

VINCENZO PEPE (*)

RIFORMA DELL'ART. 41 DELLA COSTITUZIONE
PER UNO SVILUPPO SOSTENIBILE:
LA SOSTENIBILITÀ COME ETICA PUBBLICA

1. PREMESSA

È arduo affrontare il tema della Costituzione economica italiana e i suoi progetti di riforma nella prospettiva dello sviluppo sostenibile, perché nella nostra Costituzione del 1948 non c'è nessun riferimento, tra i principi fondamentali, alla tutela dell'ambiente e/o allo sviluppo sostenibile mentre quasi tutte le Costituzioni moderne, o riformate, contemplano l'ambiente e lo sviluppo sostenibile tra i principi generali dell'ordinamento. L'art. 41 della Costituzione recita: "L'iniziativa economica è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali".

In seno all'Assemblea costituente¹ lo scontro tra liberali e socialisti fu molto forte non tanto nel riconoscere le istituzioni fondamentali del capitalismo ma nel mitigarne la portata, con i limiti e la predisposizione dei programmi e controlli finalizzati ad orientare l'iniziativa economica pubblica e privata all'utilità sociale non in contrasto con la dignità della persona, la libertà e la sicurezza.

Nonostante l'attuale Costituzione economica non possa essere letta senza i riferimenti normativi internazionali e, in modo particolare, comunitari che consacrano la libertà di concorrenza e la libertà del mercato, ci sembra opportuno tracciare alcune considerazioni non solo sui limiti alla libera iniziativa economica ma sul modello di sviluppo. Il rapporto tra Costituzione economica e sviluppo soste-

(*) Seconda Università degli Studi di Napoli; Presidente nazionale Fare Ambiente; v.pepe@fareambiente.it

¹ Per approfondimenti, P. BARUCCI, *Il dibattito sulla «costituzione economica»*, in: Rossini (a cura di), Roma, Edizioni Cinque Lune, vol. II, 1980.

nibile² rappresenta una nuova frontiera, talvolta non sufficientemente indagata ed analizzata, per questo intravediamo la necessità che, in una eventuale rivisitazione normativa dell'art. 41 della Costituzione, il riconoscimento costituzionale dello sviluppo sostenibile sia necessario per dare nuova forza all'etica ambientale ed economica.

2. L'ART. 41 DELLA COSTITUZIONE TRA LIBERALISMO E SOCIALISMO: IL DIBATTITO IN ASSEMBLEA COSTITUENTE

Il “diritto all'ambiente” è ormai da anni al centro di un vivace dibattito a livello globale, ed è tutelato in modo esplicito all'interno di numerose direttive comunitarie, della nuova Carta costituzionale europea e della maggior parte delle Costituzioni degli Stati aderenti all'Unione.

La nostra Costituzione, al contrario, non definisce il concetto di bene ambientale, né tanto meno contiene alcun riferimento diretto a situazioni legate al soddisfacimento delle esigenze e dei bisogni dell'individuo e della collettività alla salubrità dell'ambiente.

Per vero, la Costituzione del 1948 (epoca in cui non esisteva ancora una cultura, ma forse neppure una consapevolezza, delle problematiche relative all'inquinamento e alla protezione della natura e delle matrici ambientali, se non per il profilo marginale dei Parchi nazionali) nulla avrebbe potuto dire in ordine alla tutela dell'ambiente nell'accezione attuale del concetto³.

L'assenza di un esplicito riconoscimento del “diritto all'ambiente” quale principio fondamentale del nostro ordinamento ci spinge quindi a considerare l'opportunità di una revisione dell'articolo 9 della nostra Costituzione che ad oggi, come noto, si limita a sancire la “tutela del paesaggio e dei beni culturali”.

Gli studi più recenti condotti sui lavori dell'Assemblea costituente concordano nell'evidenziare come il testo definitivo poi adottato, superando le opposte opinioni ivi espresse, abbia sancito una consapevole scelta dei Costituenti in ordine alla utilità di una “costituzionalizzazione” dei valori espressi nella legislazione ordinaria di settore e segnatamente nelle leggi 1089 e 1497 del 1939 (cd. Leggi Bottai). Consapevolmente poi hanno collocato tale enunciato normativo tra i principi fondamentali. Già in quella sede non mancò chi obiettò sull'utilità di costituzionalizzare quanto già contenuto in leggi speciali assai specifiche e concrete che tutelano tanto il patrimonio artistico quanto il paesaggio. Tuttavia merita di essere ricordato quanto Mortati ebbe a rilevare in risposta a coloro che ritenevano tale previsione una “inutile definizione astratta” ovvero una “promessa dipendente da una ignota disponibilità di fondi” sottolineando al contrario l'effetto precettivo della previsio-

² In tal senso la Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo (WCED) ha specificato che “Lo sviluppo sostenibile non è uno stato di armonia prefissato, ma piuttosto un processo di cambiamento, in cui lo sfruttamento delle risorse, la direzione degli investimenti e dei cambiamenti istituzionali, vengono resi compatibili con i bisogni futuri oltre che con quelli presenti” (Rapporto Brundtland, 1987).

³ Per approfondimenti vedi G. LA PIRA, *Il valore della Costituzione italiana*, in: *Cronache sociali*, 31 gennaio 1948; rist. in De Siervo (1979, a cura di).

ne, almeno sotto il profilo sistematico, per un'interpretazione adeguatrice delle norme ordinarie prevalenti.

In altri termini, come osservato dal Merusi "l'inserimento della norma fra i principi fondamentali della Costituzione deve essere considerata oggi particolarmente felice, sia per il significato rafforzativo delle argomentazioni di merito che assume la recezione di un determinato valore fra i principi fondamentali dell'ordinamento, sia per le implicazioni giuridiche che da tale collocazione è possibile trarre".

3. LO SVILUPPO SOSTENIBILE TRA NORME INTERNAZIONALI E DIRITTO COMUNITARIO

Il valore della sostenibilità rappresenta uno dei pilastri della nuova Costituzione per l'Europa⁴; il Trattato che adotta la Costituzione europea, già nel Preambolo, richiama la necessità del "rispetto dei diritti di ciascuno nella consapevolezza delle loro responsabilità nei confronti delle generazioni future e della Terra". La Costituzione europea è la nuova Carta fondamentale del popolo europeo, a cui gli Stati e i cittadini europei dovranno ispirarsi per promuovere ed affermare i nuovi ideali e valori del vivere civile. Siffatta Carta Costituzionale europea assume il significato di una nuova tappa per il popolo europeo, facendo dell'Europa "uno spazio privilegiato della speranza umana". Tra gli obiettivi della Costituzione europea (art. 2), oltre alla pace e ai suoi valori, vi è "il benessere dei suoi popoli". Il benessere del popolo sarà raggiungibile solo se l'Unione (art. 3) si adopererà "per un'Europa dello sviluppo sostenibile basato su una crescita economica equilibrata, un'economia sociale di mercato fortemente competitiva che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente". Lo sviluppo sostenibile è considerato un valore da promuovere anche nelle relazioni con il resto del mondo (art. 3, comma 4), nella certezza che la pace, la sicurezza, la solidarietà, il progresso reciproco dei popoli, il commercio libero ed equo, l'eliminazione della povertà e la tutela dei diritti umani, sono interdipendenti e fortemente legati allo "sviluppo sostenibile della Terra". Questi obiettivi debbono essere raggiunti in ragione delle competenze disciplinate dalla Costituzione europea e nel rispetto dell'identità e dell'autonomia di ogni Stato membro, secondo il principio della leale cooperazione, della sussidiarietà e della proporzionalità⁵. Lo sviluppo sostenibile rappresenta un

⁴ Sui problemi inerenti la Costituzione europea, cfr. A. CARRINO, *Oltre l'Occidente. Critica della Costituzione europea*, Bari, 2005, 226, *passim*, ivi si affronta il problema del valore della Costituzione europea ed il rapporto tra Stati nazionali e l'Unione europea. L'esito negativo del referendum sulla Costituzione europea in Francia e in Olanda rappresenta solo un incidente di percorso che nulla toglie ai valori sanciti dalla stessa Costituzione ma ci indica, altresì, che è in atto uno scontro sulla fine dell'epoca delle Costituzioni scritte e rigide e l'Europa è una "comunità democrazia di destino e di valori".

⁵ Sul principio di proporzionalità, vedi: A. SANDULLI, *La proporzionalità nell'azione amministrativa*, Padova, 1998, 423, si afferma che "Il principio di proporzionalità è stato uno tra i primi principi generali introdotti, attraverso l'attività creativa della Corte di Giustizia della Comunità europea". Cfr., M.P. CHITI, *La meta dell'integrazione europea: Stato, unione internazionale o "Mostro" simile*, in: Riv. It. Dir., pubb. Com., 1996, 591. M. LUGATO, *Ancora sul principio di proporzionalità come parametro di validità di atti comunitari*, in: Giust. Civ., 1990, 1, 97. 2765.

valore a cui sono fortemente legate diverse materie, come l'agricoltura, la pesca, le risorse biologiche del mare, i trasporti, l'energia, l'ambiente, la protezione dei consumatori, la sanità pubblica, la protezione civile.

Tutti questi settori rientrano tra le materie di competenza legislativa concorrente tra l'Unione europea e gli Stati membri⁶, ai quali, si applica il generale principio di sussidiarietà come meccanismo regolatore di base. Nell'ambito della sostenibilità locale è giusto che i primi artefici della tutela siano le popolazioni locali che conoscendo il proprio territorio debbono porre in essere azioni efficaci per il raggiungimento non solo della tutela ambientale ma anche di sviluppo equilibrato e razionale. Se l'obiettivo principale della sostenibilità è "la migliore qualità della vita", è innanzitutto necessario che le collettività locali si preoccupino di tutelare il proprio ambiente difendendo le proprie aspettative di qualità della vita. Solo nel caso in cui le collettività locali non riescono da sole a raggiungere quegli obiettivi di tutela e di sviluppo sostenibile, è necessario il *subsidiium*, l'intervento di livelli superiori nella logica del meccanismo della sussidiarietà, suppendo alle inefficienze dei livelli di governo più bassi.

Certamente la maggior parte dei problemi di sostenibilità dello sviluppo umano deve essere analizzata ed affrontata secondo una dimensione globale, potendo risultare altrimenti inefficace la soluzione locale. È necessario, perciò, un coinvolgimento di livelli complessi, come lo Stato nazionale, l'Unione europea, o livelli internazionali. Basti pensare al cambiamento del clima, alla tutela della biodiversità o delle specie migratorie, alle disuguaglianze tra il Nord ed il Sud del mondo, all'intolleranza tra popoli, alle discriminazioni nello sfruttamento delle risorse naturali, per capire quanto siano necessarie nuove politiche internazionali di integrazione per la realizzazione di uno sviluppo sostenibile finalizzato al benessere come obiettivo prioritario dell'intera umanità. Anche nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, approvata a Nizza nel 2000, si afferma che la dignità umana è inviolabile e che ogni individuo ha diritto non solo alla vita ma a vivere in modo dignitoso e ciò è possibile solo se vi è un elevato livello di tutela dell'ambiente. Il miglioramento della qualità dell'ambiente è possibile solo se tutte le politiche dell'Unione sono informate al principio dello sviluppo sostenibile (Principio 27)⁷. La sostenibilità come valore fondamentale della comunità europea si costruisce anche attraverso la formazione e la diffusione di una cultura ambientale che coinvolge i singoli, i professionisti, le associazioni e gli enti locali.

La tutela dell'ambiente deve essere coniugata con la sostenibilità intesa come categoria diffusa e trasversale, concetto che comprende non solo una crescita economica sostenibile in termini ambientali, ma soprattutto un valore che permea l'ordinamento

⁶ Per un'analisi generale: A.L. DE CESARIS, *Le politiche comunitarie in materia di ambiente*, in: S. Cassese (a cura di), *Diritto ambientale comunitario*, Milano, 1995, 38. J.R. SALTER, *Environmental Law*, London, 1995.

⁷ Cfr. G. CORDINI, P. FOIS, S. MARCHISIO, *Diritto ambientale*, Torino, 2005, 10 e ss., ivi si sviluppa in modo articolato un'analisi del diritto internazionale ambientale e dello sviluppo sostenibile. Per ulteriori approfondimenti: S. MARCHISIO, *La responsabilità comune ma differenziata degli Stati nella promozione dello sviluppo sostenibile*, in: *Problemi della protezione internazionale dell'ambiente*, Annali dell'Università di Ferrara, nuova serie, sez.V, a cura di G. BATTAGLINI, 1995, 49 e ss.

giuridico in tutte le sue estrinsecazioni. La sostenibilità è pacificamente considerata dalla dottrina prevalente come un modello di sviluppo economico e sociale che indica la necessità di uno sfruttamento razionale delle risorse naturali per giungere al benessere individuale e sociale. Ma la sostenibilità deve essere intesa in modo più articolato ed ampio, ovvero come la chiave di lettura della realtà, non solo come la misura per costruire i comportamenti e le norme ma per leggere ed interpretare il diritto.

La sostenibilità come valore giuridico deve diventare cultura diffusa, valore supremo al pari della pace, della libertà e della democrazia.

Nelle recenti Dichiarazioni internazionali proprio la qualità della vita rappresenta la nuova frontiera della politica e del diritto, così come non è sostenibile l'attuale situazione di disegualianza tra il Nord ed il Sud del mondo, lo sfruttamento e l'intolleranza.

Il principio dello sviluppo sostenibile consacrato nella Dichiarazione di Rio de Janeiro (1992), recepito dall'art. 6 del Trattato di Amsterdam e dall'art. 2 del recente Trattato di Lisbona, indica che tutte le politiche di sviluppo debbono essere informate al concetto della sostenibilità anche perché intorno all'ambiente, inteso come insieme di elementi, fisici, chimici, biologici e sociali, ruotano molteplici interessi che debbono essere mediati attraverso il valore della sostenibilità⁸.

4. PROPOSTE DI RIFORMA DELL'ART. 41 DELLA COSTITUZIONE

Da qualche tempo si è intensificato il dibattito sulla modifica di alcuni articoli della Costituzione e tra questi anche dell'art. 41. L'ex ministro Tremonti aveva preannunciato la necessità della riforma dell'art. 41 nel senso più liberale possibile inserendo la clausola: "Ciò che non è vietato è permesso"⁹.

Tenuto conto, anche di questo dibattito che sta animando ormai da anni i lavori parlamentari e governativi sulla proposta di modifica, tra gli altri, dell'art.41 della Costituzione, si ritiene che unitamente all'introduzione all'art.9 del diritto fondamentale all'ambiente debba altresì essere introdotto all'art.41 il principio dello sviluppo sostenibile così come riconosciuto nell'ambito del diritto internazionale e comunitario.

Al pari di altri importanti paesi dell'Unione, la Francia *in primis*, ma anche la Spagna, la Germania, il Portogallo, la Polonia e così altri, riteniamo che sia maturo il

⁸ G. CORDINI, *Ambiente e democrazia. Profili introduttivi di diritto pubblico comparato*, in: *Diritto e gestione dell'ambiente*, 2001, 3, 11 e ss.

⁹ Attualmente risultano già presentate alla Camera dei Deputati due proposte di legge costituzionale (n. 3039 del 14 dicembre 2009 e n. 3054 del 16 dicembre 2009), riguardanti «Modifiche all'art. 41 della Costituzione, concernente l'iniziativa economica privata» e «Modifiche agli articoli 41, 45, 47 e 53 della Costituzione, in materia di iniziativa economica privata e di prelievo fiscale», che, per ciò che concerne l'art. 41, entrambe contemplano di sostituire il secondo comma col seguente: «Essa si svolge a favore della dignità umana, della libertà e della sicurezza»; di sostituire il terzo comma col seguente: «Lo Stato ne riconosce l'utilità economica e sociale e l'essenziale contributo al benessere generale»; di aggiungere il seguente comma finale: «L'imprenditore che partecipa direttamente alla gestione dell'impresa è considerato, a tutti gli effetti, un lavoratore».

tempo in cui anche l'Italia recepisca il principio dello sviluppo sostenibile, il cui significato va ricercato nell'intrinseca ricerca della compatibilità tra sviluppo economico e tutela dell'ambiente e della salute umana. Il principio dello sviluppo sostenibile s'impone proprio nella fase del bilanciamento come strumento per la risoluzione dei conflitti tra i valori costituzionali coinvolti. Questo bilanciamento, che presiede alla definizione di una relazione equilibrata tra valori in conflitto, quando si è in presenza di enunciazioni normative non puntuali, quale strumento valutativo pare che guidi le decisioni politiche e giurisdizionali. Così come in Europa lo sviluppo sostenibile è divenuto definitivamente parametro di garanzia delle politiche di tutela ambientale, allo stesso modo il suo inserimento nella nostra Carta costituzionale può essere raffigurato come parametro di bilanciamento, indissolubilmente connesso al valore ambiente, e quindi di garanzia di valori costituzionali in conflitto.

Tale previsione non deve essere colta o interpretata nel senso di voler introdurre ulteriori elementi che limitino indiscriminatamente l'iniziativa economica privata, ma come elemento di bilanciamento degli interessi in gioco al fine di assicurare il pieno rispetto dei diritti fondamentali della persona.

5. LA PROPOSTA DI RIFORMA DI FARE AMBIENTE

Di seguito si riporta la proposta di revisione degli art. 9 e 41 della Costituzione d'iniziativa degli onorevoli Paolo Russo ed altri:

ART. 9

1. *La Repubblica tutela l'ambiente come diritto fondamentale dell'individuo e interesse della collettività.*
2. La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica.
3. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.

ART. 41

1. L'iniziativa economica privata è libera.
2. Essa non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno *all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.*
3. *La Repubblica assicura il rispetto del principio dello sviluppo sostenibile.*
4. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e condizionata a fini sociali.
5. **La Repubblica promuove il valore della responsabilità personale in materia economica non finanziaria. Gli interventi regolatori dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali si informano al principio del controllo successivo nei modi e nei limiti definiti dalla legge.**

Nb: in corsivo le proposte di Fare Ambiente, in neretto il testo (ufficioso) proposto dal Governo.

I contenuti normativi dell'art. 9 rappresentano senza dubbio, pur inconsapevolmente per certi versi, una delle novità della Costituzione repubblicana del 1947 rispetto alla tradizione costituzionale pre-repubblicana. Tale disposizione diviene nel giro di appena un ventennio il punto di riferimento obbligato di un acceso di-

battito che tocca istituti essenziali per la caratterizzazione dell'intero ordinamento giuridico.

Come noto la dottrina giuspubblicistica e la giurisprudenza che si sono occupate dell'argomento per lungo tempo si sono trovate di fronte ad un vuoto di volta in volta colmato in via interpretativa riferendosi ad altre norme costituzionali e segnatamente agli artt. 9 e 32¹⁰ della Costituzione. In particolare il combinato disposto degli art. 9 e 32 ha consentito in via pretoria di delineare una nozione giuridica di ambiente salubre utile a configurare diritti che i soggetti possono esercitare e difendere in giudizio. I due principali riferimenti costituzionali concernenti la tutela della salute da un lato e la tutela del paesaggio dall'altro hanno di fatto consentito alla giurisprudenza costituzionale di ancorare alla Costituzione la rilevanza giuridica dell'ambiente. Tuttavia non sempre hanno consentito di ricostruire la rilevanza giuridica dell'ambiente in maniera differenziata rispetto agli interessi. L'attualità crescente delle questioni ambientali, l'attenzione a esse riservata sia in ambito internazionale sia all'interno delle istituzioni comunitarie, unitamente alla corrispondente espansione della produzione normativa, hanno posto le premesse per un sostanziale superamento delle impostazioni pluralistiche che ponendo le basi per l'emersione di ricostruzioni unitarie dell'ambiente.

Molta strada è stata percorsa da quando nella letteratura giuridica italiana e nel dibattito pubblico e politico si è iniziato a ragionare e discutere di ambiente. La disciplina ambientale di diritto positivo anche nel nostro Paese ha stabilito e sviluppato una pluralità di regole, che pur prestando il fianco a numerosi dubbi, perplessità e contraddizioni sono entrate a far parte a pieno titolo del nostro ordinamento giuridico. Tuttavia è proprio l'assenza di una norma costituzionale di principio a disorientare chi oggi si accinge all'affronto dei temi ambientali, specie dopo la riforma costituzionale del Titolo V parte II che ha introdotto rilevanti innovazioni destinate ad incidere direttamente sul diritto dell'ambiente. Stato e Regioni, ai sensi del comma prima dell'art. 117 esercitano la potestà legislative nel rispetto della Costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, pertanto le nuove regole del riparto di competenza vanno oggi ricercate nel rispetto della Costituzione. Nella Giurisprudenza della Corte Costituzionale successiva alla riforma del Titolo V si rileva una configurazione dell'ambiente innanzitutto come "valore trasversale"¹¹. La nozione giuridica di "tutela dell'ambiente" non è circoscrivibile nel

¹⁰ In tal senso si specifica che la Corte Costituzionale nelle sentenze n. 399/1996, 218/1994, 202/1991, 307/1990, 455/1990, 559/1987, 641/1987 e 184/1986 ha effettuato un'interpretazione ampia dell'art. 32 Cost. riconoscendo il diritto ad un ambiente salubre, non sono in riferimento all'integrità fisica, ma come generale e comune pretesa dell'individuo a condizioni di vita, di ambiente e di lavoro che non pongano a rischio tale bene fondamentale, attraverso la piena ed esaustiva tutela, sia in ambito pubblicistico, che nei rapporti di diritto privato, da concretizzarsi non solo attraverso situazioni attive di pretesa, ma anche attraverso misure di prevenzione in virtù del dovere di non ledere e di non sottoporre a rischio, con il proprio comportamento, la salute altrui.

¹¹ Sull'ambiente come valore costituzionale, vedi: G. RECCHIA, *Osservazioni sui valori costituzionali della tutela ambientale*, in: Scritti in onore di P. Virga, Milano, 1994, 1495; per una completa bibliografia: B. CARAVITA, A. MARRONE, *L'organizzazione costituzionale e l'ambiente*, in: S. Nespor, A. De Cesaris, *Codice dell'ambiente*, Milano, 1999, 87.

concetto di una singola materia, ma assurge piuttosto al rango di “valore trasversale” costituzionalmente protetto. Se in linea di massima ciò non esclude, secondo la Corte, la titolarità in capo alle regioni di competenze legislative su materie per le quali quel valore costituzionale assume rilievo, allo stesso tempo, in funzione di quel valore, lo Stato può sempre dettare standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale.

La letteratura giuridica a più riprese si è domandata se i nuovi criteri di articolazione della potestà legislativa così come l'espressa previsione di una materia denominata “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali” abbia di fatto innovato il diritto dell'ambiente. Va rilevato per vero che il ruolo svolto dalla novella del 2001 è esclusivamente nel senso di rafforzare la lettura pretoria del combinato disposto degli artt. 9 e 32 senza di fatto introdurre una nuova norma costituzionale sull'ambiente. Nonostante l'ambiente e la relativa tutela abbiano assunto un significato che travalica di molto quello originariamente previsto dall'art. 9¹² della Costituzione e nonostante abbiano costituito oggetto di fondamentali contributi teorico-pratici, tuttavia, allo stato attuale perdura un'insufficiente disciplina positiva di rango costituzionale atta a garantirne il rispetto. Spesso si parla di tutela di un interesse diffuso all'ambiente, piuttosto che di diritto fondamentale all'ambiente¹³. Tale definizione costituisce un chiaro arretramento sul piano della tutela giuridica; non solo si scorpora il diritto all'ambiente dai diritti fondamentali ed inviolabili di cui all'articolo 2 della Costituzione, ma si nega pure la natura di diritto, ricorrendosi alla figura dell'interesse diffuso.

Alla luce delle considerazioni testé svolte risulta pertanto confermata l'opportunità di inserire nel nostro testo costituzionale una norma di principio a tutela dell'ambiente, ove la configurazione giuridica unitaria possa risultare espressa con chiarezza e il riferimento alla relazione tra diritti e doveri sia definita in termini espliciti. Ben consapevoli quindi della difficoltà che comporta una revisione dei principi fondamentali, si ritiene che la costituzionalizzazione del “diritto all'ambiente” non possa che collocarsi nell'alveo dell'art. 9 e per quanto concerne il principio dello sviluppo sostenibile nell'ambito della più ampia proposta di revisione dell'art. 41. In questa prospettiva quindi la revisione costituzionale dell'art.9 consente una piena armonizzazione con la precedente modifica dell'art. 117 che attribuisce allo Stato la competenza legislative esclusiva in materia di tutela dell'ambiente.

Tale convincimento trova conforto dal confronto con le esperienze costituzionali più recenti degli Stati europei (Grecia, Spagna, Russia, Albania, Bulgaria, Croazia, Polonia, Romania, Slovenia, Ungheria *et al.*) ovvero con quelle costituzioni revisionate in anni recenti (Belgio, Finlandia, Portogallo, Svizzera, Germania) e specialmente di tutti quei Paesi in via di sviluppo che dopo la Conferenza Internazionale di Rio¹⁴

¹² Cfr. S. GRASSI, *Costituzioni e tutela dell'ambiente*, in: S. Scamuzzi (cura di), *Costituzioni, razionalità, ambiente*, Torino, 1994, 389; A. PACE, *Problematiche delle libertà costituzionali*, Parte I, 1985, 3.

¹³ G. RECCHIA, *Tutela dell'ambiente: da interesse diffuso a interesse a costituzionalmente protetto*, in: C. Murgia (a cura di), *L'ambiente e la sua protezione civile*, Milano, 1991, 143.

¹⁴ Cfr. L. PINESCHI, *Tutela dell'ambiente e assistenza allo sviluppo: dalla Conferenza di Stoccolma (1972) alla Conferenza di Rio (1992)*, in: *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1994, 495; G. CORDINI, *Diritto ambientale comparato*, Padova, 1997, 328, in questo saggio sono affrontati gli sviluppi della protezione ambientale in ambito sovranazionale e comunitario, corredati da una ricca ed articolata nota bibliografica; G. BADIALI, *La tutela internazionale dell'ambiente*, Napoli, 1995, 20; M. VACCA, *La politica comunitaria dell'ambiente e la sua attuazione negli Stati membri*, Milano, 1992, 88.

del 1992 hanno manifestato la propensione a riprendere formule utilizzate in ambito internazionale, come il principio dello sviluppo sostenibile, oltre ad una più estesa definizione dei mezzi di tutela ambientale. In relazione ai principi giuridici fondamentali in tema di ambiente si nota, dunque, un'influenza importante dell'elaborazione svolta in sedi internazionali sull'organizzazione costituzionale dello Stato contemporaneo e sull'evoluzione del diritto ambientale in diverse aree del Mondo, ivi compresa quella dei Paesi dell'America Latina. In particolare i costituenti dei Paesi dell'America Latina (Venezuela, Salvador, Colombia, Ecuador, Bolivia) hanno trattato la materia ambientale con maggiore dettaglio rispetto a testi costituzionali meno recenti e si sono preoccupati di rendere manifesta l'adesione a questo principio in quanto lo configurano in termini di salvaguardia del proprio patrimonio naturale e dei singoli beni ambientali che lo costituiscono, piuttosto che esclusivamente posto in relazione ad un equilibrio interno, da conseguire e conservare. Il tema fondamentale attorno a cui si è articolato il dibattito costituzionale che ha dato origine alle formule poi inserite nei testi risulta essere quello volto a contenere e contrastare tanto alcuni endemici fenomeni interni (non solo il degrado, ma anche la corruzione e la criminalità ambientale) quanto quelli esterni (ad esempio in tema di sfruttamento, brevettazione e biotecnologie) che possono accrescere il depauperamento delle risorse.

Per comprendere appieno il sostrato entro cui si colloca l'intervento di revisione costituzionale oggetto della presente proposta non deve, da ultimo, essere trascurato neppure il dibattito e gli esiti a cui si è giunti in sede di conferenze internazionali. E invero, già la Conferenza di Stoccolma¹⁵ 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. In termini più recenti, di rilievo appare l'impegno assunto dagli Stati durante la Conferenza di Rio de Janeiro¹⁶ nel 1992 per il rafforzamento delle misure nazionali a tutela dell'ambiente e della salute. 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.

¹⁵ La Conferenza di Stoccolma rappresenta il primo esempio di ragionamento politico globale sui temi dello sviluppo umano e dell'ambiente. Fra i principali obiettivi raggiunti va segnalata la nascita dell'UNEP (*United National Environment Programme*) ovvero, il Programma delle Nazioni Unite sui problemi ambientali, nato con lo scopo di coordinare e promuovere le iniziative ONU relativamente alle questioni ambientali.

¹⁶ Cfr. T. TREVES, *Il diritto dell'ambiente a Rio e dopo Rio*, in: Riv. Giur. Amb., 1993, 577. In riferimento all'applicazione del principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale, cfr. T. SCOVAZZI, M. ARCARI, *Diritto internazionale e ambiente*, in: S. Nespore, A. De Cesaris (a cura di), *Codice dell'ambiente*, Milano, 1999, 3.

6. L'INIZIATIVA ECONOMICA PRIVATA TRA LIMITI E SOSTENIBILITÀ

Il disposto costituzionale di cui all'art. 41, precisamente al primo e secondo comma, pur affermando la libertà di iniziativa economica privata, consente l'apposizione di limiti al suo esercizio. In tal senso si specifica che predetta previsione costituzionale subordina eventuali limiti ad una duplice condizione, sia di carattere sostanziale che formale. L'aspetto sostanziale, infatti, si collega al concetto di utilità sociale mentre il profilo formale richiede la disciplina ad opera della legge. Chiaramente la definizione di "utilità sociale" ricomprende la tutela delle aree di particolare interesse, la tutela delle tradizioni locali nonché l'incremento culturale ai sensi dell'art. 9 della Costituzione. Tale lettura è stata ripresa dalla Corte Costituzionale nella pronuncia n. 388/1992¹⁷ la quale ha ricompreso nel concetto di utilità sociale gli interessi che "trovano fondamento nell'art. 9 della Costituzione che impegnano la Repubblica ad assicurare, tra l'altro, la tutela del patrimonio culturale nazionale e dell'ambiente, ad assecondare la formazione culturale dei cittadini e ad arricchire quella esistente, a realizzare il progresso spirituale e ad acuire la sensibilità dei cittadini come persone".

7. CASI APPLICATIVI: LA RESPONSABILITÀ DEL PRODUTTORE E LA PLASTICA ECOSOSTENIBILE

Risulta di presto rilievo evidenziare quale caso applicativo, di notevole attualità, il dibattito parlamentare in merito all'obbligatorietà degli "shoppers" biodegradabili. In tal senso teniamo a precisare che nel caso si trattasse di obbligare il mercato all'uso ed utilizzo dei soli *shoppers* conformi alla UNI EN 13432 ci sarebbe la mobilitazione dell'intero indotto produttivo di 2.400 aziende, che impiegano 36 mila

¹⁷ In tal senso si specifica che il Comune di Roma, con deliberazione n. 3330 in data 1 giugno 1987, ai sensi dell'art. 4 del decreto legge 9 dicembre 1986, n. 832, convertito, con modificazioni, nella legge 6 febbraio 1987, n. 15, dichiarava incompatibile con le esigenze di tutela dei valori ambientali di talune zone nel centro cittadino l'attività di ristorazione veloce con menù limitato e non tradizionale. Avverso tale provvedimento venivano proposti al T.A.R. Lazio due distinti ricorsi, l'uno da {Babbout Jacques} in proprio e quale legale rappresentante della {S.P.a. Fooditalia}, l'altro dalla società {Mc Donald's Corporation} nonché dalla {S.r.l. Ristoranti italiani per famiglie} ({R.I.P.F.}). Un terzo ricorso veniva proposto dalla società {Mc Donald's Italia S.r.l.} avverso la deliberazione della stessa giunta municipale n. 3925 del 15 giugno 1988, la quale, sebbene affermasse di disciplinare ex novo la materia e di revocare la precedente delibera n. 3330 del 1987, ne costituiva una mera riproduzione. Il T.A.R., riuniti i ricorsi, dichiarava i primi due improcedibili per sopravvenuta carenza di interesse e, decise alcune eccezioni preliminari e taluni motivi del terzo ricorso, con ordinanza del 3 luglio 1991 (pervenuta alla Corte costituzionale il 24 febbraio 1992; R.o. n. 123 del 1992), sollevava la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 del decreto legge 9 dicembre 1986, n. 832, convertito, con modificazioni, nella legge 6 febbraio 1987, n. 15. Il TAR osservava che la previsione legislativa contrasterebbe con l'art. 41 della Costituzione in quanto consentirebbe, tra l'altro, ai Comuni, ai fini di tutela delle tradizioni locali e delle aree di particolare interesse, di precludere nel proprio territorio l'esercizio di determinate attività imprenditoriali, quale, nella fattispecie, quella di ristorazione veloce, limitando, così, la libertà di iniziativa economica privata.

addetti, le quali sicuramente non riusciranno a convertire il loro ciclo produttivo, in quanto, ad oggi, l'unica produzione di plastica biodegradabile e compostabile può essere ottenuta esclusivamente con la produzione di risorse rinnovabili tipo mais, patate, granturco, etc.

Si premette che in riferimento alla biodegradabilità degli imballaggi bisogna far riferimento alla direttiva 94/62 CE ed in particolare all'art. 9, co. 2 il quale afferma testualmente: "gli Stati membri presumono che siano soddisfatti tutti i requisiti essenziali definiti dalla presente direttiva, compreso l'allegato II, quando gli imballaggi sono conformi: a) alle pertinenti norme armonizzate...". Nella predetta lettura l'utilizzo del verbo "presumere" da parte del legislatore comunitario non risulta casuale ma tale da subordinare l'osservanza di eventuali emanande normative in via non obbligatoria.

Occorre, inoltre, sottolineare le difficoltà economiche per le quali le aziende non riusciranno a convertire i loro impianti; tra queste menzioniamo l'eccessivo costo degli impianti di produzione, l'insufficienza di materia prima reperibile sul mercato (essendo le produzioni legate alle coltivazioni e allo sfruttamento dei terreni agricoli per uso non alimentare assolutamente insufficienti) nonché la notevole esposizione finanziaria per un produttore di shoppers nei confronti dei propri clienti.

8. LA SOSTENIBILITÀ COME CHIAVE DI LETTURA

Lo sviluppo sostenibile rappresenta la chiave di lettura dell'intera Costituzione economica. La sostenibilità è un valore etico-culturale che deve informare e orientare le dinamiche economiche e sociali sostanziando il principio di "moralità economica e sociale". La sostenibilità, quindi, come principio etico è "l'ordine pubblico economico", è quel valore che rende nullo finanche il contratto ex art. 1418 c.c.

La sostenibilità come nuova etica¹⁸ economica e sociale deve rappresentare lo stile di vita non solo della persona umana ma delle collettività locali, nazionali e internazionali. Il valore dei valori, in un'ipotetica gerarchia, è il valore sovraordinato proprio per la sua valenza generalista in quanto segna non solo il grado del vivere civile ma il diritto di quelli che verranno dopo di noi, ovvero le generazioni future.

¹⁸ S. BARTOLOMMEI, *Etica e ambiente*, Milano, 1989, 145; cfr. M. KHEEL, *The liberation of nature, a circular affair*, in: *Environment Ethic*, n. 7, 1985, 143; F. YAMIN, *Ethic, the environment and the changing international order*, in *International Affaire*, 1995, 71 3, 529, questo Autore analizzando la Convenzione del 1992 sulla Biodiversità sostiene che vi sono istanze di ordine etico, da ascrivere a un ideale di giustizia distributiva vista come realizzabile e doverosa anche tra elemento umano ed elemento naturale; AA.VV., *L'etica nelle Politiche Ambientali*, Fondazione Lanza, Padova, 1991, 234.