamente individuata dalla dottrina nelle surrichiamate norme (artt. 2, 9 e 32 Cost.), molto differenti risultano poi le conseguenze che, sul piano teorico della costruzione del concetto giuridico di ambiente e delle posizioni soggettive ad esso riconnesse, da tale (comune) impostazione si fanno discendere.

In particolare, esiste in dottrina un contrasto assai acuto su di un punto essenziale, e cioè se la nozione giuridica di ambiente possa essere ricostruita unitariamente o se, invece, "ambiente" debba continuare ad essere concetto metagiuridico, venendo in rilievo, sotto il profilo giuridico, in una serie di articolazioni e di significati (e quindi di tutele e di posizioni soggettive) affatto disomogenee, autonome le une dalle altre e comunque non legate da alcun momento comune.

Com'è noto, la tesi che qualifica l'ambiente come nozione giuridicamente proteiforme trova il proprio autorevole referente nell'ormai famoso saggio del Giannini (10) in cui essa fu per la prima volta elaborata. L'ambiente

9) Cfr. G. Di Plinio, *Diritto pubblico dell'ambiente e aree naturali protette*, Torino, UTET, 1994, p. 7 e sgg.

10) Cfr. M.S. Giannini, *Ambiente: saggio sui suoi diversi aspetti giuridici*, in "Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico", 1973, p. 15 sgg.

verrebbe giuridicamente in rilievo, secondo tale visione, in una triplice articolazione: 1) in quanto paesaggio; 2) in quanto oggetto di fenomeni di inquinamento (e quindi identificandosi con aria, acqua e suolo, considerati come elementi naturali "aggrediti"); 3) in quanto assetto urbanistico del territorio.

Nondimeno, altra dottrina non meno autorevole, nell'ambito della medesima premessa teorica (pluralità della nozione giuridica di ambiente), ha elaborato una tesi diversa, secondo cui la dimensione giuridica dell'ambiente sarebbe, invece, duplice: a) in relazione alla protezione degli insediamenti umani (art. 9 Cost.); b) in relazione alla qualità della vita (art. 32 Cost.) (11).

Lo sforzo di ricostruire unitariamente il concetto giuridico di ambiente è dovuto, invece a dottrina più recente, che lo qualifica in termini di "interesse pubblico fondamentale della collettività nazionale", da ciò desumendo l'esistenza nell'ordinamento di un "diritto all'ambiente, inteso come diritto fondamentale dell'uomo", ossia come vero e proprio diritto della personalità (12).

In questa visione, quindi, l'ambiente, in sè considera-

11) Cfr. A. Predieri, *Paesaggio*, in Enc. Dir., XXXI, 1981, pp.506 sgg.

12) Cfr. A. Postiglione, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in "Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico", 1985, p. 32 sgg. Di grande interesse è il parallelo che l'Autore opera fra il diritto alla riservatezza ed il diritto all'ambiente salubre. Per entrambe le figure, infatti, mancava, all'epoca in cui l'Autore scriveva, il dato testuale dell'esplicito riconoscimento costituzionale e/ o normativo; eppure - sottolineava il Postiglione - la dottrina include ormai pacificamente il diritto alla riservatezza nel novero dei diritti della personalità. Oggi il quadro normativo relativo alla tutela della privacy si presenta radicalmente mutato, giacchè con la notissima L. 31.12.1996, n. 675 il legislatore ha provveduto a codificare il diritto alla riservatezza, prevedendo all'art. 1 che «La presente legge garantisce che il trattamento dei dati personali si svolga nel rispetto dei diritti, delle libertà fondamentali, nonché della dignità delle persone fisiche, con particolare riferimento alla riservatezza ed all'identità personale».

Mette conto di sottolineare qui che, se da un lato il diritto alla riservatezza continua a non trovare un preciso ed univoco referente costituzionale (perché codificato con lo strumento della legge ordinaria), tuttavia evidente è apparsa l'opportunità di disciplinare unitariamente: a) i fenomeni di aggressione alla privacy; b) gli strumenti di tutela riconosciuti al cittadino (tutela, peraltro, non

to, altro non sarebbe che un bene giuridico pubblico o, quantomeno, di interesse pubblico.

I principali filoni dottrinali in materia, per come sono stati sinteticamente esposti, hanno cercato ciascuno conforto alla propria fondatezza nelle definizioni del concetto di ambiente che sono state offerte tanto dai testi normativi (anche e soprattutto internazionali) quanto dalla giurisprudenza, costituzionale e non solo.

Così, ad esempio, l'art. 3 della direttiva Cee del 27 giugno 1985, che introduce la Valutazione d'impatto ambientale, può essere interpretato come disposizione che "avalla" in qualche modo la visione dell'ambiente come nozione giuridicamente disarticolata; essa, infatti, prevede che la valutazione d'impatto ambientale descriva e valuti l'impatto di un progetto sui seguenti fattori:

- l'uomo, la fauna e la flora;
- il suolo, l'acqua, l'aria, il clima e il paesaggio;
- l'interazione tra i suddetti fattori;
- i beni materiali e il patrimonio culturale.

Non può non riconoscersi, in tale elencazione, una suddivisione degli elementi di cui l'ambiente si compone, che in qualche modo riecheggia la triplice articolazione della nozione giuridica di ambiente costruita dal Gianni nel saggio sopra richiamato.

Ancora, la varietà di forme nelle quali si manifesta giuridicamente la nozione di ambiente sarebbe dimostrata dalla stessa frammentarietà e settorialità con la quale il termine è stato adoperato dal legislatore italiano; basti immaginare, a titolo meramente esemplificativo, che la legge istitutiva del Ministero dell'ambiente - L. 8 luglio 1986, n. 349 - pur costituendo un apposito dicastero, rinuncia a definire la nozione di ambiente, che dovrebbe costituire poi l'ambito di attività dell'amministrazione, che resta quindi vago e generico.

solo giurisdizionale, ma anche amministrativa o paragiurisdizionale); c) la titolarità delle funzioni di controllo e vigilanza in materia, rimesse ad un'Autorità indipendente di apposita istituzione. Sulla legge 31.12.1996, n. 675 cfr. G. Buttarelli, *Banche dati e tutela della riservatezza*, Milano, Giuffrè, 1997.

Per converso, l'istituzione del Ministero dell'Ambiente, secondo taluni, starebbe piuttosto a dimostrare l'unitarietà dell'interesse pubblico inerente all'ambiente, che troverebbe proprio nel nuovo dicastero il punto di coordinamento e riferimento (13). Univoca è poi la posizione della Corte Costituzionale, che in due fondamentali pronunce ha aderito alla tesi della unitarietà, riconoscendo l'esistenza di una "concezione unitaria del bene ambientale comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali" (14).

Anche la Consulta, peraltro, ha ritrovato il fondamento costituzionale dell'interesse ambientale ("esigenza di un habitat naturale") nei precetti degli artt. 9 e 32 Cost., "per cui esso assurge a valore primario ed assoluto". Al contempo, il Giudice delle Leggi non ha mancato di sottolineare per un verso che il diritto riconosciuto dalla L. 349/86 è vantato da ogni cittadino "individualmente e

13) Cfr. R. Rota, *Ambiente*, in AA.VV. *Dizionario di diritto pubblico dell'economia*, Rimini, Maggioli, 1998, p. 39 sgg.

14) Cfr. Corte Cost. 28 maggio 1987, n. 210, in «Rivista Giuridica dell'ambiente», 1987, p. 334 con nota di M. Borgonovo Re e Corte Cost. 30 dicembre 1987, n. 641, in "Il Foro Italiano", 1988, I, p.694, con nota di F. Giampietro e in "Rivista Giuridica dell'ambiente", 1988, p.93, con nota di A. Postiglione. Non è irrilevante sottolineare che in entrambi i casi la Corte si è dovuta pronunciare sulla costituzionalità di diverse disposizioni della L. 3 luglio 1986, n. 349, istitutiva del Ministero dell'Ambiente. L'iter argomentativo della Corte ha in un caso (sent. n. 641/87) investito la legittimità della norma (art. 18 L. 349/86) che devolve al Giudice Ordinario - e non alla Corte dei Conti - le controversie in tema di danno ambientale; nell'altro caso (sent. n. 210/87) le disposizioni della stessa legge che ripartiscono le competenze in materia ambientale fra amministrazione centrale ed autonomie locali. Del pari rilevante è che nei due giudizi la consulta ha ritenuto non fondate le questioni di costituzionalità rimesse al suo sindacato proprio sul presupposto teorico della unitarietà della nozione giuridica di ambiente. Ciò quasi a voler dimostrare che la corretta (e conforme a Costituzione) interpretazione della L. 349/86 presuppone un concetto di ambiente come "bene unitario" (cfr. sent. n. 641/87, par. 2.2).

Osserva in particolare la Corte che con la L. 349/86 «si è creato un Ministero per l'Ambiente che, per le funzioni attribuite, assurge a centro di riferimento dell'interesse pubblico ambientale e di fatto realizza il coordinamento e la riconduzione ad unità delle azioni politico-amministrative finalizzate alla sua tutela».

collettivamente" (è evidente il richiamo al principio di cui all'art. 2 Cost.) e, per altro verso, che la tutela (civilistica) dell'interesse (diritto?) all'ambiente riceve ulteriore supporto dai precetti costituzionali di cui agli artt. 41 e 42.

Del resto, già nel 1979 la Corte di Cassazione, con la sentenza n. 5172 del 6 ottobre di quell'anno, si era espressa per l'unitarietà della nozione giuridica di ambiente (15).

4. Si viene, quindi, a configurare, come sostenuto recentemente in dottrina, un diritto inesistente come "soggettivo", se non nell'ipotesi in cui ci si riferisca a categorie mediate (per esempio la salute, tutelata dall'art. 32 Cost., o, più genericamente, l'interesse della collettività); ma si tratta pur sempre di un diritto idoneo a limitare e vincolare altri diritti ed interessi di rango costituzionale.

Ciò anche e soprattutto in considerazione della collocazione nella parte dedicata ai principi fondamentali dell'art. 9 Cost., norma che può rappresentare la chiave di volta dell'interpretazione adeguatrice (16) di cui si è detto.

Tale impostazione, peraltro, non è condivisa da altra recente dottrina (17) la quale, pur ribadendo la considerazione secondo cui l'ordinamento giuridico italiano mo-

15) Cfr. Cass., 6 ottobre 1979, n. 5172, in «Il Foro Italiano», 1979, I, p. 2302.

16) L'interpretazione adeguatrice può essere condotta sia nell'ambito di un quadro di principi normativizzati dalla Costituzione, che al di fuori di quest'ambito, facendo piuttosto riferimento ad una tavola di valori che troverebbe nella Costituzione sistematizzazione. Il dibattito che sull'opportunità dell'una o dell'altra forma di interpretazione si svolge in dottrina è di grande stimolo ed interesse, ma non può che essere accennato in questa sede. Ci si deve limitare quindi a segnalare J. Habermas, *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, a cura di L. Ceppa, Milano, Guerini e associati, 1996. Cfr. anche A. Baldassarre, *Costituzione e teoria dei valori*, in «Politica del diritto», 1991, p. 656.

17) Cfr. G. Di Plinio, *Diritto pubblico dell'ambiente e aree naturali protette*, Torino, UTET, 1994, p. 7 e sgg.

stra, in materia ambientale, il classico elemento di ritardo rispetto ad altri sistemi, ritiene però che non sia possibile piegare il senso delle norme costituzionali (anche quelle più programmatiche) sì da modificare o invertire la gerarchia degli interessi quale risulta dalla lettura delle norme stesse. Ciò anche in considerazione del fatto che la Costituzione, nella parte in cui disciplina il fenomeno di maggior aggressione all'ambiente, e cioè il sistema economico, non prevede limitazioni direttamente riconnesse ad esigenze di salvaguardia della salubrità dell'ambiente (si leggano in questa prospettiva gli articoli 41 e 42 in particolare).

Conseguentemente, secondo tale visione, "l'interesse ambientale non potrebbe essere collocato al gradino più alto della protezione; anzi, una lettura non preconcepita enucleerebbe moltissime prove a favore dell'interesse pubblico allo sviluppo economico rispetto all'interesse ambientalistico, e poche argomentazioni contro" (18).

Nella medesima ottica sembra porsi anche chi ritiene che il fenomeno del degrado ambientale debba configurarsi in termini di *market failure*, ovvero di esternalità del mercato (19). È evidente, infatti, che in tale costruzione ogni fenomeno della realtà viene inquadrato e catalogato non in un quadro di valori etici di riferimento (del tipo: la salubrità dell'ambiente rappresenta un valore in sè), ma piuttosto in relazione alla sua propria idoneità ad assicurare il corretto (*id est*: economicamente efficiente) andamento del mercato (20). Ed infatti la conseguenza di una simile impostazione è che, secondo la citata dottrina, risulterebbe "non dimostra-

18) *Ibidem*, p. 8.

19) Cfr. M. R. Maugeri, *Violazione delle norme*, cit., p. 160 sgg.

20) Sulla connessione fra etica e ambiente cfr. V. Pepe, *Etica e ambiente*, in «Sintesi», 1997, n. 0, p. 95 e sgg., secondo cui «l'uomo è da considerare come un elemento della vita del pianeta e il diritto deve tutelare non solo il valore ambientale, ossia il valore della natura in relazione all'uomo, ma anche il valore naturalistico, ovvero la natura come valore in sè».

Occorre, in altri termini, passare da una visione antropocentrica della realtà ad una visione biocentrica, in cui l'uomo sia consapevole della centralità della vita in tutte le sue manifestazioni, e, quindi, della natura complessivamente considerata.

ta l'affermazione secondo la quale la Costituzione garantisca ex art. 2 o ex art. 32 l'ambiente in quanto tale" e che un ragionamento simile potrebbe farsi per gli artt. 41 e 42, che, quindi, non potrebbero essere utilizzati ai fini della ricostruzione di un diritto all'ambiente (21).

Non può disconoscersi che tali affermazioni, appaiono aderenti al testo costituzionale, giacchè, come rilevato sopra, una lettura di primo acchito dello stesso rende evidente la mancata considerazione, in sede di Assemblea Costituente, dei problemi della tutela ambientale.

Del resto, non può negarsi che la questione ambientale non fu neanche posta in discussione allorchè si trattò di scrivere la Costituzione (22).

Tuttavia, pur partendo da tali dati storico-esegetici, non possono condividersi le conclusioni di cui sopra.

L'assenza di un espresso riferimento all'ambiente nella Carta Costituzionale deve senza dubbio rappresentare l'imprescindibile dato di partenza; sennonchè, compito del giurista è anche quello di cercare di enucleare dalle norme costituzionali programmatiche, valori forse nuovi, ma che indubbiamente cominciano a radicarsi nel tessuto sociale e che, perciò stesso, non possono essere ignorati, al fine anche della ricostruzione della tutela di "nuovi diritti sociali" (23).

Secondo P. Maddalena, *Il diritto all'ambiente come diritto inviolabile dell'uomo*, in «Il Consiglio di Stato», 1995, II, 1897, il biocentrismo incorpora in sè l'antropocentrismo, senza per questo escluderlo. Il biocentrismo, afferma l'A., sarebbe "parafrasando Bentham (...) un meglio pensato antropocentrismo".

21) Cfr. ancora M. R. Maugeri, *Violazione delle norme*, cit., pp.167 e 168.

22) Cfr. per tutti le considerazioni del M. S. Giannini, *Ambiente*, cit., p. 16 e sgg., e di A. Mazzitelli, *L'ambiente*, cit., p. 50 e sgg.

23) Per la costruzione teorica dei nuovi diritti sociali fondamentale è stato l'apporto della dottrina tedesca. Cfr. in particolare E. Denninger, *Diversità, sicurezza e solidarietà*, Torino, Giappichelli, in corso di pubblicazione, nella traduzione a cura di C. Amirante e con saggio introduttivo dello stesso: *Diritti dell'uomo e sistema costituzionale: un futuro dal cuore antico?* Per ciò che riguarda la dottrina italiana, non si può prescindere da A. Baldassarre, *Diritti sociali*, Enc. Giur. Treccani, Roma, 1988 e E. Cheli, *Classificazione e protezione dei diritti economici e sociali nella Costituzione Italiana*, Milano, 1995.

Tuttavia, come si è suggerito (24), la prospettiva più corretta per l'approccio alla materia dei nuovi diritti sociali non può che essere quella che traspare dall'Atto Unico Europeo, il trattato che allarga le competenze della UE nel campo della politica sociale, soprattutto in materia di educazione e di cultura, di formazione professionale, di protezione della salute e di protezione dei consumatori.

Nè tale conclusione può esser vanificata dalla considerazione secondo cui, essendo l'ordinamento giuridico espressione soprattutto dei rapporti di forza fra i gruppi che detengono il potere politico ed economico, il diritto effettivamente vivente rappresenta funzionalmente, cristallizzandola, la scalarità degli interessi di cui i gruppi di potere stessi sono portatori, determinando così, data la preminenza degli interessi economici, un quadro nel quale "è il sistema produttivo che si sceglie i suoi vincoli in funzione della protezione di interessi *lato sensu* ambientali", sicché la violazione dell'ambiente diventa un dato ineluttabile (25).

Tale tesi, pervero, sembra rientrare in quel diffuso modo di argomentare, secondo cui i tentativi di cambiamento e riforma dell'esistente sono "ineluttabilmente" destinati a fallire, perchè l'ordine sociale è abilissimo nel riprodursi e le strutture profonde della società rimangono in ogni caso intatte; un simile atteggiamento è storicamente ricorrente nel pensiero conservatore e, al tempo stesso, nel pensiero radicale, tanto da essere stato colto ed analizzato con grosso acume da un noto politologo statunitense, che ne ha pure indicato la denominazione di "tesi della futilità" (26).

Ora, la corretta reazione del giurista ad un atteggiamento

24) Cfr. sul punto, X. Pretot, *Le droit social européen*, Paris, Stampati universitari di Francia, 1993, p. 70 e sgg.

25) Cfr. ancora G. Di Plinio, *Diritto pubblico dell'ambiente*, cit., p. 14.

26) Cfr. A.O. Hirschmann, *Retoriche dell'intransigenza*, Bologna, Il Mulino, 1988, p. 49 e sgg.

mento culturale di questo tipo non può non consistere nella utilizzazione di tutti gli elementi offerti dall'ordinamento per verificare quale forza di penetrazione hanno raggiunto l'esigenza di tutela ambientale e l'interesse alla salubrità dello stesso, soprattutto in conseguenza della sempre maggiore attenzione mostrata a riguardo dalla legislazione comunitaria, cui l'ordinamento interno va adeguandosi secondo meccanismi sempre più automatici (27).

5. In tale prospettiva, due sono le direzioni verso le quali appare necessario rivolgere lo sguardo. L'una, come si accennava, è quella che valorizza il ruolo della normazione comunitaria ed internazionale, da sempre molto più attenta e sensibile ai problemi posti, anche e soprattutto sul piano giuridico, dai fenomeni di degrado ambientale. Non possono ignorarsi, ad esempio, le modifiche apportate dall'Atto Unico Europeo al Trattato Istitutivo della Comunità Economica Europea, modifiche che, superando l'ostacolo della mancata previsione dell'ambiente fra le materie di competenza comunitaria, hanno introdotto nel trattato un nuovo titolo dedicato all'ambiente (si veda in particolare l'art. 130, secondo cui "l'azione della comunità in materia ambientale ha l'obiettivo: di salvaguardare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente; di contribuire alla protezione della salute umana; di garantire un'utilizzazione accorta e razionale delle risorse umane").

Nè, in tale ottica, può essere sottovalutata la fondamentale importanza della ricordata Direttiva CEE n. 85/337 del 27 giugno 1985, che ha introdotto l'istituto della Valutazione d'impatto ambientale (cd. VIA), strumento che, seppur attuato con il consueto ritardo dall'ordinamento italiano in parte con l'art. 6 della ricordata L. 8

27) Cfr. sul punto V. Coccozza, *Il coordinamento tra fonti comunitarie e nazionali*, in Atti del Convegno "L'unione economico, monetaria, finanziaria e sociale europea: procedure operative e tempi di attuazione", Caserta, 9/14.06.1996, in corso di pubblicazione.

luglio 1986, n. 349 ed in parte con i DD.PP.CC.MM. n. 377 del 10.08.1988 e 27.12.1988, davvero rovescia la logica del rapporto comparativo tra interesse ambientale ed interessi diversi, assegnando al primo, sia pure limitatamente a determinate tipologie di interventi e di opere pubbliche di particolare rilevanza (ma non è forse vero che, specie nel Mezzogiorno d'Italia, i più grandi scempi all'ambiente si sono consumati a causa della realizzazione di imponenti quanto inutili opere pubbliche?) (28) ruolo di preminenza nella valutazione di compatibilità.

Deve perciò ritenersi, anche sul piano strettamente costituzionale, che i principi stabiliti a livello comunitario non possono non determinare, per il particolare carattere sovranazionale e la peculiare forza della normativa comunitaria, rotture e revisioni implicite dei sistemi degli Stati membri dell'Unione, tra cui ovviamente l'Italia.

In tale quadro, appaiono pienamente condivisibili i risultati della ricerca di quella parte della dottrina che, seguendo una linea interpretativa capace di valorizzare le potenzialità espansive delle norme costituzionali, enuclea da esse valori ed indirizzi di programma con carattere di novità, ma che risultano in armonia sia con le tendenze della normativa comunitaria, sia con la linea seguita negli ultimi anni dalla Corte Costituzionale, sia, infine, con le mutate istanze che il tessuto sociale, ancorchè in modo non omogeneo, comincia ad esprimere sulla tematica ambientale. Il riconoscimento del ruolo fondamentale assunto in materia dal diritto comunitario è ormai patrimonio acquisito anche dalla giurisprudenza, che recentemente ha ritenuto la nozione di ambiente, "oltrechè unitaria, anche generale, comprensiva delle ri-

28) Cfr. sul punto ancora AA.VV. *Appalto e opere pubbliche*, a cura di E. Caterini e A. Mazzitelli, con la collaborazione di G. Chiappetta, Napoli, E.S.I., 1996, in cui cfr. in particolare il saggio di C. Amirante, *Opere pubbliche e lavori pubblici nel Mezzogiorno. Considerazioni storiche e metodologiche*, p. 11 e sgg.

sorse naturali e culturali, *veicolata nell'ordinamento italiano dal diritto comunitario*", che nell'ultimo ventennio, prima con la costituzione di una specifica articolazione della Commissione, poi con i quattro programmi d'azione in materia ambientale (dal 1973 al 1992) ed infine con l'Atto Unico Europeo, ha mostrato di riservare alla tutela ambientale un ruolo se non centrale, quantomeno di non subalternità rispetto ai confliggenti interessi di natura prevalentemente economica (29).

Non è irrilevante sottolineare, a questo punto, che la Suprema Corte ha ritenuto necessario affermare la concezione unitaria dell'ambiente al fine di ammettere la legittimazione delle associazioni ambientaliste a costituirsi parte civile nei procedimenti penali per danno ambientale derivante da reato. Ciò a dimostrazione che le dispute della dottrina sul concetto giuridico di ambiente, lungi dal risolversi in improduttivi esercizi di retorica, hanno poi pesanti ricadute sul piano (squisitamente pratico) dell'individuazione degli strumenti di tutela in concreto azionabili dai privati, dalle associazioni e dagli enti (anche pubblici). La tesi sostenuta dalla Suprema Corte ha poi trovato un'importante sanzione a livello normativo nell'art. 17, comma 46, della legge cd. "Bassanini bis" (L. 15 maggio 1997, n. 127), il quale prevede espressamente che le associazioni ambientaliste possono impugnare, nei casi di cui all'art. 18 della L. 349/86, dinanzi al Giudice Amministrativo gli atti di competenza delle Regioni e degli enti locali (30).

Nè può essere sottovalutata, sia pure quale ulteriore sintomo di una linea di tendenza europea (e non solo comunitaria), la presenza in tutte le Costituzioni europee

29) Cfr. Cass. Pen., III Sez. - 15 giugno 1993, in "Il Consiglio di Stato", 1993, II, p.805, con nota di M. Milone.

30) Naturalmente, la detta possibilità è limitata alle associazioni che sono riconosciute dalla legge come ambientaliste, e cioè "le associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale individuate dal decreto del Ministro dell'ambiente 20 febbraio 1987 (...), come modificato dal decreto del Ministro dell'ambiente 17 febbraio 1995" (cfr. art. 17, comma 46, L. n. 127/97).

più recenti di disposizioni esplicite che riconoscono, sebbene in forme diverse, la rilevanza costituzionale dell'interesse alla tutela ambientale. In particolare, mentre l'art. 21 della Costituzione dei Paesi Bassi (revisionata nel 1983) dispone che "I poteri pubblici provvedono (...) a proteggere e migliorare l'ambiente" e quella Greca (revisionata nel 1986) analogamente prevede, all'art. 24, che "La protezione dell'ambiente naturale e culturale costituisce un dovere dello Stato", la Costituzione Spagnola (del 1978, art. 45) e quella Portoghese (del 1975, art. 66) configurano, invece, il detto interesse senza mezzi termini quale vero e proprio "diritto", riconosciuto a tutti i cittadini. Le due norme, di formulazione peraltro molto simile, riconoscono rispettivamente "il diritto di godere di un ambiente adeguato per lo sviluppo della persona" (cfr. art. 45 Cost. della Spagna) e "il diritto ad ambiente di vita umano, sano ed ecologicamente equilibrato" (cfr. art. 66 Cost. del Portogallo).

6. Le considerazioni che precedono ci introducono all'esame dell'ulteriore linea di tendenza all'interno della quale appare opportuno inscrivere il problema della costruzione della nozione giuridica di ambiente, la quale è rappresentata dall'importante processo di rivisitazione delle tradizionali forme delle posizioni giuridiche soggettive, con l'emersione di nuove figure di diritti sociali e con la costruzione di un diritto soggettivo diverso da quello classico, da sempre imperniato sul modello del diritto-base di proprietà. Si ricorda che il superamento della concezione individualistica dei diritti del privato, tipica dello stato liberale classico, venne consacrato nella Costituzione Weimariana del 1918, a ragione ritenuta la prima (e ancor oggi la più avanzata) costituzione a carattere "sociale" (31).

31) Da un punto di vista storico, la riflessione sui diritti sociali trova inizio con la redazione della Carta sociale europea, firmata a Torino il 18 ottobre 1961 ed entrata in vigore il 26 febbraio 1965, in cui si è tentato di assicurare pieno riconoscimento e realizzazione a 19 diritti "sociali". Merita poi di essere segnalato, nell'ambito della stessa linea di tendenza evolutiva, il Codice di

Orbene, è indubbio che ancor oggi la Costituzione italiana del 1948 esibisce nel panorama europeo, pur col suo carattere compromissorio, una marcata valenza "sociale" (32), senza, peraltro, mortificare la struttura dello Stato di diritto, sì da realizzare una forma equilibrata di "SozialReichStaat". Pur senza approfondire il discorso in questa sede, paradigmaticamente si richiamano le due clausole fondamentali costituite dal principio personalistico-solidaristico di cui all'art. 2 e dal principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, 2° comma. E' noto, inoltre, che la nostra Carta è densa di richiami alla funzione sociale dei diritti di libertà e della personalità riconosciuti al singolo (cfr. gli artt. 13-54 - Titoli I, II, III e IV della Prima Parte), che non viene quindi considerato soltanto in quanto tale, ma anche e soprattutto in quanto appartenente alla collettività (cioè non solo *uti singulus*, ma anche *uti socius*).

Ponendosi in tale prospettiva, correttamente può sostenersi la configurabilità del diritto all'ambiente in termini di diritto sociale, che spetterebbe al cittadino sia in quanto considerato come singolo (inerendo esso direttamente alla persona umana sotto il profilo della tutela della salute), sia quale membro della collettività, in quanto esso sarebbe comunque riferito ad un bene comune a tutti, tanto sotto il profilo dell'appartenenza quanto della fruizione (33).

Sicurezza sociale redatto da un gruppo di esperti in collaborazione con l'Ufficio internazionale del Lavoro ed entrato in vigore il 17 marzo 1968. Per una interessante ricostruzione in chiave storica del percorso compiuto dai diritti sociali in ambito teorico e nei riconoscimenti normativi internazionali, cfr. X. Pretot, *Le droit social européen*, cit., (II edizione aggiornata), *passim*. Con specifico riferimento al tema qui trattato, si sottolinea che, sulla base dell'analisi compiuta dall'A. il diritto all'ambiente non viene compreso fra i (tradizionali) diritti sociali europei.

32) Condivide questa affermazione G. Armani, *La Costituzione italiana*, Milano, Garzanti, 1988, p.77, secondo cui «la costituzione del 1948 vuol disciplinare nel modo più dettagliato possibile il vasto campo dei diritti dei cittadini, accostando ai tradizionali diritti di libertà di derivazione settecentesca i più nuovi diritti sociali (sul modello della costituzione tedesca di Weimar del 1919)».

33) Cfr. P. Maddalena, *Il diritto all'ambiente come diritto inviolabile dell'uomo*, in «Il Consiglio di Stato», 1995, II, 1897.

Infatti, se per un verso il diritto a godere, e quindi a *fruire*, di un ambiente di vita salubre è un diritto (*individuale*) che spetta ad ognuno, per altro verso il medesimo diritto si configura come *sociale*, perchè l'ambiente *appartiene* a tutti e quindi ciascuno ha non solo il diritto di fruirne, ma anche il dovere di gestirlo in maniera tale da preservare le condizioni che permettono la fruizione del bene anche da parte degli altri soggetti appartenenti alla collettività. Di qui, poi, a sostenere che il bene ambiente - che deve essere da tutti fruito in modo paritario ed a tutti garantito dallo Stato - costituisca un bene (giuridico) di proprietà collettiva, il passo è breve. D'altronde, se si attribuisce un valore intrinseco all'ambiente, sembra coerente riconoscere che lo strumento della proprietà collettiva (in cui è esclusa l'alterazione o la compromissione del bene, per consentirne la possibilità di fruizione a tutti i partecipanti) è il più idoneo ad assicurare tutela al detto valore (34).

Come si vede, quindi, le due componenti fondamentali che caratterizzano la figura del diritto sociale - e cioè l'essere una posizione soggettiva riconosciuta ad un soggetto in quanto singolo ed in quanto appartenente ad una collettività - ben si attagliano allo schema del diritto all'ambiente ricostruito come posizione soggettiva che assume autonomo rilievo.

Tali affermazioni, del resto, non possono non ricevere ulteriore sostegno e conforto da quanto si verifica sul piano del diritto comunitario e del diritto "costituzionale" degli Stati membri dell'U.E., alla luce delle considerazioni svolte nel paragrafo precedente. Invero, se l'ambiente è un concetto giuridicamente unitario e se, quindi, esso può essere qualificato come un bene giuridico autonomamente rilevante (sia pure in termini peculiari, stante la sua altrettanto peculiare struttura), dovrebbe poi ammettersi la possibilità di configurare, in relazione a tale bene, una posizione giuridica soggettiva in termini di vero e proprio diritto, sia pure connotato in forma e

34) Cfr. ancora P. Maddalena, *ivi*, p.1899.

struttura diversa rispetto al tradizionale modello di diritto soggettivo. Il che consentirebbe pure di superare la qualificazione fluida e magmatica della posizione giuridica soggettiva connessa all'ambiente in termini di interesse diffuso, che è categoria per definizione adespota e pregiuridica, in quanto riferibile a collettività indeterminate (o non agevolmente determinabili) di cittadini, con indubbi vantaggi anche sul versante della sua giustiziabilità - e quindi della sua tutela - in sede giurisdizionale (35).

Siffatta conclusione sembra confortata da una serie univoca di elementi (sopra ricordati) in stretta connessione l'uno con l'altro, quali l'evoluzione della normativa comunitaria in materia, la giurisprudenza della Corte Costituzionale che ha riconosciuto l'unitarietà del concetto di ambiente, la giurisprudenza di legittimità della Suprema Corte sopra citata, la presenza nelle costituzioni europee più recenti del riconoscimento esplicito di un vero e proprio diritto all'ambiente, la sempre maggiore importanza acquisita nella dottrina non solo italiana dal concetto di diritto sociale e, *last but not the least*, il carattere aperto e, per l'appunto, "sociale" della nostra Costituzione, specie se intesa in senso "materiale".

7. La questione più pressante diventa allora quella relativa all'individuazione, a livello positivo, dei contenuti secondo cui si articola il diritto all'ambiente, anche ai fini della sua tutela, trattandosi di figura di costruzione dottrinale e giurisprudenziale. In proposito, probabilmente, può parlarsi, ancora una volta, di un'occasione mancata da parte del Costituente, di riconoscere in qualche modo il suddetto diritto. Ci si intende riferire al progetto di revisione della parte seconda della Costitu-

35) Per un'esauriente trattazione di questo tema, cfr. R. Ferrara, voce *Interessi collettivi e diffusi*, in *Digesto* (Disc. Pubbl.), VIII, p. 492, con ampi richiami di dottrina e giurisprudenza. Cfr. anche A. Postiglione, *Giurisprudenza in materia di beni ambientali*, in AA.VV. *La tutela dei beni ambientali. Verso quale riforma?*, Padova, Cedam, 1988, p. 10 e sgg.

zione elaborato dalla Commissione Parlamentare per le riforme costituzionali costituita ai sensi dell'art. 1, comma 1, della L. Cost. 24.01.97 n. 1 (36). Com'è noto, infatti, il particolare procedimento di revisione costituzionale (previsto dalle disposizioni della L. Cost. n. 1/97, ma la cui sorte è assai incerta) è limitato alla II parte della Costituzione, dovendo il progetto di riforma riguardare in particolare le materie della forma di Stato, della forma di governo e bicameralismo, del sistema delle garanzie. Tale limitazione oggettiva costituisce il frutto di un acceso dibattito, svoltosi sia in sede politica che giuridica, che ha condotto all'affermazione dell'intangibilità della prima parte della Costituzione, per il suo riconosciuto carattere di presidio delle garanzie e dei diritti fondamentali (e quindi *inviolabili*) dei cittadini.

Pur senza voler affrontare qui un tema che ben altra attenzione merita, si impone una considerazione che è di portata generale, ma che può dimostrarsi di grande utilità ai fini del discorso che si sta affrontando.

Non v'è dubbio che la tesi dell'immodificabilità dei primi 54 articoli della Costituzione (37) tragga origine e trovi il suo fondamento in un'esigenza garantistica a dir poco sacrosanta. Tuttavia, anche la dottrina che ha ammesso la possibilità dell'esistenza di limiti impliciti alla revisione costituzionale (38), li ha poi concretamente individuati in un nucleo essenziale (e non così esteso) di principi e valori ritenuti fondanti (39). Si è ad esempio sostenuto che non

36) Sulla legittimità costituzionale dello stesso processo costituente avviato con l'istituzione della Commissione bicamerale di cui alla L. Cost. n. 1/97, cfr. A. Pace, *Processi costituenti italiani 1996/97*, in «Diritto Pubblico», 1997, p.581. Provocatoriamente l'A. assimila tale processo alla cd. "Assemblea costituente della Repubblica federale padana".

37) C. Amirante, *I principi fondamentali della Costituzione tra Assemblea Costituente e teoria dell'interpretazione*, in corso di pubblicazione, sostiene che neanche l'immodificabilità della prima parte della Costituzione rappresenterebbe un'efficace garanzia di tutela dei principi fondamentali nella stessa consacrati.

38) Cfr. ad es. C. Mortati, *Scritti Rossi*, p. 391 e sgg.

39) Sul punto specifico dell'intangibilità della prima parte della Costituzione, in quanto espressione di un nucleo fondante ed essenziale di garanzie

sarebbero suscettibili di revisione costituzionale i principi fondamentali della stessa (artt. 1-12), che "identificano il nucleo inderogabile della Costituzione, cioè i valori e i criteri che non possono subire nemmeno parziali deroghe" (40).

Ciò che preme sottolineare qui è la considerazione che il carattere di intangibilità dei principi fondamentali della Costituzione non può che riguardare le eventuali modificazioni in *pejus* che si volessero apportare alle norme in cui i principi suddetti sono cristallizzati. Pertanto, progetti di revisione che si proponessero di aggiungere altre garanzie o di riconoscere nuovi diritti ai cittadini dovrebbero esser considerati ammissibili e non soggetti ai richiamati limiti (impliciti) alla revisione, giacchè la finalità loro sottesa non potrebbe essere che la medesima posta a base della tesi che propugna l'impossibilità di revisione dei principi fondamentali della Costituzione.

Ritornando al nostro specifico campo d'indagine, quindi, opportuna potrebbe essere una modifica dell'art. 9 della Costituzione che, lungi dal modificare il principio fondamentale della tutela del paesaggio della Nazione, anzi lo espandesse nella direzione indicata dalle sentite e rinnovate istanze provenienti dal tessuto sociale. L'aggiunta di un comma alla detta disposizione, con il riconoscimento esplicito del diritto (soggettivo) dei cittadini a godere di un ambiente salubre di vita (41), porrebbe le fondamenta di una costruzione armonica e sistematica di un diritto ambientale inteso in senso oggettivo.

indefettibili per la vita democratica, cfr. V. Atripaldi, *Il "Catalogo" delle libertà civili nel dibattito in Assemblée Costituente*, Napoli, Liguori, 1979, *passim*, anche per ampi riferimenti bibliografici.

40) Così V. Onida, *Le Costituzioni - I principi fondamentali della Costituzione Italiana*, in G. Amato e A. Barbera, *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 1994, p. 111 e sgg.

41) La formulazione della norma potrebbe ricalcare il modello già adottato sia dalla Spagna che dal Portogallo, nelle rispettive Costituzioni. Cfr. *supra* nel testo l'articolo 66 della Costituzione portoghese e l'articolo 45 della Costituzione spagnola.