

*Zbigniew Witkowski*

«LA RAGION DI STATO VERDE»: LA TUTELA DELL'AMBIENTE COME PILASTRO DELLA SICUREZZA ECOLOGICA NELLA COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA DI POLONIA DEL 1997

La tradizione di intraprendere azioni a favore della tutela dell'ambiente nel diritto polacco risale al Medioevo, ossia all'epoca del re Boleslao il Coraggioso, quando quest'ultimo ordinò di proteggere la specie del castoreo, e del re Ladislao Jagellone, che nel 1423 dispose di limitare la caccia a cinghiali, cervi e alci. Anche i successivi re polacchi, come Sigismondo I il Vecchio (marito della regina Bona Sforza) negli statuti lituani del 1529 o Stefano Batory garantirono protezione giuridica ad alcune specie animali. Sebbene si trattasse di pratiche nobili che dimostravano la lungimiranza dei sovrani polacchi nella tutela dell'ambiente, l'origine di tali azioni va ricercata più nella volontà di proteggere i propri interessi economici e i beni reali che nella definizione consapevole di una strategia di tutela ambientale. Le decisioni di tutela effettivamente adottate riguardavano infatti solo alcuni elementi dell'ambiente, non l'ambiente naturale nel suo complesso.

La nascita del diritto ambientale moderno va ricercata molto più tardi, ossia nel XIX secolo, quando l'idea di tutela ambientale emerse sotto l'influenza dell'esplosione dei processi di industrializzazione, dell'enorme sviluppo del progresso tecnico e, di conseguenza, della grande industria che trasformava significativamente l'ambiente, spesso degradandolo.

L'interesse per la tutela dell'ambiente non era condiviso dai sovrani delle potenze che, per 146 anni (1772-1918), avevano annesso la Polonia in seguito alle sue spartizioni politiche. In quel periodo la Polonia era oggetto di una politica di saccheggio da parte di Russia, Prussia e Austria. Dopo la riconquista dell'indipendenza nel 1918, non vi furono immediatamente le condizioni per attribuire alla questione la giusta importanza. La Costituzione del marzo 1921 affrontò per la prima volta la questione dichiarando il proprio interesse al riguardo,

ma non in modo esplicito. Nel suo articolo 99 si stabiliva infatti che la Repubblica rinata riconoscesse ogni proprietà personale e collettiva dei cittadini, delle istituzioni, degli organismi e delle corporazioni come uno dei fondamenti più importanti dell'ordine sociale e dell'assetto statale. La successiva Costituzione polacca del 1935 non si riferì in alcun modo al problema, così come non si riferì a tali ambiti la Costituzione della Polonia del dopoguerra del 22 luglio 1952. Un cambiamento significativo avvenne solo dopo la sua modifica del 10 febbraio 1976. In quell'occasione fu infatti aggiunto l'art. 8, comma 2, che recita: «La Repubblica popolare polacca garantisce la protezione e la razionale gestione dell'ambiente naturale, che costituisce un bene nazionale». Inoltre, nell'art. 60a fu sancito il diritto dei cittadini di godere dei beni dell'ambiente naturale, introducendo al contempo l'obbligo della sua protezione.

È stata la Costituzione del 2 aprile 1997 a determinare un vero e proprio cambiamento qualitativo in questo ambito. Tale cambiamento è stato probabilmente il risultato dei mutamenti sociali, politici, di costume e, soprattutto, economici avvenuti dopo la transizione politica. Anche l'adesione della Polonia all'Unione europea nel 2004 ha avuto un ruolo non trascurabile nell'emergere di un nuovo approccio alla tutela dell'ambiente. Nella politica dell'Unione europea e su scala internazionale ha cominciato a diffondersi l'idea di lasciare alle generazioni future un ambiente non degradato e vivibile. Questo pensiero non è emerso all'improvviso né con il pieno consenso di tutti. Si è fatta strada a lungo e con difficoltà nella coscienza dell'uomo prima che capisse che le risorse naturali del mondo non sono infinite e che possono esaurirsi, il che può richiedere una limitazione del loro sfruttamento. Tutto ciò, unito a una serie di catastrofi naturali, disastri e cambiamenti climatici in tutto il mondo, causati da interventi sconsiderati o dal comportamento dell'uomo nei confronti dell'ambiente, ha fatto sì che la questione della sua tutela cominciasse a diventare un problema di primo piano nella politica interna degli Stati, nella sfera della politica internazionale e nell'ambito della politica europea. Si è iniziato a discutere sul modo ottimale di organizzare un sistema efficiente di protezione dell'ambiente e di creare un meccanismo per la sua gestione, integrato da un settore del diritto denominato diritto ambientale. Un'altra voce importante nella diffusione dell'idea della

tutela ambientale per contrastare i cambiamenti climatici e il processo di riscaldamento globale provocato dalla proliferazione delle emissioni di anidride carbonica è stata inoltre l'enciclica di Papa Francesco *Laudato si'* del 2015. In essa si sottolineavano le gravi conseguenze di un uso sconsiderato delle risorse naturali, evidenziando che la crisi ambientale non può essere considerata separatamente dalla crisi sociale, e che il ripristino di una prospettiva solidale, anche a livello intergenerazionale, è una condizione indispensabile per una cura efficace della "nostra casa comune".

Da allora lo sfruttamento dell'ambiente è stato sottoposto alle regole di un sistema, faticosamente sviluppato, che definisce le condizioni e i criteri ammissibili per l'uso e lo sfruttamento dell'ambiente, nonché le sanzioni in caso di violazione di tali regole.

Il concetto di sicurezza ecologica, introdotto nella Costituzione della Repubblica di Polonia nel 1997, è oggetto di ampie analisi nella dottrina, ma è stato affrontato anche dalla Corte costituzionale polacca in due delle sue sentenze finora più significative. Nella prima di esse, K 23/05 del 6 giugno 2006, la Corte ha giustamente definito il suddetto concetto utilizzato nell'art. 74, comma 1, della Costituzione «come il raggiungimento di uno stato dell'ambiente che consenta di soggiornare in sicurezza in tale ambiente e ne permetta l'utilizzo in modo da garantire lo sviluppo umano». Inoltre, la Corte costituzionale ha valutato che «la tutela dell'ambiente è uno degli elementi della "sicurezza ecologica", ma i compiti delle autorità pubbliche sono più ampi: comprendono anche azioni volte a migliorare lo stato attuale dell'ambiente e a pianificarne l'ulteriore sviluppo. Il metodo fondamentale per raggiungere tale obiettivo è – come prescritto dall'art. 5 della Costituzione – l'adesione al principio dello sviluppo sostenibile, che fa riferimento agli accordi internazionali, in particolare alla conferenza di Rio de Janeiro del 1992».

Sebbene in tale sentenza la Corte costituzionale non si sia pronunciata sul merito del contenuto dell'articolo 74, comma 1, della Costituzione della Repubblica di Polonia, essa ha comunque tenuto conto di tale disposizione e del già citato articolo 5 della Costituzione nel risolvere la questione allora all'esame relativa all'ammissibilità del trasferimento da parte della Repubblica di Polonia di alcune competenze all'Unione europea e alla conformità del Trattato di Lisbona alla Costi-

tuzione della Repubblica di Polonia. In questo contesto, la Corte costituzionale ha menzionato la sicurezza ambientale proprio come fattore di identità costituzionale. Ha riconosciuto che il trasferimento di competenze non può portare a una violazione dell'«identità costituzionale» e, nell'ambito di tale identità, ha citato, tra l'altro, i principi di cui all'articolo 5 della Costituzione: tutela dell'ambiente, sviluppo sostenibile e sicurezza ambientale. Si è così riconosciuto che la sicurezza ecologica di cui all'art. 74, comma 1, è una componente essenziale di tale identità costituzionale della Repubblica di Polonia. Lo stesso art. 74 Cost. e il concetto ad esso ampiamente associato di "garanzia" della sicurezza ecologica sono citati nella sentenza della Corte costituzionale Kp 2/09 del 13 maggio 2009. In tale sentenza la Corte costituzionale ha confermato le proprie precedenti conclusioni, indicando inoltre che lo strumento fondamentale per garantire la sicurezza ecologica è la tutela dell'ambiente. Pertanto, secondo la Corte costituzionale, oltre agli obblighi che incombono alle autorità pubbliche, la Costituzione menziona ancora all'art. 86 un generale dovere di cura e attenzione per lo stato dell'ambiente. A questo dovere si affianca un ulteriore obbligo generale, che grava su tutti e su ciascuno dei possibili soggetti separatamente: quello di assumersi la responsabilità per il deterioramento dello stato dell'ambiente secondo le regole che la legge è chiamata a definire. In questo modo la tutela dell'ambiente è diventata in Polonia irrevocabilmente uno dei pilastri dell'idea di sicurezza ecologica.

Come si può vedere, la Costituzione vigente in Polonia fa riferimento ai problemi della tutela dell'ambiente più volte. In primo luogo va menzionato l'art. 5 Cost., che inserisce l'obbligo di garantire la tutela dell'ambiente tra i compiti prioritari dello Stato. Inoltre, all'art. 31, comma 3, Cost. è menzionata la tutela dell'ambiente come motivo ammissibile per limitare le libertà individuali; la tutela è poi richiamata all'art. 68, comma 4, Cost. e nell'art. 74, commi 1, 2 e 4, Cost., in cui sono formulati compiti e obblighi più dettagliati delle autorità pubbliche; e, infine, quando si parla dei diritti dell'individuo (art. 74, comma 3, Cost.) e dei suoi doveri (art. 86 Cost.).

Tutti questi elementi citati sono racchiusi in una sorta di cornice costituita dal concetto di «sicurezza ecologica» utilizzato dai redattori della Costituzione nel suo art. 74, comma 1. Tale disposizione dichiara che «le autorità pubbliche conducono una politica che garantisca la

sicurezza ecologica alle generazioni attuali e future». Pertanto, l'oggetto dell'obbligo di garantire la sicurezza ecologica è la conduzione di una «politica» adeguata da parte delle «autorità pubbliche». Si ritiene giustamente che i destinatari di tale obbligo siano tutti gli organi e le istituzioni statali e locali, indipendentemente dalla loro posizione nel sistema delle autorità separate. Si tratta ovviamente anche di ogni tipo di attività di governo, o anche solo organizzativa e di ispirazione, se è possibile classificarla in un concetto politico più generale.

Nel comma 2 del suddetto articolo si trova la dichiarazione secondo cui «la tutela dell'ambiente è un obbligo delle autorità pubbliche». Il comma 3 afferma che ogni persona ha diritto all'informazione sullo stato e sulla tutela dell'ambiente, mentre nel comma 4 si trova la dichiarazione secondo cui «le autorità pubbliche sostengono le azioni dei cittadini a favore della tutela e del miglioramento dello stato dell'ambiente».

Riferendosi quindi alla scelta del modello adottato nell'ordinamento giuridico polacco, ha prevalso l'approccio che consisteva nel rifiutare l'idea di adottare regolamenti settoriali a favore dell'integrazione della necessità di proteggere l'ambiente nell'ambito di una formula di una sorta di «doppio obbligo». Ciò significa che la tutela dell'ambiente è diventata un obbligo sia per tutti i cittadini (art. 86 della Costituzione), sia per lo Stato (art. 5). Questo duplice approccio a favore dell'ambiente è stato espresso come segue: «ciascuno è tenuto a prendersi cura dello stato dell'ambiente e si assume la responsabilità del suo deterioramento causato da sé. I principi di tale responsabilità sono definiti dalla legge» (art. 86) e «la Repubblica di Polonia (...) garantisce la tutela dell'ambiente, ispirandosi al principio dello sviluppo sostenibile» (art. 5).

Le questioni relative alla sicurezza ambientale sono oggi al centro dell'attenzione nei dibattiti politici, economici e sociali. Sono oggetto di studio in numerose discipline scientifiche e in vari contesti. Tutti coloro che si occupano del problema riconoscono che l'elenco delle minacce contemporanee all'ambiente è molto ampio e che queste presentano evidenti interconnessioni e interdipendenze. Non è possibile combattere queste minacce in un solo paese, poiché le minacce ambientali non hanno origini limitate a un unico paese. Ciò conferisce al problema una dimensione globale ed è fondamentale che, per

l'eliminazione delle minacce, lo Stato conduca un'adeguata politica estera grazie alla quale sia possibile contrastare le minacce ecologiche che agiscono dall'estero sul territorio del nostro Paese.

La sicurezza ambientale costituisce in Polonia un bene tutelato dalla legge. A tale diritto corrisponde un obbligo che ne consente l'attuazione. Si tratta di un'istituzione giuridica e, di conseguenza, le norme che la configurano hanno carattere formale. L'istituzione della sicurezza ambientale corrisponde al diritto e al soddisfacimento dei bisogni dell'uomo di vivere in sicurezza nell'ambiente. Il diritto alla sicurezza ecologica è accompagnato da un obbligo, in conseguenza del quale lo Stato è tenuto a intraprendere determinate azioni, nonché a stabilire adeguate norme e ad emanare opportune disposizioni giuridiche. La sicurezza ecologica diventa in modo naturale e ovvio oggetto delle aspettative dell'individuo nei suoi rapporti con lo Stato. Nel soddisfare tale esigenza, lo Stato dovrebbe modellare la propria legislazione in modo tale da essere in grado di attuare efficacemente determinati valori fondamentali nel diritto ambientale e finalizzati alla realizzazione del bene comune come obiettivo primario della tutela ambientale, ovvero la giustizia ecologica, la biodiversità e lo sviluppo sostenibile. Non c'è infatti alcun dubbio che la definizione di una legislazione che debba garantire la sicurezza ecologica debba tenere conto del sistema di valori e degli obiettivi della politica di tutela ambientale, preferiti dal legislatore dal punto di vista assiologico e soggetti a naturali trasformazioni. Allo stesso tempo, vale la pena notare che il campo semantico del concetto di "sicurezza ecologica" è così ampio da suscitare di per sé discussioni sul suo contenuto sostanziale e sulla sua appartenenza a una disciplina di ricerca. Alcuni ricercatori classificano questo tra i concetti giuridici nell'ambito dei fondamenti costituzionali della tutela ambientale, altri lo considerano sì un termine giuridico ma «molto vago», altri ancora lo ritengono un concetto ampio e multiforme, di carattere più politologico che giuridico. Le scienze umanistiche hanno un ruolo significativo nell'identificazione di questo termine, a cui d'altronde i giuristi fanno volentieri riferimento nelle loro conclusioni. È quindi abbastanza fondato affermare che, alla luce delle conclusioni della dottrina e persino delle due sentenze della Corte costituzionale qui menzionate, il concetto di sicurezza ecologica, fondamentale per le nostre riflessioni, risulta essere un concetto che racchiude in sé un

carico più o meno grande di ambiguità, imprecisione e polivalenza. Il tono critico della tesi di cui sopra è in parte attenuato dal fatto che le differenze definitorie relative al tema in questione non ne toccano l'essenza, ma testimoniano solo la mancanza di criteri unificati che consentano di distinguere la sicurezza ecologica, il che porta di conseguenza a differenze riguardo alle componenti definitorie specifiche.

Qualunque cosa si possa dire in merito alla sicurezza ecologica, bisogna riconoscere che garantirla fa parte dell'obbligo di assicurare la sicurezza in quanto bisogno oggettivo e naturale dell'uomo. Diventa quindi in modo evidente parte della sicurezza generale dello Stato, della società e dei cittadini e «comprende la tutela dei bisogni di esistenza, sopravvivenza, certezza, stabilità, identità, indipendenza e protezione del tenore e della qualità della vita». Pertanto, in materia di sicurezza ecologica, si può ravvisare un'interdipendenza tra i diritti e i doveri delle autorità pubbliche e dei cittadini, in conseguenza della quale l'individuo ha il diritto di esigere dalle autorità pubbliche la garanzia della realizzazione del proprio diritto all'ambiente, che comprende la sicurezza ecologica, e le norme giuridiche stabilite dallo Stato dovrebbero favorire e stimolare tali azioni. Ciò significa che al centro del concetto di sicurezza ecologica deve esserci l'uomo, al quale deve essere garantito il diritto soggettivo a tale sicurezza e il diritto soggettivo all'ambiente ad essa correlato (ad esempio sotto forma di ricorso costituzionale). Senza queste garanzie, la sicurezza ecologica sarà solo un postulato politico privo di contenuto, uno stato di sviluppo sostenibile inteso in senso generale, dal quale non derivano per l'uomo diritti concreti.

