

## Ambiente e "sviluppo sostenibile"

### Il riconoscimento del diritto all'ambiente nelle Costituzioni dei Paesi membri dell'Unione Europea (\*)

Giovanni Bana<sup>1</sup>

E' relativamente ovvio che in tanto si può pensare alla disciplina dell'ambiente ed alla sua eventuale tutela in quanto si sia consapevoli del bene "ambiente": ovvero, in altre parole, sia riconosciuto dal legislatore. E' dunque preliminare a qualsiasi riflessione sul tema anche una seppur sommaria ricognizione delle fonti. Se si prendono in esame, infatti, gli Stati dell'Unione dopo l'allargamento, non si può non osservare che sul punto le *diverse Carte fondamentali* sono molto diversificate.

L'ambiente non è espressamente considerato in tutte le principali costituzioni vigenti. Le Carte più risalenti non predispongono una tutela diretta: è il caso del nostro Paese, dove dottrina e giurisprudenza hanno elaborato il diritto all'ambiente salubre sulla base degli artt. 2, 9 e 32 della Costituzione. Le costituzioni più moderne prendono in esame il diritto dell'ambiente molto in dettaglio. Alcune norme sono meramente **pro- grammatiche** e **prevedono futuri interventi dello Stato** (Olanda, Grecia, Germania dopo la riforma del 1995), altre riconoscono un vero e proprio diritto fondamentale (Spagna, Portogallo), parte integrante di altri diritti fondamentali quale quello alla dignità umana (Belgio).

In **Olanda** è compito dell'autorità *"mantenere abitabile il paesaggio e proteggere l'ambiente"*, così come, analogamente, è previsto in **Grecia**. Dal 1995, in **Germania**, il nuovo art. 20 della

---

<sup>1</sup> **Vice Presidente Unione Avvocati Europei**

L'UAE è una associazione di avvocati i cui membri sono presenti in tutta l'Unione Europea.

L'associazione è stata costituita nel 1986 in Lussemburgo.

E' un'associazione non a fini di lucro e si **articola** in commissioni e gruppi di lavoro.

I principali obiettivi di UAE sono di raggruppare gli avvocati al **fine** di promuovere lo studio del diritto comunitario e di favorire le conoscenze dei reciproci ordinamenti.

Nel contesto dell'Unione Europea l'UAE si propone come interlocutore privilegiato.

*"Nella mia qualità di Vice Presidente e Presidente della Commissione Diritto Penale Comunitario, che ha costituito in Como il Contro Studi Diritto Penale Europeo (CSDPE), mi propongo di sottoporvi lo scenario del diritto all'ambiente nelle costituzioni dei Paesi membri dell'Unione Europea e di sollecitare alcune riflessioni sullo modalità di attuazione di questo "nuovo" diritto."*

*Grundgesetz* (e cioè della Costituzione di quel Paese) prevede che **lo Stato debba tutelare l'ambiente** anche in veste di responsabile per le future generazioni.

Nell'ottica dell'individuo, la **Costituzione spagnola** riconosce il diritto di chiunque a godere di un *ambiente adeguato per lo sviluppo della persona* e il dovere quindi di *conservarlo*. In **Portogallo**, l'ambiente, proclamato sia nella sua dimensione di diritto ad un *ambiente sano ed ecologicamente bilanciato*, sia con riguardo ai doveri che incombono sullo Stato al fine di prevenire e controllare l'inquinamento ovvero sviluppare una appropriata difesa del paesaggio. Nei nuovi Paesi (Polonia, Ungheria, Slovenia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Repubbliche Baltiche, Malta e Cipro), il diritto dell'ambiente è oggetto dei più diversi inquadramenti, dal suo inserimento nel diritto alla salute sino alla sua identificazione con il patrimonio culturale e storico.

In **Polonia**, accanto al riconosciuto del diritto all'ambiente nell'ambito del diritto alla tutela della salute umana, sono previsti specifici doveri delle autorità pubbliche al fine di *"garantire la sicurezza ecologica delle presenti e delle future generazioni"* e un generico principio di responsabilità per danni all'ambiente. Una struttura analogamente articolata conosce la **Costituzione slovacca** che, tra l'altro, fa carico allo Stato della gestione delle risorse naturali al fine di garantire un equilibrio tra usi economici e protezione ambientale; finalità, quest'ultima, ripresa anche dalla **Repubblica ceca**.

La **Costituzione ungherese** sancisce un diritto individuale all'ambiente salubre; quella slovena ne tratta nell'ambito del diritto al patrimonio artistico e naturale come la costituzione di Malta. Nelle **Repubbliche baltiche** sono assicurate anche informazioni esaurienti sullo stato delle condizioni dell'ambiente (costituzione lettone) e la tutela del relativo diritto (inquadrate nel diritto alla salute dalla costituzione della Lituania, riconosciuto come diritto fondamentale da quella estone) può altresì prevedere doveri anche in capo ai singoli (costituzione estone).

## **La necessità di un bilanciamento: verso lo "sviluppo sostenibile" nell'Unione**

**Europea.** E' noto come alla regola astratta non corrisponda un ambiente necessariamente salubre. (Si pensi, emblematicamente, ai territori dell'ex Germania dell'Est).

*La ricognizione, pure sommaria, delle norme costituzionali dei Paesi dell'Unione* consente di tracciare uno scenario ricco ed in evoluzione, ove **il diritto all'ambiente, sia esso ricondotto alla salute** o, più in generale, **al patrimonio culturale di una Nazione**, deve essere *diffuso, tutelato e promosso*. Le risorse naturali, bene relativamente scarso, come ha dimostrato la storia recente e non, sono oggetto di sfruttamento spesso indiscriminato, proprio perché beni comuni. Solo un'appropriata regolamentazione può consentirne il godimento, senza una distruzione indifferenziata.

E' qui che interviene la necessità di bilanciare il "progresso" o meglio le nuove conoscenze scientifiche per l'utilizzazione del bene ambiente, con il rispetto e la salvaguardia di tale risorsa estremamente scarsa. Efficacemente, l'Unione, pure intervenuta in argomento solo con la Carta di Nizza del 2000 (ora incorporata nella Costituzione) ha previsto che *"un livello di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile"* (art. 37).

## **Alcuni "bilanciamenti" emblematici a proposito dei gas ad effetto serra e dell'alta**

**velocità.** Non mi è possibile, ovviamente, qui discutere dal *Protocollo di Kyoto alla Convenzione delle Nazioni Unite sul Cambiamento climatico del 1997*. Sul punto, analogo tenore ha la *Direttiva 2003/87/CE del 13 ottobre 2003 che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio* e che risulterà operativa dal 2005.

Detti strumenti, tuttavia, sono emblematici di come sia possibile realizzare uno sviluppo sostenibile attraverso forme di bilanciamento sino ad ora inusuali.

In breve, il legislatore comunitario, nel rispetto di quanto previsto a Kyoto, ha fissato dei tetti massimi di emissione un valore complessivo che non deve essere superato ovvero, in altre

parole, uno specifico obiettivo di "sviluppo sostenibile". Attività produttive che comportino emissioni di biossido di carbonio superiore non sono ammesse. Non sono gradite.

Oltre quel limite il progresso impone dei sacrifici per l'ambiente che non sono in nessun modo giustificati.

Sono stati, quindi, fissati ulteriori tetti per ciascun soggetto interessa to: questo limite divide i creditori dai debitori di emissioni. Solo i primi, investendo in tecnologie, stanno al di sotto dei margini previsti e, quindi, possono offrire i loro "crediti" agli altri. Tutti i soggetti interessati devono essere autorizzati e le loro emissioni controllate. Le quote in eccesso potranno essere vendute, ed acquistate sul mercato.

Lo strumento non è più quello del comportamento vietato o del comportamento permesso, le attività "inquinanti" sono ammesse solo entro certi limiti; l'inquinamento ha un costo; chi evita di inquinare ha maggiori profitti.

Altro esempio è relativo all'utilizzo delle migliori tecnologie in lavori che, necessariamente, comportino un'alterazione dei bene ambientale soprattutto sotto i profilo del "paesaggio".

Si pensi, a questo proposito, alle vicende connesse all' "alta velocità".

Al fine di diminuire l'inquinamento legato alla drammatica situazione del trasporto su gomma la necessità di rafforzare il sistema ferroviario ha imposto drastiche scelte.

In Toscana, in particolar modo, amministratori pubblici e aziende private hanno dovuto bilanciare l'interesse a trasporti più sicuri per l'ambiente con la salvaguardia di paesaggi secolari.

Il ricorso a sofisticati modelli matematici che riproducessero la situazione idro-oro-geologica delle zone interessate e, soprattutto, l'utilizzo di strumenti di scavo alla vanguardia dal punto di vista tecnologico, hanno consentito di unire armoniosamente scienza e diritto.

**Riflessioni conclusive. Sulle migliore tecnologie disponibile.** Il nostro sforzo deve dunque tendere a ricercare cosa si possa intendere per *migliori tecnologie disponibili* in

relazione ad ogni intervento ambientale, considerando il doveroso bilanciamento tra interessi, che possono sembrare contrapposti, dell'ambiente e dell'azienda.

Se riflettiamo in modo meramente esemplificativo come oggi può sussistere una buona agricoltura senza intervenire sul territorio in modo pesantemente negativo per avere il massimo profitto nella produzione così, sulla base di una corretta applicazione dei principi di prevenzione e di precauzione, si può ottenere un insediamento industriale rispettoso della salvaguardia del inondo che lo circonda.

Abbiamo forse esagerato nel pervenire a un concetto drasticamente riduttivo nelle parole di *chi inquina paga* ma è pur vero che ora innanzi a un concetto di sviluppo non più vietato ma consentito entro i limiti vi è un capovolgimento del nostro pensiero e del nostro cosciente in termini più realisticamente condivisibili nel rispetto delle nuove tecnologie a disposizione dell'ambiente.

Sono osservazioni banali, ma mi sembra siano estremamente idonee a illustrare lo spirito che ho intravisto nei temi di questo interessantissimo incontro.

Le tecnologie al servizio dell'ambiente, senza rinunciare al progresso.

(\*) Relazione presentata al Convegno organizzato del ICEF (*International Court of the Enviroment Foundation*) sul tema:

"Le nuove Tecnologie a protezione dell'ambiente" Riflessi istituzionali, Applicazioni, Valutazione economica, Roma, Accademia Nazionale dei Lincei, 1° Luglio 2004 ([Vedere Finalità del Convegno](#))

**Altre relazioni del Convegno pubblicate ed in corso di pubblicazione su questo sito:**

1. [Il risarcimento del danno ambientale e il regime delle responsabilità – Aldo Fiale](#)
2. [Il diritto dell'ambiente e la sua dimensione sovranazionale a confronto con la ricerca e le nuove tecnologie – Giovanni Cordini](#)
3. [Presentazione del progetto Sigea Udine Sud.](#)