

LA TUTELA DELL'AMBIENTE NELLA COSTITUZIONE ITALIANA*

Paola Carpineto
Graduada en Derecho Medioambiental
Universidad de Termo

RESUMEN

Resulta difícil dar una definición de lo que es el medioambiente como objeto de tutela jurídica, y tanto más cuando asistimos a continuos cambios de tendencia en la materia por parte del legislador. El artículo pretende hacer un repaso de cuáles han sido las consideraciones en la literatura jurídica italiana sobre el concepto de medioambiente a la luz de los artículos 9 y 32 de la Constitución de 1942.

PALABRAS CLAVE: medioambiente, pluralidad de tutelas del medioambiente, medioambiente y territorio, medioambiente y salud.

ABSTRACT

«Protection of environment under the Italian constitution». It is not a simple task to give a definition of what the environment as an object of legal protection is, specially when we have witnessed continuous changes of trend in the legislation about the concept. The article aims to review what have been the considerations in the Italian legal literature on the concept of environment in the light of articles 9 and 32 of the Constitution of 1942.

KEYWORDS: environment, legal protection of environment, considerations about environment in the italian legal literature and jurisprudence.



1. LA DOTTRINA ITALIANA E IL CONCETTO DI AMBIENTE

Parlare di diritto ambientale ed avere una definizione semplice e chiarificatrice, non è cosa semplice. A maggior ragione quando, l'ambiente e la sua tutela, son stati presi in considerazione relativamente da poco tempo, non essendogli stata rivolta, da parte dei legislatori una particolare attenzione. Proprio per questo nel corso degli anni abbiamo assistito e continuiamo ad assistere ad un continuo cambio di tendenza da parte dello Stato.

Ma perché questo accade? Perché è così difficile darne una definizione chiarificatrice, e perché non si riesce a comprendere a prima vista la sua materia?

A Molte di queste di questa domande hanno cercato di dare una risposta, dottrina, costituenti e legislatori.

Non essendo facile trovare una soluzione rapida; una risposta potrebbe essere data dal fatto che l'ambiente, come concetto, riesce a comprendere al suo interno una sommità di altrettante submaterie e competenze: l'ambiente è il tutto ma è anche il particolare che più ci è vicino, proprio per questo, specialmente le Regioni, le Province e i Comuni spesso rivendicano l'appartenenza di questa materia.

D'altronde da parte dello Stato ci sarebbe una più difficile classificazione per esempio delle materie al suo interno, mentre per gli altri enti statali ciò sarebbe più vicino e di facile applicazione.

Ma vediamo come sono andate le cose in questi decenni, quali sono state le soluzioni adottate dal legislatore le sentenze chiarificanti della Corte Costituzionale.

Prima della riforma del Titolo v della Costituzione italiana, il concetto di ambiente non era menzionato all'interno del testo costituzionale, pur in mancanza di uno specifico riferimento costituzionale, la questione ha assunto un considerevole rilievo, divenendo oggetto di dibattito dottrinario e giurisprudenziale.

La «trasversalità» dell'interesse all'ambiente, la sua caratteristica d'incidere su una pluralità di altri interessi ha posto un problema di carattere scientifico-dogmatico: esiste l'ambiente come oggetto definito, delimitato, individuabile separatamente dagli altri? L'ambiente è una materia? E' un quid suscettibile di formare oggetto di diritti? Oppure è una mera sintesi verbale con la quale si indica un complesso di cose tra loro differenti?¹.

Si registrano, in proposito, opinioni diversificate, che spaziano dal ritenere possibile l'enucleazione di una definizione unitaria di «ambiente» nel diritto positivo, nell'evoluzione giurisprudenziale e nell'elaborazione dottrinale, cercando di fornire un quadro di sintesi, anche allo scopo di prefigurare i possibili sviluppi di quest'aspetto nodale dell'intera problematica dell'amministrazione dell'interesse ambientale².

* Articolo realizzato come attività nella stanza «Erasmus + traineeship» nella Cátedra Cultural «Francisco Tomás y Valiente» dalla Università di La Laguna.

¹ G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2008, p. 11.

² L. DE PAULI, *L'amministrazione dell'interesse ambientale*, Milano, 2002, p. 37.



1.1. LA CONCEZIONE TRIPARTITA DELL'AMBIENTE

La questione ambientale, nella letteratura giuridica italiana, viene per la prima volta trattata compiutamente ed autonomamente solo nel 1973, con la pubblicazione di un saggio di Massimo Severo Giannini. Fino a quel momento, infatti esso aveva avuto cenno di considerazione nelle trattazioni di settore (urbanistica, tutela del paesaggio e del patrimonio storico, sanità, turismo³), ma mai quale concetto giuridico —se non unitario o unificabile— perlomeno degno di puntuale considerazione.

Massimo Severo Giannini, ha sostenuto che quella di «ambiente» non è una nozione giuridica ma soltanto la somma di una pluralità di profili giuridicamente rilevanti. Giannini analizzando il diritto vigente e gli strumenti esistenti, soprattutto di carattere amministrativo, configura tre nozioni giuridicamente rilevanti di «ambiente»: «1) l'ambiente a cui fanno riferimento la normativa ed il movimento di idee relativi al paesaggio⁴; 2) l'ambiente a cui fanno riferimento la normativa e il movimento di idee relativi alla difesa del suolo, dell'aria, dell'acqua⁵; 3) l'ambiente a cui si fa riferimento nella normativa e negli studi dell'urbanistica⁶».

L'autore non ritiene riconducibili ad unità tali diversi aspetti, dando quindi risposta implicitamente negativa al quesito se vi sia possibilità di enucleare una nozione giuridica unitaria del concetto di «ambiente».

La prima delle tre concettualizzazioni da lui proposte muove in una prospettiva di «ambiente in quanto bene pubblico», il cui regime giuridico si caratterizza per l'adozione di vincoli alla conservazione della sostanza dei beni in esame; l'autorità amministrativa ha potestà di vigilanza, con diritto di accesso e di ispezione; il proprietario del bene ha l'obbligo di non porre in essere delle utilizzazioni che, possano alterarne l'aspetto fisico.

L'ambito più rilevante è quello dei beni ambientali culturali, chiamati correntemente «bellezze naturali»; la legge di riferimento è la n. 1497 del 29 giugno 1939, anche se l'autore si sofferma pure sulla disciplina relativa ai centri storici e su quella sui parchi⁷; in tale contesto, elemento problematico appare il profilo relativo alla appartenenza dei beni stessi, e quindi la disciplina del relativo regime proprietario,

³ S. NESPOR, *Ambiente 1973-1986*, in *Riv. giur. amb.*, 1986, p. 1.

⁴ In particolare bellezze naturali, centri storici, parchi naturali, parchi florifaunistici, foreste.

⁵ Prevenzione repressione di «attività che portino a degradazione del suolo, ad inquinamento dell'aria e delle acque terrestri e marine; agli aspetti, insomma, che oggi si sogliono sintetizzare nella tutela ecologica».

⁶ «Tutta la problematica dell'assetto del territorio, come individuazione delle vocazioni, scelta delle località per le installazioni, individuazione dei bacini (di traffico, di lavoro, di servizi ecc.), precettistica degli insediamenti e così via».

⁷ Giannini scrive il saggio in epoca precedente alla legge «Galasso» ed al relativo vincolo dalla medesima imposto in via generale ad intere categorie di beni, piuttosto che a beni singolarmente presi in considerazione ad opera della autorità amministrativa.



anche in relazione ad eventuali indennità connesse all'imposizione di limitazione nei diritti dominicali⁸.

Il secondo ambito in cui emerge una nozione di «ambiente» muove dalla dinamica di reciproca aggressione tra l'uomo e la natura, con la conseguente necessità di adottare strumenti per regimentalizzare l'utilizzo di risorse, per definizione scarse, e che non sopportano —oltre certi limiti— il carico imposto da uno sfruttamento sempre più spinto ed altrimenti scriteriato.

Al proposito, l'autore nota come la disciplina dei diversi settori —protesa a porre dei limiti alle aggressioni dell'uomo ai diversi fattori ambientali— sia sempre più imponente, senza presentare però strumenti diversi da quelli della legislazione più remota: il diritto positivo in effetti non farebbe altro che riproporre moduli già presenti fin nelle più risalenti normative, concernenti l'igiene del suolo e dell'abitato.

Si tratta, in particolare, dei divieti e dei comandi posti da un atto normativo primario o secondario, dei procedimenti autorizzatori, dei procedimenti ablatori, del conferimento a pubblici poteri di attribuzioni relative alla gestione dei pubblici servizi, tutti moduli ai quali «la talora furibonda legislazione più recente non ha portato innovazioni, ma ha solo aggiunto più dettagliati e precise modulazioni»⁹.

Un terzo concetto di «ambiente», indipendente e distinto dai primi due, è infine l'ambiente urbanistico, «oggetto della potestà di pianificazione territoriale dei pubblici poteri in quanto volta ad assetti materiali del mondo fisico»¹⁰.

In tale ambito i pubblici poteri si confrontano con tutti gli interessi vicini, attraverso moduli volti alla eliminazione di carenze che inevitabilmente sorgono dall'applicazione di strumenti particolari e di settore; Giannini, al proposito, ben coglie il profilo nodale —e problematico— di tutta la pianificazione, insito nella pluralità e nella possibile assenza di coordinamento tra i piani generali e i piani territoriali settoriali.

1.2. LA «POLARIZZAZIONE» BIFOCALITÀ DELL'AMBIENTE TRA TERRITORIO E SALUTE

Una elaborazione in parte diversa è quella di Predieri¹¹, e muove dall'analisi di un concetto confinante, quale quello di «paesaggio».

Tale nozione, come noto, ha un suo riconoscimento costituzionale¹²; Predieri, tenendo conto del fatto che il termine «paesaggio» è citato anche in proposizioni normative contenute in statuti regionali speciali, si chiede se esso abbia il risalente

⁸ Escluse dalla Corte Costituzionale; Giannini al proposito ricorda la sentenza n. 56/1968.

⁹ M.S. GIANNINI, «Ambiente», saggio sui suoi aspetti giuridici, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, p. 39. Secondo l'autore, «la normativa sull'ambiente aggredito e aggressore è giuridicamente semplice ed è quella inventata nello scorso secolo».

¹⁰ M.S. GIANNINI, *op. ult. cit.*, p. 48.

¹¹ A. PREDIERI, *Paesaggio (ad vocem)*, in *Enc. Dir.*, XXXI, Milano, 1981, p. 503 e ss.

¹² Art. 9, Cost.: «La Repubblica tutela il paesaggio e il patrimonio artistico della nazione».



significato di «bellezze naturali»¹³, oppure si riferisca, più latamente, alla «forma e aspetto del territorio». L'autore propende per questo secondo significato, ritenendo che esso consista nella forma del territorio, o dell'ambiente, creata dalla comunità umana che vi si è insediata, con una continua interazione della natura e dell'uomo¹⁴.

La tutela del paesaggio appare in tal senso funzionalmente connessa a quella dell'ambiente, che però è nozione tipicamente non giuridica, anzi utilizzata in numerose accezioni diverse nella legislazione tanto statale che regionale.

Qualsiasi nozione di ambiente comporta, comunque, secondo Predieri, «*che vi siano rapporti con ciò che circonda, un determinato soggetto, o essere, o cosa, cioè sistemi di relazione o sottosistemi rispetto al sistema globale*». «E poiché l'uomo — prosegue l'autore — entra in relazioni diverse e molteplici, gli ambienti saranno aperti, chiusi, di vita, di lavoro, tecnici, economici, aziendale, sociali, morali, visivi e via dicendo. Data la necessità di scegliere nei vari subsistemi un segmento operativo e l'impossibilità di assumerli tutti, in uno studio giuridico l'approccio della visuale dei valori e delle situazioni canonizzate dalla Costituzione appare coerente alla finalità di interpretazione e attuazione giuridica che debbono proporsi»¹⁵.

Preso atto del fatto che, dal tempo in cui la Costituzione è stata scritta sono emerse istanze di tutela nuove, e differenti sensibilità, due sono comunque i cardini delle risposte alle esigenze attuali della società industriale complessa: l'azione sul paesaggio, forma dell'ambiente inteso come spazio visibile, e l'azione per l'ambiente salubre.

Esiste, in definitiva, una polarizzazione bifocale tra territorio e salute, che risponde ad una realtà organizzativa ed operativa faticosamente emergente, che ha avuto un suo significativo momento di sintesi nell'elaborazione del Titolo v del DPR 616 del 1977, che raggruppa, oltre all'urbanistica, i beni ambientali, gli interventi per la protezione della natura, riserve e parchi, le comunicazioni e le opere pubbliche,

¹³ Nel senso tradizionale in cui la nozione veniva impiegata dal legislatore italiano nella l. 29 giugno 1939, n. 1497, e già prima nella l. 11 giugno 1922, n. 788, che ha di mira «unicamente i valori paesistici sotto il profilo dei quadri naturali che essi realizzano».

¹⁴ In questo senso, «paesaggio, in un ambiente naturale modificato dall'uomo, è l'espressione di una dinamica di forze naturali ma soprattutto di forze dell'uomo e quindi di forze sociali condizionate dall'ambiente geografico e dal clima che non accettano supinamente le costrizioni e operano contro di esse, o sono addirittura particolarmente stimolate da esse. Il paesaggio è fatto fisico, oggettivo, ma, al tempo stesso, infatti, un processo creativo continuo, incapace di essere configurato come realtà o dato immobile; è il modo di essere del territorio nella sua percezione visibile. Il paesaggio, insomma, viene a coincidere con la forma e l'immagine dell'ambiente, come ambiente visibile, ma inscindibile dal non visibile, come un conseguente riferimento di senso o di valori a quel complesso di cose»: A. PREDIERI, *op. cit.*, p. 506.

¹⁵ «Alla diversità di configurazioni corrisponde spesso una pluralità di tutele, connesse ad interessi diversi e meritevoli, spesso, di strumentazioni organizzatorie e procedurali differenziate. Esse, tendenzialmente, dovrebbero essere poi collegate e integrate fra di loro in una visione e azione sistemica e interdisciplinare»: A. PREDIERI, *op. cit.*, p. 509.



regionali, l'edilizia residenziale pubblica, la navigazione, la caccia, la pesca, la tutela dagli inquinamenti¹⁶.

Le interazioni esistenti tra i vari settori di intervento sono continue; ciò dovrebbe comportare «una riorganizzazione degli ordinamenti di convivenza, degli apparati istituzionali e del loro modo di agire. E, come minimo passo, dovrebbero attivare almeno strutture e procedimenti che consentano di comprendere le connessioni, di arrivare ad una valutazione delle interazioni e ad una ponderazione dei diversi interessi implicati: in parte privati, in parte pubblici, ma che sono comunque —e non solo i primi— conflittuali fra di loro e da prescegliere mediante quella complessa attività decisionale tra interessi contrapposti¹⁷ che è esigenza caratteristica degli apparati dei nostri tempi»¹⁸.

1.3. IL PRINCIPIO DI UNITARIETÀ DELL'AMBIENTE

Taluni autori, diversamente dalle impostazioni finora esaminate, hanno cercato di enucleare una nozione giuridica unitaria di ambiente, in uno sforzo che tende a superare le partizioni, o le prese d'atto dell'esistenza di intrinseci profili di irriducibilità, quali quelle di cui si è appena dato conto.

Postiglione¹⁹, al proposito, partendo proprio dalla riflessione di Giannini, ha ritenuto maturi i tempi per un ripensamento, capace di oltrepassare la triplice partizione sulla quale sopra ci si è già intrattenuti, anche alla luce dei nuovi spunti offerti dal diritto positivo, primo fra tutti l'emergere di una procedura nuova, quale la valutazione d'impatto ambientale. Essa infatti, pur non sconfessando il ruolo dell'urbanistica, sembra infatti di ridimensionarne il carattere di pretesa globalità, perlomeno in relazione all'ambiente²⁰, confermando l'autonoma emersione dell'interesse ambientale quale interesse pubblico fondamentale della comunità nazionale.

Accanto alla specificazione di tale profilo oggettivo, si assiste infatti al suo completamento attraverso l'individuazione della sua proiezione in senso soggettivo: il diritto all'ambiente, quale diritto fondamentale della persona e interesse generale della collettività, con il suo contenuto di informazione, partecipazione e azione.

Prendendo spunto dalla dichiarazione sul diritto all'ambiente sottoscritta all'Accademia dei Lincei in occasione della giornata mondiale dell'ambiente del

¹⁶ La tutela dagli inquinamenti costituirebbe, in quest'ottica, quasi momento unificante ed integrazione sistemica tra i due poli sopra delineati.

¹⁷ Interessi che, secondo l'autore, talvolta sono equirodinati e talvolta sono invece collocati su gradini diversi dalle stesse norme costituzionali.

¹⁸ A. PREDIERI, *op. cit.*, p. 511.

¹⁹ A. POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, p. 32.

²⁰ A. POSTIGLIONE, *op. ult. cit.*, p. 37.



1983²¹, Postiglione ha così ritenuto di poter inquadrare il diritto all'ambiente tra i diritti della personalità²².

In questa prospettiva, l'autore ha valorizzato il concetto di ambiente quale «bene giuridico», per il quale è utile il collegamento con l'antica concezione romanistica dell'aria e dell'acqua quali *res communes omnium*, e non già *res nullius*.

Postiglione, scrivendo prima dell'introduzione del vincolo «Galasso» e dell'entrata in vigore della l. 349/86, fonda i propri ragionamenti su di una impostazione che in effetti non coincide del tutto con le successive opzioni del legislatore, quali ad esempio la scelta²³ di attribuire l'azione per il risarcimento del danno ambientale alla magistratura ordinaria.

L'autore, guardando alla giurisprudenza della Corte dei Conti, approva infatti la impostazione fatta propria da costoro, condividendone la ricostruzione unitaria del concetto di ambiente e traendone spunto per sostenere il «ruolo giuridico attivo del singolo cittadino e di gruppi a difesa dell'ambiente»²⁴; il concetto di *standards* e la stessa nozione di «danno ambientale»²⁵ vengono essi pure ritenuti validi elementi per una impostazione risolutiva del problema.

La preoccupazione maggiore che anima l'autore, comunque, sta nell'assunto secondo cui, in assenza di una definizione univoca ed unitaria di ambiente, la relativa disciplina giuridica finisca per non acquisire piena autonomia, non ottenendo così un riconoscimento di dignità scientifica.

Accanto a tale elaborazione, va considerato il pensiero di Caravita²⁶, secondo cui «l'obiettivo di una soddisfacente definizione d'ambiente può essere raggiunto solo se i giuristi accettano —come in realtà hanno sempre fatto almeno nei settori

²¹ In A. POSTIGLIONE, *Il manuale dell'ambiente*, in *Nuova Italia Scientifica*, Milano, 1984. Tale relazione era accompagnata dalla proposta di integrazione dell'art.9 della Costituzione, mediante l'aggiunta della seguente formula: «La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto all'ambiente e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto, sia in ordine alla informazione, via alla partecipazione, sia alla azione. Il diritto all'ambiente è esercitato individualmente o collettivamente, nell'ambito delle leggi che lo regolano. Ogni cittadino ha il dovere di rispettare e conservare le risorse culturali e naturali del paese, in adempimento del principio di solidarietà sociale, e anche in considerazione del diritto all'ambiente delle generazioni future».

²² In un contesto in cui l'ambiente «è un valore, un bene, un attributo fondamentale di ogni persona umana: uno spazio dell'anima, un mondo di essere tipico, fisico e morale insieme»: A. POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, cit., p. 45.

²³ Art. 18, l. 8 luglio 1986, n. 349.

²⁴ A. POSTIGLIONE, *op. ult. cit.*, p. 50.

²⁵ Secondo Postiglione, il «danno ambientale» consiste in quel «pregiudizio (reversibile o irreversibile) arrecato alle persone, agli animali, alle piante, e alle altre risorse naturali (acqua, aria, suolo) e dalle cose, causato direttamente o indirettamente da qualsiasi attività volontaria o colposa, consistente in un'offesa del diritto all'ambiente, che ciascun cittadino vanta, individualmente o collettivamente, sia che si trovi a risiedere nel territorio in cui si svolge l'evento pregiudizievole, sia che appartenga comunque alla comunità nazionale. Il danno ambientale —prosegue l'autore— costituisce violazione in concreto degli *standards* di accettabilità stabiliti dal legislatore nei singoli settori che può sussistere sia che vi sia una modifica della situazione geologica (cosiddetto danno ecologico) sia che questa modifica manchi» *op. ult. cit.*, p. 51.

²⁶ B. CARAVITA, *Diritto pubblico dell'ambiente*, Bologna, 1990, p. 50.



dove più forti sono gli elementi tecnici— di far tesoro delle esperienze e delle nozioni delle altre scienze».

Utile, secondo quest' autore, è il riferimento alla ecologia²⁷, che permette di giungere ad una definizione di ambiente come «equilibrio ecologico, di volta in volta, della biosfera o dei singoli ecosistemi di riferimento»; «tutela dell'ambiente va parimenti intensa come tutela dell'equilibrio ecologico della biosfera, o degli ecosistemi considerati»²⁸.

Tale definizione consentirebbe di uscire *dall'impasse* per cui ragionare di ambiente significa, in ultima istanza, «ragionare di tutto»; una tale concezione «ecologica», però, conduce inevitabilmente —per ammissione dello stesso Caravita— ad una «rarefazione» della nozione, che ne rende difficoltoso l'utilizzo a fini giuridici²⁹.

Altre difficoltà sorgono poi dalla considerazione secondo cui la possibilità di forme diversificate, ma tutte parimenti possibili, di tutela dell'ecosistema finisce per implicare scelte che è in realtà «nemmeno la natura riesce a fare». Ciò comporta che «non è possibile apprestare una tutela di tipo soggettivo del diritto all'ambiente, inteso quale equilibrio ecologico»; le forme di tutela devono invece ricondursi a scelte di tipo collettivo, che peraltro devono tendere al superamento dell'ottica strettamente antropocentrica, con ripensamento della stessa concezione secondo cui le scelte di modifica migliorativa ambientale effettuate dall'uomo sono sempre quelle preferibili³⁰.

1.4. L'AMBIENTE COME DIRITTO SOGGETTIVO ASSOLUTO

Un filone della dottrina del tutto autonomo ha ritenuto di poter enucleare una nozione unitaria di ambiente, attribuendo al concetto valenza di diritto soggettivo e collocandolo nell'area dei diritti della personalità.

L'elaborazione (Patti, Giampietro F.) ha origine dalla presa d'atto dell'esistenza di un diritto dell'ambiente di vita salubre, che spetta ad ogni soggetto dell'ordinamento in forza dell'art. 32, comma 1, Cost.; in tal senso, il diritto ad un ambiente salubre non sarebbe altro che un particolare modo di atteggiarsi del diritto alla salute costituzionalmente garantito.

²⁷ Intensa quale «scienza che studia le condizioni di vita reali degli organismi sotto il profilo delle interrelazioni fra gli organismi e l'ambiente».

²⁸ B. CARAVITA, *op. ult. cit.*, p. 53.

²⁹ B. CARAVITA, *op. ult. cit.*, p. 55.

³⁰ B. CARAVITA, *op. cit.*, p. 58. Più recentemente, lo stesso Caravita ha sottolineato la natura dell'ambiente come «valore costituzionale»; ciò starebbe significare che «esso non solo può formare oggetto di un diritto (come è previsto nella Dichiarazione di Stoccolma o in alcune recenti Costituzioni, ad esempio quelle dei paesi d' Europa centro-orientale) o principio per dirigere l'interpretazione delle leggi o dei trattati, ma che esso costituisce, proprio in quanto valore, uno degli elementi fondamentali che caratterizzano una società in un dato periodo della storia e sul quale la stessa fonda la sua legittimazione»: B. CARAVITA, *La razionalizzazione della normativa ambientale in Italia*, in S. NESPOR (a cura di), *Rapporto mondiale sul diritto ambientale*, Milano, 1996, p. 207.



Tale tesi ha avuto un riconoscimento giurisprudenziale in una serie di sentenze della Cassazione³¹ in forza delle quali la Suprema Corte ha riconosciuto la sussistenza, in capo ai privati, di una posizione di diritto soggettivo, avente ad oggetto «la conservazione congiunta (e inseparabile) dei loro beni e dell'ambiente in cui sono inseriti in relazione alla tutela apprestata dall'art. 2043 c.c.», aggiungendo altresì che «il danno all'ambiente determina l'immediata menomazione del patrimonio del singolo»³².

In una simile impostazione, «il collegamento dell'art. 32 Cost. con l'art. 2 Cost. attribuisce al diritto alla salute un contenuto di socialità e di sicurezza, tale che esso si presenta non solo come mero diritto alla vita e all'incolumità fisica, ma come vero e proprio diritto all'ambiente salubre che neppure la pubblica amministrazione può sacrificare o comprimere, anche se agisca a tutela specifica della salute pubblica»; tale diritto, appartenente alla categoria dei diritti fondamentali, o inviolabili, della persona umana, trova tutela da parte dell'ordinamento con «la strumentazione di diritto soggettivo, anzi del diritto assoluto»³³.

Tale filone giurisprudenziale, accanto ad alcuni consensi, ha però ricevuto molteplici autorevoli critiche, in modo particolare incentrate sul fatto che una tale impostazione, riconoscendo la sussistenza di una situazione soggettiva «giustiziabile» avente per oggetto la conservazione del bene ambiente in capo ai soggetti dell'ordinamento legati a quel bene ambientale da una relazione di natura reale, e affermando, in pari tempo, che simili situazioni sono incomprimibili anche da parte dell'amministrazione che agisca per la miglior cura di interessi pubblici, avrebbe attratto nell'area di competenza del potere giudiziario un complesso di rapporti sinora affidati alla cura esclusiva dell'amministrazione, in quanto ritenuti di rilievo generale e pubblico e non, invece, riferibili ai singoli individui³⁴.

Secondo questa ricostruzione, l'esistenza di una situazione soggettiva sostanziale di diritto collocata all'interno della relazione uomo-ambiente finirebbe in sostanza per escludere che tale situazione sia posta nella disponibilità dell'amministrazione-autorità.

Autorevole dottrina³⁵ ha ravvisato così, proprio partendo dall'analisi di tale indirizzo della giurisprudenza, «la contraddittorietà del tentativo di ricostruire una nozione d'ambiente unitaria e giuridicamente rilevante e, così, d'identificare un «bene-ambiente» oggetto di tutela diretta da parte dell'ordinamento».

In modo particolare, tale contraddittorietà sarebbe frutto del tentativo di sovrapporre l'identità in senso naturalistico della cosa-elemento componente dell'ambiente con la pretesa di un'identità anche di tutela giuridica, che trasformi la

³¹ Cass., SSUU, 6 ottobre 1979, n. 5172, in *Foro It.*, 1979, I, 2302. altresì Cass., SSUU, 9 marzo 1979, n. 1463, in *Foro It.*, 1979, I, 939.

³² Cass., SSUU, n. 1463/1979, *cit.*

³³ Cass., SSUU, n. 5172 /1979, *cit.*

³⁴ D'AMELIO, *Ambiente (tutela dell')*, *diritto amministrativo*, in *Enc. giur. Treccani, ad vocem*, p. 3.

³⁵ D'AMELIO, *op. ult. cit.*, p. 5.



«cosa» in un «bene», trascurando di considerare come in effetti una medesima cosa può costituire il sostrato naturalistico di più beni di rilievo ambientale e ragione delle tutele che l'ordinamento offre ai diversi interessi coinvolti³⁶.

1.5. LA PLURALITÀ DI TUTELE DELL'AMBIENTE

Altri autori, in una prospettiva ancora diversa rispetto a quelle sopra esaminate sono giunti alla conclusione che —non esistendo un «bene-ambiente» tutelabile nella sua globalità, esista invece una pluralità di tutele, che sono più numerose ancora rispetto ai tre filoni individuati da Giannini, venendo in proposito in luce anche le norme che disciplinano l'agricoltura, la forestazione, le bonifiche, ricerca mineraria, la caccia, la pesca, l'uso dell'energia nucleare ed altre ancora.

Momenti unificanti si rinverrebbero, ma sotto il profilo organizzativo, intorno alle aree delineate dagli artt. 9 e 32 Cost., in relazione alla protezione degli insediamenti umani e della qualità della vita, che formano due aree di funzioni omogenee, quali quelle della gestione sanitaria e della gestione territoriale urbanistica.

Ancora, un ulteriore tentativo di composizione, che questa volta si snoda intorno alla rifondazione della disciplina legislativa dell'ambiente, è stato compiuto da chi si fa propugnatore dell'introduzione di una vera e propria legge-quadro (legge di principi) in materia di ambiente³⁷, la quale prefiguri l'adozione di regole stabili ed omogenee, coerenti con i principi fondamentali di protezione dell'ambiente, in contrapposizione al fenomeno dell'«inquinamento legislativo».

In questa direzione, la riorganizzazione dei pubblici poteri per la tutela dell'ambiente dovrebbe permettere il raggiungimento dell'obiettivo di integrazione dell'interesse ambientale con tutti gli altri interessi pubblici, bilanciandolo con quello dello sviluppo economico ed ottenendo così quella razionalizzazione che assicuri la composizione in unità dei diversi interessi esistenti, tanto territoriali, che paesistici che ambientali³⁸.

La stessa legge di principi dovrebbe poi prevedere l'unificazione di tutti i procedimenti attinenti alla realizzazione di un'opera o impianto in un solo procedimento autorizzatorio, nel quale confluiscono e vengono considerati sincronicamente tutti gli interessi pubblici —territoriali, ambientali, sanitari, di sicurezza— che attengono all'opera o impianto in progetto, con conseguente rilascio di un'unica autorizzazione, espressa e preventiva, con prescrizioni soggette a revisione periodica³⁹.

³⁶ L. DE PAULI, *op. cit.*, p. 52.

³⁷ S. AMOROSINO, *Beni ambientali culturali e territoriali*, Padova, 1995, p. 101.

³⁸ Strumento di composizione dovrebbe essere, in quest'ottica, un unico piano elaborato a livello regionale e provinciale, a valenza insieme territoriale, paesistica ed ambientale, costituente strumento di integrazione della tutela dei tre tipi di interessi pubblici complementari, sopra ordinato a tutti piani e programmi settoriali, con l'obbligo di immediato adeguamento ad essi. Così S. AMOROSINO, *op. ult. cit.*, p. 109 e ss.

³⁹ S. AMOROSINO, *op. cit.*, p. 109 e ss.



1.6. PROSPETTIVE ATTUALI

Recenti contributi dottrinali⁴⁰ hanno ribadito la sostanziale irriducibilità della nozione di ambiente ad un concetto giuridico dotato di una qualche utile valenza, che muova al di là di concettualizzazioni ampiamente generiche, oppure di (semplici) elencazioni di oggetti di tutela.

«L'unica cosa che si può rilevare —è stato osservato⁴¹— è che, nel campionario delle definizioni, ricorre talvolta una nozione naturalistica dell'ambiente, che viene così ad identificarsi con le risorse naturali, nelle sue componenti biotiche (flora e fauna), abiotiche (aria, acqua, suolo) e nella sua espressione paesaggistica (parchi, riserve, bellezze naturali), talaltra una visione antropocentrica, nel senso che l'ambiente viene inteso come quell'insieme di elementi che nella complessità dei loro rapporti costituiscono la cornice delle condizioni di vita dell'uomo e ne determinano così i dati qualificanti».

La conclusione parrebbe piuttosto nel senso che nel linguaggio normativo l'ambiente, per quanto di continuo evocato, non sia definito né definibile, né ne siano precisate le condizioni d'uso, né sia riconducibile in enunciati prescrittivi, in quanto, allorquando la legislazione, la dottrina e la giurisprudenza parlano di ambiente, usano un *medium* linguistico attraverso il quale viene fatto un rinvio allusivo ai singoli beni che a tale nozione si riconducono, e che godono di una specifica tutela contro ogni sorta di attuale o potenziale elemento di alterazioni di tali beni o del loro equilibrio.

Sarebbe, in altre parole, sempre valida l'impostazione secondo cui l'ambiente⁴² non consiste in una materia a se stante, e neppure in un concetto giuridico o economico o sociologico, ma solo in una sintesi verbale, da collegarsi di volta in volta con altre materie, con la differenza che, rispetto al passato, tali gruppi di istituti sarebbero più numerosi, anche ad esito delle scoperte scientifiche e della evoluzione tecnologica in atto.

⁴⁰ G. MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in AA.VV., *Studi in onore di A. Predieri*, cit., II, p. 1121 e ss. L'autore ritiene vani i richiami alle dichiarazioni di organismi internazionali, quali la «Dichiarazione della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente», proclamata a Stoccolma il 16 giugno 1972 (c.d. «Dichiarazione di Stoccolma»), o la «Carta mondiale della natura» adottata dall'assemblea Generale dell'Onu il 28 ottobre 1982, e parimenti inutili i rinvii alle definizioni elaborate dalle scienze ecologiche, oppure contenute in atti comunitari. Destinati ad esiti incerti sarebbero inoltre gli stessi riferimenti alle leggi di carattere generale, o i tentativi di sintesi che in qualche modo prendessero le mosse dalla «variegata e stratificata normativa in materia ambientale».

⁴¹ G. MORBIDELLI, *op. ult. cit.*, p. 1122.

⁴² Altri ha recentemente parlato di una «formula sintetica per indicare un fascio di situazioni soggettive diversamente tutelate e diversamente tutelabili»: CHITI, *Ambiente e Costituzione europea: alcuni nodi problematici*, in S. GRASSI, M. CECCHETTI e ANDROINO (a cura di), *Ambiente e Diritto*, 1999, p. 346.



2. LA NOZIONE DI AMBIENTE NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE PRECEDENTE LA RIFORMA DEL TITOLO V

Per parte sua, la giurisprudenza della Corte Costituzionale ben spesso si è soffermata sui concetti di «ambiente» e di «paesaggio», specie nei giudizi per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni, in un percorso che si è snodato in particolare tanto nell'analisi del rapporto intercorrente tra l'urbanistica e la tutela del paesaggio che nell'approfondimento delle tematiche relative alla protezione della natura e dei parchi, giungendo all'individuazione di una nozione di ambiente quale bene giuridico unitario, protetto in quanto elemento determinato dalla qualità della vita⁴³.

Il problema di fondo era rappresentato dalla assenza di espliciti e precisi riferimenti all'ambiente nella Costituzione⁴⁴; la Corte ha dovuto pertanto operare in via di interpretazione, partendo dai riferimenti forniti dagli artt. 9, 32, 41 e 44 della Costituzione, la ricerca della nozione di ambiente⁴⁵.

2.1. LA CONCEZIONE ESTETICA DI AMBIENTE

La sentenza 19 dicembre 1959, n. 65⁴⁶, è in proposito, emblematica; la Corte ritiene che la tutela del paesaggio debba «comprendersi nella più ampia protezione delle bellezze naturali», mostrando così di aderire a quella concezione meramente estetica del paesaggio che ancora a lungo dominerà la materia⁴⁷.

L'ambiente comincia a ricorrere nelle argomentazioni della Corte Costituzionale soltanto a partire dagli anni Settanta, in perfetta sintonia con quanto andava emergendo in quel periodo nell'ambito dell'ordinamento internazionale e dell'ordinamento comunitario.

⁴³ D. BORGONOVO RE, *Corte Costituzionale e ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 1989, p. 462.

⁴⁴ B. CARAVITA, *Costituzione, principi costituzionali e tecniche di normazione per la tutela dell'ambiente*, in S. GRASSI, M. CECCHETTI e ANDROINO (a cura di), *Ambiente e Diritto*, cit., I, p. 175.

⁴⁵ L. DE PAULI, *op. cit.*, p. 56.

⁴⁶ Corte cost., sent. 19 dicembre 1959, n. 65, in www.cortecostituzionale.it.

⁴⁷ La prima legge che inizia a parlare di «bellezza naturali» (con espressione più moderna «paesaggio» o anche «beni ambientali») è la legge n.1497/1939. Il tipo di tutela offerto da questa legge era limitato a considerare il *paesaggio naturale*, e il *paesaggio opera dell'uomo* secondo una visione puramente estetizzante del «paesaggio» e del «bene culturale». Per quanto riguarda il «paesaggio», va detto che la relativa tutela si è andata via via arricchendo negli anni, con i temi dell'equilibrio ecologico e della conservazione della natura indipendentemente dal valore estetico culturale del medesimo. Questa nuova visione della tutela paesaggistica ha trovato dapprima un significativo riconoscimento nella legge n. 431/1985 (c.d. legge Galasso) che ha sottoposto alla tutela paesistica-ambientale intere categorie di beni (fiumi, laghi, vulcani, ecc.), indipendentemente dalla loro bellezza. Recentemente tutta la normativa (legislativa e regolamentare) sui beni culturali e ambientali è stata opportunamente concentrata: dapprima nel Testo unico sui beni culturali e ambientali (d.lgs. n. 490/1999), successivamente nel Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42). In F. SALVIA, *Manuale di diritto urbanistico*, Padova, p. 231 e ss.



Fino agli inizi degli anni Settanta non si riscontra nella giurisprudenza costituzionale alcun riferimento che lasci trasparire l'emersione dell'interesse alla tutela dell'ambiente in quanto tale⁴⁸.

Per trovare il primo riferimento esplicito della Corte al termine «ambiente» occorre attendere la sentenza 29 aprile 1971, n.79⁴⁹, dove si afferma che la legge istitutiva del Parco nazionale dello Stelvio (legge 24 aprile 1935, n.740) «vuole conservare alla collettività l'ambiente naturale che si è costituito spontaneamente o mediante l'opera dell'uomo in una determinata porzione del territorio statale; vuole proteggere le formazioni geologiche che vi esistono e impedire che abbiano e turbarsi le loro spontanee manifestazioni; vuole dare tutela agli adunamenti di fauna e di flora di particolare rilevanza, alla peculiare bellezza che caratterizza il paesaggio. Questo ambiente —prosegue la Corte— racchiude beni che assumono un valore scientifico ed un interesse storico od etnografico, oltre che turistico; ed è chiaro che la conservazione dei medesimi è di interesse fondamentale per il complesso sociale al quale appartengono»⁵⁰.

Il termine «ambiente» viene espressamente utilizzato, ma il significato e la portata di tale espressione risultano ancora molto incerti e approssimativi. Con «ambiente» la Corte sembra voler intendere lo spazio che circonda qualcosa e comunque una porzione determinata di territorio; la protezione delle formazioni geologiche, degli adunamenti di fauna e di flora e del paesaggio si pongono come fini concorrenti, ma distinti rispetto alla protezione dell'ambiente naturale; l'interesse fondamentale alla conservazione di simili beni viene riconosciuto, ma soltanto per il loro valore scientifico ed il loro interesse storico, etnografico e turistico.

Già nelle sentenze n. 141 e 142 del 1972⁵¹, la Corte aveva parlato di «funzioni di tutela generica dell'ambiente», a proposito della conservazione e valorizzazione delle bellezze naturali previste dalla legge n. 1497 del 1939 (sentenza n. 141) e di «interventi di difesa dell'ambiente» e della sua integrità finalizzati alla sistemazione idrogeologica, alla conservazione del suolo, alla protezione della natura, nonché di una «politica nazionale ecologica» da garantire (sentenza n. 142). Ma questi riferimenti (ribaditi anche dalla successiva sentenza n. 257/74) risultano troppo generici e privi di qualità definitoria degli interessi coinvolti o, comunque, riferiti ad esigenze di natura settoriale (come ad esempio le bellezze naturali).

⁴⁸ Dai riferimenti rinvenibili dagli Atti dell'Assemblea costituente emerge con chiarezza la circostanza in base alla quale non vi era all'epoca un'esatta percezione di una dimensione unitaria dell'ambiente e della sua tutela giuridica. Piuttosto i riferimenti ripetuti nel corso dei lavori preparatori insistono sui concetti di «bellezza naturale» e «paesaggio». La preoccupazione dei costituenti sembrava per lo più dirigersi verso una tutela dei singoli beni ambientali, dotati di particolare valore estetico, e come tali elevati al rango ed alla categoria delle «bellezze naturali».

⁴⁹ Corte cost., sent. 29 aprile 1971, n. 79, in www.cortecostituzionale.it.

⁵⁰ M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000, p. 11.

⁵¹ Corte cost. sentt. nn. 141 e 142 del 1972, in www.cortecostituzionale.it.



I riferimenti alla tutela ambientale, sia pure ancora individuata secondo una visione distinta per settori e senza un particolare approfondimento, sono più frequenti e più articolati a partire dalle pronunce della prima metà degli anni Ottanta.

Ciò che si può notare, comunque, è un progressivo ampliamento dei richiami alla tutela dell'ambiente, quasi si trattasse della manifestazione embrionale e graduale di una prima «coscienza ambientale» della Corte. In quest'ottica, ripresa in successive decisioni⁵², vengono tenute ben distinte le discipline relative all'assetto ed all'incremento dei centri abitati da quelle afferenti la tutela del paesaggio e la protezione ambientale⁵³. La dottrina individua proprio nella sentenza n. 239/1982 una prima definizione di «protezione dell'ambiente» in senso ampio che sia stata fornita dalla Corte Costituzionale: «per protezione ambientale» è da intendere per la Corte non solo l'attività legata all'assetto urbanistico del territorio, ma anche «la tutela del paesaggio, la tutela della salute nonché la difesa del suolo, dell'aria e dell'acqua dall'inquinamento».

Da notare che la Corte, in un passo successivo della motivazione, chiarisce che la nozione di tutela del paesaggio accolta nella Costituzione concerne «la protezione di un valore estetico-culturale relativo alle bellezze paesistiche». Da queste affermazioni risulta evidente come il giudice costituzionale, malgrado il tentativo di specificare per la prima volta i contenuti della tutela dell'ambiente, resti sostanzialmente lontano da una concezione unitaria di tale tutela, tanto in ordine ai settori di intervento, quanto in ordine alle finalità. La tutela dell'ambiente viene concepita ancora come un contenitore puramente nominalistico di interessi diversi, ciascuno

⁵² Corte cost., 29 dicembre 1982, n. 239, la quale rileva che «secondo qualche opinione dottrinale, la tutela del paesaggio apparterebbe alla competenza statale e regionale secondo la consueta ripartizione: allo Stato i principi e l'indirizzo, alla Regione la legislazione di dettaglio e l'attività amministrativa. Ma tale tesi —in base alla quale nella presente causa diverrebbe intuitivamente irrilevante la suindicata distinzione perché la normativa *de qua*, avendo i caratteri di una legislazione di dettaglio, rientrerebbe pur sempre nella potestà regionale— non può essere condivisa. Vi si oppone la disposizione del comma 2 dell'art. 9 Cost., secondo cui la tutela del paesaggio è compito della Repubblica e quindi in prima linea dello Stato, disposizione correttamente intesa ed applicata dal ricordato DPR n. 616 del 1977, il quale all'art. 82 ha *delegato* (in base all'art. 118, comma 2, Cost.) e non *trasferito* alle Regioni (come, invece, ha fatto per le materie previste dall'art. 117 Cost. stessa) le funzioni amministrative in materia. Né in senso contrario potrebbe invocarsi il disposto del ricordato art. 80, DPR n. 616/1977, il quale completa la definizione dell'urbanistica, aggiungendo la previsione della «protezione dell'ambiente». La Corte cost., nella sentenza 21 dicembre 1985, n. 359 ripropone l'assunto, sia pur da un punto di vista in parte diverso: «si vuol dire che il territorio può ben essere da un lato punto di riferimento della pianificazione territoriale intesa come ordine complessivo, ai fini della reciproca compatibilità, degli usi e delle trasformazioni del suolo nella dimensione spaziale considerata e nei tempi ordinatori previsti: visuale, questa, che viene in considerazione nell'art. 82 dello stesso decreto, che dispone la sola delega alla Regione delle relative attribuzioni. E dall'altro lato essere punto di riferimento di una regolazione degli interventi orientata all'attuazione del valore estetico-culturale secondo scansioni diverse, perché legate a scelte di civiltà di più ampio respiro: visuale, questa, che viene in considerazione nell'art. 82 dello stesso decreto, che dispone la sola delega alla Regione delle relative attribuzioni».

⁵³ N. GRECO, *La Costituzione dell'ambiente*, Bologna, 1996, I, p. 393.



con una propria autonoma configurazione e del tutto privi di un denominatore comune⁵⁴.

2.2. IL CONCETTO DI AMBIENTE VERSO UNA RICOSTRUZIONE UNITARIA

Nella sentenza n. 210/1987⁵⁵ il giudice delle leggi riconosce «lo sforzo in atto di dare un riconoscimento specifico alla salvaguardia dell'ambiente come diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività e di creare istituti giuridici per la sua protezione». Si individua così «una concezione unitaria del bene ambientale comprensiva di tutte le risorse ambientali e culturali» e si sottolinea come, conformandosi alle prescrizioni dell'ordinamento comunitario, «le norme di previsione abbisognano di una sempre più moderna interpretazione». La Corte ribadisce in questo caso che l'ambiente è un valore previsto e garantito dalla Carta Costituzionale⁵⁶.

Si rileva infatti come la «natura degli interessi da curare e salvaguardare, il loro livello, afferente all'ambito nazionale, le sostanziali finalità che sono quelle della protezione di valori costituzionalmente primari (artt. 9 e 32 Cost.) giustificano ampiamente lo spessore dei poteri attribuiti allo Stato», facendo esplicito riferimento a «valori costituzionali quali l'ambiente e la salute che rientrano nella competenza dello Stato».

Tuttavia a questa enunciazione non segue una soddisfacente spiegazione del concetto, che vada al di là di una mera elencazione delle componenti del «bene ambientale», che «comprende la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acqua, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale e in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni»⁵⁷.

L'indirizzo giurisprudenziale prosegue in sentenze successive⁵⁸, ove si ribadisce la enunciazione dell'ambiente come «bene primario e valore assoluto costituzionalmente garantito alla collettività», rilevando che esso «è protetto come elemento determinativo della qualità della vita. La sua protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o esteticizzanti, ma esprime l'esigenza di un *habitat* naturale nel quale l'uomo vive e agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini, secondo

⁵⁴ In M. CECCHETTI, *op. cit.*, p. 14.

⁵⁵ Corte cost., sent. n. 210/1987, in www.cortecostituzionale.it.

⁵⁶ A. CROSSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA e N. OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, Bari, 2002, p. 57.

⁵⁷ «Trattasi di valori —prosegue la Corte nella stessa sentenza— che in sostanza la Costituzione prevede e garantisce (artt. 9 e 32 Cost.) Alla stregua dei quali, le norme di previsione abbisognano di una sempre più moderna interpretazione».

⁵⁸ In modo particolare, Corte cost., 30 dicembre 1987, n. 641; 28 luglio 1988, n. 921; 6 febbraio 1991, n. 53; 9 dicembre 1991, n. 437, in www.cortecostituzionale.it.



valori largamente sentiti; è imposta anzitutto da precetti costituzionali (artt. 9 e 32 Cost.), per cui esso assurge a valore primario e assoluto»⁵⁹.

Questa pronuncia evidenzia che la qualificazione dell'ambiente come «valore» risulta ancora, per la verità, alquanto ambigua ed indefinita nelle sue più importanti implicazioni. Non sembra del tutto chiaro, infatti, se la Corte utilizzi il termine «valore» nel senso tecnico di «valore costituzionale», con le conseguenze giuridiche che da tale concetto dovrebbero discendere; in questo senso può essere significativo un passo successivo della motivazione in cui viene utilizzata l'espressione «bene di valore assoluto primario», che farebbe pensare ancora all'ambiente non come ad un «valore» in sé, bensì come ad un bene giuridico cui viene riconosciuto un certo valore.

La giurisprudenza successiva, con l'eccezione del carattere dell'assolutezza, conferma sostanzialmente l'orientamento fin qui delineato e ne precisa i contorni chiarendo, in numerose occasioni ed in modo esplicito, le matrici dell'autonoma rilevanza costituzionale dell'ambiente⁶⁰.

Tale enunciazione trova comunque un qualche temperamento, laddove la Corte rileva la necessità di un «bilanciamento dei numerosi e contrastanti interessi in gioco»⁶¹, come conseguente ridimensionamento di un'affermazione (l'ambiente come «valore primario») tanto forte, quanto però inconfutabile.

⁵⁹ Corte cost., 30 dicembre 1987, n. 641 cit. Nella medesima sentenza, la Corte rileva come «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. L'ambiente è stato considerato come un bene immateriale unitario sebbene a varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela; ma tutte, nell'insieme, sono riconducibili ad unità». Ponendosi nel solco tracciato da queste disposizioni, tra le molte decisioni della Corte costituzionale che hanno individuato i termini del riconoscimento costituzionale dell'ambiente può segnalarsi la sentenza n. 641 del 1987, la quale, nell'enucleare i parametri costituzionali di riferimento, ha delineato anche la concezione dell'ambiente —che sarà poi costantemente confermata— come «bene unitario» e come «valore primario assoluto»: il fatto che l'ambiente possa essere fruibile in varie forme e differenti modi non fa venir meno e non intacca la sua natura e la sua sostanza di bene unitario che l'ordinamento prende in considerazione; l'ambiente protetto come elemento determinativo della qualità della vita; la sua protezione non persegue astratte finalità naturalistiche estetizzanti, ma esprime l'esigenza di un habitat naturale nel quale l'uomo vive ed agisce è che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini, secondo valori largamente sentiti. La sua protezione è imposta anzitutto da precetti costituzionali (articoli 9 e 32 Cost.), per cui l'ambiente assurge a valore primario d'assoluto: si tende cioè —per riprendere le affermazioni della quasi coeva sentenza n. 210 del 1987— ad «una concezione unitaria del bene ambientale comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali», alla luce della quale l'ambiente «comprende la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acqua, suolo il territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale ed in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni».

⁶⁰ M. CECCHETTI, *op. cit.*, p. 19.

⁶¹ Corte cost., 6 febbraio 1991, n. 53, cit. La Corte in tale pronuncia sembra riallacciarsi alla sentenza 3 marzo 1986, n. 39 in ordine alla natura della «tutela dell'integrità del paesaggio-ambiente»: tale tutela era stata già allora ritenuta «suscettibile di estimazione comparativa nell'ordinamento giuridico» in considerazione dell'esistenza di «altri valori costituzionali che ben possono legittimare il bilanciamento delle tutele (rimesso ovviamente alla discrezionalità del legislatore ordinario)».



In dottrina si è rilevato come la sentenza n. 53/1991 abbia sviluppato un approccio complesso, in precedenza solo accennato, alle tematiche correlate all'interesse ambientale, con conseguente mutamento di valutazione circa la valenza da assegnarsi all'ambiente, dapprima ritenuto «valore primario» addirittura «insuscettibile di essere subordinato a qualsiasi altro» ed in un secondo momento, viceversa, «suscettibile di estimazione comparative nell'ordinamento giuridico» in considerazione dell'esistenza di «altri valori costituzionali che ben possono legittimare il bilanciamento delle tutele (rimesso ovviamente alla discrezionalità del legislatore ordinario)».

Va peraltro segnalato come la stessa Corte⁶² ha rilevato che «la protezione dell'ambiente, che pure attraversa una molteplicità di settori in ordine ai quali si mantengono competenze diverse, statali e regionali, ha assunto una propria autonoma consistenza, che, in ragione degli specifici ed unitari obiettivi perseguiti, non si esaurisce né rimane assorbita nelle competenze di settore».

La stessa Corte costituzionale⁶³ —questa volta pronunciandosi in sede di impugnativa da parte dello Stato di una legge regionale contenente disposizioni più restrittive di quelle operanti a livello nazionale— si è poi espressa nel senso di ritenere non invasiva di competenza statale una disciplina che collochi la considerazione di profili attinenti alla tutela della salute umana all'interno della pianificazione urbanistica, in relazione alle complessive competenze regionali.

Preme mettere in evidenza, come sia individuabile una linea direttrice tendenzialmente costante che attraversa trasversalmente le decisioni giurisprudenziali sopra richiamate, linea che sembra orientarsi inequivocabilmente verso una nozione di ambiente come complesso sistema di vita e sede relazionale fra gli esseri viventi (compreso l'uomo) e gli altri fattori naturali.

E' d'altronde significativo che tale linea interpretativa trovi puntuale e ripetuta conferma nelle sentenze della Corte costituzionale che più di recente si sono occupate della tematica ambientale, anche se con riferimento a fattispecie diverse, facendo emergere con chiarezza ulteriore «una concezione unitaria» del bene ambientale comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali⁶⁴. Esso comprende la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acqua, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale ed in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni. La protezione dell'ambiente «come elemento determinativo della qualità della vita» non è pertanto finalizzata al perseguimento di «astratte finalità naturalistiche o esteticizzanti, ma esprime l'esigenza di un habitat naturale nel quale l'uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini, secondo valori largamente sentiti, per cui esso assurge a valore primario ed assoluto».

⁶² Corte cost., sentenza 19 luglio 1994, n. 356, in *Riv. giur. amb.*, 1994, p. 874.

⁶³ Corte cost., sentenza 7 ottobre 1999, n. 382, in www.cortecostituzionale.it.

⁶⁴ L. MEZZETTI, *Manuale di diritto ambientale*, Padova, 2001, p. 99.



Come è evidente dalla rassegna sin qui svolta, la nozione di «ambiente» si è prestata ad interpretazioni giuridiche e ad elaborazioni di diversa portata e profondità.

Diverse sono state, in particolare, le categorie giuridiche che sono state prese in considerazione da dottrina e giurisprudenza in quel processo di approfondimento che ancora continua, a diversi livelli.

La giurisprudenza, come già rilevato, ha via via proposto le categorie del *diritto, del valore, e del bene pubblico*, sia pure pervenendo a soluzioni mai univoche e definitivamente appaganti.

La nozione di ambiente quale «diritto» si è così prestata a critiche provenienti da varie direzioni e diversamente argomentate. Né miglior sorte sembrerebbero avere quelle ricostruzioni che privilegiano la nozione di «bene ambientale», in quanto tale concetto implica —e presuppone— pur sempre una appartenenza, che assai spesso, in relazione a singoli beni che volta per volta vengono ricondotti all'ambiente, nemmeno è a tutti gli effetti pubblica: anche in questo caso, quindi, si tratterebbe di terminologia avente valenza meramente descrittiva, piuttosto che realmente unificante.

Altrove, soprattutto da parte della Corte costituzionale, ci si è voluti riferire alla nozione di «valore», che di per sé non identificherebbe però un istituto giuridico in senso proprio, riguardando piuttosto la sfera morale o politica; la Corte costituzionale in realtà neppure è riuscita a fornire una configurazione veramente unitaria del concetto, dando conto viceversa di una pluralità di valori che di volta in volta si sono fatti confluire nell'ambiente, ognuno dei quali è stato ritenuto meritevole di una protezione da parte dell'ordinamento, in qualche modo commisurata alla situazione regolare.

Il concetto di «valore» è stato ripreso da parte della dottrina rilevando come la primarietà che gli si vuol attribuire significhi, in estrema sintesi, strutturale non secondarietà, e quindi concretezza di quel valore nei procedimenti che lo coinvolgono.

La tutela dell'ambiente, quale obiettivo primario dello Stato, finisce allora per trovare la propria sede naturale proprio nel procedimento⁶⁵, assumendo connotati tipici e continuandosi ad evidenziare manifestazioni peculiari di particolare soggezione al pubblico potere, in (giustificata) controtendenza rispetto alla sempre più ampia partecipazione di singoli nella formazione degli atti della amministrazione.

⁶⁵ «Modello compositivo e primarietà del valore, in definitiva, divengono aspetti di una stessa realtà, che sul piano più specificamente procedimentale consentono di qualificare l'ambiente come *interesse ad acquisizione obbligata*». In questo senso la stessa Corte costituzionale, nelle sue decisioni in materia, sembra «muoversi nel senso di accogliere» una concezione dell'ambiente in senso «forte», come *minimum etichum* che costituisce il limite esterno dell'azione dei pubblici poteri, attributari della cura di altri interessi situati in una situazione di potenziale interferenza con quel valore».



2.3. GLI ARTICOLI 9 E 32 DELLA COSTITUZIONE

Come già affermato, fino alla riforma costituzionale approvata con la legge cost. n. 3 del 2001, la Costituzione italiana non conteneva, a differenza di altri testi costituzionali più recenti, alcuna formulazione relativa all'ambiente. La riforma appena ricordata ha inserito, tra le materie di competenza legislativa esclusiva statale, la «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali». Precedentemente un riconoscimento del «valore ambiente» veniva ricavato essenzialmente dall'art. 9, secondo comma, ai sensi del quale la Repubblica «tutela il paesaggio ed il patrimonio storico e artistico della nazione», nonché in via implicita, dalla portata generale della protezione dei diritti fondamentali di cui all'art. 2 e da quella del diritto alla salute e anche all'ambiente salubre di cui all'art. 32⁶⁶. Quest'ultimo tutela la salute come diritto soggettivo e interesse della collettività; il secondo prevede che la Repubblica tutela il paesaggio; il primo riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo nelle formazioni sociali dove si svolge la sua personalità.

Per quanto riguarda l'art. 32 Cost., la giurisprudenza costituzionale ed ordinaria ha riconosciuto l'esistenza di una situazione giuridica soggettiva, azionabile direttamente di fronte a comportamenti lesivi, il cui contenuto è dato dalla (tutela della) salute individuale: «il bene (afferente alla salute) è tutelato dall'art. 32 Cost. Non solo come interesse della collettività, ma anche e soprattutto come diritto fondamentale dell'individuo, sicché si configura come diritto primario ed assoluto, pienamente operante anche nei rapporti tra privati. Esso è certamente da ricomprendere tra le situazioni soggettive direttamente tutelate dalla costituzione».

Importanti precisazioni sulla natura e sul significato del diritto alla salute sono giunte dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. Secondo la Corte, pur se il diritto alla salute è riconosciuto e garantito dall'articolo 32 della Costituzione come diritto primario fondamentale che impone piena ed esaustiva tutela, la tutela si articola in situazioni giuridiche soggettive diverse in dipendenza della natura del tipo di protezione che l'ordinamento costituzionale assicura al bene dell'integrità e dell'equilibrio fisici e psichici della persona umana in relazione ai rapporti giuridici cui in concreto inerisce. In ragione di ciò, considerato sotto il profilo della difesa dell'integrità fisiopsichica della persona umana di fronte alle aggressioni o alle condotte comunque lesive dei terzi, il diritto alla salute è un diritto *erga omnes*, immediatamente garantito dalla Costituzione e, come tale, direttamente tutelabile e azionabile dai soggetti legittimati nei confronti degli autori dei comportamenti leciti.

Dall'altro lato, facendo leva sul combinato degli artt. 2 e 9 Cost., si è ricostruita, non una situazione soggettivamente tutelata, ma una tutela di tipo oggettivo relativa al paesaggio. Per paesaggio si è inteso —secondo la tesi più restrittiva— espressione di valori estetico-culturali relativi alle bellezze naturali e paesistiche; secondo una concezione più ampia, la tutela della «forma del paese», dell'ambiente inteso in senso urbanistico e territoriale.

⁶⁶ M. CECCHETTI, *op. cit.*, p. 6.



In verità, l'art. 9 Cost., nella parte in cui recita: «La Repubblica tutela il paesaggio», offre copertura costituzionale a tutto ciò che, appunto, attiene alla «forma del paese». All'interno di questa tutela si incontrano, definendo e ridefinendo di volta in volta i reciproci confini, le diverse discipline che all'assetto della «forma del paese» fanno riferimento: la disciplina ambientale, la disciplina paesistica, la disciplina dei beni culturali, la disciplina urbanistica.

Va rilevato che l'art. 9 è stato preso in considerazione anche con riferimento all'art. 32 Cost., nel quale viene indicata la tutela della salute come diritto dell'individuo e interesse della collettività. Ciò in quanto l'ambito della tutela garantita da tale ultima disposizione è stato progressivamente esteso dalla dottrina e dalla giurisprudenza fino a comprendere anche il diritto alla salubrità ambientale⁶⁷.

La ragione del collegamento delle disposizioni è facilmente comprensibile, tenendo conto dello stretto legame intercorrente tra la persona e l'ambiente in cui l'uomo vive, con la conseguenza che ogni attentato all'integrità e alla salubrità dell'ambiente, incide inevitabilmente anche sugli aspetti relativi alla salute umana.

3. LA REVISIONE DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE E LA SUCCESSIVA GIURISPRUDENZA

A seguito della riforma del Titolo v della Parte seconda della Costituzione, le tematiche connesse alla tutela dell'ambiente hanno trovato ampio spazio nell'articolato costituzionale, con ciò superando le ellissi che caratterizzavano il testo della carta fondamentale nella relazione precedente. Con la legge costituzionale n. 3 del 2001 sono stati inseriti tre richiami espliciti, ovviamente sempre in correlazione al riparto competenziale tra lo Stato e le Regioni, oggetto precipuo dell'intervento riformatore⁶⁸.

Fulcro del nuovo assetto sono due previsioni contenute nell'art. 117. Con la prima, quella del secondo comma, lettera s), si stabilisce che lo Stato ha legislazione esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema»; con la seconda, invece, al terzo comma si colloca tra gli ambiti di competenza concorrente tra Stato e Regioni la «valorizzazione dei beni ambientali».

La ripartizione delle competenze così delineata può essere diversamente calibrata, ai termini dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, in relazione alla possibilità per le Regioni di ottenere, con legge dello Stato (approvata, «su iniziativa della Regione interessata», «dalle camere a maggioranza assoluta dei componenti,

⁶⁷ L. RAMACCI, *Diritto penale dell'ambiente*, Padova, 2009, p. 13.

⁶⁸ A. FERRARA, *La «materia ambiente» nel testo di riforma del Titolo v*, in www.federalismi.it, 30/05/2001; M. CECCHETTI, *Riforma del Titolo della Costituzione e sistema delle fonti: problemi e prospettiva nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema»*, in www.federalismi.it, 30/05/2001; F. DE LEONARDIS, *L'ambiente tra i principi fondamentali della Costituzione*, in www.federalismi.it, n. 3, anno 2004; L. CARBONE, *Ambiente, paesaggio e beni culturali e ambientali*, in www.federalismi.it, n. 10, anno 2004.



sulla base di intesa fra lo Stato e la regione interessata»), «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» concernenti tanto (tutte) le materie di competenza concorrente quanto (tra le altre) le materie di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s).

La configurazione che la «materia ambiente» ha assunto alla luce della giurisprudenza costituzionale anteriore alla Riforma del Titolo v della Parte seconda della Costituzione ha avuto un chiaro riflesso sul processo ermeneutico dell'art. 117, secondo comma, lettera s), che è stato svolto dopo il 2001.

Se ne ha una dimostrazione già nella prima decisione nella quale la «tutela dell'ambiente» è stata evocata come materia di competenza esclusiva statale. Nella sentenza n. 407 del 2002, si è sottolineato, in via preliminare, che «non tutti gli ambiti materiali specificati nel secondo comma dell'art. 117 possono, in quanto tali, configurarsi come “materie” in senso stretto, poiché, in alcuni casi si tratta più esattamente di competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie». Sulla scorta di ciò, «l'evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che possa identificarsi “una materia” in senso tecnico, qualificabile come “tutela dell'ambiente” dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze»⁶⁹.

3.1. L'AMBIENTE COME «VALORE TRASVERSALE»

Rifacendosi esplicitamente alla giurisprudenza della Corte antecedente alla nuova formulazione del Titolo v della Parte seconda della Costituzione, la Corte ha dedotto «una configurazione dell'ambiente come «valore» costituzionalmente protetto⁷⁰, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia «trasversale»⁷¹, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale». Del resto, «i lavori preparatori relativi alla lettera s) nel nuovo art. 117 della Costituzione inducono a considerare che l'intento del legislatore sia stato quello di riservare comunque allo Stato il potere di fissare *standards* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali».

⁶⁹ B. CARAVITA, *op. cit.*, p. 34.

⁷⁰ Corte cost., sent. 407/2002, reperibile in www.cortecostituzionale.it.

⁷¹ Configurare l'ambiente solo come materia significa negare l'intrinseco carattere «trasversale» e multidisciplinare della tutela ecologica; configurare l'ambiente come «valore», ossia come obiettivo, significa legittimare ogni intervento dello Stato nella disciplina di singole materie, anche affidate formalmente alle competenze regionali. Così M. CECCHETTI, *L'ambiente tra fonti statali e fonti regionali alla luce della riforma costituzionale del Titolo v*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, Torino, 2001.



L'esito ultimo dell'argomentazione è stato nel senso che, con l'inserimento della materia «tutela dell'ambiente» nel novero di quelle di competenza esclusiva dello Stato, «non si sia sostanzialmente intesa la preesistente pluralità di titoli di legittimazione per interventi regionali diretti a soddisfare contestualmente, nell'ambito delle proprie competenze, ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definito dallo Stato».

Questo primo intervento definitivo è stato ripreso e, per certi versi, completato dalla sentenza n. 536 del 2002. In effetti è previsto che l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione esprima una esigenza unitaria per ciò che concerne la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ponendo un limite agli interventi a livello regionale che possano pregiudicare gli equilibri ambientali. La Corte ha ribadito che la tutela dell'ambiente non può ritenersi propriamente una «materia», essendo invece un «valore» costituzionalmente protetto che non esclude la titolarità in capo alle Regioni di competenze legislative su materie (come, per esempio, il governo del territorio, la tutela della salute, etc.) per le quali quel valore costituzionale assume rilievo. E, in funzione di quel valore, lo Stato può dettare *standards* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale anche incidenti sulle competenze legislative regionali *ex art.* 117 della Costituzione.

Già prima della riforma del Titolo v della parte seconda della Costituzione, la protezione dell'ambiente aveva assunto una propria autonoma consistenza che, in ragione degli specifici ed unitari obiettivi perseguiti, non si esauriva né rimaneva assorbita nelle competenze di settore⁷² (sentenza n. 356 del 1994), configurandosi l'ambiente come bene unitario, che può risultare compromesso anche da interventi minori e che va pertanto salvaguardato nella sua interezza (sentenza n. 67 del 1992⁷³).

La natura di valore trasversale, idoneo ad incidere anche su materie di competenza di altri enti nella forma degli *standards* minimi di tutela, già ricavabile dagli artt. 9 e 32 della Costituzione, trova ora conferma nella previsione contenuta nella lettera s) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione che affida allo Stato il compito di garantire la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema⁷⁴.

⁷² Corte cost. sent. n. 356 del 1994, in www.cortecostituzionale.it.

⁷³ Corte cost. sent. n. 536 del 2002, in www.cortecostituzionale.it.

⁷⁴ Dentro questa cornice, la Corte ha poi proceduto a verificare se l'art. 117, secondo comma, della Costituzione, sia applicabile o meno alla Regione Sardegna, in quanto Regione a Statuto speciale, tenuto anche conto della clausola della immediata applicazione alle Regioni speciali delle parti della legge costituzionale n. 3 del 2001 che prevedano forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite. Sul punto —ha osservato la Corte— lo Statuto speciale della Regione Sardegna attribuisce la materia «caccia» alla competenza primaria della Regione, prevedendo limiti specifici, quali il rispetto dei «principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica», delle «norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica», nonché degli «obblighi internazionali» (art. 3, primo comma, dello statuto speciale). La previsione (di cui all'art.10 della legge costituzionale n. 3 del 2001) per la quale il nuovo regime stabilito dalla riforma si applica anche alle Regioni a statuto speciale o che sia più favorevole all'autonomia regionale non implica però che, ove una materia attribuita dallo statuto speciale alla potestà regionale interferisca in tutto o in parte con un ambito ora spettante in forza del secondo comma dell'art. 117 della costituzione alla potestà esclusiva statale, la Regione speciale



Le affermazioni contenute nelle sentenze nn. 407 e 536 del 2002 hanno improntato tutta la giurisprudenza successiva. Così, molte decisioni hanno operato un richiamo esplicito, se non addirittura una citazione testuale, delle due sentenze «capofila» o di una delle due; altre decisioni, invece, hanno confermato i concetti ivi espressi, sia pure utilizzando formulazioni parzialmente diverse: può in tal senso citarsi la sentenza n. 96 del 2003, nella quale si è ribadito che «nel valore costituzionale dell'ambiente sono raccolti ed intrecciati tra loro interessi molteplici che mettono a capo competenze differenziate, distribuite tra enti locali, Regioni e Stato, al quale spettano soltanto funzioni che richiedono una disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale».

Non si è trattato, tuttavia, soltanto di ripetizioni e di parafrasi di affermazioni già rese nel 2002. Alcune sentenze, infatti, mantenendosi nel solco tracciato dalle precedenti, hanno apportato ulteriori specificazioni. Tra queste può menzionarsi la sentenza n. 222 del 2003⁷⁵, poi ripresa, sul punto, dalla sentenza n. 214 del 2005⁷⁶, nella quale, ribadendo che la tutela dell'ambiente, di cui alla lettera s) dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione, si configura come una competenza statale sovente connessa e intrecciata inestricabilmente con altri interessi e competenze regionali concorrenti, si è avuto cura di precisare che, nell'ambito di dette competenze concorrenti, risultano legittimi gli interventi posti in essere dalla Regione, nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale in materia, ed altresì legittima risulta l'adozione di una disciplina maggiormente rigorosa rispetto ai limiti fissati dal legislatore statale.

Nel medesimo senso, la sentenza n. 108 del 2005⁷⁷ ha sottolineato che la tutela dell'ambiente si configura come una competenza statale non rigorosamente circoscritta e delimitata, ma connessa ed intrecciata con altri interessi e competenze regionali concorrenti, e che, nell'ambito di dette competenze concorrenti, risulta legittima l'adozione di una disciplina regionale maggiormente rigorosa rispetto ai limiti fissati dal legislatore statale: la competenza esclusiva dello Stato ai termini della lettera s) del secondo comma dell'art. 117 non è dunque incompatibile con interventi specifici del legislatore regionale che si attengano alle proprie competenze.

Giova, infine, segnalare la sentenza n. 62 del 2005⁷⁸, che ha operato un sintetico raffronto tra il nuovo ed il vecchio quadro costituzionale evidenziando come, per quanto riguarda la disciplina ambientale, le Regioni ordinarie non abbiano acquisito maggiori competenze, invocabili anche dalle Regioni speciali; si è, anzi, sottolineato che una competenza legislativa esclusiva in tema di tutela dell'ambiente

possa disciplinare la materia (o la parte di materia) riservata allo Stato senza dovere osservare i limiti statutari imposti alla competenza primaria delle Regioni, tra cui quelli derivanti dall'osservanza degli obblighi internazionali e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali.

⁷⁵ F. BENELLI, *L'ambiente tra «smaterializzazione» della materia e sussidiarietà legislativa*, in *Regioni*, 2003, p. 67.

⁷⁶ Corte cost., sent. n. 214 del 2005, in www.cortecostituzionale.it.

⁷⁷ Corte cost., sent. n. 108 del 2005, in www.cortecostituzionale.it.

⁷⁸ Corte cost., sent. n. 62 del 2005, in www.cortecostituzionale.it.



e dell'ecosistema è stata espressamente riconosciuta allo Stato, sebbene in termini che non escludono il concorso di normative delle Regioni, fondate sulle rispettive competenze, al conseguimento di finalità di tutela ambientale. Ciò può avvenire —ad esempio— in tema di tutela della salute e di governo del territorio, ovviamente nel rispetto dei livelli minimi di tutela apprestati dallo Stato dall'esigenza di non impedire od ostacolare gli interventi statali necessari per la soddisfazione di interessi unitari, eccedenti l'ambito delle singole Regioni. Peraltro si è aggiunto —ancora da parte della Corte— che ciò non comporta che lo Stato debba necessariamente limitarsi, laddove individui l'esigenza di interventi di questa natura, a stabilire solo norme di principio, lasciando sempre spazio ad una ulteriore normativa regionale.

L'affermazione da ultimo riportata è parsa consentire allo Stato di intervenire in modo assai incisivo su tutto ciò che abbia riguardo, direttamente o meno, alla materia ambientale, anche, se del caso, comprimendo spazi in precedenza riconosciuti al legislatore regionale. Se ne ha, probabilmente, una dimostrazione con la sentenza n. 116 del 2006⁷⁹, nella quale si è enfatizzata la natura «esclusiva» della materia di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s)⁸⁰.

Superando —almeno all'apparenza— l'idea che la competenza in tema di tutela dell'ambiente si traduca nella (e sia limitata a) fissazione di *standards* uniformi di tutela, si è conseguentemente evidenziato che solo la legge dello Stato può essere chiamata ad individuare il punto di equilibrio da parte della legislazione regionale, uniformemente sull'intero territorio nazionale.

Si deve evidenziare, tuttavia, che accanto al bene giuridico ambiente in senso unitario, possono coesistere altri beni giuridici, aventi ad oggetto componenti o aspetti del bene ambiente, ma concernenti interessi diversi giuridicamente tutelati.

Si parla, in proposito, dell'ambiente come «materia trasversale», nel senso che sullo stesso oggetto insistono interessi diversi: quello alla conservazione dell'ambiente e quelli inerenti le sue utilizzazioni. In questi casi, la disciplina unitaria del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su

⁷⁹ Corte cost., sent. n. 116 del 2006, in www.cortecostituzionale.it.

⁸⁰ Decidendo in ordine alla normativa statale relativa agli organismi geneticamente modificati (decreto legge 22 novembre 2004, n. 279), la Corte ha evidenziato che per la parte che si riferisce al principio di coesistenza e che implicitamente ribadisce la liceità dell'utilizzazione in agricoltura degli OGM autorizzati a livello comunitario, il legislatore statale, con l'adozione del decreto legge n. 279 del 2004, ha esercitato la competenza legislativa esclusiva dello Stato in tema di tutela dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione), nonché quella concorrente in tema di tutela della salute (art. 117, terzo comma, della Costituzione), con ciò anche determinando l'abrogazione per incompatibilità dei divieti e delle limitazioni in tema di coltivazione di Ogm che erano contenuti. In M. MOTRINI, *La disciplina degli Ogm a metà tra «tutela dell'ambiente» e «agricoltura», ovvero della problematica coesistenza di competenze legislative statali e regionali*, in www.federalismi.it, n. 18, anno 2006, p. 53. Del resto l'imposizione di limiti all'esercizio della libertà di iniziativa economica, sulla base dei principi di prevenzione e precauzione nell'interesse dell'ambiente e della salute umana, può essere giustificata costituzionalmente solo sulla base di «indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite, tramite istituzioni e organismi, di norme nazionali o sovranazionali, a ciò deputati, dato l'essenziale rilievo che, a questi fini, rivestono gli organi tecnico scientifici» (in tal senso si è espressa la sentenza n. 282 del 2002).



quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materie di competenza propria, ed in riferimento ad altri interessi⁸¹.

Ciò comporta che la disciplina ambientale, che scaturisce dall'esercizio di una competenza esclusiva dello Stato, investendo l'ambiente nel suo complesso, e quindi anche in ciascuna sua parte, viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per cui queste ultime non possono in alcun modo derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato. In questi casi, la disciplina unitaria di tutela del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materia di competenza propria, che riguardano l'utilizzazione dell'ambiente e, quindi, altri interessi. Ciò comporta che la disciplina statale relativa alla tutela dell'ambiente «viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza», salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevata nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che vengano a contatto con quella dell'ambiente. E' dunque in questo senso che può intendersi l'ambiente come una «materia trasversale» (come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza della Corte; si veda, per tutte, la sentenza n. 246 del 2006).

E' quanto ha affermato la sentenza n. 246 del 2006⁸², secondo la quale «la giurisprudenza costituzionale è costante nel senso di ritenere che la circostanza che una determinata disciplina sia ascrivibile alla materia «tutela dell'ambiente» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, se certamente comporta il potere dello Stato di dettare *standards* di protezione uniformi validi su tutto il territorio nazionale e non derogabili in senso peggiorativo da parte delle Regioni, non esclude affatto che le leggi regionali emanate nell'esercizio della potestà concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, o di quella «residuale» di cui all'art. 117, quarto comma, possano assumere tra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale (sentenze numeri 183 del 2006; 336 e 232 del 2005; n. 259 del 2004 e n. 407 del 2002⁸³)». Questa particolarità della disciplina del bene giuridico ambiente, considerato nella sua completezza ed unitarietà riverbera i suoi effetti anche quando si tratta di Regioni speciali o di Province autonome, con l'ulteriore precisazione, però, che qui occorre tener conto degli statuti speciali di autonomia».

Il Referendum confermativo 2016 ci chiama ad esprimerci su un testo piuttosto complesso che ridisegnerà gli assetti delle Camere del nostro Paese.

Come inciderà dunque la riforma costituzionale sull'Ambiente?

Com'è noto, il disegno di legge ridisegna le competenze Stato-Regione anche in materia ambientale, attraverso la modifica del Titolo v della Costituzione relativo alle competenze loro affidate.

⁸¹ Corte cost., sent. n. 378, del 14 novembre 2007, in www.cortecostituzionale.it.

⁸² Corte cost., sent. n. 246 del 2006, in www.cortecostituzionale.it.

⁸³ Corte Cost. sent. 378 del 14 novembre 2007; Corte cost., sent. n. 183 del 2006; Corte cost., sentt. nn. 336 e 232 del 2005, in www.cortecostituzionale.it.



L'Ente Provincia viene soppresso, e con esso tutte le competenze e responsabilità in materia di salvaguardia ambientale.

Con la riscrittura dell'art. 117, ambiente, ecosistema e tutela del paesaggio diventano di competenza esclusiva dello Stato. Non solo: anche la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale di energia nonché le disposizioni generali sul governo del territorio passano sotto la competenza dello Stato.

Che benefici porterà all'Ambiente questa riforma costituzionale? Pochi, perché rafforzando il potere dell'esecutivo (Camera) si correrà il rischio di vedere leggi approvate velocemente da Governi poco sensibili al tema ambientale e allo sviluppo sostenibile. Inoltre, passando allo Stato la competenza esclusiva in tema ambientale, sarà difficile garantire alle comunità locali e ai diversi territori un referente sensibile alle problematiche del territorio.

Infine, poiché il nuovo Senato dovrebbe ri-avere in carico poteri importanti, tra cui quelli in materia di politiche comunitarie e di controllo delle politiche pubbliche e della Pubblica Amministrazione, c'è il rischio che il suo ridimensionamento possa incidere negativamente sulle funzionalità fino ad ora garantite dalla nostra Costituzione.

RECIBIDO: septiembre 2016; ACEPTADO: mayo 2017



BIBLIOGRAFIA

- AMOROSINO, S., *Beni ambientali culturali e territoriali*, Padova, 1995.
- BENELLI, F., *L'ambiente tra «smaterializzazione» della materia e sussidiarietà legislativa*, in *Regioni*, 2003, p. 67.
- BORGONOVO RE, D., *Corte Costituzionale e ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 1989, p. 462.
- CARAVITA, B., *Costituzione, principi costituzionali e tecniche di normazione per la tutela dell'ambiente*, in S. GRASSI, M. CECCHETTI e ANDROINO (a cura di), *Ambiente e Diritto*, cit., I, p. 175.
- *Diritto pubblico dell'ambiente*, Bologna, 1990, p. 50.
- *La razionalizzazione della normativa ambientale in Italia*, in S. NESPOR (a cura di), *Rapporto mondiale sul diritto ambientale*, Milano, 1996, p. 207.
- CARBONE, L., *Ambiente, paesaggio e beni culturali e ambientali*, in www.federalismi.it, n. 10, anno 2004.
- CECCHETTI, M., *L'ambiente tra fonti statali e fonti regionali alla luce della riforma costituzionale del Titolo V*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, Torino, 2001.
- *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000, p. 11.
- *Riforma del Titolo della Costituzione e sistema delle fonti: problemi e prospettiva nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema»*, in www.federalismi.it, 30/05/2001;
- CHITI, M., *Ambiente e Costituzione europea: alcuni nodi problematici*, in S. GRASSI, M. CECCHETTI e ANDROINO (a cura di), *Ambiente e Diritto*, 1999, p. 346.
- CROSSETTI, A., FERRARA, R., FRACCHIA, F. e OLIVETTI RASON, N., *Diritto dell'ambiente*, Bari, 2002, p. 57.
- D'AMELIO, *Ambiente (tutela dell')*, *diritto amministrativo*, in *Enc. giur. Treccani, ad vocem*, p. 3.
- DE LEONARDIS, F., *L'ambiente tra i principi fondamentali della Costituzione*, in www.federalismi.it, n. 3, anno 2004;
- DE PAULI, L., *L'amministrazione dell'interesse ambientale*, Milano, 2002, p. 37.
- FERRARA, A., *La «materia ambiente» nel testo di riforma del Titolo V*, in www.federalismi.it, 30/05/2001;
- GIANNINI, M.S., «Ambiente», saggio sui suoi aspetti giuridici, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, p. 39.
- GRECO, N., *La Costituzione dell'ambiente*, Bologna, 1996, I, p. 393.
- MEZZETTI, L., *Manuale di diritto ambientale*, Padova, 2001, p. 99.
- MORBIDELLI, G., *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in AA.VV., *Studi in onore di A. Predieri*, cit., II, p. 1121 e ss.
- MOTRINI, M., *La disciplina degli Ogm a metà tra «tutela dell'ambiente» e «agricoltura», ovvero della problematica coesistenza di competenze legislative statali e regionali*, in www.federalismi.it, n. 18, anno 2006, p. 53.
- NESPOR, S., *Ambiente 1973-1986*, in *Riv. giur. amb.*, 1986, p. 1.
- PREDIERI, A., *Paesaggio (ad vocem)*, in *Enc. Dir.*, XXXI, Milano, 1981, p. 503 e ss.
- POSTIGLIONE, A., *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, p. 32.
- RAMACCI, L., *Diritto penale dell'ambiente*, Padova, 2009, p. 13.
- ROSSI, G., *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2008, p. 11.
- SALVIA, F., *Manuale di diritto urbanistico*, Padova, p. 231 e ss.

