

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

N. 2845

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa dei senatori **TOSSI BRUTTI, GALEOTTI, MAFFIOLETTI,
FRANCHI, VETERE e TORNATI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 29 MAGGIO 1991

Tutela del diritto fondamentale alla salute e dell'interesse collettivo all'ambiente. Modificazione degli articoli 9, 24 e 32 della Costituzione

ONOREVOLI SENATORI. - Sembra ormai ineludibile una riforma che integri la nostra Costituzione nella parte concernente la tutela del fondamentale diritto dell'individuo alla salute e che dia la necessaria autonomia e rilevanza alla tutela dell'interesse collettivo alla salubrità e alla conservazione dell'ambiente.

Le modifiche proposte riguardano gli articoli 9, 24 e 32 della Costituzione: c'è un filo conduttore costituito dall'esigenza di consolidare nel nostro ordinamento la tutela dei diritti del cittadino, sia in generale, ampliando le possibilità di tutela giurisdizionale al «grande escluso» sin qui costituito dall'«interesse collettivo», sia con riguardo a problemi specifici di fondata-

tale importanza per la vita dell'uomo, quali quelli della salute e dell'ambiente.

Per quanto riguarda l'articolo 9 della Costituzione si è evitata - così come hanno fatto, peraltro, anche gli altri disegni di legge costituzionale sin qui noti - la suggestione costituita dalla costruzione di un vero e proprio «diritto soggettivo all'ambiente» perchè i beni ambientali risultano per loro natura non appropriabili e quindi difficilmente riferibili, in termini di appartenenza, ad un soggetto, quand'anche si trattasse del soggetto pubblico dotato di maggiori capacità rappresentative: lo Stato.

L'esplicito riferimento alla Repubblica, anzichè allo Stato (si tenga presente che il

soggetto del secondo comma è lo stesso del primo: la Repubblica, appunto), quale depositario (nel nostro ordinamento) della tutela dell'ambiente mette in gioco sia le articolazioni istituzionali che quelle della vita civile del nostro Paese: di recente, è stata la stessa Corte costituzionale ad escludere che il danno ambientale incida «su un bene appartenente allo Stato» e a chiarire inequivocabilmente che l'ambiente «non è certamente possibile oggetto di una situazione soggettiva di tipo appropriativo; ma, appartenendo alla categoria dei cosiddetti beni liberi è fruibile dalla collettività e dai singoli» (Corte costituzionale, sentenza n. 641 del 30 dicembre 1987).

Il discorso non può comunque esaurirsi nell'ambito del nostro ordinamento giuridico: troppo gravi sono le questioni ambientali che si agitano sul nostro pianeta, per trascurare di affrontare il problema in termini ultranazionali.

D'altra parte la nostra carta costituzionale non può certo dettare regole se non per i soggetti del nostro ordinamento: è così che si giustifica la formulazione del secondo comma dell'articolo 9 che sollecita lo Stato a promuovere la cooperazione internazionale per portare a soluzione questioni di interesse comune.

Promozione della cooperazione internazionale significa non solo stipula di nuove convenzioni internazionali di tutela degli ambienti naturali, ma anche creazione di strutture e organismi sovranazionali dotati di idonee capacità di intervento nell'interesse dell'umanità intera.

Tale attività promozionale risulta in linea con le indicazioni già a suo tempo tracciate dalla Carta mondiale della natura, adottata dalla XXXVII Assemblea generale dell'ONU del 1982, la quale nella sezione III - Applicazione, *sub* 21, prevede che gli Stati e, nella misura delle loro possibilità, gli altri soggetti pubblici e privati:

«a) coopereranno alla conservazione della natura con attività comuni ed altre idonee azioni...;

b) stabiliranno norme per i prodotti e per i processi di fabbricazione comportanti un rischio di effetti nocivi sulla natura...;

c) attueranno i dispositivi giuridici internazionali applicabili allo scopo di assicurare la conservazione della natura e la protezione dell'ambiente;

d) si impegneranno affinché le attività esercitate nei limiti delle loro giurisdizioni e sotto il loro controllo non causino danni ai sistemi naturali compresi nei territori di altri stati nè in zone ubicate fuori della giurisdizione nazionale;

e) salvaguarderanno e conserveranno la natura nelle zone oltre i limiti della giurisdizione nazionale».

Fra le priorità vengono segnalate la salvaguardia dell'*habitat* dell'uomo, la tutela degli ambienti marini, la salvaguardia di specie animali e vegetali che tendono a rarefarsi: non solo l'ambiente umano, ma anche l'ambiente naturale, la cui preservazione soddisfa interessi umani di tipo morale, culturale e scientifico ormai ineludibili.

La modifica dell'articolo 24 della Costituzione concerne la tutela degli interessi collettivi ed appare strettamente correlata al rilievo attribuito agli interessi collettivi nella salvaguardia della salubrità dell'ambiente.

Il problema concerne la tutela di interessi non imputabili nè alla collettività generale nè all'individuo atomisticamente considerato. Si è parlato spesso promiscuamente di tutela degli interessi diffusi e/o collettivi.

Piuttosto fuorviante sembra la categoria degli «interessi diffusi» (adottata nei disegni di legge n. 2363 e 2753), in quanto si tratta di categoria pressochè priva di autonomia che è stata ricondotta di volta in volta ad interesse individuale o collettivo (v. la celebre decisione del Consiglio di Stato 9 marzo 1973, n. 253, sul riconoscimento all'Associazione «Italia Nostra» di una posizione differenziata e qualificata, idonea ad assicurarle la legittimazione a stare in giudizio per la tutela del patrimonio artistico e naturale della nazione).

Preferibile risulta quindi la scelta della tutela degli interessi collettivi: l'esplicita affermazione della tutelabilità degli interessi collettivi da parte dei rispettivi enti esponenziali (pubblici e privati) assicura

finalmente una soluzione coerente a problemi aperti da lungo tempo nei settori della tutela dell'ambiente e dei consumatori, là dove si è dovuto spesso ricorrere in passato a veri e propri sotterfugi pur di assicurare una qualche forma di tutela: alla luce della vecchia formulazione dell'articolo 24, dottrina autorevole aveva finito per sostenere, infatti, che «l'unica soluzione sistematicamente corretta è quella di ricondurre gli interessi collettivi nell'ambito delle posizioni di vantaggio riconosciute dal nostro ordinamento, e cioè, adesso, nell'esperienza attuale, alle figure del diritto soggettivo e dell'interesse legittimo» (V. VIGORITI, *Interessi collettivi e processo. La legittimazione ad agire*, Milano, 1979, p. 26 e seg.).

Il mancato riconoscimento della tutela giurisdizionale degli interessi collettivi si è tradotto sin qui in un parziale ma significativo svuotamento del *favor* costituzionale per le «formazioni sociali» presente nell'articolo 2 della Costituzione.

Al fine di evitare una ingiustificata proliferazione di enti che assumano la presunta titolarità di interessi collettivi, si è scelta la strada della selezione di tali interessi sulla base del parametro, già utilizzato dai giudici amministrativi, concernente la presenza, tra i fini perseguiti dall'ente, della salvaguardia degli interessi di cui il soggetto collettivo intende farsi portatore. Spetterà poi al giudice accertare (e al legislatore ordinario fissare criteri idonei) l'effettivo perseguimento da parte dell'ente delle finalità assunte come obiettivo.

Per quanto riguarda l'articolo 32 la formulazione proposta risulta preferibile rispetto a quella contenuta nel disegno di legge dei senatori Lombardi e altri (n. 2363), innanzitutto perchè a differenza di quest'ultima, distingue nettamente tra ciò che pertiene all'organizzazione del servizio sanitario nazionale (secondo comma) e ciò che pertiene al riconoscimento di un diritto soggettivo della persona e di un interesse collettivo alla salubrità ambientale.

Tale scansione non è senza significato se si pensa che la dottrina più avanzata (v. F.

D. BUSNELLI e U. BRECCIA, *Tutela della salute e diritto privato*, Giuffrè, Milano, 1979) ha dovuto contrastare in passato interpretazioni dell'articolo 32 della Costituzione che ne sottolineavano l'esclusiva valenza pubblicistica, incontrando non poche difficoltà nell'affermare l'applicabilità diretta dell'articolo 32 della Costituzione (*Drittwirkung*): occorre arrivare, infatti al 1979 perchè la Corte costituzionale affermi in modo inequivoco la piena operatività anche nei rapporti tra privati dell'articolo 32 della Costituzione (Corte costituzionale, sentenza n. 88 del 26 luglio 1979), nonchè il riconoscimento del diritto alla salute quale diritto primario ed assoluto della persona.

Nella formulazione proposta risulta, inoltre, più esplicita e inequivocabile la garanzia di tutela offerta all'interesse collettivo che fa capo ad enti esponenziali (istituzionali e non) piuttosto che alla collettività nazionale genericamente intesa (soluzione quest'ultima, che porterebbe a ridurre a mera declamazione retorica il problema della tutela degli interessi collettivi alla salubrità degli ambienti di vita e di lavoro).

Si deve sottolineare come nella formulazione da noi proposta risultano meglio definiti i livelli di tutela dell'interesse individuale e dell'interesse collettivo: il primo, riferito alla persona umana, alla sua integrità psico-fisica, che deve essere tutelata anche negli ambienti di vita e di lavoro (su quest'ultimo versante si segnala come la giurisprudenza della Suprema Corte ha già avuto modo di affermare la risarcibilità del danno alla salute nell'ambiente di lavoro, in riferimento alla violazione delle norme di sicurezza poste a tutela del prestatore di lavoro: Cassazione, Sezione Lavoro, sentenze nn. 6134 e 6135 del 26 novembre 1984); il secondo, riferito alla tematica della salubrità dell'ambiente pertinente, piuttosto che ad un interesse individuale, che difficilmente assurge a diritto soggettivo tutelabile, ad un interesse collettivo: di qui anche il senso delle modifiche proposte in sede di articolo 24 della Costituzione).

Per quel che concerne il servizio sanitario nazionale si tratta di superare decisa-

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

mente la formula utilizzata nell'attuale articolo 32 («garantisce cure gratuite agli indigenti») che già all'epoca dell'Assemblea Costituente veniva criticata come anacronistica, in quanto espressione di una concessione ottocentesca di uno Stato che poco si differenzia da «una congregazione di carità». (CARONIA, Intervento nella seduta del 24 aprile 1947, in: *La Costituzione della Repubblica italiana nei lavori preparatori*, II, Roma 1970, pag. 1215).

L'espressione «privo di mezzi» da noi

utilizzata, già presente nella Costituzione (articolo 34), si lascia preferire perchè esprime un concetto relativo e non assoluto, cosicchè «privo di mezzi» rispetto ad una determinata cura potrà risultare anche persona «non indigente».

Al servizio sanitario viene così assicurata una funzione generale e non residuale di salvaguardia della sola salute dei «poveri»: tutti i cittadini dovranno poter trovare nel servizio sanitario nazionale una risposta alle proprie esigenze di tutela della salute.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Il secondo comma dell'articolo 9 della Costituzione è sostituito dai seguenti:

«Tutela l'ambiente, il paesaggio e il patrimonio storico e artistico quali beni della collettività nazionale.

Promuove la cooperazione internazionale al fine di preservare l'*habitat* dell'uomo, l'atmosfera, gli ambienti marini e le specie animali e vegetali nell'interesse dell'umanità».

Art. 2.

1. Nell'articolo 24 della Costituzione, dopo il primo comma è inserito il seguente:

«Possono agire in giudizio per la tutela di interessi collettivi gli enti e le associazioni che perseguono finalità di salvaguardia di tali interessi».

Art. 3.

1. Il primo comma dell'articolo 32 della Costituzione è sostituito dai seguenti:

«La Repubblica tutela il fondamentale diritto dell'individuo alla salute e l'interesse collettivo alla salubrità dell'ambiente.

Il servizio sanitario nazionale provvede alla tutela della salute dei cittadini. Ha comunque diritto a cure gratuite chi è privo di mezzi».