A12

Vai al contenuto multimediale

Francesca Niola

Ambiente e valore costituzionale

Crisi del sistema e nuove prospettive di tutela

Prefazione di
Salvatore Prisco

Aracne editrice

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

Copyright © MMXIX
Gioacchino Onorati editore S.r.l. – unipersonale

www.gioacchinoonoratieditore.it
info@gioacchinoonoratieditore.it

via Vittorio Veneto, 20
00020 Canterano (RM)
(06) 45551463

ISBN 978-88-255-2399-7

I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.

Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.

I edizione: aprile 2019

Indice

7 *Prefazione*
di Salvatore Prisco

11 *Introduzione*

15 Capitolo I
Paesaggio, la narrazione di un mutamento

1.1. Non solo paesaggio: esiste una genesi costituzionale del diritto all'ambiente?, 15 – 1.2. Il dibattito in Assemblea costituente, 16 – 1.3. Il paesaggio era come un verso di poesia che crea se stesso : il dibattito di dottrina e giurisprudenza sull'art 9 Cost, 23 – 1.3.1. *L'interrogativo della dottrina: il paradigma paesaggio – sviluppo*, 24 – 1.3.2. (*segue) e le risposte della giurisprudenza costituzionale fino alla l. cost. 3/2001: la sintesi evolutiva del paesaggio in ambiente*, 27 – 1.4. Uno sguardo comparativo: modelli di tutela costituzionale dell'ambiente, 36 1.4.1*(segue) modelli di giustizia extra-costituzionale dell'ambiente*, 44

53 Capitolo II
Ambiente è territorio?

2.1. Il concetto di ambiente dopo la Riforma del Titolo V, 53 – 2.1.1. *La tutela ambientale nei diversi livelli di governo*, 58 – 2.2. Problematizzare la tutela ambientale: alla ricerca di un equilibrio tra certezza del diritto e duttilità della materia, 66 – 2.3. Governare l'ambiente attraverso il governo del territorio … fino al caso Ilva e all''emergenza rifiuti campana, 76 – 2.4. Il territorio, proprietà comune : proprietà collettiva o bene comune?, 94

103 Capitolo III
Il diritto allo sviluppo sostenibile: nuova ipotesi di tutela dell'ambiente attraverso l'individuo

3.1. Un sistema precario ed un percorso ad ostacoli, 103 – 3.2. Il diritto all'ambiente:se non fosse un diritto umano?, 107 – 3.3. Lo sviluppo sostenibile: tra caratteri intergenerazionali e nuove sensibilità internazionali, il problema della sua cogenza, 114 – 3.3.1. *Il diritto allo sviluppo sostenibile*, 126 – 3.4. La teoria alla prova pratica: conseguenze sul procedimento e sul processo amministrativo, 133

139 *Conclusioni*

147 *Appendice*

157 *Bibliografia*

171 *Ringraziamenti*

Prefazione

SALVATORE PRISCO *

La consapevolezza del carattere cruciale delle sfide ambientali per la vita sul pianeta nel XXI secolo è ormai patrimonio diffuso, sia fra gli esperti, sia ormai anche presso l'opinione pubblica di tutti i Paesi e non solo per assicurare la buona qualità della biosfera e dell'ecosistema, ma proprio e più drammaticamente in vista della pura e semplice sua prosecuzione.

Del pari sono evidenti le ricadute sugli equilibri geopolitici che l'agenda ambientale può sortire e dunque i corretti comportamenti che la percezione del suo carattere prioritario dovrebbe dettare, più che soltanto fare auspicare: l'inquinamento o la salubrità dell'aria e delle falde acquifere, l'abbondanza o all'opposto la penuria delle risorse naturali, il cambiamento climatico e i suoi effetti sui movimenti migratori di massa sono fenomeni che sono in grado di determinare immediati ed evidenti riflessi politici e il fatto che continuino in proposito la cecità e la sottovalutazione di chi governa alcuni grandi Stati, essendo piegato a visioni e interessi esclusivamente produttivistici, è stupefacente.

Siamo insomma tutti diventati consci di quanto rilievo abbia in misura decisiva la questione ambientale, ma essendo giunti a siffatta evidenza, in misura crescente e da ultimo accelerata, solo nell'ultimo cinquantennio. Basta guardare le tavole dei valori delle Costituzioni scritte nell'immediato domani del secondo conflitto mondiale e ancora per qualche tempo dopo e confrontarle con i documenti di natura costituzionale e le più recenti Carte specifiche (sovente denominate "Codici", per sottolineare la loro ambizione a

* Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico. Docente di Diritto e letteratura e Diritto Pubblico Comparato nel Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli studi di Napoli "Federico II"

una disciplina organica del loro oggetto) per misurare l'enorme presa di coscienza, peraltro non lineare e non indolore, assieme al percorso culturale cui si è pervenuti nel breve volgere di qualche decennio.

Nel periodo intermedio si è dovuto fare ricorso a tutta la sapienza ermeneutica della dottrina giuridica e della giurisprudenza per colmare vuoti e gettare ponti tra il deposito, scarso ed elusivo, se non nella lucidità di pochi, di sensibilità e conoscenze ricevuto dal passato e le prospettive del nostro presente (oltre che in rapporto ai doveri, anche etici, verso le generazioni future), dilatando e integrando la portata semantica e prescrittiva di scarni disposti testuali, che muovevano perlopiù da concezioni estetizzanti di tutela di "quadri paesaggistici di assieme".

Lo sforzo ricostruttivo dell'autrice di questo volume rielabora qui una tesi di dottorato, ma – quanto ai suoi interessi di studio – risale nella prima ispirazione ancora più addietro, costituendo l'esito al momento ultimo dell'approfondirsi e del raffinarsi di una sensibilità manifestatasi assai precocemente, che l' aveva portata alla redazione di una tesi di laurea magistrale, discussa appunto con chi firma queste righe e che per tale ragione ha da lei ricevuto siffatta richiesta onorifica, sulle vicende emblematiche dello smaltimento dei rifiuti in Campania, regione di residenza comune ad entrambi.

La lunga e controversa storia di un'emergenza oggi per fortuna chiusa, ma l'uscita dalla quale resta, in questa parte d'Italia e purtroppo anche altrove, sempre esposta a rischi di ricadute in scenari che non si vorrebbero più rivedere (e che a lungo tennero le prime pagine dei quotidiani e occupavano in quella stagione l'attenzione centrale nei telegiornali, sul web, nelle conversazioni private) costituì all'epoca un tema rilevante tanto sul piano del diritto costituzionale, quanto su quello del diritto amministrativo e naturalmente penale, per le implicazioni affaristiche in esso della criminalità organizzata.

In queste pagine ne resta un'eco, come pure viene fatta oggetto di attenzione un'altra storia altrettanto significativa, qual è quella del "caso Ilva", che nell'area tarantina ha visto scontrarsi (a tutela tanto del diritto al lavoro, quanto di quello alla salute) lavoratori e loro famiglie, sindacati, governo regionale e locale, per approdare infine all'intervento mediatorio di governi di vario colore e della Corte Costituzionale.

La centralità del territorio, nella pienezza del suo senso di contenitore e contesto di una ricca e pulsante vita collettiva e nel quale devono giocoforza incrociarsi profili estetico − paesaggistici, aspetti di salubrità ambientale, attenzione all'urbanistica e alle condizioni di ottimale insediamento antropico, viene oggi riscoperta come scrigno ispiratore di rinnovata identità culturale da proteggere e valorizzare. Questo tuttavia lo si fa non solo nel senso deprecabile e cupo di un mondo che si chiude allo scambio ("la mia terra, da cui escludere gli *altri*"), bensì anche – e qui sì correttamente – in quello, caro appunto alla sensibilità dell'autrice, di un luogo fisico e di appartenenza ideale (oltreché di un ambito di esercizio di competenze in senso giuridico) che vede arricchirsi la vita democratica attraverso il coinvolgimento delle comunità locali nella definizione del loro destino e dunque nella responsabilità di gestirlo correttamente e poi di trasmetterlo ai posteri.

Di esso l'ambiente è "bene comune"(categoria teorico−generale di recente e fortunata emersione o almeno di reinterpretazione adattativa di nozioni che ci tornano dal passato) e questo è dunque l'approdo cui perviene la riflessione, che si apre infine alla perorazione di un diritto allo sviluppo sostenibile, che qualcuno propone oggi addirittura di canonizzare nel testo della Carta Costituzionale, dopo che la riforma del titolo V aveva visto approdarvi finalmente in modo esplicito il concetto stesso di ambiente, in uno snodo di competenze concorrenti tra Stato e Regioni che tuttavia non risolse i problemi esegetici, ma semmai ne aprì di nuovi e richiese il solito arbitrato di saggio bilanciamento da parte della Consulta.

Tale dunque la proposta in cui sbocca questo denso lavoro, che documenta assieme la passione civile della giovane autrice, la sua acquisita padronanza problematica della materia, in un'applicazione ormai di non pochi anni allo studio della sua trasversale complessità (che la rende difficilmente perimetrabile proprio perché in realtà non univoca) e un palese rigore professionale, che consente di augurarle e di attendere con fiducia ulteriori traguardi.

Introduzione

La tutela ambientale è un valore costituzionale.

Tale concetto oggi risulta acclarato e generalmente riconosciuto nell'ordinamento giuridico, tuttavia la materia risulta continuamente in evoluzione e offre all'interprete sempre numerose e progressive occasioni di dibattito ed approfondimento.

Il dato che emerge in modo lampante dalla realtà fattuale e dalla ricostruzione giuridica mostra come la materia ambientale sia poliedrica e spendibile in diversi settori dell'ordinamento coinvolgendo di volta in volta posizioni giuridiche ed interessi meritevoli di tutela seppur di varia e non omogenea natura. Ne consegue che, sebbene la tutela dell'ambiente sia spesso oggetto di interventi dal legislatore, risulta frammentaria e iperspecializzata. La ragione di detta tendenza è riscontrabile nella continua evoluzione che il concetto stesso di ambiente ha subito nel corso dei decenni.

Scopo ed oggetto del presente lavoro è individuare, attraverso un'analisi multi - direzionale, i confini costituzionali della tutela ambientale, in particolare in rapporto alla crescita ed allo sviluppo dell'individuo

Analizzare la materia ambientale sotto il profilo costituzionale comporta innanzitutto inquadrarla tra i Principi fondamentali, dando conto della interpretazione evolutiva dell'articolo 9 della Costituzione. Vuol dire altresì descriverla non in termini assoluti e statici, ma sottolinearne, essenzialmente e all'opposto, il carattere dinamico; esso consente alla materia in esame di intersecarsi e combinarsi con numerosi diritti e libertà (ma anche con doveri, essenzialmente quelli riconducibili al rispetto delle generazioni future). Ciò, se da un lato fonda il suo carattere composito e complesso, dall'altro pone un problema di tutela generale, di talché – nonostante l'intervento

allocativo del Codice dell'Ambiente – risulta arduo riscontrare nel nostro ordinamento l'esistenza di una tutela prodromica dell'ambiente che abbia carattere di sistematicità ed astrattezza.

Ragionare di ambiente in chiave costituzionale significa innanzitutto approfondire e bilanciare il problema delle competenze e delle attribuzioni nei diversi livelli di governo con la necessità di chiarire la sua natura stessa dell'ambiente all'interno dei valori dell'ordinamento costituzionale. Ciò stimola questa analisi in due direzioni opposte: verso il passato, attraverso l'analisi delle fonti costituzionali, al fine di rinvenirne un concetto unitario di ambiente e verso il futuro, ipotizzando nuovi e conseguenti scenari di tutela.

In via prioritaria si analizzano infatti le sensibilità storiche e istituzionali che fanno da sfondo alla formalizzazione del concetto di ambiente all'interno del testo costituzionale mediante un approccio con metodologia tradizionale di analisi sistematica delle fonti giuridiche a disposizione. Attraverso la ricostruzione dettagliata dei lavori preparatori e delle discussioni in Assemblea costituente intorno all'art 9 Cost. è stato così possibile definire l'*humus* entro il quale si sono sviluppati i cardini costituzionali della tutela ambientale.

Ne è criticamente emerso come la nozione di "paesaggio" abbia per lungo tempo descritto gli argini della materia in parola: da un lato, la necessità di sottolineare l'importanza di tutelare le "bellezze naturali" dimostrata dalla collocazione della disposizione tra i principi fondamentali fortemente discussa in alla Costituente; dall'altro la caratterizzazione di detta tutela solo in termini estetico - formalistici. Se infatti si sposta si sposta l'attenzione alla norma contenuta nell'art 44 Cost., la quale fonda il principio del razionale sfruttamento del suolo, ci si rende conto di come la sensibilità giuridica dei Costituenti fosse tesa a distinguere aprioristicamente i concetti di *paesaggio*, inteso come insieme delle bellezze naturali identificative della Nazione e di *suolo*, ritenuto invece in senso produttivo come spazio aggredibile dalla proprietà privata per lo sfruttamento delle risorse.

Tale concezione affiora soprattutto nella produzione dottrinale che fino agli anni Settanta si occupa di individuare i confini della tutela galvanizzandone specificamente gli aspetti estetico-formalistici e le competenze statali in materia di protezione delle bellezze naturali. L'analisi storica che ne consegue è pertanto tesa ad approfondire le fasi dell'evoluzione del concetto di ambiente da

bene costituzionalmente protetto a valore costituzionale; ne è emerso come la tutela offerta dall'ordinamento italiano risulti problematicamente peculiare nel panorama delle esperienze costituzionali analizzate, le quali predispongono, in modo piuttosto omogeneo e costante, la definizione aprioristica della tutela ambientale o attraverso l'inserimento esplicito nel disposto costituzionale o attraverso un intervento di legislazione ordinaria.

È opportuno precisare che la disciplina costituzionale italiana ha subito un'importante evoluzione con la riforma del Titolo V, occasione che ha visto l'inserimento espresso della tutela ambientale nel testo della Costituzione. Ciò ha sicuramente contribuito a superare l'originaria contrapposizione tra posizioni centraliste e regionaliste, rinvenibili agli albori della discussione tra i Costituenti: elemento cardine della nuova impostazione della tutela ambientale è la sua trasversalità.

Essa si qualifica in senso formale, quale criterio a governo delle competenze ex art 117 Cost., ma anche in senso sostanziale, come sostrato dinamico dell'intersecarsi (del quale si accennava) di molteplici materie ed interessi. Se infatti questi trovano negli equilibri del c. d. "Stato apparato" i fondamenti positivi della corrispondente tutela, la costituzionalizzazione della materia ambientale palesa la necessità di compiere uno sforzo ulteriore: l'inquadramento della problematica all'interno dei meccanismi dello Stato – comunità.

In tale prospettiva affiora il collegamento tra l'individuo e l'ambiente. I costanti dibattiti tra le tesi antropo-centriste e quelle eco-centriste circa l' individuazione dell'interesse tutelabile e le critiche recenti sulla frammentazione della tutela ambientale in piccoli interessi meritevoli di tutela (quali il diritto all'informazione ambientale, il diritto ad un ambiente salubre ed altri) ruotano in effetti intorno al carattere inafferrabile dell'ambiente. La ricerca si pone quindi l'obiettivo forse ambizioso di contribuire a superare tale difficoltà, innanzitutto ricercando nel panorama costituzionale, battuto da un'ondivaga produzione dottrinale e di una costante ricostruzione giurisprudenziale, quelle occasioni di trasposizione sistematica e concreta della tutela ambientale.

In particolare, rifuggendo dalla pretesa di degradare il concetto di ambiente da valore costituzionale a mero oggetto di diritto o bene materiale, si è cercato di ipotizzare l'esistenza di una posizione

giuridica soggettiva in grado di far emergere la simbiosi uomo – natura, la quale costituisce il fermo fondamento ontologico dell'articolo 9 Cost. (e delle relative combinazioni con altre norme di rango costituzionale). Si assume quindi come ipotesi che l'unico elemento in grado di descrivere a tinte forti l'evanescenza del concetto di ambiente sia il territorio. Esso costituisce la forma dell'ambiente sulla quale agisce l'intervento umano e lo spazio della cittadinanza, di talché il governo del territorio diventa il governo dell'ambiente.

Ciò consente di verificare l'esistenza di posizioni giuridiche immediatamente incidenti sulle (o derivanti dalle) azioni amministrative in esso eseguite e degli interventi legislativi che ne sono alla base, al fine di dimostrare quanto la materia ambientale sia in grado di coinvolgere numerosi settori giuridici (si pensi almeno ai diritti di partecipazione o di informazione ambientale o all'urbanistica).

In particolare, si è qui sposata la tesi per cui il territorio, quale forma dell'ambiente, sia un bene collettivo: in tale chiave si è analizzato il dibattito, di recente riaperto da nuovi stimoli e contributi, in ordine alle categorie di beni comuni e di proprietà collettiva. L'idea di base è che la tutela dell'ambiente-territorio fondi una pretesa di giustizia dell'individuo, non in assoluto, ma all'interno della comunità nella quale si sviluppa la sua vita di relazione.

La crisi massima del sistema sin ora descritto è rappresentata dalle emergenze ambientali, o, più correttamente, è resa evidente dalla tecnica legislativa di tutela dell'ambiente in situazioni di emergenza, quali in particolare, il "caso rifiuti" in Campania o il "caso Ilva" a Taranto.

Il continuo ricorso alla normazione straordinaria e derogatoria e alle relative esecuzioni in via amministrativa e penale ha infatti creato e cristallizzato un sistema alternativo di tutela dell'ambiente, fondato solo su ragioni di necessità ed urgenza. Di fatto, l'avocazione del governo del territorio al livello centrale, quale dimensione potestativa necessaria e criterio solutore dell'emergenza, ha interrotto la relazione simbiotica tra ambiente – territorio – cittadinanza, che fonda essa sola la natura costituzionale del "valore" ambiente.

Proprio dall'affermazione di detta relazione triadica si giunge all'ipotesi più innovativa dell'individuazione di un diritto allo sviluppo sostenibile.

Capitolo I

Paesaggio, la narrazione di un mutamento

SOMMARIO: 1.1 Non solo paesaggio: esiste una genesi costituzionale del diritto all'ambiente? − 1.2. Il dibattito in Assemblea costituente − 1.3. Il paesaggio era come un verso di poesia che crea se stesso : il dibattito di dottrina e giurisprudenza sull'art 9 Cost. – 1.3.1 L'interrogativo della dottrina: il paradigma paesaggio – sviluppo … − 1.3.2 (segue) e le risposte della giurisprudenza costituzionale fino alla l. cost. 3/2001: la sintesi evolutiva del paesaggio in ambiente – 1.4. Uno sguardo comparativo: modelli di tutela costituzionale dell'ambiente … − 1.4.1 (segue) modelli di legislazione ordinaria a tutela dell'ambiente

1.1. Non solo paesaggio: esiste una genesi costituzionale del diritto all'ambiente?

Affrontare la problematica definizione della tutela costituzionale dell'ambiente, sforzandosi di non intraprendere una strada puramente descrittiva e didascalica, impone due interrogativi fondamentali: indagare sul concetto costituzionale di "ambiente", allo scopo di affermarne la natura di "diritto" ed individuarne una possibile tipologia (fondamentale, sociale, umano, economico e così via).

Se, quanto al primo, l'analisi non può distaccarsi dal testo della Carta fondamentale, adottando una prospettiva esegetica e anche di ricostruzione storica, circa il secondo è necessario allargare lo sguardo ad una dimensione ermeneutica che saldi l'affermazione del riconoscimento e della tutela al contesto giuridico contemporaneo: in esso la pervasività della protezione giuridica imposta, calata dalle norme, si "scontra" con le spinte propulsive "dal basso", genera conflitto e nuove forme di garanzia[1] e ritorna necessariamente a porre al centro del dibattito il principio fondamentale della dignità umana.

1. Metodo suggerito già da R. VON JHERING, *La lotta per il diritto* (1872), trad. it. di R. Mariano, Laterza, Bari 1960.

In questo quadro problematico è possibile leggere l'evoluzione del diritto all'ambiente dagli albori di una visione estetico–formalista ad una garantista, che progressivamente ne ha consolidato il rapporto con la persona e la collettività. Tale evoluzione ha offerto un sostrato teorico fondamentale, il quale si è tradotto prima in statuizioni giurisprudenziali e successivamente nel graduale riconoscimento del diritto all'ambiente salubre, del diritto all'informazione ambientale.

La Costituzione della Repubblicana italiana, prima della riforma del Titolo V, con l. cost. 3/2001, non affrontava esplicitamente il tema della disciplina delle risorse naturali e non riconosceva specificamente il diritto all'ambiente: tuttavia, la mancanza di norme espresse e puntuali sulla tutela dell'ambiente nel disposto costituzionale non impedisce di organizzare un modello basato sui riferimenti costituzionali forniti principalmente dagli artt. 9, 32, 42, 44.

L'analisi qui condotta è svolta con particolare riferimento ai lavori preparatori in Assemblea Costituente al fine di risalire alle originarie forme di tutela apprestate al tema in Costituzione, avendo riguardo ad un elemento di particolare rilevanza, per quanto si sosterrà in seguito: la scarsità di fonti dottrinali o giurisprudenziali in materia, risalenti al periodo di cui si tratta.

Proprio questa circostanza è utile a dimostrare come la tutela costituzionale dell'ambiente sia stata oggetto di profonda evoluzione, non soltanto della rilettura dei principi generali dell'ordinamento, essendo infatti anche pervasiva degli specifici settori materiali.

1.2. Il dibattito in Assemblea Costituente

Referente normativo principale è sicuramente l'articolo 9 Cost., sul quale è importante sin da subito puntualizzare due aspetti caratterizzanti: il primo riguarda l'inesistenza di un esplicito riferimento lessicale (ma anche sostanziale) al concetto di ambiente. Anticipando quanto a breve si sosterrà, l'individuazione della *ratio* della scelta dei Costituenti di fondere la tutela del paesaggio con quella dei beni culturali, assieme alla ricerca di forme sistemiche di traduzione normativa del principio costituzionale, ha per lungo tempo tenuto acceso il dibattito dottrinale intorno alla materia.

Il secondo aspetto di interesse problematizza la stessa nozione di paesaggio, la quale viene introdotta soltanto in un secondo momento e precisamente durante l'esame del testo costituzionale ad opera della prima Sottocommissione Commissione per la Costituzione sui principi dei rapporti sociali. Fino alla seduta del 30 aprile 1947 non era emerso mai un esplicito riferimento alla tutela paesaggistica. Come si vedrà a breve, essa è frutto di un acceso dibattito tra i Costituenti teso al chiarimento del concetto polisemico di "patrimonio tutelato". Non limitandosi esclusivamente alla protezione dei beni storici ed artistici, bensì estendendosi anche ai "monumenti naturali", esso congiunge la necessità di conseguire una formula linguistica ampia e comprensiva, con la precisa individuazione delle competenze statali.

L'aspetto fondamentale e critico della norma in esame può essere colto già a partire dalla seduta del 18 Ottobre 1946, in cui la Commissione per la Costituzione (I Sottocommissione, Presidente Tupini) iniziava la discussione sui principi dei rapporti sociali con la relazione degli Onn. Moro e Marchesi[2]. Essi proponevano una

2. Nella Relazione al Progetto di Costituzione, esposta dal Presidente Ruini alla Commissione dei Settantacinque, si legge che "La Costituzione deve essere, più che è possibile, breve, semplice e chiara; tale che tutto il popolo la possa comprendere". A tal proposito risulta opportuno riportare l'articolato proposto dagli Onorevoli Marchesi e Moro, al fine di evidenziare esemplificativamente il clima dialettico e la capacità di sintesi dei Costituenti:

Assemblea Costituente. Commissione per la Costituzione. Prima Sottocommissione. Prima sezione, resoconto sommario, seduta n. 26 del 18 ottobre 1946: «Art. 1. — È supremo interesse dell'individuo e della collettività assicurare ad ogni cittadino un'adeguata istruzione ed educazione per lo sviluppo della sua personalità e l'adempimento dei compiti sociali. Art. 2. — La istruzione primaria, media, universitaria è tra le precipue funzioni dello Stato. Lo Stato detta le norme generali in materia di istruzione e tutta la organizzazione scolastica ed educativa è sotto la sua vigilanza» (*proposta Marchesi*).

«Art. 2. — Lo Stato soddisfa l'interesse allo sviluppo della cultura, sia organizzando le scuole proprie, sia assicurando le condizioni per la libertà ed efficienza delle iniziative di istruzione ed educazione di enti e di singoli. I genitori dell'educando hanno diritto di scelta tra le scuole statali e quelle non statali. Lo Stato detta le norme generali in materia di istruzione e vigila sull'andamento degli studi. La scuola privata ha pieno diritto alla libertà di insegnamento. È in facoltà dello Stato concedere sussidi alle scuole non statali, che per il numero dei frequentanti e per il rendimento didattico accertato negli esami di Stato siano benemerite dello sviluppo della cultura» (*proposta Moro*).

«Art. 3. — L'organizzazione di istituti privati di insegnamento e di educazione è permessa nei limiti della legge. La scuola privata ha pieno diritto alla libertà di insegnamento. Art. 4. — La scuola è aperta al popolo. Ogni cittadino ha diritto a tutti i gradi di istruzione, senza altra condizione che quella dell'attitudine e del profitto.La Repubblica detta le norme le quali, mediante borse di studio, sussidi alle famiglie ed altre provvidenze ga-

formulazione del costituendo articolo 9 inclusa nella disposizione a tutela della scienza e delle arti e del diritto all'istruzione (art 33): «I monumenti artistici, storici e naturali del Paese costituiscono patrimonio nazionale in qualsiasi parte del territorio della Repubblica e sono sotto la protezione dello Stato».

Sul punto è necessario soffermarsi ed evidenziare innanzitutto come la scelta di collegare immediatamente la tutela delle "bellezze"del Paese alla garanzia della formazione culturale non sia casuale, bensì frutto di una precisa volontà dei Costituenti non solo di estendere a tutto il popolo e rendere ad esso libero l'accesso all'istruzione, ma di attribuire valore formativo tanto al patrimonio storico artistico, quanto a quello naturale e paesaggistico.

Esplicite al proposito sono le parole del Presidente Tupini, pronunciate dinanzi all'Assemblea Costituente, riunitasi il 22 dicembre 1947 per la lettura coordinata (e per stabilirne l'attuale numerazione) degli articoli del Progetto di Costituzione. Egli sottolineava come la tutela del patrimonio naturale, storico ed artistico e col concetto aggiunto dello sviluppo culturale in genere, si possono prestare a giustificare il richiamo, che ha speciale valore per l'Italia,

rantiscano ai più capaci e meritevoli l'esercizio di tale diritto. L'insegnamento primario e post–elementare, da impartire in otto anni, è obbligatorio e gratuito, almeno fino al quattordicesimo anno di età. Art. 5. — Lo Stato, favorendo con premi e sovvenzioni le migliori iniziative private, stabilirà e svolgerà, con l'assistenza di enti locali e per mezzo delle autorità centrale e periferiche, un piano di struttura scolastica diretto ad integrare e ad estendere l'istruzione popolare» (*proposta Marchesi*).

«Art. 6. — Nelle sue scuole di ogni ordine, escluse quelle universitarie, lo Stato assicura agli studenti, che vogliano usufruirne, l'insegnamento religioso nella forma ricevuta dalla tradizione cattolica Art. 7. — I monumenti artistici, storici e naturali del Paese costituiscono patrimonio nazionale in qualsiasi parte del territorio della Repubblica e sono sotto la protezione dello Stato» (*proposta Moro*).

La formula finale dell'art 33 Cost., licenziata il 22 Dicembre 1947 recita: «L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento. La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi. Enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato. La legge, nel fissare i diritti e gli obblighi delle scuole non statali che chiedono la parità, deve assicurare ad esse piena libertà e ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni di scuole statali. È prescritto un esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuole o per la conclusione di essi e per l'abilitazione all'esercizio professionale. Le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato».

ad uno stato di cultura e di tutela dell'eredità di storia e di bellezza del nostro Paese[3].

Paesaggio, formazione dell'individuo e della collettività e dovere di solidarietà pervadono la discussione dei Costituenti, sviluppandosi intorno a due filoni problematici: da un lato, l'idea di "monumento naturale", la sua evoluzione nel concetto di "paesaggio" e la relazione con i privati e dall'altro, il ruolo stesso della Repubblica, in rapporto alle autonomie territoriali, nella protezione dell'ambiente.

Sotto il primo aspetto, immediatamente, nell' adunanza del 18 ottobre 1946, l'on. Lombardi propose di sostituire, all'interno della proposta Moro–Marchesi, il termine "protezione" con quello di "vigilanza". La *ratio* di tale proposta di emendamento va ricercata nella volontà di delimitare in modo precipuo le competenze statali relativa in particolare alla manutenzione dei monumenti.

L'orientamento, di stampo formalista[4], favorevole a tale modifica sottolineava l'esistenza di un rapporto "gerarchico" tra Stato e privati, per il quale l'imputazione a questi ultimi di obblighi di manutenzione dei monumenti e delle opere in loro proprietà e di conseguenza il riconoscimento allo Stato di espliciti compiti di controllo attivo fosse un chiaro ed utile strumento a garanzia dalle speculazioni.

Di diversa tendenza l'orientamento opposto, che invece individuava nella "protezione" l'elemento portante delle attribuzioni statali in materia: ciò avrebbe consentito allo Stato non soltanto di controllare l'esatto adempimento degli obblighi dei proprietari, ma di intervenire attivamente in caso di impossibilità di questi nel provvedere alla manutenzione.

Un embrionale principio di sussidiarietà, che sarebbe stato cristallizzato nel testo costituzionale solo con la riforma del titolo V (l. cost. 3/2001), è rinvenibile nelle posizioni sostanzialiste di coloro i quali (Onn. Moro, Marchesi, Togliatti, Lucifero) stimavano

3. Assemblea Costituente. Commissione per la Costituzione. Prima Sottocommissione. Prima sezione, resoconto sommario, seduta n. 26 del 18 ottobre 1947.

4. L' On. Mastrojanni, nella seduta del 30 ottobre, rileva come il termine protezione «potrebbe determinare l'assurda interpretazione di dare diritto ai privati di pretendere dallo Stato la manutenzione dei monumenti artistici e storici di loro proprietà, dando così luogo anche ad eventuali speculazioni». Assemblea Costituente. Commissione per la Costituzione. Prima Sottocommissione, prima sezione, resoconto sommario, seduta n. 31 del 30 ottobre 1946.

l'insieme dei monumenti storici, artistici e naturali come un'universalità complessa, "patrimonio comune della Nazione" tutelabile dallo Stato "chiunque ne sia il possessore"[5].

Non solo; la definizione stessa di "monumento naturale" veniva messa in discussione dall'Assemblea, in quanto ritenuta da alcuni generica e fuorviante, sì da rappresentare impropriamente un'ossimorica relazione tra l'elemento naturalistico del paesaggio e la vocazione culturale o la natura artificiale tipica di un monumento.

Tale obiezione, riportata nei verbali dei lavori, va ritenuta centrale nella ridefinizione semantica del testo normativo: la formulazione licenziata nella stesura del progetto di Costituzione [6], prevedeva, infatti, l'abolizione della dizione "monumenti naturali" e la sua sostituzione con l'apparente più sintetica e diretta formula appunto di "paesaggio"[7].

La precisa scelta dei Costituenti segna un punto di non ritorno poiché, sebbene accettato, detto enunciato non lo fu peraltro pacificamente ma fu seguito da ulteriori ed intensi dibattiti tra i Costituenti.

Per tentare di offrire una spiegazione al contrasto esistente nella stessa Assemblea, è utile richiamare una autorevole dottrina che, rispondendo al quesito che anche qui si è posto e, di fatto, inaugurando un dibattito intorno all' estensione della nozione di paesaggio, riprende la definizione di "bellezze naturali" contenuta nella legge 29 giugno 1939 n. 1497, considerando la norma costituzionale come avente «di mira unicamente i valori paesistici sotto il profi-

5. Chiara ed univoca al proposito è la posizione dell' on. Lucifero; egli affermava che fosse preferibile utilizzare il termine "protezione" affermando che «esso è maggiormente in grado di chiarire l'idea dei compiti dello Stato in questo campo. Richiama l'attenzione sul fatto che per incuria dello Stato o mancanza della necessaria manutenzione da parte dei proprietari che non ne hanno la possibilità, stanno andando in rovina monumenti meravigliosi e opere d'arte di interesse nazionale di inestimabile valore. Ritiene perciò che sia anche nelle intenzioni dell'onorevole Marchesi che questo patrimonio comune della Nazione sia tutelato, chiunque ne sia il possessore».

Assemblea Costituente. Commissione per la Costituzione, prima Sottocommissione, prima sezione, resoconto sommario, seduta n. 31 del 30 ottobre 1946.

6. Inaugurato nella discussione tra i Costituenti il 6 Febbraio 1947.

7. «I monumenti artistici e storici, a chiunque appartengano ed in ogni parte del territorio nazionale, sono sotto la protezione dello Stato. Compete allo Stato anche la tutela del paesaggio».

lo dei quadri naturali che essi realizzano»[8]. Il Sandulli ritiene, non a torto, che oggetto della disposizione costituzionale al tempo dei Costituenti non fosse la protezione del paesaggio considerata quale puro elemento naturalistico, bensì la sua funzione culturale e formativa della collettività; lo dimostra la equiparazione, in sede di lavori preparatori, ai monumenti storici ed artistici[9].

Proprio intorno a tale argomento si concentrava la dialettica, in seno alla Prima Sottocommissione e in seguito all'Assemblea Costituente, tra i sostenitori della natura culturale dei beni paesaggistici e coloro che invece colgono di essi profili strettamente materialistici.

Il problema era dunque trovare un punto di equilibrio tra le specifiche competenze delle autonomie territoriali e la tutela della proprietà privata.

Laddove oggetto della disciplina era il solo patrimonio artistico e storico, i Costituenti si dividevano in posizioni regionaliste, richiamantesi al riconoscimento di una potestà almeno concorrente e posizioni centraliste, facenti appello invece alla necessità di avocare al livello statale la protezione (dunque la disciplina e la gestione) dei monumenti, in quanto «garanzia rispetto agli ordinamenti regionali»[10], talmente urgente da essere anteposta alla definizione stessa delle autonomie territoriali.

Diversamente, quando l'oggetto della discussione si estendeva anche al paesaggio, emergevano proposte di sintesi, fra cui una in particolare risolutiva dell'intera questione: la sostituzione del les-

8. A. M. SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella Costituzione,* «Rivista giuridica dell'edilizia», vol. 2, Torino 1967, p.72.

9. Come si vedrà più approfonditamente a breve, dall' interpretazione storico – formalista dissente quella ad essa coeva del Predieri, che invece descrive il paesaggio come la conformazione assunta dal territorio a seguito dell'iterazione tra forze naturali, fisiche e umane; esso pertanto si assimila pertanto all'ambiente, nel quale i soggetti vivono ed interagiscono ed in particolare risente dell'opera umana sul "divenire" paesaggio. In tal modo la materia risulterebbe già nella interpretazione dei lavori dell'Assemblea svincolata dalla nozione di "bellezza naturale" e attratta invece all'ambito della pianificazione urbanistica, dunque nel rapporto tra tutela della proprietà privata e interessi pubblici, tra posizione giuridica soggettiva del singolo e funzione della pubblica amministrazione. Si veda A. PREDIERI *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio* in *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione,* Milano 1969.

10. On. Codignola – Assemblea Costituente, seduta del 30 aprile 1947.

sema "Stato" con quello di "Repubblica"[11] proprio al fine di superare il problema dell' autonomia regionale.

Quasi utilizzando una metonimia giuridica, questa è proposta non soltanto come la forma di Stato prodotto del referendum istituzionale, ma come suo stesso volto.

È con tale formula che si inaugura il testo fondamentale, è alla Repubblica che i Costituenti imputavano i doveri di solidarietà; essa è il luogo di proiezione dell'individuo, è collettività unitaria ed indivisibile[12].

11. Importante riflessione a margine di quanto sin ora scritto è quella che lega il diritto al linguaggio o *drafting*, nella necessità di pensare al diritto costituzionale quale sostrato metodologico della dialettica tra tali termini. Una Costituzione deve essere chiara; è lo stesso imperativo che i Costituenti fanno proprio nel corso dell'Assemblea ed in sede di Coordinamento del testo (Comitato dei Diciotto); come ricordato da M. AINIS in occasione del Convegno *Il linguaggio e la Costituzione,* svoltosi nel maggio 2008 presso Il Senato della Repubblica, «È una buona Costituzione, quindi, una Costituzione che riesca certamente a orientare e guidare il cammino di un popolo, di una società, senza costringerlo in un cappio. Deve perciò avere una qualità che intanto può avere se le parole con cui è scritta possiedono questa elasticità, questa capacità di non vincolare, ma nemmeno abbandonare il cammino di una società».

In un Testo fondamentale, il rapporto tra la prescrittività della norma giuridica e la funzione descrittiva del linguaggio (descritta da K. R. POPPER, *L'io e il suo cervello*, vol.1, trad. it. DI G. MINNINI, Armando, Roma 1981, pp. 76–79) diventa "linguaggio costituzionale"; esso si differenzia da quello, immanente e prescrittivo, utilizzato nella redazione di leggi ordinarie perché in grado di cristallizzare e storicizzare il Volksgeist tipico e distintivo di quello specifico popolo cui la Costituzione si riferisce e per tanto esso ne diventa contemporaneamente ispiratore e destinatario (vedasi problematicamente H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Harvard University Press Cambridge 1945). Non solo; alla funzione conformativa e performativa del linguaggio costituzionale (sul punto si veda M. GINOCCHIETTI, *La nozione di performatività: un confronto tra Judith Butler e John L. Austin*, «Esercizi Filosofici», vol.7, 2012, pp. 65–77) deve aggiungersi una ulteriore caratteristica: la peculiarità funzionale di tale forma linguistica può essere intesa quale utile presidio a garanzia della stessa rigidità costituzionale. In altri termini una costituzione flessibile può essere modificata da una legge ordinaria poiché in essa non è riscontrabile né una struttura complessa e dinamica né tantomeno la necessità di "indicare la via" ai suoi destinatari (si pensi alle Costituzioni ottriate, di matrice borghese e liberale); diversamente una Costituzione rigida è tale anche sotto l'aspetto linguistico poiché differenti sono le funzioni attribuite al linguaggio normativo: sarebbe impossibile modificare con legge ordinaria una disposizione costituzionale poiché ammetterlo significherebbe snaturare quest'ultima.

Per Approfondimento si veda N. BOBBIO, *Scienza del diritto e analisi del linguaggio*, «Rivista trimestrale di diritto processuale civile», vol. 4, 1950, pp. 342 ss.

12. Descrittive del clima in Assemblea Costituente sono le parole dell' On. Mancini, pronunciate il 17 Marzo 1947 in sede di votazione del progetto di Costituzione, nella parte riguardante i principi fondamentali, che si riportano integralmente in tutto il loro "fragore": «Per noi "popolo" non vuol dire agglomerato indistinto e indifferenziato di gente povera o di gente da nulla: Popolo significa classe, qualificata dal lavoro, dal lavoro che

È bene precisare che la sensibilità e, se si vuole, la preoccupazione comune a tutti i Costituenti fosse di distanziarsi il più possibile dalle forme istituzionali e politiche dello Stato prefascista e unitario di tipo napoleonico, il quale si era rivelato terreno molto fertile per l'instaurazione del regime totalitario. Consci di tale volontà, essi iniziavano a costruire un sistema costituzionale di stampo fortemente pluralista e garantista.

L'Assemblea costituente licenziava così l'art.9 nella sua formulazione attuale che recita «La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione».

1.3 *Il paesaggio era come un verso di poesia che crea se stesso* [13]*:* il dibattito di dottrina e giurisprudenza sull'art 9 Cost.

Un aspetto interessante riscontrato nell'indagine riguarda l'elaborazione dottrinale sviluppatasi tra gli anni Sessanta ed Ottanta del Novecento, ovvero fino al momento in cui giurisprudenza costituzionale e legislatore, con la legge istitutiva del Ministero dell'Ambiente, non sono intervenute a cristallizzare la materia in norme ed interpretazioni che traducessero in concreto la tutela costituzionale.

solleva tutto il popolo e lo fa diventare l'artefice insonne del proprio destino. La vecchia classe dirigente italiana storicamente è decaduta insieme con il fascismo, perché essa creò il fascismo, lo portò al Governo e ve lo mantenne per 20 anni fino alla disfatta. Onde oggi non ha più il diritto di rimanere al suo posto; ma il dovere indiscutibile di lasciare libero il passo alle nuove energie del lavoro, che si avanzano impavide per assumere la direzione dello Stato. Se volessi ricordare e parafrasare un noto e storico motto di un Abate francese, direi che il quarto stato è niente. Ma sarà tutto domani con la partecipazione effettiva alla organizzazione politica, sociale ed economica dello Stato. Sottolineo la parola: «effettiva». Il terzo principio, affermato in queste disposizioni generali, è quello dell'eguaglianza. Eguaglianza non dal punto di vista formale, legista, per cui nelle aule giudiziarie si legge il tabellino con la sigla: la legge è uguale per tutti; ma nel senso di una eguaglianza sostanziale, reale di tutti i cittadini. I quali sono uguali di fronte alla legge, non solo; ma di fronte all'ordine economico e sociale, che annulla ogni privilegio di nascita e di ricchezza. In altri termini, un'eguaglianza ed una libertà, che non possono essere turbate dallo sfruttamento dell'uomo sull'uomo. Onde la bellezza di quell'imperativo, per cui la repubblica assume l'obbligo di intervenire per eliminare tutti gli ostacoli di ordine economico e sociale, che limitano la libertà, e l'eguaglianza fra i cittadini o impediscono lo sviluppo della personalità umana».

13. V. WOLF, *Gita al faro* trad. di A. NADOTTI, introduzione di H. MATAR, Einaudi, Torino 2014.

1.3.1. *L'interrogativo della dottrina: il paradigma paesaggio – sviluppo ... (segue)*

Fino agli anni Settanta il precetto fu lasciato in penombra e la sua efficacia quasi collocata in una atmosfera di sospensione. Furono la graduale e sempre più riconoscibile manipolazione del paesaggio e l'ingresso delle questioni ambientali nel mondo del diritto a determinare la chiusura di quella fase. Da allora l'indagine dottrinale ha tematizzato il significato della norma e fondato l'indagine, da un lato sulla sua positività rispetto al valore della forma del territorio, da un altro sulla sua attitudine a palesare, a livello costituzionale, un principio generale di tutela giuridica dell'ambiente.

Negli ultimi decenni l'indagine ha raggiunto, sotto diversi aspetti, risultati tendenzialmente concordi, nel riconoscere alla disposizione di cui all'art.9 una capacità di combinarsi con altre previsioni costituzionali (ad esempio con gli artt. 2, 32, 41 Cost.). Proprio tale considerazione, insieme all'intensificazione della produzione legislativa di tutela dell'ambiente, volta essenzialmente a preservare gli equilibri quantitativi delle condizioni di vita, ha condotto gli interpreti a porre l'accento sulla complessità della materia in esame, sulla sua incidenza sulla salute e la sicurezza, sulle corrispondenti limitazioni all'attività d'impresa.

Caratterizzante l'intero dibattito dottrinale è la difficoltà di realizzare l'equilibrio tra una dimensione qualitativa (la tutela del paesaggio quale "bellezza" ed elemento culturalmente intrinseco alla Nazione) e quantitativa dello sviluppo.

Il progressivo assestamento della legislazione e delle competenze (tema *peraltro* caldissimo nel dibattito alla Costituente) ha portato buona parte dell'indagine a paragonare l'evidente contraddizione, quanto agli effetti della normativa sistematicamente ricostruita[14], con un'accezione della gestione del territorio all'apparenza neutra dal punto di vista valoriale, ma nei fatti sensibile allo sviluppo solo quantitativo.

Con questa divaricazione, i risultati pratici di alterazione del paesaggio mostrano una rottura tra enunciazioni normative e realtà concreta, tra il livello normativo dell'enunciazione costituzionale e gli antitetici ordini materiali post–costituzionali.

14. Si pensi ad esempio alla Legge 8 luglio 1986 n. 349.

Infatti i primi dibattiti si registrano già sulla lettura dell'art 9, nel rapporto tra i suoi enunciati. È oggi consolidata l'opinione per cui il secondo comma non vada isolato dal primo, ma vada anzi interpretato contestualmente e in connessione con quello, del cui fine generale concreta un'esplicitazione particolare.

L'interpretazione sandulliana afferma che tra i due commi vi sia un rapporto di strumentalità e specificazione; essa consiglia una lettura unitaria dell'intero articolo, «col secondo comma costituente una accentuazione particolare del fine generale di promozione della cultura»[15]. L'autore capostipite dell'orientamento proponeva infatti l'idea di una concezione dinamica della tutela, quale strumento per promuovere lo sviluppo culturale. Pur sottolineando che le due accezioni di "paesaggio" e "bellezze naturali" non siano pienamente coincidenti, in quanto «possono esservi bellezze naturali che non costituiscono un paesaggio e paesaggi non costituiti da bellezze naturali»[16], secondo tale dottrina i Costituenti avrebbero voluto conferire al termine "paesaggio" un valore tale da comprendere anche le risorse naturali. La tesi in esame ha trovato il sostegno della Corte costituzionale, la quale ha considerato le bellezze naturali come una porzione del paesaggio con la sentenza 20 febbraio 1973 n. 9.

Un orientamento intermedio è riscontrabile nella posizione del Giannini, il quale ricostruiva la tutela costituzionale del paesaggio attraverso tre criteri principali: innanzitutto quello *normativo*, il quale – in aderenza alla nozione di paesaggio emersa dal dibattito in Assemblea sull'art. 9 – consente di stimolare la dimensione naturalistica dell'ambiente; successivamente il criterio *spaziale*, il quale raccoglie la normativa a protezione delle risorse ambientali dal decadimento conseguente agli inquinamenti dovuti in larga parte alle attività dell'uomo; infine quello *urbanistico*, attraverso il quale esaminare l'assetto e la gestione del territorio. Lo stesso Autore dava risalto al rilievo giuridico delle due nozioni: da un lato la gestione del territorio e dall'altro la gestione degli elementi dell'ambiente[17].

Di diverso avviso l'impostazione del Predieri, che "spacchetta" l'interpretazione della norma costituzionale, individuando una prima parte *statica*, in cui la norma si riferirebbe alle sole porzioni

15. A.M. SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella Costituzione,* cit., pp. 69 – 70.

16. Ivi, p.82.

17. M.S. GIANNINI, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1973, p. 23.

di territorio oggetto di vincolo, ai sensi della L. n. 1497/1939. "Paesaggio" equivarrebbe dunque alla nozione legislativa di bellezze naturali contenuta nella L. n. 778/1922 e della L. n. 1497/1939. Oltre ad essa, è secondo lui individuabile una parte *dinamica*, legata al linguaggio comune, in base alla quale il termine "paesaggio" è da riferirsi indistintamente alla forma, all'aspetto o all'immagine dell'intero territorio nazionale e dell'ambiente, cosi come plasmata e risultante dall'interazione tra uomo e ambiente[18].

La definizione offerta da Predieri rompe la concezione che consentiva di vedere le bellezze naturali solo entro la cornice dell'art.9. Con largo appello alle scienze geografiche ed ecologiche e persino alla linguistica e alla letteratura, egli tratteggia il paesaggio come

> un fatto fisico oggettivo, e al tempo stesso un farsi, un processo creativo continuo, incapace di essere configurato come realtà immobile, suscettibile di essere valutato diacronicamente e sincronicamente, sempre tenendo presente la sua perenne non staticità. Il paesaggio, dunque, è la forma del paese, creata dall'azione cosciente e sistematica della comunità umana che vi è insediata in modo intensivo o estensivo, nelle città o nella campagna che agisce sul suolo, che produce segni della sua cultura.[19]

Ecco quindi emergere il legame dinamico con la cultura, in cui vi rientra «la comunità che trasforma il paesaggio»[20]. Il paesaggio diviene così «l'immagine dell'ambiente in cui vivono (i componenti della società) e che essi vedono»[21].

La tutela dell'ambiente entra in punta di piedi nel dibattito proprio attraverso la concezione dinamica del paesaggio. Esso non indica delle forme immobili ma «la forma del paese nella sua interezza»[22].

In questo modo la tutela del paesaggio si sposta ben oltre la tutela delle bellezze naturali e tange l'ambiente, perché il paesaggio è una «forma sensibile dell'ambiente e consiste nel controllo e nella direzione degli interventi della comunità sul territorio»[23].

18. A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Giuffré, Milano 1969.
19. Ivi, pp. 10–12.
20. Ivi, p.13.
21. *Ibidem.*
22. Ivi, p.21.
23. *Ibidem.*

In questa prospettiva, l'apertura verso il sistema regionale, negata nella interpretazione sandulliana, qui è implicita. Il paesaggio quale fatto comunitario richiede una tutela diffusa del e nel territorio, includendo esperienze nuove in grado di abbracciare una nozione ampia, collegata all'ambiente naturale: la questione del paesaggio coincide sempre di più con la salvaguardia del territorio. In questo quadro, la tutela costituzionale viene ricondotta dallo Stato alla Repubblica, allo Stato-comunità nella dialettica con lo Stato-apparato.

La tematica delle competenze regionali è resa prioritaria dallo stesso Predieri, il quale con pungente ironia afferma che intorno all'art. 9 non vi era mai stata stata una contesa tra "esteti" ed "industrialisti", ma tra regionalisti e centralisti «senza quel contrasto è lecito dubitare che la norma sarebbe entrata a far parte del testo costituzionale»[24].

La prospettiva è qui quella di una rimodulazione in chiave soggettiva del paesaggio. Un paesaggio dunque da conservare nella società, non da proteggere dalla società; ciò attraverso lo Stato in tutte le articolazioni, centrali e periferiche.

1.3.2 *(segue) e le risposte della giurisprudenza costituzionale fino alla l. cost. 3/2001: la sintesi evolutiva del paesaggio in ambiente*

Il dibattito dottrinale sin qui descritto accompagna un'evoluzione giurisprudenziale che prende le mosse nei primi anni Settanta, a partire da una sensibile concezione riduttivo-formalista particolarmente accorta a definire specificamente i confini del concetto giuridico di "paesaggio", che rimarrà presente sino alla riforma costituzionale del 2001.

Il contesto politico-istituzionale di quegli anni è particolarmente ricco sotto il profilo della produzione normativa, sia per le fortissime tensioni sociali, sia per la progressiva stabilizzazione dell'ordinamento a circa vent'anni dalla promulgazione della Costituzione Repubblicana. Un esempio di ciò è dato dalla istituzione delle Regioni a statuto ordinario con la legge 16 maggio 1970, n.

24. *Ibidem.*

281. Rinviando ad autorevoli testi[25] l'approfondimento della materia e della narrazione storico–giuridica alla base della legge del 1970. si evidenzia in questa sede come le citate dispute tra centralisti e regionalisti in Assemblea Costituente, soprattutto all'atto della redazione del Titolo V, si riaccendono quanto all'attribuzione delle competenze legislative ed amministrative agli enti territoriali. Né nel testo costituzionale del 1948 né nella richiamata legge vi è alcun riferimento al paesaggio o alla sua tutela; ciò non deve stupire, se si ragiona sul fatto che, come evidenziato, la sintesi delle posizioni in Assemblea Costituente abbia prodotto una norma di principio, l'art.9, sottoponendo il paesaggio a obblighi di protezione da parte dello Stato.

Proprio la dialettica circa le attribuzioni e le potestà regionali spinge ad una interpretazione evolutiva della disposizione costituzionale non solo ad opera della dottrina, quanto, più pervicacemente, della giurisprudenza.

La prima pronuncia della Corte Costituzionale che assume come parametro proprio l'art.9 Cost. è la n. 9 del 20 febbraio 1973; con essa il giudice delle leggi, ritenendo infondata la domanda di legittimità costituzionale sulla legge 29 novembre 1971, n. 1097[26], affermava che «la dichiarata tutela di bellezze naturali formanti paesaggio é dall'art.9 inclusa tra i principi fondamentali della Costituzione, unitamente alla tutela del patrimonio storico ed artistico, quale appartenente all'intera comunità nazionale»[27]. Da tale assunto discendono almeno due precipitati logici importanti: da un lato la Corte sottolineava una inscindibile identità linguistica e concettuale

25.Per approfondimenti, AA.VV., *Storia del Parlamento italiano,* Vol. V. Flaccovio Editore, Palermo 1968. A. AGAZZI, *La formazione dello Stato unitario,* Ed. La Scuola, Brescia 1963.; A. BARBERA, C. DE CARO, A, AGOSTA, *L'attuazione dell'ordinamento regionale*, «Il Parlamento Italiano», Vol. XX, Nuova CEI Ed., Milano 1989; S. BARTOLE, *Le Regioni*, in S. BARTOLE, F. MASTRAGOSTINO, L. VANDELLI, *Le autonomie territoriali*, Ed. Il Mulino, Bologna 1991; Camera dei Deputati, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, Roma 1971, 1976; U. DE SIERVO, *Le autonomie locali nel dibattito alla Costituente*, in *Il Parlamento Italiano*, Vol. XIV, Nuova CEI Ed., Milano 1989; C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico,* Ed. Cedam, Padova 1962; L. STURZO, *La regione nella nazione* (1949), rist. a cura dell'Istituto Luigi Sturzo, Ed. Zanichelli, Bologna, 1974; R. VILLARI (a cura di), *Il Sud nella Storia d'Italia. Antologia della questione meridionale*, Laterza, Roma–Bari 1981.

26. «Norme per la tutela delle bellezze naturali ed ambientali e per le attività estrattive nel territorio dei Colli Euganei».

27. C. Cost. 9/1973, Considerato in diritto, 5.

tra il paesaggio e le bellezze naturali[28], dall' altro ne galvanizzava la competenza statale, avvalorando così l'impostazione definita in Assemblea Costituente.

All'inizio degli anni Settanta, la nozione di tutela del paesaggio risulta così definita da questi due argini fissi nella loro forma, partendo proprio da un rigido rapporto di competenze tra lo Stato e le Regioni, ancor più se si considera un panorama normativo ancora non fecondato dai principi di sussidiarietà e decentramento amministrativo che interverranno dal 2001 in poi. Secondo la dottrina più critica di quegli anni, essa avrebbe travolto la stessa concezione costituzionale di tutela del paesaggio.

Tra i punti più controversi ma al contempo di maggiore interesse vi era la dizione costituzionale "tutela del paesaggio", della quale sembrava necessario definire la portata. In particolare, dall'esame della legge 1097/1971 sui Colli Euganei, della quale era stata sollevata la questione di legittimità costituzionale, emergeva una tutela del paesaggio considerata nel suo aspetto passivo. Prediligendo una concezione estetico-conservativa dell'ambiente, la Corte respinge quindi il dubbio di costituzionalità sollevato dal Pretore di Este e ribadisce l'orientamento sino ad allora portato innanzi[29] per il quale la tutela del paesaggio deve essere distinta dalla materia urbanistica, in quanto non inserita nel catalogo dell' originario art.117 Cost.

Tra gli anni Settanta ed Ottanta, l'interpretazione costituzionale dell'art 9 mira a rinsaldare la concezione formalista che declina il paesaggio nei suoi aspetti puramente estetici, fino alla sua crisi. Non pare azzardato ipotizzare che tali approdi giurisprudenziali siano stati sospinti da una precisa volontà di rendere autonomo il concetto di paesaggio e sottrarlo alla materia strettamente amministrativa che ne avrebbe fatto mero oggetto dei rapporti tra lo Stato, le Regioni e gli Enti territoriali.

Tra le decisioni più sintomatiche di una tendenza ermeneutica volta a perimetrare fortemente i confini autonomi del paesaggio si

28.Tale idea risulta alla base proprio della legge 29 giugno 1939 n. 1497 (c. d. *Legge Bottai*).

29. Con la sentenza n. 141 del 1972 la Corte afferma che «Le dette bellezze naturali ambientali, siano a rigore riconducibili o meno alla categoria dei beni culturali, sul piano della protezione, vanno tenute distinte dai beni tutelati mediante la disciplina urbanistica».

rammenta la sentenza 29 dicembre 1982, n. 239[30], la quale, con portamento didascalico, considera la tutela del paesaggio finalizzata alla protezione di un valore estetico−culturale. Come si legge nella pronuncia, si rendeva necessario individuare un criterio discretivo tra la disciplina urbanistica (nello specifico normata dalla legge della Regione Calabria 30 agosto 1973, n. 14) e l'art 9 Cost. essendo entrambe teleologicamente distinti. Secondo la Corte la nozione di paesaggio accolta dalla Costituzione si sostanziava nel valore estetico−culturale riconosciuto alle bellezze paesistiche, accomunando pertanto la tutela del paesaggio a quella del patrimonio storico ed artistico e non alla disciplina urbanistica, poiché finalizzata a «contribuire così all'elevazione intellettuale della collettività»[31].

Timidamente di impronta diversa la sentenza del 1985, n. 94[32], con cui la Corte aveva incominciato ad abbandonare la concezione del paesaggio e della relativa tutela in termini statici per sostenere che essa andasse attuata dinamicamente. Il punto nevralgico della decisione è la esplicita qualificazione della tutela del paesaggio come valore costituzionale "di straordinario rilievo" tale da essere inserito tra i principi fondamentali.

Per la prima volta, con tale pronuncia, il paesaggio riceve riconoscimento di principio autonomo, anche rispetto alla materia dei beni culturali, sicché affermare la necessità di una traduzione concreta e dinamica della tutela paesaggistica consente alla Corte di individuare il soggetto ad essa deputato nello Stato − ordinamento, ovvero «nell'ambito delle rispettive competenze istituzionali, a tutti i soggetti che vi operano»[33]; da qui con la progressiva erosione della competenza statale, ritenuta necessaria *ab origine*, come ampiamente spiegato in precedenza, il Giudice delle Leggi gettava le fondamenta per il nuovo percorso che, con la riforma del Titolo V e la conseguente interpretazione della giurisprudenza costituziona-

30. Di orientamento conforme C. cost. 106/1976; C. cost. 69/1976 C. cost.. 175/1976; C. cost.. 190/1976; C. cost. 72/1977; C. cost.. 89/1979; C. cost. 13/1980; C. cost.. 226/1983.

31. C. cost. 239/1982, Considerato in diritto, 6.

32. Per approfondimento sulla sentenza *de qua*, A. COSTANZO, *Modelli, principi e loro genesi nelle argomentazioni interpretative. Il caso della collaborazione fra Stato e regioni*, «Giurisprudenza Costituzionale», 1990, 2464 ss. e F. FAVARA., *Nota redazionale a sent. 1985, n. 94*, «Rassegna Avvocatura dello Stato», 1986, parte I, sez. I, p.223 ss.

33. C. cost. 94/1985, Considerato in diritto, 3.

le,definirà il postulato della trasversalità del valore ambiente. A conferma di detta inclinazione la Corte precisava che la tutela paesaggistica dovesse essere fatta oggetto di bilanciamento costituzionale[34] nella risoluzione dei conflitti tra interessi diversi, ancor più quelli pubblici rappresentati da una pluralità di soggetti. In altre parole essa è calata per la prima volta nella realtà dinamica del cd. *diritto vivente,* secondo la definizione di Ehrlich che maggiormente è in grado di sintetizzare la portata innovativa di questo silenzioso passaggio ermeneutico e per la quale «il centro di gravità dello sviluppo del diritto non si trova nella legislazione, né nella scienza del diritto, né nella giurisprudenza, ma nella società stessa»[35].

Tracciato il sentiero, il vero passo significativo è stato compiuto dalla Consulta con la sentenza del 3 marzo 1986, n. 39, con la quale dichiarava inammissibile la questione di legittimità degli artt. 892 e 894 c.c., in materia di rapporti tra i diritti dei proprietari di fondi confinanti, in ordine al rispetto della distanza minima di alberi e siepi dalla linea di confine tra i fondi.

Proprio a partire dal bilanciamento tra interesse dominicale del singolo e quello pubblico alla tutela del paesaggio, la Corte pian piano prendeva le distanze dalla relativa nozione estetico–naturalistica, precedentemente accolta e contenuta nella legge 29 giugno 1939, n. 1497 e ne elabora un concetto positivo, guardando al paesaggio come «ambiente naturale, inteso come sede della continua interazione tra comunità umana e natura»[36].

Con questa pronuncia l'ambiente viene non solo testualmente assorbito nella nozione di paesaggio, ma diventa un vero e proprio valore costituzionalmente protetto, cui si collega l'esigenza di un adeguato controllo pubblico, al fine di consentire l'armonizzazione degli interventi urbanistici ed artificiali nel paesaggio naturale. Ne deriva una concezione complessa, ancora "spuria" di ambiente come sostrato dinamico dell'interazione di più forze variamente determinabili, talché le scelte del privato, suscettibili di riverberarsi sull' assetto naturalistico (come, nel merito della sentenza 39/1986, l'abbattimento di piante di alto fusto), «possono ricevere protezione

34. Sul tema si segnala una interessante riflessione di G. PINO, *Conflitto e bilanciamento tra diritti fondamentali. Una mappa dei problemi,* «Etica & Politica/ Ethics & Politics», vol. 1, 2006, p.1 ss.

35. E. EHRLICH, *Grundlegung der Soziologie des Rechts,* Berlin 1913, p.3.

36. C. cost. 39/1986. Considerato in fatto, 2.

solo se corrispondono ad esigenze apprezzabili e non già ad istanze meramente egoistiche – in ragione della funzione sociale assegnata alla proprietà dall'art.42, comma secondo, Cost. –, e non si risolvano in una degradazione dell'assetto ambientale»[37].

Risulta evidente che Corte abbia elaborato una interpretazione evolutiva di grande innovazione rispetto al clima normativo dell'epoca, sia sotto il profilo oggettivo del bene protetto e della sua precisa individuazione sia sotto il profilo dei contemperamenti dell'art 9 Cost. con le altre norme costituzionali, in particolare l'articolo 42. Come si farà cenno in seguito, dalla lettura combinata è agevole ricavare proprio in virtù della efficacia limitativa della funzione sociale sulla proprietà privata; essa si qualifica nel divieto di lesione di quel bene riconosciuto come costituzionalmente protetto che è l'ambiente. È innegabile la portata innovativa della pronuncia, tenuto conto che a simili approdi sarebbe giunto il legislatore costituzionale solo in seguito alla Riforma del 2001, pertanto non sconvolgono le critiche allora rivolte; ad esempio è stato rilevato in dottrina[38], che la richiamata interpretazione evolutiva presentava il rischio di eccedere il significato della norma costituzionale.

La giurisprudenza costituzionale, tuttavia, ha ormai avviato un percorso irreversibile.

In questo senso una affermazione autorevole è rappresentata dalla sentenza 26 giugno 1986, n. 151 ed altre successive[39]; con dette pronunce la tutela del paesaggio assume rilievo di valore primario, insuscettibile di essere subordinato a qualsiasi altro.

È bene evidenziare come la grande produzione dottrinale che nei decenni indicati aveva particolarmente sollecitato dibattiti, correnti, orientamenti e conseguenti interpretazioni della nona disposi-

37. *Ibidem*.

38. R. CACCIN, *L'estirpazione di piante a distanza non legale e il danno ambientale*, «Nuovo diritto», Roma 1987, p. 282 e V. GERI, *Disciplina in tema di distanze degli alberi d'alto fusto, rimozione degli stessi e dei rami protesi nonché delle servitù in materia*, «Giurisprudenza Agraria italiana», Roma 1991.

39. Nello stesso senso si colloca la sentenza 28 maggio 1987, n. 210, la quale attraverso il combinato disposto degli artt. 9 e32 Cost. mira a dare un riconoscere specificamente alla salvaguardia dell'ambiente rilevanza di diritto fondamentale della persona ed interesse della collettività. La *ratio decidendi* lega all'accoglimento di una concezione unitaria del bene ambientale comprensiva tanto delle risorse naturali, sia quelle culturali.

La primarietà del bene paesaggio è stata, anche in seguito, costantemente riaffermata dalla Corte Costituzionale, in modo particolare nella sentenza 28 luglio 1995, n. 417.

zione costituzionale subisca un notevole ed evidente segnale di arresto proprio negli anni in cui la Corte costituzionale in primis dipana le ombre e proferisce una interpretazione evolutiva del concetto di ambiente in particolare a partire dalla sentenza costituzionale n. 641 del 1987.

La Corte dichiara che la nozione di ambiente é assunta in senso omnicomprensivo, tale da prescindere dalla specifica considerazione dei singoli beni, isolatamente presi, che formano il demanio o il patrimonio dello Stato e di altri enti pubblici: «tale nozione é indicativa di un bene nuovo e diverso da questi, di natura immateriale e riferibile alla generalità dei cittadini e, per essi, allo Stato – comunità»[40]. Nel *considerato in diritto*[41] essa conferma che l'ambiente é protetto come elemento determinativo della qualità della vita. La sua protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime l'esigenza di un habitat naturale nel quale l'uomo vive ed agisce e che é necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini, secondo valori largamente sentiti; é imposta anzitutto da precetti costituzionali (artt. 9 e 32 Cost.), per cui esso assurge a valore primario ed assoluto. La Corte costituzionale riesce a codificare insomma il processo evolutivo che svincola la nozione di ambiente da elementi estetici ritenuti "astratti", per i quali la relativa disciplina doveva avere finalità meramente conservative, ma le conferisce significato pregnante di valore fondamentale costituzionalmente protetto inserendola espressamente non solo nell'alveo dei Principi Costituzionali tra i doveri della Repubblica Italiana (art.9), ampliando così la nozione di *paesaggio*, quanto soprattutto tra i rapporti economico – sociali, come diretta emanazione della tutela della Salute riconosciuta come diritto fondamentale dell' individuo e interesse della società (art.32).

Rimandando a specifica trattazione l'argomento, è utile ora richiamare il rapporto tra tutela costituzionale del paesaggio e quella della proprietà privata, in particolare nella ricostruzione della dottrina contemporanea alla Costituzione che negli anni Novanta ha elaborato diversi contributi . Se infatti si aderisce alla tesi primordiale per la quale la conformazione paesaggistica è in realtà frutto dell'azione umana, è necessario introdurre l'analisi anche

40. C. cost. 641/1987, Considerato in fatto, 5.
41. Ivi, Considerato in diritto, 2.2.

dell'art.42 Cost. e soprattutto porre le basi per la qualificazione dei beni paesaggistici: per il Giannini si tratta di beni pubblici, in quanto destinati ad una fruizione pubblica o collettiva, anche se per la loro titolarità dovessero appartenere a privati[42].

Alla "precedenza storica" della proprietà collettiva sulla proprietà privata, si accompagna, sul piano della vigente Costituzione Repubblicana la "prevalenza costituzionale e giuridica" della prima sulla seconda[43].

Il principio della primazia dell'interesse pubblico sull'interesse privato è rafforzato anche dall'art. 41 della Costituzione, riguardante l'iniziativa economica privata qualificata come libera: essa non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo di recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. In breve, alla funzione sociale dell'art. 42 Cost., fa *pendant* l'utilità sociale del 41 Cost.

Ad esso, secondo questa teoria, andrebbe aggiunto che la stessa disposizione costituzionale chiarirebbe che non esiste un solo tipo di proprietà, scindibile in due diversi filoni, bensì due tipologie distinte aprioristicamente: la proprietà pubblica, prevalente, e la proprietà privata. Mentre quest'ultima è vincolata ai limiti dell' utilità sociale, la proprietà pubblica coinciderebbe con la "proprietà collettiva demaniale", che spetta al popolo a titolo di sovranità, in coerenza con quanto affermato dal Giannini[44].

Conclusione di tale orientamento è pertanto riconoscere provocatoriamente un'inversione di termini operata dalla stessa Costituzione Repubblicana: l'inviolabilità non già della proprietà privata (disciplinata dalla legge e orientata all'utilità sociale), ma della proprietà collettiva, espressione della sovranità popolare e tutelata direttamente dalla Carta fondamentale. Ciò che ne consegue è una ridefinizione del concetto di paesaggio (o più precisamente, di territorio), riscontrabile per l'Autore già nella sua affinità con i beni culturali quale luogo collettivo di proiezione del singolo; in tal caso il paesaggio coinciderebbe con l'idea di territorio, definibile come *spazio di libertà* entro il quale trovano possibilità di svolgimento

42. M.S. GIANNINI, *Diritto Amministrativo*, II, Giuffrè, Milano, 1993 e ID., *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1995.

43. P. MADDALENA, *Il territorio bene comune degli italiani*, Donzelli editore, Roma 2014.

44. M.S. GIANNINI, *I beni pubblici*, Roma, 1963, rist. 1981, p.47.

«le capacità ed i caratteri dei singoli e della collettività considerata nel suo insieme, considerata soprattutto in quelle specificità culturali che caratterizzano un popolo»[45].

Una parte della dottrina[46], tuttavia, ritiene che questa base culturale e valoriale non sia sufficiente per la costruzione di un "diritto ambientale costituzionale" poiché mancherebbe di un concetto di bene giuridico unitario (l'ambiente) inclusivo di tutte le risorse naturali e culturali che se ne sussumono come oggetto di tutela, contemporaneamente poste a salvaguardia dei diritti fondamentali ed essenziali per la vita dell'uomo. I sostenitori di questa diversa costruzione riconoscono che al centro del sistema non può essere posto il bene ambientale *ex se*, ma deve essere collocato il soggetto finalistico della tutela: la persona umana.

La conclusione profferta da parte della dottrina che pertanto vuole il rapporto individuo–ambiente in termini di superiorità–dominio del primo non sarebbe peraltro affatto soddisfacente, ove la si valutasse alla luce della matrice antropologica sociale e non individualistica in senso "classico" della Costituzione della Repubblica. Il bilanciamento tra diritti inviolabili e doveri inderogabili, riconducibili anche al principio di solidarietà ex art 2 Cost., costituisce in concreto l'identità storico–costituzionale dell'intero impianto ordinamentale.

A sostegno di tale tesi si è espressa anche la Cassazione che nella sentenza del 4 luglio 1986 n. 5650, riconosce che l'oggetto della tutela è la persona umana in tutte le sue manifestazioni del vivere quotidiano.

Tale pronuncia permetterebbe l'ampliamento dell'indagine anche al sistema delle fonti costituzionali, per cui non sarebbero più sufficienti i richiami agli artt. 9, 32 e 42, bensì risulterebbe fonte costituzionale primaria del diritto ambientale l'art.2 della Costituzione mirando ad identificare il diritto all'ambiente quale uno dei diritti definiti inviolabili; dei diritti cioè non attribuiti dalle leggi dello Stato, ma che la Repubblica "riconosce" all'uomo e quindi ha il dovere di garantirgli attraverso leggi che nell'ordinamento positivo determinino non il diritto ma solo le modalità di attuazione.

45. P. MADDALENA, *Per una teoria dei beni comuni,* «MicroMega», vol.9, 2013, p.93.

46. M. BARDUSCO, *La tutela costituzionale dell'ambiente*, «Sanità pubblica», vol.1, Roma 1992, pp.1333 e ss.

Lungo questa strada si è posta la Corte costituzionale; in particolare con la sentenza del 30 aprile 1986 n. 121 e con la sentenza del 30 dicembre 1987 n.641 essa ha ribadito che l'ambiente è protetto come elemento "determinativo" della qualità della vita, la sua protezione non persegue "astratte finalità naturalistiche o estetizzanti", 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. Con queste pronunce la Corte ha ricavato, attraverso un'interpretazione evolutiva della norma costituzionale, l'esistenza nel nostro ordinamento – accanto ad un diritto al lavoro, alla salute, all'istruzione – anche di un diritto all'ambiente come tipico della personalità dell'individuo, della sua salute e della sua vita dignitosa.

Tale approdo rimarrà fisso fino alla «rivoluzione copernicana» operata dalla Riforma del Titolo V.

1.4. Uno sguardo comparativo: modelli di tutela costituzionale dell'ambiente …

Quanto sin ora descritto pone in luce un dato fondamentale per l'analisi in corso: solo dagli anni Settanta in poi si registra una spinta propulsiva verso i temi ambientali. Pur se attraverso genesi differenti – costituzionali, legislative o giurisprudenziali – gli ordinamenti iniziano a recepire quelle tensioni provenienti dal tessuto sociale di ridefinizione del potere costituito e delle sue flessioni effettive; l'evoluzione del Costituzionalismo si snoda nella narrazione della storia dei diritti, li declina in termini temporali (registrandone la nascita e la crisi) e spaziali (disciplinandone estensione ed efficacia).

Come scrive Stefano Rodotà, «libertà e diritti accompagnano la nascita del cittadino moderno, definiscono un ordine politico e simbolico interamente nuovo»[47]. Tale assunto trova un utile terreno per essere dimostrato proprio nella disciplina costituzionale dell'ambiente, operata in chiave comparata. In particolare si adotta un punto di vista particolare teso a evidenziare come il dualismo

47. S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti,* Laterza, Roma−Bari 2012, p.41.

simbiotico potere – cittadinanza sia tra i presupposti giuridici della tutela ambientale.

Essa va letta ancora in chiave evolutiva. La sua trasformazione può essere scomposta in quattro fasi, riscontrabili in tutte le Costituzioni più significative e prese in esame. In una prima fase esso è descritto nella sua componente materiale, di *res* sulla quale il Legislatore costituzionale effettua un giudizio di meritevolezza; esso è parametrato non tanto e non solo alla inerenza con la persona umana, quanto alla necessità di tutelarne il suo valore assoluto (si pensi a quanto appena affermato in merito alla Costituzione italiana e si volga lo sguardo alla Costituzione di Weimar del 1919, ove si riscontra nuovamente l'accostamento dei beni naturali a quelli culturali[48]).

La seconda fase, frutto o di interventi giurisprudenziali o di specifiche riforme costituzionali, è caratterizzata dalla dissoluzione dell'*aura maiestatis* che aveva accompagnato la concezione prettamente estetica dell' ambiente e di conseguenza dalla sua oggettivazione concreta: quello all'ambiente diventa un vero e proprio diritto, di matrice sociale, imputato alla collettività e capace di controbilanciare – ora esplicitamente, ora meno – i diritti di natura economica e le contigue linee di indirizzo politico. Successivamente, con la terza fase, si assiste ad una traduzione anche in termini individuali del diritto all'ambiente (ciò, come si vedrà a breve, in particolare nelle Costituzioni che non cristallizzano le istanze di tutela in una unica disposizione), quale diritto della persona singola; esso diventa terreno fertile per la gestazione e la nascita dei diritti di informazione ambientale, alla salubrità dell'ambiente, alla risarcibilità del danno ambientale e simili, spesso tutelati attraverso norme ordinarie, più che di rango supremo.

Infine, la quarta fase, quella attuale, di sintesi e crisi delle precedenti, verso una nuova concezione dell' ambiente come bene co-

48. È bene precisare che la Costituzione della Repubblica Federale Tedesca non contiene alcun esplicito riferimento alla tutela dell'ambiente, come sostenuto da A. ZIEFER, in *Naturschutz e Denkmalschutz nella Costituzione (Grundgesetz)della Repubblic a Federale di Germania,* la quale pone in evidenza come l'art 150 della Costituzione di Weimar, che dichiarava la tutela dei beni culturali un obbligo dello Stato, diventò il modello per disposizioni simili in alcune delle Costituzioni dei singoli stati federati a partire del 1945 (Renania–Palatinato, Saarland, Assia, Nord Reno–Westfalia e Baden–Württemberg), ma non lasciò alcuna traccia nel *GrundGesetz* della Repubblica Federale, approvata nel maggio del 1949.

mune. Si assiste pian piano al superamento della dicotomia simbiotica, spesso richiamata dalla dottrina e dalla giurisprudenza, del diritto all'/dell'ambiente; la nuova prospettiva offre la possibilità di ridefinire i canoni della titolarità e dunque della responsabilità della tutela della natura, anche in relazione alle future generazioni. Risuonano le parole di Rodotà, per il quale

> i beni comuni tendono a configurarsi come l'opposto della sovranità, non solo della proprietà. Finalizzati come sono al raggiungimento di obiettivi sociali e alla soddisfazione di diritti fondamentali, creano una condizione istituzionale di indifferenza rispetto al soggetto che risulta esserne il titolare.[49]

Su tali premesse è utile cominciare l'indagine comparatistica seguendo un criterio metodologico molto semplice: individuare e distinguere due macro–aree, composte rispettivamente da testi costituzionali che *ab initio* tutelano espressamente il diritto all'ambiente e testi che affidano un simile compito a leggi ordinarie un simile compito.

Iniziali elementi sintomatici di un preciso riconoscimento sono contenuti nella Costituzione portoghese del 1976 e in quella spagnola del 1977, entrambe di particolare interesse; contigue nello spazio, coeve ed affini, esse delineano esplicitamente la tutela dell'ambiente quale valore costituzionale e ne fanno un criterio orientativo anche dell'attività amministrativa.

Molto esplicita risulta la Costituzione spagnola, ove detto legame è palesemente riscontrabile nell'art. 45, in particolare se letto in rapporto ai principi di natura economica. Duplice è la funzione attribuita alle norme sull'ambiente, considerato e tutelato, in quanto diritto soggettivo inerente alla persona e come espressivo di un principio di diritto oggettivo coinvolgente la responsabilità dei pubblici poteri.

I tre commi che compongono il dispositivo in esame sono didascalici nella loro nettezza; già ad una prima esegesi dell'art. 45 della Costituzione spagnola, si pone in evidenza come il primo comma[50] contenga un inequivocabile richiamo alla centralità della per-

49. S. RODOTÀ, *op. cit.,* p.329

50. «Tutti hanno diritto a fruire di un ambiente adeguato per lo sviluppo della persona, nonché il dovere di mantenerlo».

sona, elemento basico della collettività; ne risulta che l'ambiente sia un diritto strettamente collegato allo sviluppo universale della persona, sotto l'aspetto materiale, economico e sociale.

Ciò che emerge in modo lampante dalla lettura è l'esplicitazione del bilanciamento tra il riconoscimento alla persona di un diritto "ad un ambiente adeguato" e l'imputazione di un corrispondente dovere di tutela. Tale considerazione consente di descrivere la natura relazionale delle situazioni giuridiche soggettive correlate all'ambiente; di talché il costituente spagnolo non ne consente una mera tutela statica ma postula una inclinazione attiva da parte di tutti i soggetti dell'ordinamento.

La tensione dinamica descritta all'interno del primo comma, si allarga anche all'intera disposizione, com'è verificabile se si guarda al secondo comma[51] dell'articolo in esame, in cui è ascritto ai pubblici poteri il compito di vegliare sulla razionale utilizzazione delle risorse naturali, al fine di proteggere e migliorare la qualità della vita, nonché di difendere e ripristinare l'ambiente, contando sull'indispensabile responsabilità collettiva: qui la natura del diritto all'ambiente si veste di una funzione programmatica. L'aspetto più rilevante per la disamina critica del rapporto potere – ambiente è riscontrabile nell'esplicito richiamo effettuato dalla norma al razionale sfruttamento delle risorse; tale principio risulta essere *prima facie* la misura dell'esercizio del potere pubblico nell'attività di vigilanza e controllo. Non solo. La natura dinamica del principio di tutela ambientale qualifica in termini prescrittivi e vincolanti l'azione dei pubblici poteri. Essi sono posti in rapporto all'indirizzo economico, anch'esso a sua volta ancorato costantemente a due postulati stabili: la razionalizzazione delle risorse naturali ed il miglioramento delle condizioni collettive. La Costituzione spagnola garantisce altresì tali beni, sia attraverso un'azione ripristinatoria e difensiva esercitabile immediatamente dal potere pubblico in caso di danno, sia mediante il riconoscimento di una "responsabilità collettiva" definita dal Costituente come "indispensabile", la quale, facendo da *pendant* alla responsabilità individuale di cui al primo comma, è da considerare l'anello di congiunzione tra la dimensio-

51. «I poteri pubblici veglieranno sulla utilizzazione razionale di tutte le risorse naturali al fine di proteggere e migliorare la qualità di vita, difendere e ripristinare l'ambiente, appoggiandosi all'indispensabile solidarietà collettiva».

ne soggettiva (c.1) ed oggettiva (c.2) del principio di tutela ambientale.

Una norma di chiusura è contenuta nel terzo comma, il quale presidia la cogenza dei contenuti precedentemente esposti, individuando a carico del Legislatore l'onere di prevedere sanzioni penali ed amministrative e il generale obbligo in capo al singolo di riparazione del danno causato.

È bene puntualizzare, a tal proposito, che, a differenza della Costituzione italiana, la disposizione costituzionale in esame non trova collocazione all'interno dei principi fondamentali, bensì all'interno del Capitolo III[52], il quale contiene i principi direttivi della politica sociale ed economica assieme ad altre disposizioni, con cui l'art.45 deve inevitabilmente essere posto in relazione: in particolare il diritto alla salute (art.43), il diritto alla casa (art.47) e i diritti dei consumatori. Come sottolineato nella dottrina comparatista, in tale sezione trovano spazio non solo norme di natura programmatica, quanto anche diritti sociali di natura pretensiva, miranti pertanto a sollecitare un particolare dinamismo dei pubblici poteri.

Ne consegue che, per l'ordinamento spagnolo, l'azionabilità del diritto all'ambiente risulta mediata dall'attivazione dell'intervento pubblico.

Sembra affiorare la prevalenza della dimensione generale e preventiva della tutela ambientale collettiva rispetto a quella occasionale e succedanea delle singole posizioni giuridiche soggettive; tale indirizzo è confermato dalle recenti linee giurisprudenziali del *Tribunal Constitucional*, che ha concretato il sistema di tutela ambientale calandolo nella disciplina della ripartizione delle competenze tra Stato e comunità autonome, a partire dall'idea fondamentale che la Costituzione spagnola conferisce allo Stato centrale la competenza legislativa esclusiva sulla legislazione di base in materia ambientale (più dettagliatamente, in materia di boschi, regime energetico, montagne, sfruttamento di foreste e pascoli, risorse idriche o procedimenti autorizzatori, qualora interessino una pluralità di Comunità Autonome), mentre sono di competenza[53] delle Comunità

52. Esso, invero, è incluso all'interno del Titolo I rubricato "diritti fondamentali", tuttavia non facente parte del catalogo generale di tali situazioni giuridiche.

53. Per approfondimenti si veda B. F. MACERA, *EI reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas en materia de protección ambientai en el derecho espanol*, «Quaderni regionali»,vol. 2–3, 1998, pp. 963 ss.

autonome le funzioni legislative relative al governo del territorio, l'urbanistica, nonché gestione della tutela ambientale; di conseguenza Il *Tribunal Constitucional* ha altresì precisato che il modello di riparto di competenze, attesa la dimensione trasversale e multilivello alla protezione ambientale, attrae tutte le misure di tutela dell9ambiente, ivi comprese le norme che fissano i comportamenti che vanno considerati illeciti e le relative sanzioni.

Gli impulsi giurisprudenziali spagnoli negli anni successivi alla Costituzione, (in particolare SSTC 64/1982, 69/1982, 227/1988, 148/1991, 149/1991) hanno sollecitato la dottrina e gli operatori del diritto al riconoscimento di un generale dovere dello Stato centrale di disciplinare la materia ambientale, anche e soprattutto con riguardo alle linee programmatiche, riservando sì uno spazio di sviluppo alla legislazione autonomistica, tuttavia ammettendone una minore ampiezza rispetto ad altri ambiti (sanitario, amministrativo, istruzione e lavoro). È utile puntualizzare che, in base alla suddivisione di cui agli artt. 148–149, il costituente ha previsto una ragguardevole capacità per le Comunità autonome di modulare il grado di pervasività della normativa ambientale, consentendone ora livelli più elevati ora più attenuati di tutela.

A garanzia contro il rischio di una eccessiva disuguaglianza tra le Comunità, è intervenuto a più riprese il Tribunale costituzionale, chiarendo come sia necessario individuare, quale parametro esterno per la valutazione della costituzionalità della legislazione autonomistica, un contenuto minimo, capace di garantire aprioristicamente quel bilanciamento tra tutela ambientale ed istanze di sviluppo economico cristallizzato in Costituzione e di attenersi alle linee di indirizzo dettate dal livello centrale.

La *ratio* di tale consolidato indirizzo della giurisprudenza costituzionale, secondo l'opinione di autorevole dottrina[54], deve ritrovarsi nella volontà di evidenziare una nozione di "sviluppo qualitativo" che comporta una estensione funzionale delle libertà economiche, *in primis* la libertà dominicale, al conseguimento di un livello adeguato ed omogeneo della qualità della vita, di cui all'art 45 comma secondo. Alla protezione dell'ambiente verrebbe pertanto

54 C. RUIZ, *La tutela dell'ambiente in Spagna*, in L. MEZZETTI (cur.), *I diritti della natura*, Cedam, Padova 1997; ID., *Las competencias de las comunidades autónomas en materia de medio ambiente y la jurisprudencia constitucional, EI derecho constitucional al medio ambiente*, Valencia, Tirant Lo Blanch 2000.

riconosciuta una funzione sociale rilevante quale principio fondamentale all'interno della c. d. Costituzione economica.

Non si può raggiungere un livello di indagine accettabile se non si pone l'attenzione anche sulla Costituzione brasiliana del 1988, anch'essa inscrivibile in quella stagione del costituzionalismo mondiale di particolare attenzione ai diritti sociali e contigua, per importanza e significato, alla legge fondamentale iberica.

Un approfondimento puntuale merita dunque la tutela dell'ambiente in tale ordinamento costituzionale[55]; essa deve essere descritta problematicamente seguendo un doppio binario: definizione dell'ambiente come bene comune e rapporto con l'azione politico–amministrativa; poiché in tale disposizione risulta amplificata e descritta con tinte molto forti la duplice dimensione soggettivo/oggettiva del "valore" ambiente.

55. La Costituzione brasiliana concentra la disciplina suprema dell'ambiente nell'art. 225, che qui si riporta per intero: «Tutti hanno diritto ad un ambiente ecologicamente equilibrato, bene di uso comune del popolo e essenziale per una sana qualità della vita; e il Potere Pubblico e la collettività hanno il dovere di difenderlo e preservarlo per le generazioni presenti e future. 1. Per assicurare l'effettività di questi diritti il Potere Pubblico deve: I) preservare e restaurare i processi ecologici essenziali provvedendo alla gestione ecologica delle specie e degli ecosistemi; II) preservare la diversità e l'integrità del patrimonio genetico e controllare gli enti che si occupano della ricerca e della manipolazione del materiale genetico; III) definire in tutti gli Stati della Federazione, gli spazi territoriali e i loro compiti che devono essere specialmente protetti, essendo l'alterazione e la soppressione permesse soltanto per mezzo della legge, rimanendo vietata qualunque utilizzazione che compromette l'integrità degli attributi che giustificano la loro protezione; IV) esigere, secondo la legge, per l'installazione di attività causa potenziale di degrado significativo dell'ambiente, un preventivo studio d'impatto ambientale, al quale sarà data pubblicità; V) controllare la produzione, la commercializzazione e l'impiego delle tecniche, dei metodi e delle sostanze che comportano rischio per la vita, la qualità di vita e l'ambiente; VI) promuovere l'educazione ambientale a tutti i livelli di insegnamento e coscienza pubblica per la preservazione dell'ambiente; VII) proteggere la fauna e la flora, essendo vietate, secondo la legge, le pratiche che mettono in pericolo le funzioni ecologiche, provocano l'estinzione della specie o sottopongono gli animali a crudeltà. 2. Colui che sfrutta le risorse minerali è obbligato a restaurare l'ambiente degradato, mediante i mezzi tecnici richiesti dall'organo pubblico competente, secondo la legge. 3. Gli autori di comportamenti e attività considerati lesivi per l'ambiente, siano essi persone fisiche o giuridiche, sono soggetti a sanzioni penali e amministrative, indipendentemente dall'obbligo di riparare i danni causati. 4. La Foresta Amazzonica brasiliana, la Selva Atlantica, la Catena del Mare, la Palude di Mato Grosso e la Zona Costiera sono patrimonio nazionale e la loro utilizzazione sarà fatta secondo la legge, entro condizioni che assicurano la preservazione dell'ambiente. 5. È vietata l'utilizzazione delle terre devolute agli Stati o da essi acquisite, tramite azioni di pubblica utilità, necessaria alla protezione degli ecosistemi naturali. 6. La localizzazione delle centrali che utilizzano reattori nucleari è disposta da legge federale, senza la quale esse non potranno essere installate».

complesso amalgama di situazioni giuridiche (diritto di intervento nei procedimenti amministrativi, diritto all'informazione; diritto di accesso alla documentazione amministrativa; diritto di difesa).

Si registrano al proposito almeno tre macrofiloni interpretativi: un primo, che qualifica l'ambiente come un diritto individuale ed un interesse collettivo al contempo, giustificando così la possibilità per i soggetti sociali di proporre azioni popolari[58]; un secondo che invece, puntando sulla primazia della dimensione collettiva su quella individuale, individua il "nucleo duro" della protezione ambientale nella garanzia del diritto alla salute e pertanto prescrivere una corretta fruizione dell'ambiente a tutti i cittadini significherebbe assicurare loro il diritto ad una "sana qualità della vita"[59] ; infine, il terzo, che emancipa il diritto all'ambiente dalla dimensione soggettiva, intesa secondo i canoni classici civilistici, che la canalizza esclusivamente nei rapporti dominicali, prediligendo invece una dimensione totalmente pubblica[60].

1.4.1. *(segue) modelli di legislazione ordinaria a tutela dell'ambiente*

L'ulteriore raggruppamento adottato a fini didascalico − ricostruttivi per la presente indagine è composto dalle Costituzioni che non dedicano alcun riferimento costituzionale alla protezione dell'ambiente. Il problema è quindi quello di stabilire se tale materia riceva estensivamente una tutela di rango sovraordinato o si risolva nella sola tutela apprestata dalla normativa legislativa ordinaria.

Caso emblematico di detta categoria è costituito dalla Francia, nella quale si registra un apprezzabile attivismo legislativo ed una corrispondente, intensa elaborazione dottrinale in materia che fanno da sfondo alla tradizionale difficoltà di vocare l'ordinamento costituzionale alla valorizzazione del valore ambientale. Il problema si

58. E. JESUS PRUDENTE, *O meio ambiente no sistema constitucional brasileiro*,1989/90.

59. J. AFONSO DA SILVA, *Direito Ambiental Constitucional*, 2ª ed. Malheiros Editores, São Paulo 1998.

60. A. DE OLIVEIRA, *Intervenção estatal na propriedade privada motivada pela defesa do meio ambiente*, «Revista Forense», vol. 317, (anno) il quale afferma che non esiste un diritto individuale per giustificare il verificarsi di atti predatori della natura che riguardano tutta l'umanità.

riverbera ovviamente a livello legislativo, mancando principi guida per orientare il lavoro delle Assemblee parlamentari. La dottrina[61] ha cercato di individuare una serie di riferimenti costituzionali in cui inquadrare l'ambiente, attraverso una interpretazione estensiva di alcune delle materie contenute nell'art.34 Cost., in particolare a partire da alcune limitazioni ai principi fondamentali del regime della proprietà, fino alle norme relative al riparto di competenze fra lo Stato e le *Collectivités territoriales*. Essa ha individuando nella mancanza di una norma di rango sovraordinato, che disciplinasse sistematicamente la materia, una lacuna importante.

La carenza di principi di rilievo costituzionale in materia d'ambiente si è rivelata foriera di problemi anche in relazione alla giurisdizione, in quanto sia il giudice costituzionale che quello amministrativo hanno mostrato nel corso del tempo notevoli cautele nell'esprimersi *praeter Constitutionem*. Da un lato il peculiare giudice costituzionale di questo Stato[62] ha tentato – com'è noto – di ricostruire, a partire dai riferimenti contenuti nel Preambolo della Costituzione del 1958, il cosiddetto *bloc de constitutionnalité*, che individua principi e diritti in testi costituzionali storici, a partire dalla Dichiarazione del 1789.

Fino al 2004 non sono stati invero individuati utili appigli testuali per caratterizzare il diritto all'ambiente. Coerentemente, la giurisprudenza amministrativa, a fronte del vuoto costituzionale, non può che presentarsi come episodica, frammentaria ed ondivaga, pur considerando tutto il filone di essa relativa ad interessi dominicali ed urbanistici, in cui i profili di carattere ambientale costituiscono un punto di riferimento costante nelle decisioni dei Tribunali Amministrativi e delle giurisdizioni superiori. Prima di focalizzare l'attenzione sulla *Charte de l'environnement* del 2004, è bene ricordare l'interessante tentativo di elaborare una legislazione ambientale per principi, con la c. d. *Loi Barnier* (Loi n. 95–101), mirante ad un rafforzamento della tutela in materia. Si trattava di un testo di notevole rilievo in quanto, pur non rispondendo pienamente alle attese dell'opinione pubblica di un *code de l'environnement*, conteneva una disciplina generale in relazione ad alcuni settori del

61. M. PRIEUR, *L'importance de la réforme constitutionelle*, «Reseau Judiciaire Europeen», n. special, 2003, p.7.

62. Decisione n. 71–44 DC del 16 luglio 1971.

diritto ambientale, ma, soprattutto, enunciava quelli che sono stati definiti in dottrina, "*les principes généraux du droit de l'environnement*", correggendo, abrogando o modificando le leggi esistenti, con l'obiettivo dichiarato di perseguire lo sviluppo sostenibile[63].

Si tratta ovviamente di principi che traggono ispirazione dal diritto internazionale e specificamente anche da quello euro–unitario, ma la loro introduzione nell'ordinamento positivo francese assume significato sia in relazione alla specifica definizione degli stessi formulata in sede legislativa, sia in rapporto alla tutela costituzionale più ampia, giacché tale intervento legislativo ha di fatto creato le condizioni politico normative per la succedanea *Charte del'environnement.*

Prima di essere finalmente promulgata il 1 ° marzo 2005, la legge costituzionale n ° 2005–205 ha avuto molte battute d'arresto, di cui non si darà conto in questa sede, ma cui ci si riferisce per evidenziare la portata innovativa di tale intervento normativo all'interno del clima costituzionale sinora descritto. Il problema di fondo che ha accompagnato il dibattito politico–istituzionale intorno alla *Charte* è stato proprio quello del rapporto con i parametri e con i dispositivi costituzionali.

Due gli orientamenti essenzialmente presi in considerazione dalla *Commissione Coppens*. Il primo proponeva di inserire un richiamo nel Preambolo della Costituzione e disciplinare la materia ambientale con legge ordinaria, tuttavia tale soluzione avrebbe attenuato l'impatto politico della riforma negando, di fatto, al testo della Carta valore costituzionale. Per tale ragione si è adottato l'opposto orientamento, volto a riformulare un testo costituzionale e a inserirlo esplicitamente nel Preambolo della Costituzione del

63. Questa legge si compone di 94 articoli, assemblati in cinque capitoli. Un certo numero di questi elementi cambiano testi quali il Codice rurale, il Codice di Urbanistica, del Codice Comuni e molti altri. Allo stesso modo, rende modifiche alle altre leggi (legge 27/09/41, loi76–663, 83–630 legge, 85–30, 92–3 legge). La legge *Barnier* ha lo scopo di evitare una crisi, in particolare attraverso la definizione di precisi criteri di gestione del territorio. L'obiettivo di questa legge è lo sviluppo sostenibile che mira a soddisfare le esigenze del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri. Sono incorporati attraverso questa legge nel diritto francese alcuni dei più importanti principi del diritto internazionale sanciti nel Vertice della Terra (Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo, Rio 1992) e adottati dalla Comunità europea: principio *chi inquina paga*, principio precauzionale, principio della prevenzione, principio di riduzione alla fonte e principio di responsabilità.

1958, rendendo così questo testo uguale alla Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 e al preambolo della Costituzione 1946.

A differenza dei doveri, i diritti in materia ambientale sono piuttosto limitati; per tale ragione la Carta sancisce subito un "diritto all' ambiente" e di conseguenza, un diritto di informazione e di partecipazione ad esso collegati. La formula onnicomprensiva con cui si apre l'art 1 della Carta si allinea alle legislazioni costituzionali di altri Paesi, nei quali il diritto all'ambiente è strettamente correlato alla persona, singola e nella dimensione collettiva.

Non è mancato chi, come Cohendet[64], ne ha riconosciuto il valore di diritto umano, al fine di poterlo estendere in una dimensione intergenerazionale. Egli riportato come argomento che, a differenza di una formulazione convenzionale la Carta non garantisce un generico diritto all'ambiente, ma lo qualifica come il «diritto di vivere in un ambiente equilibrato e favorevole alla propria salute».

Particolare è proprio il riferimento diretto alla salute. Se è vero che l'ambiente e la salute sono strettamente correlati, un riferimento esplicito alla salute in un testo normativo è abbastanza raro. Ciò può essere dovuto alla presenza in molte costituzioni che garantiscono *ex se* il diritto all'ambiente, di una norma specifica sul diritto alla salute (esempio tra tutti la Costituzione italiana, che colloca la tutela di detti principi agli artt. 9 e 32): ne risulta quindi, la classificazione come un diritto umano (personale e collettivo) di vivere in un ambiente ontologicamente "qualificato", sotto l'aspetto della stretta inerenza al diritto alla salute e, conseguentemente, sotto quello dell'imputazione di specifici doveri correlati inscindibilmente.

L'articolo 2 della Carta è l'unico che contiene il termine "dovere", mentre nelle altre disposizioni appare la forma verbale coniu-

64. Egli afferma a che «*la distinction entre trois générations de droit de l'homme a un intérêt historique et peut être éclairante sur le plan théorique, (mais) elle est en elle-même dépourvue de toute pertinence».* M. A. COHENDET, *Gli effetti della riforma*, «Revue juridique de l'Environnement», 2003, p. 51. Coerentemente, J. PINI, ne *Il diritto all'ambiente, diritto umano?* nel II Congresso francese di diritto costituzionale, 13,14,15 maggio 1993 Bordeaux, Volume 1, 1-3 *Workshop*, Associazione francese dei costituzionalisti e Università di Bordeaux 1, p. 410 afferma «L*e droit à l'environnement est une sorte de combinaison entre les droits de la première génération, pour ce qui est de la qualité de ses titulaires/bénéficiaires et les droits de la seconde génération en ce qui concerne son contenu».*

gata; una notazione stilistica all'apparenza superflua, ma che invece consente di descrivere visivamente l'articolo 2 della *Charte* come il *pendant* dell'art.1: la dichiarazione dei doveri corrispondenti e sovrapponibili ai diritti affermati.

Questo, peraltro, con alcune differenze: contrariamente alla disposizione di apertura, inaugurata dalla formula universalistica del *tutti* (che per alcuni autori[65] escluderebbe le sole persone giuridiche), l'articolo 2 sancisce l'obbligo di "qualsiasi persona" di partecipare alla preservazione e al miglioramento dell'ambiente.

Di conseguenza, l'articolo 4[66] introduce uno specifico dovere di riparazione: tale formulazione cristallizza infatti una concezione più ampia di detto onere di matrice comunitaria, comprensivo non solo del principio *chi inquina paga*, ma estesa anche al dovere di riparazione dei danni causati[67]; esso è da collegare all'articolo 5, che costituzionalizza il principio precauzionale, per il quale

> se la realizzazione di un danno, anche se incerto da un punto di vista scientifico, può influire in modo grave o irreversibile sull'ambiente, le autorità politiche vigilano, per applicazione del principio di precauzione, sull'applicazione di misure provvisorie e proporzionate per poter evitare la realizzazione del danno e mettere in opera una procedura di evacuazione dei rischi incorsi.

L'attuazione di detto principio è rivolta essenzialmente a definire una specifica responsabilità, nell'ottica della compartecipazione multilivello, delle autorità pubbliche, in grado di dare la priorità all'interesse generale pubblico su quello individuale del privato.

Infine vi è il principio di sviluppo sostenibile, stabilito all'art 6, sul quale vi è stato ampio dibattito dottrinale e si annoverano statuizioni giurisprudenziali (di cui a breve), sintesi mobile di compo-

65.Y. JEGOUZO, *L'évolution des instruments du droit de l'environnement* «Pouvoirs−Droit et environnement» vol. 127/2008, pp. 23 e ss. e p.330 e M. PRIEUR, *Le paysage e le droit de l'environnement en Europe,* in *L'homme ses territoires, ses cultures*, Paris 2012, p.96.

66. «Ogni persona deve contribuire alla riparazione dei danni che causa all'ambiente, nelle condizioni stabilite dalla legge».

67. Il riconoscimento di una responsabilità in Costituzione non è una novità: si vedano le decisioni n.82−144 DC del 22 ottobre 1982 sul diritto di sciopero e n 99−DC 419 del 9 novembre 1999 sui patti di solidarietà civile (cd. PACS) nella quale è stabilito che «*tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer*».

nenti inserite nel dispositivo costituzionale: una prima di natura economica, materializzata da un obiettivo di crescita e di efficienza, una seconda tendente a garantire la coesione e lo sviluppo sociale e una terza prettamente ecologica, mirante a valorizzare, migliorare e potenziare l'ambiente.

Fino all'adozione della Carta, il settore dell'ambiente non è rimasto completamente estraneo al *Conseil constitutionnel*. Infatti, tale organo ha affrontato le questioni relative alla ripartizione delle competenze tra potere legislativo e regolamentare in questo settore[68] , tuttavia, come si ribadisce, a causa della mancanza di parametri testuali il suo intervento è stato limitato.

Ciò è tipico del sistema di tutela offerto dalla Francia alla materia ambientale, che, come si è visto, si snoda prevalentemente attraverso la legislazione ordinaria[69].

Un caso particolare è quello della Costituzione belga, la quale è del tutto peculiare. In essa, prima della riforma del 1994 non si definiva esplicitamente un diritto dell'ambiente, che era ricavabile da altre norme della Costituzione previste a tutela di altri diritti fondamentali, come accade nella maggior parte di Costituzioni europee antecedenti agli anni Settanta. In tal caso, la garanzia del diritto all'ambiente era desunta da quella del diritto di proprietà, costituzionalmente protetto e che, in realtà, trova piena tutela nel Codice civile, ancor prima che nella Costituzione. Ciò ha condotto alcuni autori, come l'Amirante[70], a ipotizzare che nell'ordinamento belga i diritti ambientali potessero essere considerati come i diritti di proprietà esercitati dalla comunità sulle *res communes omnium* . Tale peculiare esercizio del diritto di proprietà veniva quindi tutelato come qualsiasi forma di proprietà, declinazione stessa del diritto dominicale. A tale impostazione consegue *in primis* che fenomeni

68. Decisione n 85−189 DC, 17 luglio, 1985. Nella decisione 2002−464 DC e nella decisione 2003−488 DC,il *Conseil* ha anche avuto l'occasione di sottolineare come, a seguito della *Charte*, sia stato possibile riconoscere valore di interesse generale alla tutela dell'ambiente.

69. È d'obbligo un cenno all'importante questione della legislazione e della sicurezza nucleare in Francia, la quale ha particolarmente interessato il dibattito europeo e mondiale sulla denuclearizzazione. Sul punto si veda, in particolare, L. COLELLA, *Il diritto dell'energia nucleare in Italia e in Francia. Profili comparati della governance dei rifiuti radioattivi tra ambiente, democrazia e partecipazione*, Aracne, Roma, 2017.

70. D. AMIRANTE, *Diritto ambientale italiano e comparato. Principi*, Jovene, Napoli, 2003.

di inquinamento ambientale costituivano trasgressioni del diritto di proprietà esercitato sui beni dell'intera collettività; *in secundis*, che il destinatario del diritto ambientale veniva individuato in via mediata, quale appartenente alla collettività titolare della proprietà dei beni comuni.

Di impostazione diversa il Comba[71], per il quale il diritto all'ambiente, nell'esperienza belga, sarebbe stato invece frutto di una elaborazione esclusivamente legislativa, a mezza strada tra il diritto civile (rispondente all'esigenze di stabilirne il titolare) ed il diritto amministrativo (espressivo invece della volontà di "governare" sull'ambiente). Le polemiche sono state in parte risolte con le revisioni costituzionali degli anni 1993 e 1994, che hanno previsto una specifica disposizione sulla protezione ambientale, attraverso l'introduzione dell' art.23[72], al comma 3, il quale annovera il diritto «alla protezione garantita da un ambiente sano» tra i diritti economici, sociali e culturali che consentono al cittadino di «condurre una vita conforme alla dignità umana» (art.23, comma 1). Il legislatore costituzionale ha adoperato una formula frequente nei diversi testi costituzionali, mettendo in risalto la garanzia di rango costituzionale profferta alla protezione dell'ambiente. Sempre *ex* art.23, stesso comma, si dichiara il diritto alla sicurezza sociale, alla protezione della salute ed alla tutela sociale, sanitaria e giuridica, confermando in sintesi la distinzione tra ambiente e salute che, come appena rilevato, non esiste ad esempio in Francia, sebbene sia inserita all'interno della stessa disposizione costituzionale sui diritti sociali.

A conclusione di un rapido "viaggio" condotto, in particolare, nell' Unione Europea, di particolare interesse storico risultano le

71. M. COMBA, *La protezione ambientale nel regno del Belgio*, «Rivista Giuridica dell'ambiente», vol.1, 1989.

72. L'art 23 della Costituzione belga recita: «1. Ognuno ha il diritto di condurre una vita conforme alla dignità umana. 2. A tale fine, la legge, il decreto ovvero il provvedimento normativo di cui all'articolo 134 garantiscono, tenendo conto dei corrispondenti doveri, i diritti economici, sociali e culturali e definiscono le condizioni del loro esercizio. 3. In particolare, questi diritti comprendono: 1° il diritto al lavoro e alla libera scelta di un'attività professionale, nel quadro di una politica generale dell'occupazione finalizzata, tra l'altro, a garantire i livelli occupazionali più stabili ed elevati possibile, il diritto a condizioni di lavoro e ad una remunerazione equi, nonché il diritto d'informazione, di consultazione e di contrattazione collettiva; 2° il diritto alla sicurezza sociale, alla tutela della salute e all'assistenza sociale, sanitaria e giuridica; 3° il diritto ad un'abitazione decorosa; 4° il diritto alla tutela di un ambiente salubre; 5° il diritto allo sviluppo culturale e sociale.

Costituzioni dei Paesi dell'ex Unione Sovietica: come è plausibile, prima della simbolica caduta del muro di Berlino nel 1989, la normativa costituzionale sull'ambiente prediligeva gli obblighi di protezione e valorizzazione statali, da attuare mediante la pianificazione economica: si pensi agli artt.18 e 23, che rispettivamente garantivano che nell'interesse delle generazioni presenti e future, nell'URSS venissero adottati quei provvedimenti essenziali per la tutela e «l'uso razionale e scientificamente fondato della terra, del sottosuolo, delle risorse idriche, della flora e della fauna», fino alla protezione della «purezza dell'atmosfera e delle acque», per la garanzia della «riproduzione delle ricchezze naturali e per il miglioramento dell'ambiente che circonda l'uomo» e che venisse protetto il diritto alla salute dei cittadini attraverso «l'attuazione di estese misure profilattiche e di provvedimenti per il risanamento dell'ambiente circostante».

I testi successivamente approvati hanno modificato il profilo della titolarità del diritto all'ambiente, pur mantenendone il legame con la sfera della responsabilità, ma identificandolo al contempo come un diritto ed un dovere dell'uomo; più specificamente, è sancito il dovere di ciascuno a proteggere la natura e le ricchezze dell'ambiente. Particolarmente sintomatica è la Costituzione russa del 1993, che all'art.42[73], in cui la declinazione della protezione costituzionale dell'ambiente si concreta nel rapporto triplice tra pubblico potere (cui spetta il compito di assicurare a ciascuno un ambiente favorevole) – informazione (ritenuto il precipitato logico immediato del diritto all'ambiente) – cittadino (nella componente imperativa del dovere di precauzione e ripartiva degli obblighi di risanamento ed imputazione del danno). Infine va ricordato come il diritto all'informazione sulle condizioni dell'ambiente sia contenuto anche nella Costituzione della Repubblica Slovacca del 1992, la quale dedica interamente la VI sezione alla protezione dell'ambiente e delle eredità culturali.

73. «Ciascuno ha diritto ad un ambiente circostante favorevole, ad un'attendibile informazione sulle sue condizioni ed al risarcimento dei danno causato alla sua salute od al suo patrimonio dalla violazione delle norme ecologiche».

Capitolo II

Ambiente è territorio?

SOMMARIO: 2.1. Il concetto di ambiente dopo la Riforma del Titolo V – 2.1.1. La tutela ambientale nei diversi livelli di governo – 2.2. Problematizzare la tutela ambientale: alla ricerca di un equilibrio tra certezza del diritto e duttilità della materia – 2.3. Governare l'ambiente attraverso il governo del territorio … fino al caso Ilva e all''emergenza rifiuti campana – 2.4. Il territorio, proprietà comune: proprietà collettiva o bene comune?

2.1. Il concetto di ambiente dopo la Riforma del Titolo V

La legge costituzionale n. 3 del 2001 ha introdotto a pieno titolo ed esplicitamente la tutela dell'ambiente nel testo costituzionale all'interno del novellato articolo 117 comma secondo, lett. s) che prescrive la competenza legislativa esclusiva dello Stato, tra le altre materie, anche per la «tutela dell''ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

La Riforma del Titolo V ha infatti inciso in modo profondo[1] e plurimo sull'assetto dei poteri degli enti territoriali ed il dibattito

1. Come evidenziato da L. PEGORARO, T. F. GIUPPONI, *L'autonomia normativa degli enti locali nella riforma del titolo V della Costituzione (l. cost. 3/2001)*, in AA.VV. (a cura di U. DE SIERVO), *Osservatorio sulle fonti 2001*, Torino 2002, pp. 289 ss. il riassetto sostanziale dei livelli di governo ha avuto necessarie ripercussioni anche sulle fonti locali portando la dottrina a chiedersi,agli albori del nuovo regime, quali fossero gli esatti limiti della competenza ripartita v. R. BIN, *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, «Le Regioni», Bologna 2001 e M. CAMMELLI, *Amministrazioni (ed interpreti) davanti al nuovo titolo V della Costituzione,* «Le Regioni», vol. 6 Bologna 2001. Già poco tempo dopo alcuni autori S. MANGIAMELI, *La funzione statutaria e regolamentare delle istituzioni locali, entrambi* in AA.VV. (a cura di A. Piraino), *La funzione normativa di comuni, province e città nel nuovo sistema delle autonomie*, Palermo 2002, p.151 ss, A. CORPACI, *La potestà normativa degli enti locali*, in AA.VV., *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n.131*, Bologna 2003, p.95 ss e S. PARISI, *Il "posto" delle fonti locali nel sistema*, «Le Regioni», vol.1, Bologna 2008, p.155 ss rilevano il progressivo assestamento della novella costituzionale, che tuttavia porta seco la generale difficoltà di superare l'atavica contrapposizione tra normativa «di principio» e «di dettaglio». In tale contesto quindi l'intervento chiarificatore della Corte costituzionale è risultato risolutivo come ri-

intorno ad essa non si è mai sopito. Attualmente, la nuova e mutevole conformazione delle geografie politiche, in particolare in rapporto alle dinamiche sovranazionali fanno da sfondo ad una moderna idea di tutela dell'ambiente che, come si vedrà di seguito, si è distaccata progressivamente dalla lettera del dispositivo costituzionale fino a diventare una vera e propria materia trasversale e poliedrica.

Ne residua che molteplici sono i soggetti legittimati ad intervenire sull'ambiente, ma il quesito fondamentale è comprendere a che titolo essi vi operino. Ciò non è affatto assodato e pacifico, come potrebbe apparire.

Entrando immediatamente in argomento è utile dare una ricostruzione dell'art 117 e della disposizione relativa all'ambiente attraverso gli approdi della giurisprudenza costituzionale.

Il punto controverso della discussione intorno alla legge cost. 3/2001 è stato ridisegnare gli equilibri tra Stato ed enti periferici garantendo unitarietà del sistema normativo, unità nazionale e mobilità dei traffici giuridici. Su tali presupposti il novellato articolo 117 è diventato ragione concreta di confronto in ordine alla discussa tassatività e perentorietà delle materie.

Le categorie servono alla legge, ma "stanno strette" al diritto.

La più nota delle sentenze costituzionali, la quale ha segnato un discrimine inarretrabile nella interpretazione della norma in parola, è sicuramente n.303/2003. Il nuovo art.117 Cost.−si afferma nel Considerato in diritto−distribuisce le competenze legislative in base ad uno schema imperniato sulla «enumerazione delle competenze statali; con un rovesciamento completo della previgente tecnica del

cordato da P. NICOSIA, *Primi passi della Corte costituzionale nell'applicazione del nuovo art. 127 della Costituzione*, «Forum di Quaderni costituzionali», vol.1, Bologna 2002, S. P

riparto sono ora affidate alle Regioni, oltre alle funzioni concorrenti, le funzioni legislative residuali»[2].

Sinteticamente, la Corte costituzionale illustra specifici cardini argomentativi, offrendo una lettura onnicomprensiva della novella costituzionale ed un sostrato ermenetutico per l'attività legislativa: a) allo Stato concerne il ruolo di garanzia delle "istanze unitarie della Repubblica"; b) lo strumento peculiare è individuato nel principio di sussidiarietà[3] che è, al contempo, mezzo flessibile per gli enti territoriali e rigido per lo Stato, rappresentando solo per quest'ultimo un obbligo finale; si legge infatti che esso risulta «coerente con la matrice teorica e con il significato pratico della sussidiarietà che essa agisca come *subsidium* quando un livello di governo sia inadeguato alle finalità che si intenda raggiungere; ma se ne è comprovata un'attitudine ascensionale deve allora concludersi che, quando l'istanza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa può essere esercitata dallo Stato»[4]; c) corollario del principio di sussidiarietà è il cd. «principio dell'intesa» come «vocazione dinamica della sussidiarietà, che consente ad essa di operare non più come *ratio* ispiratrice e fondamento di un ordine di attribuzioni stabilite e predeterminate, ma come fattore di flessibilità di quell'ordine in vista del soddisfacimento di esigenze unitarie»[5], in tale movimento sarebbero assorbite

2. C. Cost. 303/2003, Considerato in diritto, 2.1.

3. Un elemento di flessibilità è indubbiamente contenuto nell'art. 118, primo comma, Cost., il quale si riferisce esplicitamente alle funzioni amministrative, ma introduce per queste un meccanismo dinamico che finisce col rendere meno rigida la stessa distribuzione delle competenze legislative, là dove prevede che le funzioni amministrative, generalmente attribuite ai Comuni, possano essere allocate ad un livello di governo diverso per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principî di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

4. C. Cost. 303/2003, Considerato in diritto, 2.2. In generale, è noto come la riflessione attorno al principio di sussidiarietà ne abbia da tempo evidenziato la natura bivalente, caratterizzata da due profili in potenziale tensione tra loro: un profilo protettivo della sfera di attribuzioni in capo ai livelli di governo inferiori nei confronti di quelli superiori ed uno gerarchico, il quale fonda l'avocazione di poteri o l'ingerenza dei secondi al ricorrere di determinati presupposti: sul punto, tra i tanti, cfr. ad es. P. RIDOLA, *Sussidiarietà e democrazia*, in AA.VV. (a cura di G.C. De Martin), *Sussidiarietà e democrazia*, Padova 2008, p. 37 ss., e le monografie di G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli 2009; G. U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, «Diritto pubblico». vol. 1, 2002, p.21 ss.

5. C. Cost. 303/2003, Considerato in diritto, 2.2.

nella legge statale le funzioni amministrative regionali e le fonti regolamento (anche, evidentemente, per le materie delegificate); d) la novella del Titolo V possiede un'efficacia immediata[6], poichè non subordinata ad interventi attuativi del legislatore, ma garantita attraverso la diretta competenza delle Regioni a legiferare, nel rispetto dei principi impliciti ricavabili induttivamente dal *corpus* della legislazione nazionale[7].

Non ultima è la precisazione per la quale il riparto delle competenze si fonda altresì su valori costituzionalmente protetti: proprio da questa precisazione la stessa Corte Costituzionale ha "liberato" la materia ambientale dalle maglie della presunta rigidità delle attribuzioni legislative.

Dopo la riforma del 2001, la giurisprudenza costituzionale si è infatti occupata in più occasioni della tutela dell'ambiente.

Già nella sentenza n. 407 del 2002, la Corte, riprendendo parte di una precedente statuizione (n. 282 del 2002) incomincia a rendere più tenue la ripartizione delle competenze legislative contenute nel novellato art. 117 precisando che «non tutti gli ambiti materiali specificati nel secondo comma dell'art. 117 possono, in quanto tali, configurarsi come "materie" in senso stretto», la ragione di tale affermazione risiede nel fatto che, secondo la Corte, « in alcuni casi si tratta più esattamente di competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie». Per quanto attiene alla tutela dell'ambiente, la Corte afferma che tanto l'evoluzione giurisprudenziale quanto quella legislativa dimostrerebbero che la materia in

6. C. Cost. 303/2003, Considerato in diritto, 11.2, 11.5 e 7.

7. La Corte prende esplicita posizione nel dibattito sollecitato da coloro i quali sostenevano che alla definizione di un nuovo regime di competenze, caratterizzato da una maggiore stabilità rispetto al precedente, conseguisse il superamento osmotica dialettica tra i principi espressi ed i principi impliciti (ciò sul presupposto per cui la legge dello Stato sarebbe legittimata a disciplinare per intero le sole materie di propria competenza esclusiva, erodendosi la capacità di trasmettere principi impliciti "liquidi", in grado di incunearsi e governare le materie di competenza concorrente o esclusiva regionale, salvo si tratti di leggi cornice). Così L. ELIA, *Introduzione*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie*, *Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino 2001, p. 14 e S. PANUNZIO, presso la Prima Commissione del Senato della Repubblica, nel corso dell'indagine conoscitiva (Seduta del 20.11.2001). Di orientamento contrario M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001*, «Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni», V, suppl. al vol. 1, 2002, p.8.

parola non sia configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente localizzata, bensì come elemento capace di intrecciarsi con altri interessi e competenze, poiché dotata di una riconoscibile plasticità.

Di conseguenza, è possibile affermare che la tutela ambientale (e la corrispondente materia legislativa) diventa parametro di costituzionalità.

Tale affermazione permette di richiamare alla mente il citato dibattito in Assemblea costituente ove la tutela del paesaggio era stata oggetto di dialettica tra posizioni centraliste e regionaliste[8] sulla definizione della sfera di competenza: la tutela dell'ambiente (interpretata, come si è visto in precedenza, quale evoluzione del concetto di paesaggio) può diventare equilibrio tra dette inclinazioni, ancora correnti nei lavori al nuovo testo costituzionale solo se assurto al rango di valore costituzionale protetto. A tal proposito la Corte ha richiamato la sua giurisprudenza antecedente in particolare le sentenze n. 507[9] e n. 54 del 2000, n. 382 del 1999, n. 273 del 1998 per dimostrare come la distribuzione delle competenze tra lo Stato e la Regioni ai fini della protezione ambientale sarebbe configurata consentendo la sintesi (sussidiaria) dei rispettivi poteri nello stesso settore materiale, distinguibili «secondo il loro diverso grado di concretezza»[10].

Ne discende che allo Stato spetta originariamente il potere di fissare cd. *standard* di tutela. Questi devono a loro volta rispondere a criteri di uniformità e deve esserne garantita l'applicazione omogenea sull' intero territorio nazionale.

Se è vero, pertanto, che la protezione ambientale supera i limiti delle competenze legislative e costituisce invece una materia capace di recepire (piuttosto che definire) i diversi poteri dello Stato e

8. On. Codignola – Assemblea Costituente. Seduta del 30 Aprile 1947.

9. C. Cost. 407/2002, Considerato in diritto, 9 «L'esistenza di una competenza non esclusiva delle Regioni in materia di tutela e di gestione dell'ambiente non ostacola, dal punto di vista costituzionale, l'istituzione da parte dello Stato, nell'esercizio della sua generale potestà impositiva, di tributi che, per la materia imponibile colpita e per la loro disciplina, possano definirsi "ambientali" nel senso che essi abbiano anche effetti di incentivo o disincentivo di condotte, rispettivamente favorevoli o pregiudizievoli per l'ambiente; né il gettito di tali tributi deve necessariamente essere devoluto, in tutto o in parte, alle Regioni».

10. C.Cost. 53/1991.

delle Regioni, allora è possibile ricavarne la natura di principio costituzionale cd. "trasversale" alle competenze legislative, ma anche alle materie.

Ciò postula due problematiche egualmente risolte dall'esegesi della giurisprudenza costituzionale: *in primis* il rapporto tra la trasversalità della tutela dell'ambiente ed il principio di sussidiarietà; *in secundis* la natura giuridica del "bene" ambiente.

2.1.1. *La tutela ambientale nei diversi livelli di governo*

Quanto alla prima si intende la trasversalità come la capacità di una materia di influire potenzialmente su molteplici ambiti legislativi.

Risulta metodologicamente consigliabile abbandonare il criterio attributivo *ratione materiae* e affermare l'esistenza necessaria di un regime di competenza legislativa "fluido" (non individuabile a priori, come suggerito da autorevole dottrina)[11], caratterizzato da un' avocazione sussidiaria verso il livello centrale, solo qualora ricorrano particolati interessi e si configuri la necessità di una tutela uniforme.

Proprio la materia ambientale è stata infatti utilizzata dalla giurisprudenza costituzionale per chiarire le competenze legislative e definirne i rapporti all'indomani della novella del 2001. L'esplicito riconoscimento nell'art 117 Cost. e la regolamentazione degli *standards* fa si che l'ordinamento si occupi della materia ambientale secondo un criterio funzionale, non strettamente gerarchico, mirante al perseguimento di interessi primariamente collettivi meritevoli di tutela.

L'impianto del novellato Titolo V muta le attribuzioni dell'originario Stato–persona dislocandole nelle competenze dello Stato–comunità: lo Stato è titolare di una funzione legislativa svincolata dall' idea di materia. La cura degli interessi ambientali diventa espressione di una relazione biunivoca in virtù della quale la

11. F. BENELLI, *I criteri di allocazione delle competenze nella giurisprudenza costituzionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, «Le Istituzioni del Federalismo», vol. n.1/2007, p.11 e ss. Per approfondimento sulle problematiche in argomento S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, «Le Regioni», vol.1, 2004, p.580, G. FALCON, *Il big bang del regionalismo italiano*, «Le Regioni», vol. 3, 2001, p.1144, M. LUCIANI, *L'autonomia legislativa*, «Le Regioni» vol. 2–3, 2004, p.355.

legislazione statale può intersecarsi in materie di sicura competenza regionale per perseguire il raggiungimento degli *standards*, dall'altro lato questi ultimi risultano vincolanti per la legislazione regionale.

La trasversalità della tutela dell'ambiente rende la materia porosa ai contributi provenienti dai diversi livelli di governo e dall'altro lato la tipizzazione degli *standards* di tutela "blinda" le rispettive attribuzioni contornandole di profili di responsabilità.

La conferma di quanto affermato proviene dal filone giurisprudenziale successivo alla pronuncia in parola ed in particolare è stato icasticamente affermato nella sentenza n. 307/2003[12]. Essa chiarisce ancor meglio gli effetti della modifica al Titolo V della Costituzione e gli spazi della competenza esclusiva statale in materia di tutela ambientale. La detta trasversalità della materia consente alle Regioni di intervenire, con proprie norme, nella disciplina; di conseguenza, secondo la Corte, si affermerebbe che materia ambientale sia idonea ad intersecarsi anche con materie di competenza concorrente o esclusiva delle Regioni (tutela della salute, ordinamento della comunicazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, governo del territorio). In caso contrario dovrebbe affermarsi il paradosso per cui, a fronte di una applicazione inflessibile e testuale dell'art 117 comma secondo lett. s), si dovrebbe concludere per la illegittimità costituzionale di tutte le norme regionali che abbiano finalità di tutela ambientale.

Proprio tale assunto ha portato la Corte Costituzionale al tentativo di ridefinire l'equilibrio dei poteri legislativi e la protezione del generale interesse nazionale avendo riguardo soprattutto agli interventi normativi delle Regioni a Statuto speciale. Con sentenza n. 62/2005 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di tutte e tre le leggi regionali[13] impugnate evidenziandone la portata lesiva

12. Per approfondimenti v. Q. CAMERLERNGO, *Il nuovo assetto costituzionale delle funzioni legislative tra equilibri intangibili e legalità sostanziale*, «Le Regioni», vol. 2/3, 2004, p.623; M. CERUTI, *La Corte costituzionale detta il ?decalogo? della buona legge regionale in materia di inquinamento elettromagnetico sulla base della inderogabilità (anche in melius) dei valori soglia statali*, «Rivista giuridica dell'ambiente», vol.2, 2014, p.258; F. DE LEONARDIS, *La Corte costituzionale sulla "necessità"degli impianti di telecomunicazione*, «Foro amministrativo (CdS)», vol. 0, 2003, p.2811.

13. Il giudizio di legittimità costituzionale ha ad oggetto la legge 3 luglio 2003, n. 8, della Regione Sardegna; la legge 21 novembre 2003, n. 31, della Regione Basilicata e la

della sfera di competenza esclusiva statale di cui alla lett. *s)* dell'art. 117, secondo comma, Cost. il quale riserva allo Stato la competenza in via esclusiva sulla materia ambientale «sia pure in termini che non escludono il concorso di normative delle Regioni, fondate sulle rispettive competenze, al conseguimento di finalità di tutela ambientale»[14]. A ben vedere la Corte scioglie la rigidità di detto assunto osservando come, seppur illegittime, le norme regionali sottoposte al suo sindacato sono in realtà espressione di un'esigenza che travalica la formalità delle materie. Quando infatti, l'intervento statale inteso come necessario e dunque realizzabile interseca l'uso del territorio e «in particolare la realizzazione di opere e di insediamenti atti a condizionare in modo rilevante lo stato e lo sviluppo di singole aree »[15] deve inevitabilmente intrecciarsi con la competenza regionale in materia di governo del territorio e con gli interessi delle popolazioni su di esso insistenti. La dialettica tra gli enti periferici e lo Stato utilizza strumenti e livelli tipici della collaborazione. Per tale ragione la Consulta ritiene illegittimo anche il decreto legge n. 314 del 2003, originariamente impugnato insieme alle normative regionali, nella parte in cui non prevede una forma di partecipazione della Regione interessata al procedimento di approvazione dei progetti.

La trasversalità della materia ambientale consente l'intersezione tra le competenze; essa diventa complessa quando è la stessa disposizione costituzionale a presupporla (apparentemente)[16] imponendo un necessario giudizio di bilanciamento e meritevolezza in concreto. *Prima facie* tale valutazione apparterrebbe alla Consulta, tuttavia il rischio di un eccessivo ricorso al sindacato di costituzionalità e di un difficile controllo delle normative regionali (in un contesto legislativo non ancora illuminato dal Codice dell'Ambiente–T.U. 152/2006) spinge i giudici costituzionali a elaborare dei cardini di

legge 5 dicembre 2003, n. 26, della Regione Calabria, tutte predisponenti misure di denuclearizzazione dei rispettivi territori regionali atte ad impedire definitivamente (salvo tuttavia tassative eccezioni) il transito e il deposito dei rifiuti nucleari.

14. C. Cost. 62/2005, Considerato in diritto, 4.

15. *Ibidem.*

16. Con la citata pronuncia si pongono per la prima volta in evidenza le connessioni ontologiche tra diritto alla salute e tutela dell'ambiente. Come si vedrà in seguito, la sensibilità della giurisprudenza contemporanea, fecondata dalle sollecitazioni comunitarie, ha reso il primo presupposto logico di esistenza della materia ambientale.

ragionamento. Da un lato l'esclusività della competenza legislativa statale non esclude il concorso di competenze regionali che ne siano funzionalmente e sostanzialmente congiunte, ma dall'altro l'esigenza regionale di tutela della salute dei cittadini, espressa quale *ratio* delle normative impugnate, deve essere altresì bilanciata con la necessità statale di soddisfare interessi di rilievo ultraregionale. La sentenza in parola si muove nel solco della giurisprudenza precedente ed in particolare è vicina per metodologia alla richiamata pronuncia 307/2003, la quale stabilisce il divieto in capo alle Regioni di aggravare, con proprie leggi, i limiti alle emissioni elettromagnetiche fissati dal legislatore statale. Entrambe le statuizioni, infatti, individuano nella trasversalità dell'ambiente la premessa logica originaria; di conseguenza *a contrario* ne derivano che la competenza esclusiva statale non è tassativa. Essa può essere integrata da norme regionali, purché funzionalmente collegate e comunque suddite al limite dell'interesse nazionale.

Parte della dottrina[17], a tratti, ha aspramente criticato gli esiti della pronuncia evidenziando come la preminenza dell'interesse nazionale avrebbe rischiato di svuotare non soltanto la competenza delle Regioni, quanto addirittura lo stesso vigore dei diritti oggetto di bilanciamento. Si è evidenziato criticamente che la clausola dell'interesse nazionale, tipica dell'impianto costituzionale precedente alla Riforma del 2001, fosse stata "sciolta", ma non sostituita, nel principio di sussidiarietà e leale collaborazione, espressivi del nuovo assetto istituzionale[18].

In tale contesto, provando a vincere le difficoltà interpretative della giurisprudenza costituzionale, altri autori hanno elaborato la tesi secondo cui la tutela dell'ambiente costituirebbe una "materia di scopo". La suggestione ermeneutica nasce dalla necessità non solo di definire i limiti quantistici dell' "interesse nazionale" alla

17. N. MACCABIANI, *L' "acquis" della sentenza n. 62/2005: l'interesse nazionale*, in www.forumcostituzionale.it, 2005; G. MANFREDI, *La Corte costituzionale, i rifiuti radioattivi e la sindrome N.I.M.B.Y.*, «Rivista Giuridica dell'Ambiente», vol. 3, 2005, p.543; I.NICOTRA, *Il principio unitario: una versione aggiornata del vecchio interesse nazionale nella recente giurisprudenza costituzionale in materia ambientale*, in www.forumcostituzionale.it 2006.

18. Il rapporto tra sussidiarietà e interesse nazionale è complesso, soprattutto negli anni immediatamente successivi alla riforma del Titolo V, ma rileva anche il tentativo di reintrodurlo con il progetto di revisione costituzionale A.C. 2613–D del 2016 di cui a breve.

luce della novella costituzionale, quanto anche di elevare la tutela dell'ambiente ad oggetto di questo.

Come si è evidenziato, il presunto *revirement* della giurisprudenza costituzionale [19] circa la riscontrabilità di un interesse nazionale, ha portato alcuni autori[20] a qualificare la tutela ambientale come "materia–scopo": allo Stato sarebbero consentiti interventi trasversali nelle materie di competenza legislativa regionale al fine di tutelare esigenze di uniformità e razionalizzazione della disciplina.

La definizione profferta,tuttavia, non ha convinto l'orientamento opposto, divenuto maggioritario, poiché «è apparso evidente che l'uniformità territoriale concernente una certa disposizione di legge è piuttosto l'effetto anziché la causa dello spostamento delle competenze amministrative»[21]. In altre parole il terreno di analisi della tutela ambientale non può limitarsi all'esegesi della singola norma contenuta ex art 117 Cost., bensì quest'ultima deve essere correlata all' art 118 Cost: la sussidiarietà, specificamente quella in materia ambientale, si sostituisce pienamente all'interesse nazionale, diventandone contenuto dinamico.

La Corte costituzionale, raccogliendo le dette sollecitazioni ha cristallizzato due principi di diritto, i quali ispireranno l'evoluzione della tutela ambientale successiva.

Innanzitutto la Corte ha rilevato che la materia ambientale sia scomponibile in due interessi distinti: «quello alla conservazione del paesaggio, affidato allo Stato, e quello alla fruizione del territorio, affidato anche alle Regioni. Si tratta di due tipi di tutela, che ben possono essere coordinati fra loro, ma che debbono necessariamente restare distinti»[22].

19. C. Cost. n. 398/2006; C. Cost. n. 247/2006; C. Cost. n. 246/2006; C. Cost. n. 51/2006; C. Cost. n. 32/2006; C. Cost. n. 336/2005; C. Cost. n. 108/2005.

20. Chiarissimo sul punto è M. CECCHETTI, *Ambiente, Paesaggio e Beni culturali* in *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali* a cura di G. CORSO e V. LOPILATO, Giuffrè, Milano 2006, pt 1, pp.310 ss; mentre sulle problematiche derivanti dall'inquadramento dell'ambiente come "materia scopo" B. POZZO e M. RENNA, *L'ambiente nel nuovo Titolo V della Costituzione* in Giuffrè, Milano 2011; S. GRASSI, *Prospettive costituzionali di tutela dell'ambiente* «Rassegna Parlamentare», vol.4, 2003, p.979.

21. P. MADDALENA, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza costituzionale*, «Giornale di Diritto Amministrativo», vol. 3, Milano 2010, p.307.

22. C. Cost. n.367/2007, Considerato in diritto, 7.1.

Sembrerebbe che, nel definire l'interesse conservativo dello Stato, la Corte riprenda le definizioni giurisprudenziali del paesaggio antecedenti alla riforma del Titolo V: la natura statica, l'attribuzione alla disciplina statale e la distinzione dal territorio, sono i caratteri tipici di questa impostazione, tuttavia l'elemento innovativo sta nell'affermare la necessaria correlazione di tale interesse con quello alla godimento del territorio. Solo quest'ultimo individua il contenuto concreto ed oggettivo dell'interesse, quindi dell'intervento statale.

Secondo il Giannini, la competenza è definibile come "misura del potere[23]". Dichiarare che la competenza statale mira alla conservazione del paesaggio vuol dire che oggetto di essa sono tutte e sole quelle misure che preservano la sua conformazione da possibili aggressioni o stravolgimenti di vario genere. Significa, in altre parole, che l'ambiente è considerato entità organica complessa, per l'aderenza a differenti esigenze territoriali e per l'intersezione con singoli settori dell'ordinamento. Di conseguenza, la legislazione statale fissa gli *standards* di tutela: essi sono il risultato del processo di armonizzazione comunitaria e dell'evoluzione normativa interna[24] ed individuano il limite irriducibile di tutela. Essi possono

23. M.S. GIANNINI, *Diritto Amministrativo*, I, Milano 1993, p.242.

24. L'esigenza di ricondurre a sistema la frammentaria normativa che si occupava di tutela ambientale e l'intervento di nuove direttive comunitarie in materia, sono i motivi che hanno portato il legislatore a redigere il Testo Unico dell'Ambiente, DLgs 3 aprile 2006, n. 152. Esso è diviso in sei Parti, ognuna delle quali disciplina un ambito della vasta materia ambientale: procedure di valutazione ambientale o autorizzative (Parte II), tutela delle risorse idriche, contrasto della desertificazione e inquinamento delle acque (Parte III),gestione dei rifiuti (Parte IV), protezione delle risorse atmosferiche dall'inquinamento (Parte V), sistema di tutela risarcitoria per danni all'ambiente (Parte VI). I fondamenti valoriali specifici di questa normativa stabiliscono innanzitutto la responsabilità "universale" di enti pubblici (tutti, dallo Stato ai Comuni) e privati, da persone fisiche o giuridiche anch'esse pubbliche o private della tutela dell'ambiente (cd. principio dell'azione ambientale, art. 3 ter), "al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future" (principio dello sviluppo sostenibile, art 3 quater), che impone, come specificato ex art 179, lo sviluppo di tecnologie cd "pulite", l'immissione nel mercato di prodotti concepiti in modo da ridurre il più possibile pericolo di inquinamento.

L'articolo 3 *quinquies* dispone invece il principio di sussidiarietà e leale collaborazione con cui definisce i rapporti tra Stato e Regioni stabilendo al comma terzo che il primo «interviene in questioni involgenti interessi ambientali ove gli obiettivi dell'azione prevista, in considerazione delle dimensioni di essa e dell'entità dei relativi effetti, non possano essere sufficientemente realizzati dai livelli territoriali inferiori di governo o non siano

valersi della duplice funzione di criterio indicatore della competenza regionale a disciplinare la tutela ambientale e di oggettivazione dell'astratto interesse conservativo tipico della legislazione statale.

L'assunto trova conferma nella seconda parte del principio di diritto posto dalla Corte nella sentenza in parola: la fruizione del territorio è il contenuto concreto e duttile dell'interesse statale alla conservazione del paesaggio.

Per tale ragione la sentenza n. 378 dello stesso anno ha prescritto al legislatore regionale il divieto di *reformatio in peius* della normativa statale; da ciò si deduce che alle Regioni appartenga invece la facoltà di derogare la disciplina centrale solo *in melius*, ovvero come innalzamento dei livelli di tutela ambientale.

La Corte "attraversa il Rubicone", fermando l'esegesi costituzionale della tutela ambientale ad un punto di non ritorno: l'ambiente così come interpretato sotto il profilo della competenza abbandona il terreno finalistico della materia–scopo e si definisce prima come bene giuridico complesso, poi come valore costituzionale.

Si raggiunge, in altre parole, una definizione completa dell'ambiente come sintesi di paesaggio e territorio: la protezione delle bellezze naturali ex art 9 Cost si traduce in concreto nell'idea di godimento e di governo del territorio.

Tale orientamento ha accompagnato la giurisprudenza successiva[25] fino a quella più recente senza rilevanti arretramenti[26].

stati comunque effettivamente realizzati»: una sussidiarietà verticale ispirata così alle prescrizioni costituzionali del Titolo V ed in particolare dell'art 118 Cost. Ne consegue un quadro in cui l'azione sinergica tra Stato ed enti locali è posta a garanzia della effettiva tutela dell'ambiente come valore costituzionalmente protetto tanto che "qualora sussistano i presupposti per l'esercizio del potere sostitutivo (ex art 120 Cost) del Governo nei confronti di un ente locale, nelle materie di propria competenza la Regione può esercitare il suo potere sostitutivo" (comma quarto dell' art 3 quinquies).

Infine il TU pone una particolare attenzione al soggetto privato stabilendo all'art 3 sexies il diritto di accesso alle informazioni ambientali e partecipazione a scopo collaborativo per cui "chiunque, senza essere tenuto a dimostrare la sussistenza di un interesse giuridicamente rilevante, può accedere alle informazioni relative allo stato dell'ambiente e del paesaggio nel territorio nazionale".

25. C. Cost. 104/2008; C. Cost. 180/2008; C. Cost.105/2008; C. Cost.387/2008; C. Cost.12/2009; C. Cost.61/2009; C. Cost. 164/2009; C. Cost.247/2009; C. Cost. 249/2009; C. Cost. 272/2009; C. Cost. 314/2009; C. Cost. 315/2009; C. Cost. 1/2010; C. Cost. 67/2010, C. Cost. 44/2011; C. Cost. 187/2011; C. Cost. 227/2011; C. Cost. 325/2011; C. Cost. 133/2012; C. Cost. 116/2012; C. Cost. 66/2012; C. Cost. 171/2012; C. Cost.

Da queste premesse è possibile affermare che l'ambiente, ormai spogliato da una tutela diventi bene attivo o "multifunzionale".

Per multifunzionalità deve intendersi quella situazione giuridica, rilevante per l'ordinamento, che si verifica quando «sulla stessa cosa materiale, ed in relazione alle sue diverse utilità, si costituiscono, per effetto della disciplina giuridica apprestata dallo Stato o dalle Regioni, più beni giuridici»[27]. Tale carattere è attribuito dalla Corte costituzionale ad esempio alla tutela dei boschi e delle foreste (sent. 105/2008), nel qual caso la multifunzionalità ambientale è intesa come la coesistenza sullo stesso bene materiale di una funzione giuridico–ambientale (secondo la quale il bosco è elemento dell'ecosistema), ed una giuridico–patrimoniale, facente riferimento alla sua funzione economico–produttiva.

> Ne consegue — afferma la Corte — che la competenza regionale in materia di boschi e foreste riferisce certamente alla sola funzione economico produttiva ed incontra i limiti invalicabili posti dallo Stato a tutela dell'ambiente. Pertanto, tale funzione può essere esercitata soltanto nel rispetto della sostenibilità degli ecosistemi forestali.[28]

La questione è rilevante poiché successive pronunce (in particolare la sentenza C. Cost. n. 225/2009) hanno ulteriormente chiarito tale principio per confermare la netta disgiunzione tra competenza esclusiva statale, mirante a garantire una tutela adeguata e irriducibile dell'ambiente, e competenze regionali concorrenti, cui è riconosciuta la facoltà di innalzare i livelli di tutela al fine di assicurare

288/2012; C. Cost. 28/2013; C. Cost. 178/2013; C. Cost. 145/2013; C. Cost. 139/2013; C. Cost. 93/2013, C. Cost. 58/2013; C. Cost. 194/2013; C. Cost. 303/2013; C. Cost. 300/2013; C. Cost. 70/2014; C. Cost. 199/2014; C. Cost. 209/2014; C. Cost. 259/2014; C. Cost. 13/2015; C. Cost. 32/2015; C. Cost. 158/2015; C. Cost. 39/2016; C. Cost. 158/2016; C. Cost. 214/2016; C. Cost. 245/2016.

26. Un'ipotesi di *revirement* si era affacciata con la sentenza n.62/2008 laddove la Corte dichiarava che «la competenza statale nella materia ambientale si intreccia con altri interessi e competenze, di modo che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, restando ferma la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali». Tale pronuncia è stata dimidiata dalla giurisprudenza successiva, tuttavia, come si vedrà, ha aperto il filone problematico del cd. «intreccio delle competenze».

27. P. MADDALENA, *op. cit.*, p.310.

28. C.Cost. n. 105/2008.

un corretto bilanciamento tra l'esigenze del territorio e la tutela generane dell'ambiente.

2.2. Problematizzare la tutela ambientale: alla ricerca di un equilibrio tra certezza del diritto e duttilità della materia

Dopo aver chiarito il sostrato dialettico ed i confini ermeneutici entro i quali si staglia la tutela ambientale tra i diversi livelli legislativi (ed amministrativi), è fondamentale portare alla luce il concetto stesso di ambiente, introdotto nel testo costituzionale solo con la Riforma del 2001 al fine di esplicarne la portata problematica ed in particolare il rapporto con l'ulteriore concetto di territorio. Quest'ultimo risulta essere l'elemento concreto dell'ambiente. Se si considera, come ampiamente esposto sin ora, il «governo del territorio» lo strumento oggettivo in concreto della tutela ambientale attraverso la correlazione tra le competenze legislative, tra queste e le amministrative dei diversi livelli di governo, è possibile aprire un particolare filone di indagine che traduca le istanze di protezione dell'ambiente in garanzia del territorio e del suo sviluppo.

Mantenendo il criterio di analisi storico–linguistico sin qui improntato, il quale, a partire da un'esegesi letterale della disposizione, propaga la disamina a tutto il contesto giuridico, è immediato porre i riferimenti normativi e problematici dell'analisi ancora nell'art 117 comma primo lett s), ove il concetto di ambiente viene accostato a quello di ecosistema, cui fa *pendant* il richiamo al governo del territorio e alla valorizzazione dei beni ambientali tra le materie concorrenti posto al secondo comma della norma in parola.

Quanto affermato nella sentenza n. 407/2002 circa la configurazione dell'ambiente come valore costituzionale, tale da qualificare una "materia trasversale" viene successivamente ripreso in molte successive pronunce (*ex plurimis*, sentenze n. 307 del 2003, n. 232 del 2005, n. 398 del 2006). Tuttavia dalla richiamata sentenza n. 378/2007 la Corte abbandona l'idea dell'ambiente come bene immateriale e ne propone una visione corporea come bene della vita, materiale e complesso, la cui disciplina comprenda anche la tutela e la salvaguardia delle qualità e degli equilibri delle sue singole componenti.

Ciò porta a pensare all'ambiente come sistema. O meglio, come "ecosistema".

La precisazione non risulta di poco conto perché, risulta necessario approfondire tali concetti date la accennata multifunzionalità della materia ambientale e la conseguente complessità dei diversi livelli di disciplina,.

Come suggerito da autorevolissima dottrina[29] la complessità della tutela ambientale è dovuta alla sovrapposizione di tre dimensioni concettuali capaci di qualificarla diversamente: la *dimensione relazionale* proposta dal Predieri[30] in particolare avendo riguardo all'azione modificative dell'intervento umano ed artificiale sugli elementi naturali; *la dimensione spaziale* o *geografico–territoriale*, che qualifica diversamente le esigenze territoriali ed è, come precedentemente sostenuto, alla base della disciplina regionale; infine la *dimensione temporale* o *diacronica*, la quale rappresenta l'ambiente come oggetto di un'evoluzione e dunque di un cambiamento. Proprio quest'ultima costituisce la *ratio* alla base dell'interesse conservativo tipico della protezione statale dei beni ambientali; d'altra parte però la natura mutevole di essi potrebbe essere la spinta propulsiva verso una tutela dinamica che individui e accompagni giuridicamente i mutamenti ambientali (espressivamente sintetizzata nel principio di sviluppo sostenibile, come si vedrà più avanti).

Nonostante tali costruzioni, l'ambiente resta ancora un concetto "inafferrabile": ciò è dimostrato dalla difficoltà degli operatori del diritto di perimetrarlo in un definizione certa che non ne sacrifichi la poliedrica duttilità.

Ne costituisce una prova numerica la "scarsità" di interventi[31] della Consulta in merito dopo la riforma del titolo V, rispetto alla

29. M. CECCHETTI, *La disciplina giuridica della tutela ambientale come "diritto dell'ambiente",* «Federalismi», vol. 25, 2009, p.29.

30. A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Giuffré, Milano 1969.

31. C.Cost n. 407/2002; C.Cost n. 536/2002; C.Cost n. 222/2003; C.Cost n. 307/2003; C.Cost. n. 259/2004; C.Cost. n. 108/2005; C.Cost. n. 232/2005; C.Cost. n. 336/2005; C.Cost. n. 398/2006; C.Cost. n. 378/2007; C.Cost. n. 443/2007; C.Cost. n. 104/2008; C.Cost n. 12/2009; C.Cost. n. 225/2009; C.Cost. n. 233/2009; C.Cost. n. 246/2009; C.Cost. n. 315/2009; C.Cost. n. 341/2010; C.Cost. n. 151/2011; C.Cost. n. 263/2011;

profusione operata nella definizione della sfera di competenza legislativa. Potrebbe immaginarsi che la stasi della giurisprudenza sia dovuta ad una rinnovata chiarezza del concetto in analisi dovuta all'intervento di riforma costituzionale, in realtà non è così. Si registra infatti una contemporanea e notevole produzione dottrinaria che prova inizialmente a cogliere un significato complessivo e sistematico dell'ambiente.

Se, infatti, il rapporto tra le nozioni di ambiente e di paesaggio è stato tradotto dalla giurisprudenza costituzionale come una "simbiosi evolutiva" *in concreto* imputata alle precise competenze legislative di Stato e Regioni, il problema fondamentale è riuscire a distinguere *in astratto* tali concetti.

È possibile percorrere più strade.

La prima tende a chiarire il rapporto tra ambiente ed ecosistema. Non è un caso, secondo la giurisprudenza amministrativa[32], che il legislatore costituzionale del 2001, nel comma primo dell'art 117, ovvero nella parte dedicata alla competenza esclusiva statale, abbia affiancato all'ambiente proprio la nozione di ecosistema.

La collocazione tradisce da un lato l'intento del legislatore di affidare allo Stato la conservazione dell'ambiente, ma dall'altro anche l'idea di privilegiare la componente sistematica dell'ambiente, nella quale trovano sintesi elementi naturali e statici (beni ambientali) ed elementi artificiali e dinamici (intervento umano).

È quindi possibile descrivere l'ecosistema come concetto afferrabile di ambiente; in altre parole tra tali termini non esiste un rapporto di successione, bensì di specificazione.

L'elemento critico di questa scelta risiede però nel non considerare essenziale l'elemento umano e la sua pervicace efficacia sull'ambiente.

Se la tutela del paesaggio mira alla conservazione dei soli elementi naturalistici, assumendo una funzione sia estetica che culturale, l'apporto umano è considerato passivo e subalterno; l'oggetto di tutela giuridica è inizialmente la natura percettibile ed immanente, fino a progredire in «un habitat naturale nel quale l'uomo vive

C.Cost. n. 171/2012; C.Cost. n. 278/2012; C.Cost. n. 38/2013; C.Cost. n.303/2013; C.Cost. n. 269/2014; C.Cost. n. 49/2015; C.Cost. n. 210/2016.

32. In particolare Cons. Stato, Ad. plen., 13 novembre 2013, n. 25 e Cons. Stato, Ad. plen., 25 settembre 2013, ord. n. 21.

ed agisce e che è necessario alla collettività e per essa, ai cittadini, secondo valori largamente sentiti»[33].

Diversamente, il concetto di ambiente nasce come evoluzione del paesaggio e ne diventa sostrato inglobante proprio in virtù dell'intervento umano. In particolare, la maggiore ampiezza di tale idea viene esplicitata con la disciplina di tutti quei casi in cui il ruolo umano è attivo (statuto della proprietà privata[34], diritto dell'informazione ambientale[35], disciplina dell'edilizia pubblica[36], norme in tema di smaltimento dei rifiuti e tutela delle componenti ambientali[37] fino alla disciplina penalistica che stigmatizza con l'introduzione dei cd. reati ambientali[38] l'intervento patologico e dannoso del uomo sulla natura).

Semplificando ulteriormente è possibile distinguere il paesaggio come "forma del territorio", mentre l'ambiente come "governo" di esso, ove la prima è componente necessaria ma non sufficiente del secondo[39].

A questo punto risulta d'obbligo chiarireche la formula *diritto all'ambiente* «va quindi intesa non già nel senso tecnico

33. C.Cost. n. 641/1987.

34. Si vedano in particolare le norma contenute ex art 42 Cost, art 812 ss.cc., Codice dei beni culturali e del paesaggio, d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, (art. 174 Trattato UE, art. 15, comma 5, l. 391/1994.

35. Il quale trova disciplina positiva nel D.Lgs. 195 del 19 agosto 2005 che ha recepito la direttiva europea 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale abrogando la previgente disciplina di cui al D.Lgs. n. 39 del 1997.

36. Tra tutte le norme del *Codice dei contratti pubblici di lavori, forniture e servizi* (D. Lgs. 18 aprile 2016 n. 50) rileva l'art 34 al cui comma primo in attuazione del principio di leale collaborazione prescrive che «Le stazioni appaltanti contribuiscono al conseguimento degli obiettivi ambientali previsti dal Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione attraverso l'inserimento, nella documentazione progettuale e di gara, almeno delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nei criteri ambientali minimi».

37. *Codice dell'Ambiente* – Dlgs 152/2006.

38. Libro II, Titolo VI bis, artt. 452 bis, 452 terdecies.

39. Resta ancora oggetto dibattito il rapporto costituzionalmente inscindibile tra beni paesaggistici e beni ambientali, i quali pur afferenti ad aree distinte dell'ordinamento, nonché espressivi di peculiari interessi sono entrambi beni giuridici che *ex se* costituiscono occasione di sviluppo della personalità umana e pertanto devono essere considerati in continua simbiosi. Sul punto si segnala la riflessione di G. CAIA, G. TROTTA, N. AICARDI, Codice dei beni culturali e del paesaggio d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, «Le Nuove leggi civili commentate», 2006, 5/6 del 2005 e 1 del 2006, Padova, pp. 1054–1063, 1061–1062 e P. CARPENTIERI, *La nozione giuridica di paesaggio*, «Rivista trimestrale diritto pubblico», 2004, p.363 ss.

dell'esistenza di una pretesa soggettiva riferibile all'ambiente, bensì come formula sintetica per individuare un fascio di situazioni soggettive diversamente strutturate e diversamente tutelate»[40].

Tale secondo approccio alla problematica trova nella giurisprudenza successiva al 2007 un utile riferimento. La Corte Costituzionale ha infatti riconosciuto all'ambiente essenza di bene giuridico materiale complesso che inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario ed assoluto.

Il problema che si pone a questo punto è coniugare l'esigenza di certezza del diritto con la duttilità della materia ambientale; in particolare l'intervento giurisprudenziale ha esplicitato la necessità di ancorare la molteplicità degli interessi variamente connessi con gli equilibri ambientali al tessuto dei valori costituzionali, *in primis* la tutela della salute.

L'esegesi della giurisprudenza costituzionale mostra una progressiva evoluzione verso tale definizione a partire proprio dall'accennata idea di multifunzionalità dell' ambiente, che ora è possibile approfondire.

Al fine di comprenderne la portata della definizione dell'ambiente come valore costituzionale, si devono distinguere due caratteristiche della materia ambientale: la sua *multifunzionalità temporale* e la sua *multifunzionalità amministrativa*.

Quanto alla prima, è bene puntualizzare che l'ambiente, grazie alla sua materialità, è un bene "storico", ovvero un bene che subisce il progresso scientifico, tecnologico e normativo. In altre parole il bene ambiente subisce il tempo.

Orbene, lasciare la definizione normativa dell'ambiente al solo ambito materico comporterebbe considerare questo come bene precario e degradabile, dunque negare una tutela sistematica e durevole che gli è stata profferta.

Da qui nasce, infatti, la necessità di vestire l'ambiente di valenza universale, o meglio di qualifica di parametro costituzionale capace di essere tradotto nella storia umana attraverso l'evoluzione normativa e sociale.

40. S.GRASSI, *Principi costituzionali e comunitari per la tutela dell'ambiente*, in AA. VV. *Scritti in onore di A. Predier*i, Giuffrè, Milano 1996, p.80.

Essa trova scaturigine nel principio democratico con cui si inaugura la Costituzione italiana, il quale trova nella discrezionalità politica del legislatore la sua espressione.

Ciò comporta che il legislatore del tempo si trova dinanzi alla necessità di garantire corretta ed effettiva applicazione a quel parametro, egli può farlo solo attraverso la tecnica del bilanciamento tra tutti i valori costituzionalmente rilevanti e potenzialmente confliggenti con le esigenze di tutela dell'ambiente, di cui si dirà in seguito. In sintesi se si considera la multifunzionalità del parametro ambiente se ne deve dedurre che lo strumento attuativo è il giudizio di bilanciamento: esso orienta le scelte del legislatore, ma anche l'interpretazione della giurisprudenza costituzionale che assurge il principio di tutela ambientale a parametro di costituzionalità.

La multifunzionalità temporale dell'ambiente diventa caratteristica naturale per la sua qualificazione come valore costituzionale; sul punto, come accennato, scarse sono le sentenze costituzionali; tuttavia proprio la Consulta ha di recente posto il problema del bilanciamento di valori antinomici con la sentenza "Ilva" n.85/2013.

Si nota in tale pronuncia la difficoltà del giudice costituzionale nel definire un esplicito criterio solutorio al disequilibrio tra tutela del lavoro e dell'ambiente salubre creato dal regime straordinario.

Tale difficoltà stimola a ragionare sul motivo per cui proprio all'ambiente debba riconoscersi detto carattere di multifunzionalità temporale: è necessario guardare alla relazione tra i Principi Fondamentali e l'art.117 Cost. per notare che, insieme alla disciplina dei rapporti con le confessioni religiose, la materia ambientale è l'unica tra quelle di competenza esclusiva statale a ricevere protezione nella parte introduttiva della Carta Costituzionale. Non è azzardato immaginare che, proprio in virtù dell'esegesi giurisprudenziale dell'art. 9 Cost., la ragione di tale collegamento sia che il legislatore costituzionale abbia voluto attribuire al nucleo duro della tutela ambientale, ovvero il rapporto tra l'uomo e la natura, una maggiore resilienza rispetto alle modifiche legislative. Le altre materie, invece, sono caratterizzate *ex se* da una maggiore predisposizione all'evoluzione normativa o per ragioni di politica istituzionale (la politica estera e i rapporti internazionali dello Stato con l'Unione europea, il diritto di asilo, la legislazione elettorale, l'ordine pubblico, la giurisdizione) o di politica socio–economica (la finanza pubblica, la tutela della concorrenza, la previdenza sociale).

La conseguenza è che la materia ambientale, pur nella sua duttilità, sfidi il tempo assumendo particolari contorni a seconda della materia con la quale entra in relazione; inoltre il legame ontologico tra l'art.117 Cost. e i Principi fondamentali rafforza la tutela ambientale con particolare importanza, atteso che questi ultimi costituiscono un limite al potere di revisione costituzionale, insieme alla forma repubblicana ex art 139 Cost.

Citando il Morbidelli, si comprende dunque la necessità che l'ambiente sia un "valore costituzionale" poiché questi

> sono parte essenziale della cultura di un dato ambito sociale e con essa si trasformano di continuo, stante la storicità della cultura, [...] sono tratti dalla storia, da concezioni etiche di giustizia e di equità, dal sentimento comune, e dunque si inseriscono in quel percorso di apertura delle costituzioni al sociale.[41]

Da queste considerazioni in astratto discende l'ulteriore caratteristica della materia ambientale consistente nella sua multifunzionalità amministrativa, ovvero la capacità di entrare nella disciplina concreta degli interessi pubblici come parametro indicatore, o meglio come una clausola elastica in grado di tradurre le esigenze del determinato territorio in cui sorge e di garantire loro tutela sistematica ed unitaria.

Per alcuni[42] detta caratteristica ha progressivamente portato alla realizzazione di un "regime speciale dell'ambiente", cristallizzato in norme specifiche che dotano la tutela in parola di maggiore forza cogente in forza di un principio di primarietà–specialità sulla cura degli interessi amministrativi ed in particolare sul governo del territorio.

La sollecitazione dottrinale è notevole in quanto espressiva di un meccanismo normativo che ha accompagnato il legislatore soprattutto negli anni antecedenti al D.lgs. 152/2006.

41. G. MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in *Studi in onore di Alberto Predieri*, Giuffrè, Milano 1996, p.1133.

42. In particolare M. CECCHETTI, *La disciplina giuridica della tutela ambientale come "diritto dell'ambiente",* cit., p.47 e lo stesso G. MORBIDELLI che nell'opera appena indicata si fa strenuo portatore della multifunzionalità amministrativa dell'ambiente.

Successivamente la concezione stessa del criterio di primarietà ambientale si è evoluta, elevando tale regime speciale a livelli di maggiore sistematicità.

Sotto tale ottica, se si attribuisce all'ambiente rilievo di valore costituzionale è necessario pertanto che si leghi alle articolazioni del cd. governo del territorio; la multifunzionalità amministrativa, per il principio di primarietà, assume una triplice funzione innanzitutto descrivendo, sotto il profilo soggettivo, un regime di collaborazione e sussidiarietà degli enti territoriali (e degli organi interni) poiché è in grado di individuare specifiche competenze e responsabilità nella definizione delle azioni di tutela ambientale.

In altri termini, il principio di primarietà "stringe" i diversi livelli di governo del territorio in un obbligo di reciproca collaborazione atto a garantire unità sistematica degli interventi normativi ed amministrativi a tutela dell'ambiente. Esso opera come un grimaldello all'interno dei diversi livelli territoriali: imputa a tutti i soggetti coinvolti eguale responsabilità poiché tutti sono coinvolti nel perseguimento del più efficace livello di protezione possibile in astratto, ma ne diversifica il contenuto concreto a seconda della maggiore o minore aderenza al territorio in virtù della capacità degli enti locali di rispondere maggiormente alle esigenze più immediate della cittadinanza e, progressivamente, dei livelli di governo superiori di offrire interventi e discipline sistematiche e solo migliorative degli standards statali.

Ne consegue che la primarietà ambientale è un volto specifico del principio di sussidiarietà, non soltanto verticale, ma anche orizzontale nella misura in cui investe il privato, singolo ed in forma associata, della titolarità di particolari posizioni giuridiche, nelle forme degli interessi legittimi diffusi e personali e dei diritti soggettivi (informazione ambientale, diritto alla salubrità dell' ambiente).

Precipitato logico di quanto affermato è che il principio di primarietà rende la tutela ambientale "liquida", ovvero la descrive ulteriormente come parametro interposto necessario, sebbene non vincolante, nella disciplina delle concrete situazioni giuridiche e nei processi decisionali.

L'argomento individua un *punctum dolens* dell'intero impianto poiché, allo stato degli atti, la multifunzionalità amministrativa della materia ambientale fa sì che quest'ultima venga senza dubbio considerata necessariamente in tutti quei casi in cui dai provvedi-

menti possano derivare conseguenze sull'ecosistema o sui singoli beni ambientali, tuttavia non è considerabile condizione vincolante.

L'ambiente entra nel bilanciamento degli interessi come elemento interlocutorio accidentale; salvo infatti particolari materie quali ad esempio l'edilizia, la produzione, il trasporto e la distribuzione dell'energia, la valorizzazione dei beni culturali e ambientali, la tutela ambientale non vincola la discrezionalità del legislatore statale o regionale e degli enti locali all'osservanza di particolari e puntuali prescrizioni, soprattutto, come si vedrà a breve, se si instaura un regime straordinario di governo emergenziale del territorio.

Doverosa è la precisazione contenuta nella richiamata sentenza "Ilva" per cui la primarietà profferta alla tutela ambientale non possa mai risolversi in una sua assoluta, incondizionata e aprioristica sovraordinazione a qualsiasi altro valore costituzionalmente protetto.

La soluzione del problema allora va cercata altrove. Come suggerito dal Cecchetti, il necessario contemperamento con la tutela ambientale «non pone affatto un vincolo di risultato (…) più semplicemente, è imposta una ponderazione peculiare che risulta rafforzata sotto il profilo della certezza che tale interesse venga sempre e comunque rappresentato e preso in considerazione»[43].

La primazia logica riservata all'ambiente riceve considerazione all'atto dell' eventuale incontro con interessi configgenti o in qualche modo rapportabili alla tutela ambientale, in altri termini la concreta attivazione di quest'ultima si verifica solo nel momento finale della formazione del provvedimento; ciò comporta che la richiamata multifunzionalità amministrativa riconosciuta all'ambiente operi nel regolamento degli interessi come principio di integrazione.

Orbene, se questa conseguenza trova ragion d'essere nell'evoluzione esegetica della Corte Costituzionale e nella normativa di dettaglio ispirata dal diritto comunitario[44], non incide con efficacia prescrittiva sulla decisione finale,proprio perché non pone alcun obbligo di risultato. Il principio in parola definisce un *modus*

43. M. CECCHETTI, *La disciplina giuridica della tutela ambientale come "diritto dell'ambiente",* cit. p.47.

44. Trattato CE Articolo 6 Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie di cui all'articolo 3, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile.

operandi generalmente riconosciuto, ma difficile è la sua traduzione in concreto.

Si pensi al giudice che debba accertare la diretta rispondenza di un provvedimento amministrativo a tale principio, o ancor più alla categoria degli atti politici, definiti dal Sandulli come «quella tipologia di atti in cui si estrinseca l'attività di direzione suprema della cosa pubblica e l'attività di coordinamento e di controllo delle singole manifestazioni in cui la direzione stessa si estrinseca»[45] i quali sono ritenuti insindacabili per granitico orientamento giurisprudenziale[46]; in tale contesto si nota quanto forte sia il necessario contemperamento del principio di integrazione ambientale con la discrezionalità amministrativa.

È bene evidenziare come lo stesso principio si atteggi diversamente nel caso in cui la valutazione dell' interesse pubblico sia oggetto di discrezionalità tecnica: in tal caso esso qualifica e quantifica un parametro oggettivo per la pubblica amministrazione, integrando per certi versi solo in tal caso un obbligo di risultato[47].

45. A. M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, XIII ed, Napoli 1982, p.14 e ss.

46. Recentissimo l'approdo confermativo della Corte costituzionale, con la sentenza 10 marzo 2016, n. 52 con commenti di L. CARLASSARE, *L'atto politico tra" qualificazione" e "scelta": i parametri costituzionali*, «Giurisprudenza Costituzionale», vol.2,2016, p.554; R. DICKMANN, *La delibera del Consiglio dei ministri di avviare o meno le trattative finalizzate ad una intesa di cui all'art. 8, terzo comma, Cost. è un atto politico insindacabile in sede giurisdizionale*, in www.forumcostituzionale.it, 2016.

47. Ciò costituisce la *ratio* alla base della disciplina sulla Valutazione d'impatto ambientale e la Valutazione ambientale strategica. La VIA, infatti, ha la finalità di identificare e valutare gli effetti diretti ed indiretti che un determinato progetto pubblico o privato è suscettibile di produrre in termini positivi o negativi sull'ambiente, nel breve e nel lungo periodo.

La VAS è finalizzata ad operare una valutazione a monte della compatibilità ambientale delle scelte amministrative, in un momento ancora precedente rispetto alla redazione dei progetti.

Si segnala la sentenza n. 1640/2012 del Consiglio di Stato (V), confermata dallo stesso organo con pronuncia del 19/20/2014, la quale ha chiarito la natura discrezionale del potere esercitato dall'amministrazione in sede di VIA, in quanto istituto finalizzato alla tutela preventiva dell'ambiente inteso in senso ampio. (…) Nel rendere il giudizio di valutazione di impatto ambientale, l'amministrazione esercita una amplissima discrezionalità che non si esaurisce in un mero giudizio tecnico, in quanto tale suscettibile di verificazione tout court sulla base di oggettivi criteri di misurazione, ma presenta al contempo profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa e istituzionale in relazione all'apprezzamento degli interessi pubblici e privati coinvolti; la natura schiettamente discrezionale della decisione finale risente dunque dei suoi presupposti sia sul versante tecnico che amministrativo.

Il problema dunque è ancorare ai processi decisionali la funzione di integrazione ambientale, in particolare avendo riguardo non solo al concreto agire della pubblica amministrazione, ma risalendo fino alla fonte di questo: la legislazione statale. Si tratta, infatti, di introdurre armonicamente l'interesse ambientale nella disciplina degli interessi pubblici e nel loro bilanciamento con quelli privati affinchè, la protezione dell'ambiente non assuma soltanto la rilevanza di un principio autonomo ed esterno al contemperamento degli interessi, bensì funga da "filtro" in grado di indirizzare i processi di decisione pubblica.

Ciò si ottiene attribuendo efficacia prescrittiva e cogente ai principi di tutela ambientale, ma soprattutto riconoscendo loro valenza ontologica capace di condizionare al nucleo le decisioni e gli interessi.

2.3. Governare l'ambiente attraverso il governo del territorio … fino al caso Ilva e all'emergenza rifiuti campana

Dalle riflessioni sin ora sviluppate risulta evidente come l'efficacia della tutela ambientale non sia richiamabile *ex se*: la multifunzionalità temporale ed amministrativa della materia in esame descrivono un' area complessa e problematica entro la quale l'esigenza di certezza del diritto deve contemperarsi con la multiforme duttilità delle norme ambientali e della loro cogenza.

Se si qualifica l'argine concettuale della questione nella dialettica tra diritto positivo e principi generali, si rischia di rimanere imbrigliati in un turbine teorico e poco aderente alla realtà concreta.

Perché è lì che sta il problema.

L'analisi sin qui condotta ha provato a dare rilievo ad una questione di metodo: comprendere problematicamente come l'ambiente riceva tutela costituzionale. Ne è emerso, in estrema sintesi, che tra le norme costituzionali, di principio (ancor più se recepite dall'ordinamento comunitario) e le norme ordinarie e di dettaglio è riscontrabile una notevole distanza che, di fatto, rende alla

materia ambientale rango di valore costituzionale, ma efficacia interlocutoria.

In tale contesto l'elemento di sintesi può essere ricercato in quell'elemento capace di stare "a mezz'aria" tra i detti estremi ed in grado di riassumere la narrazione evolutiva della tutela ambientale stringendo insieme le esigenze nazionali unitarie con l'esercizio dei diritti di cittadinanza.

Questo elemento è il territorio.

Prima di analizzare la relazione tra ambiente e territorio, dal punto di vista costituzionale è necessario intendersi sulla definizione giuridica di quest'ultimo.

Emerge un dato fondamentale su cui riflettere: l'inquadramento del territorio proviene dal diritto internazionale, all'interno del quale si sono alternate diverse teorie definitorie.

Questa considerazione, se da un lato appare scontata, dall'altro porta ad indagare sul fatto che, sino ai tempi recentissimi, il territorio è stato considerato prevalentemente nella sua funzione di elemento identificativo della sovranità statale sia nelle relazioni internazionali che all''interno dei confini nazionali.

Per tale ragione la dottrina tradizionale qualificava il governo del territorio come «la sintesi degli strumenti normativi diretti alla regolamentazione, controllo e gestione dell'uso del territorio»[48], di conseguenza, il rapporto tra territorio e ambiente (o meglio "paesaggio", per rimanere coerenti con l'evoluzione giurisprudenziale) veniva canalizzato nella materia urbanistica.

La tendenza normativa registrava, di pari passo con la trasformazione del concetto di ambiente, un accentramento verso le competenze statali e dall'altro una iper–specializzazione della normativa di dettaglio quanto alla materia in parola.

A partire dalla legge n. 59 del 15 marzo 1997, si è inaugurato una tendenza politico–legislativa che ha inciso notevolmente sulla rivendicazione dei poteri sul territorio da parte di Regioni ed enti locali e ha portato alla riforma del Titolo V nel 2001.

48. Così G. MORBIDELLI. *La proprietà ed il governo del territorio*, in G. AMATO, A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, III, il Mulino, Bologna 1997, p.74.

Un primo nodo da sciogliere è dunque chiarire il rapporto ontologico tra urbanistica e governo del territorio, dal punto di vista della tutela costituzionale.

Si individuano almeno due filoni dottrinali che nel tempo hanno provato a elaborare un criterio selettore utile all'analisi. Un primo orientamento tende a far coincidere semanticamente detti termini, premettendo una definizione evolutiva di urbanistica quale disciplina in concreto del territorio[49]. A fondamento di tale impostazione ci sarebbe la norma contenuta nell'art. 80[50] del d.p.r. n. 616/1977, con cui il legislatore delegato aveva predisposto per l'urbanistica una nozione onnicomprensiva, ma non esclusiva come sottolinea qualche autore[51], di tutte le attività di gestione del territorio.

Si ricaverebbe, secondo tale orientamento, che territorio, urbanistica e protezione dell'' ambiente interagiscono come componenti intrinseche e sovrapponibili dell' attività amministrativa degli enti locali.

49. Tale orientamento trova nell'Urbani il quale afferma che «l'urbanistica si è dilatata enormemente quanto ai suoi contenuti perché non può più parlarsi solo di disciplina degli assetti sotto il profilo della destinazione d'uso dei suoli, ma alla funzione principale di conformazione dei suoli si intreccia strettamente, quasi in modo inscindibile, quella ordinale della gestione, cosicché non appaga più la definizione della materia richiamata all'inizio, ma si deve parlare di 'governo dei processi pianificatori in funzione della concreta ed effettiva attuazione delle scelte secondo temi e modalità certe» P. URBANI, *Il governo del territorio nel Titolo V della Costituzione*, «Rivista giuridica di urbanistica», vol. 1, Rimini 2003, p.50 ss., dello stesso autore, *L'urbanistica: oltre il culto dei piani,* «Rivista giuridica dell'edilizia»,vol.6, Milano 2017, p.367 e ss. e sostenuta anche da P. STELLA RICHTER, *Una grande occasione mancata*, «Giurisprudenza Costituzionale», vol.3, Milano 2015 e della stessa autrice *Governo del territorio ed infrastrutture*, Relazione al Convegno AIDU–Il governo del territorio (Pescara 29/30 novembre 2002), F. SALVIA E F. TERESI, *Diritto urbanistico*, Padova, 2002; E. PICOZZA, *I poteri delle Regioni e degli Enti locali in materia urbanistico edilizia dopo la modifica del titolo V della Costituzione*, «Consiglio di Stato», vol.10, Roma 2003, p.1945, ss.; G. MANFREDI, *Le prime applicazioni del D.lgs 198/2002 e la riforma del titolo V della Costituzione*, «Urbanistica e appalti», vol.7, Milano 2003, p. 480, ss

50. «Le funzioni amministrative relative alla materia concernono la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente».

51. N. PIGNATELLI, *Il governo del territorio nella giurisprudenza costituzionale: la recessività della materia*, «Quaderni del dipartimento di diritto pubblico»–Università di Pisa, Ed. Giappichelli, 2012, p. 35.

All'estremo opposto si rileva la posizione di autorevoli autori[52] secondo i quali l'urbanistica riguarderebbe il solo intervento artificiale dell' uomo sulla trasformazione del territorio, essa non coinciderebbe con la più ampia nozione di "governo del territorio" poiché quest'ultima avrebbe ad oggetto l'intero concetto di spazio, complessivamente considerato quale sintesi di elementi artificiali e naturali.

La fonte di tale impostazione è nell'art 117 Cost, che di fatto introduce la nozione di governo del territorio come un elemento di novità del modificato regime costituzionale, talchè tale nozione si sostituisce alla precedente formulazione dell''art 117 che prevedeva esplicitamente l'urbanistica tra le materie di disciplina concorrente.

L'urbanistica, dunque, sarebbe una materia separata dal governo del territorio se non materia residuale di competenza esclusiva regionale[53].

Il problema fondamentale intorno al quale ruotano i dibattiti dottrinari riguarda il migliore inquadramento più che dell'urbanistica, proprio del governo del territorio: la dottrina coglie la portata rivoluzionaria della riforma costituzionale, che ha contribuito essa stessa a realizzare, nel momento in cui mette alla prova le nuove materie e categorie istituzionali con il regime normativo ed il clima culturale precedente.

Proprio la definizione di governo del territorio esplicita questo movimento ermeneutico che traduce in concreto la innovata necessità di bilanciare i pubblici poteri con i diritti dominicali e di cittadinanza.

Il canone della sussidiarietà verticale ed orizzontale impone una nuova impostazione della materia in parola: il legame tra ambiente, territorio e tutela delle posizioni giuridiche soggettive, nelle forme dell''interesse legittimo e del diritto soggettivo, è stringente.

Pur rinviando ad apposita trattazione è necessario tuttavia puntare l'attenzione sul tema, da un punto di vista strettamente di ricostruzione costituzionale; la giurisprudenza costituzionale nella nota sentenza del 2004 n.196 qualifica il governo del territorio come

52. V. CERULLI IRELLI, *Il governo del territorio nel nuovo assetto costituzionale*, in S.CIVITARESE MATTEUCCI, E. FERRARI, P. URBANI (a cura di), *Il governo del territori*o, Giuffrè, Milano 2003, pp. 499 ss.

53. *Ibidem.*

«insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio»[54]. Esso si pone quale regola interna e positivizzata del bilanciamento tra proprietà privata e ambiente collettivo.

Secondo questa nuova impostazione è possibile distinguere due grandi attività all''interno della macro area del governo del territorio: l'urbanistica e cd. *governance* ambientale La prima è direttamente inerente ai diritti dominicali e descrive un rapporto statico tra il potere e l'individuo (potere pubblico–diritto privato), la seconda è attinente all'utilizzo del "bene" territorio, traduttiva invece di un meccanismo dinamico e proiettivo che relaziona il potere pubblico con se stesso (potere pubblico–potere pubblico).

Cominciando dall'attività urbanistica, è possibile rilevarne la natura di disciplina in grado di orientare la proprietà privata alla sua funzione sociale, prescritta all' art 42 Cost[55]; in tal senso il governo del territorio descrive i confini della proprietà privata oggettivandone nel concreto la funzione; il territorio è contemporaneamente luogo in cui l'individuo esplica la sua personalità e regola dei rapporti tra i privati e tra essi ed il potere pubblico.

Si pensi all'evoluzione della normativa ordinaria riguardante il procedimento di espropriazione, così come alla disciplina contenuta

54. C. Cost. 196/2004 considerato in diritto n.4.

55. La precisazione non è irrilevante se, come autorevolmente sostenuto in dottrina, primo fra tutti S. RODOTÀ,*Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata*, il Mulino, Bologna 2013, l'evoluzione del territorio ha subito importanti evoluzioni proprio in rapporto alla configurazione del diritto dominicale assoluto. Anzi, potrebbe dirsi altresì che proprio l'evoluzione del concetto di proprietà ha inciso fortemente sulla struttura sociale e la stessa forma di Stato in quanto capace di relazionarsi con il territorio (uno degli elemento costitutivo dello Stato). Così nello stato feudale il territorio costituisce la proprietà dei feudatari, dall'altro, rappresenta lo l'elemento spaziale capace di garantire cogenza all'ordinamento giuridico imperiale, vedasi M. BLOCH, *La società feudale*, Trad. B. M. Cremonesi, Torino 1949, 239, H. MITTEIS,Le *strutture giuridiche e politiche dell'età feudale*, Brescia 1962; P. GROSSI, *L'ordine giuridico medievale*, Roma–Bari 2007; ancora nell'assolutismo e a seguito della Pace di Westfalia il territorio si lega al concetto di sovranità diventando dominio assoluto del sovrano cd. *dominium emen;* fino all'avvento dello stato liberale ove viene affermata la supremazia della proprietà borghese e si sviluppa l'idea di uno stato liberista e non interventista. In tale epoca la rilevanza attribuita al territorio riguarda i confini esterni dello Stato; si assiste ad un progressivo accentramento dell' ordinamento, con conseguente marginalizzazione dei territori locali. Il territorio, in altre parole, identifica i confini statali, ma coesistono "più territori" che assumono valore di bene economico: la proprietà fondiaria. C. DI MARCO,*Democrazia autonomie locali e partecipazione fra diritto, società e nuovi scenari transnazionali*, Padova 2009, 4 e ss.

nel codice Civile agli artt.832–951, i quali se letti in chiave costituzionale individuano concretamente le articolazioni dell''urbanistica quale elemento specifico del governo del territorio.

Si noti come la formula dell'art 42 Cost. sia così perentoria da spiegare effetti unilaterali: il proprietario non può godere di un bene se non nei limiti in cui ciò sia giustificato da un interesse generale; di conseguenza il diritto di proprietà può essere compresso sempre e solo quando vi si contrapponga un'utilità sociale. Quindi, come affermato in dottrina[56], la proprietà non rappresenta più il mero oggetto di un diritto, espressione della libertà personale (art 13 Cost.), ma è qualificata dall'ordinamento come strumento economico sociale, pertanto valutabile e disciplinabile mediante un giudizio di ragionevolezza e compatibilità rispetto a limiti esterni alla sua stessa attribuzione, i quali costituiscono il sostrato teleologico. In altri termini il diritto di proprietà è *meritevole* a priori e per sua stessa natura, ma *ragionevole* deve esserne la sua applicazione.

L'urbanistica, quale sezione del governo del territorio, traduce in concreto gli argini del giudizio di ragionevolezza: essa prescrive staticamente la esatta conformazione del territorio esplicandosi prevalentemente in un' attività amministrativa ablatoria o concessoria che regola attraverso una serie gradualistica di comandi la conformazione e la funzionalizzazione della proprietà privata. Il procedimento amministrativo diventa il luogo giuridico di tutela della funzione sociale, in cui la pretesa dominicale si sveste dei limiti esterni ed incontra direttamente il potere pubblico. In tale prospettiva, opposta alla tendenza del diritto comunitario[57], la dottrina sostiene che i limiti della proprietà non siano più eccezionali e possono quindi essere estesi analogicamente affinché il giudice possa operare un controllo sulle modalità di esercizio del diritto.

Se il potere pubblico si esercita attraverso i piani urbanistici e questi trovano il loro fondamento nel principio di legalità dell'azione amministrativa, di conseguenza il governo del territorio è individuabile come sintesi di una pluralità di poteri pubblici che

56. F. GAZZONI, *Manuale di diritto privato*, Edizioni Scientifiche Italiane, XVIII, Napoli 2017, pp. 213 ss.

57. Art. 1 Protocollo aggiuntivo della Convenzione dei Diritti dell'Uomo 1950

ne individuano il contenuto normativo e le competenze istituzionali secondo il principio di sussidiarietà.

In tale contesto l'ambiente risulta essere il "contro parametro" oggettivo opposto alla tutela assoluta della proprietà privata. Detto in altri termini, l'ambiente diventa l'argine entro cui individuare i limiti esterni della funzione sociale del diritto di proprietà.

Nello specifico, esso rappresenta l'utilità sociale cui volgere la garanzia del diritto di proprietà e ha natura pubblicistica, in quanto espressione di una specifica competenza statale, direttamente esplicitata nell'art 117 comma primo lett. s) vincolante ed imprescindibile per la materia concorrente del governo del territorio.

Il meccanismo è multilivello e segue il movimento della sussidiarietà verticale: 1) l'ambiente è una materia trasversale, 2) lo Stato "fissa" gli standards minimi di tutela ambientale, 3) essi costituiscono il sostrato per l'opera legislativa concorrente in materia di governo del territorio; 4) quest'ultimo si consuma nell'attività amministrativa mediante il bilanciamento procedimentale che funzionalizza la proprietà privata all''osservanza delle prescrizioni (specificamente ambientali).

In tal senso allora è doveroso riprendere la definizione di governo del territorio come «sequenza gradualistica di comandi con contenuto normativo»[58] emergente dalla conformazione delle potestà pubbliche secondo il principio di legalità dell'azione amministrativa e dalla ragionevole democraticità dei procedimenti: il territorio è innanzitutto lo spazio fisico di tutela dei diritti.

In altre parole, può essere possibile sostenere che la definizione tradizionale e descrittiva per cui il governo del territorio consiste della sintesi degli strumenti normativi diretti alla regolamentazione, al controllo e alla gestione dell'uso del territorio

> possa essersi evoluta, con i movimenti ordinamentali che si sono dipanati a partire dalla legge n. 59 del 1997 e che sono culminati nella riforma del Titolo V della Costituzione, in una definizione normativa per cui spetta alla legge dello Stato fissare i principi fondamentali della sequenza e che hanno per oggetto il territorio e come inevitabile conseguenza il godimen-

58. A. Di Majo, *Incidenza della pianificazione urbanistica sull'assetto proprietario*, in *Aspetti privatistici della programmazione economica*, Giuffrè, Milano 1973, p.231.

> to da parte dei cittadini di tutte le libertà ed i diritti che hanno come presupposto la conservazione e la valorizzazione delle risorse del territorio.[59]

Quanto affermato vale sotto il profilo statico di conservazione del territorio e di osservanza delle prescrizioni statali in tema ambientale, passivamente qualificate coma parametro fisso di bilanciamento. Volendo invece spostare l'attenzione sull'aspetto dinamico della materia "governo del territorio" è necessario individuare l'attività di pianificazione intesa quale tendenza proiettiva del potere pubblico, capace di incidere sulla «misura del godimento dei diritti e delle libertà costituzionali che hanno bisogno del territorio per affermarsi e sono perciò condizionate dalla attività di governo che ha il territorio come oggetto»[60].

Sul punto risulta opportuno riprendere il dibattito in origine affermato a proposito dell19 Twell19 rairo f

Il punctum dolens può infatti essere individuato nella difficoltà del legislatore non solo e non tanto di definire l'ambiente, quanto di prestabilire le condizioni della sua tutela.

In altre parole, come efficacemente asserito in dottrina, «il legislatore non è mero regolatore ed allocatore di risorse, bensì necessariamente propulsore degli interessi ambientali e del rispetto degli obblighi di solidarietà, verso obiettivi di qualità ambientale, ricavando di legittimarne il potere»[3].

Ciò porta a ipotizzare due considerazioni: da un lato sembrerebbe che il "valore" ambiente non sia bilanciabile, dall'altro il problema risiede proprio nella tecnica legislativa del bilanciamento.

Sotto il primo aspetto, il costante impegno della giurisprudenza nel definire progressivamente i confini della tutela ambientale verrebbe vanificato se si accettasse una simile conclusione. L'esigenza di bilanciare il diritto "all'ambiente" è fondamentale per la concreta realizzazione di un diritto "all'ambiente salubre", al "governo del territorio", o all' "informazione ambientale", o al paesaggio, o ancora dello stesso diritto di sfruttare, intervenire e modificare l'ambiente stesso. Altrimenti detto, il bilanciamento, la relazione con diritti confliggenti o contigui genera un'evoluzione del originario diritto all'ambiente, creando progressivamente nuovi diritti.

Ciò che resta ancora in sospeso è proprio la definizione "diritto all'ambiente". Tale notazione è utile alla disamina del problema, poiché se ne rileva come il legislatore si trovi imbrigliato in una apparente unica strada: il bilanciamento dei diritti preesistenti e in reciproco conflitto. In tale ambito, esso perde progressivamente la capacità di innovare l'ordinamento, limitandosi esteriormente a registrare le scelte politico economiche e a tradurle in disposizioni settoriali e specifiche.

In tale contesto, si è visto, è stata la giurisprudenza a "pre definire" le condizioni di sviluppo della tutela ambientale, affinché il legislatore adeguasse solo successivamente la disciplina concreta. Ciò tuttavia ha radicato, nella ricostruzione dottrinale maggioritaria l'idea che l'ambiente fosse considerato ora "un mutata diritto", ora un diritto di nuova generazione, ora "un valore costituzionale" intrinseco; in tutti i casi si è trattato di una visione

3. S. GRASSI, Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente, Giuffrè, Milano 2012.

messa in crisi dalla necessità di bilanciare nuovamente la tutela ambientale con le progressive, ulteriori e diverse esigenze di tutela.

La giurisprudenza, comunitaria ed interna, ha fin ora attribuito all'ambiente un carattere necessariamente poliedrico, dinamico, capace di distinguerlo dal paesaggio ed inglobarlo. Secondo la dottrina più critica «la costruzione della nozione di ambiente è, in sostanza, avvenuta nelle pieghe di un giudizio strutturato per risolvere il problema relativo al chi deve decidere in materia ambientale, piuttosto che al come e entro quali limiti si deve decidere»[4].

Di conseguenza, le crisi ambientali hanno disvelato la precarietà del citato sistema di tutela, soprattutto quando, in tempi più recenti, la sensibilità giuridica era ormai fecondata dai nuovi approdi ermeneutici.

L'esame deve spostarsi altrove e provare a guardare più lontano liberandosi delle costrizioni formalistiche che rischiano di far guardare all'ambiente, in modo ciclico e ridondante.

Ritorna il *caso Ilva di Taranto*, in precedenza analizzato sotto il profilo della gestione emergenziale e del rapporto con il territorio, questa volta specificamente per ciò che attiene al tema del bilanciamento dei diritti. Secondo recente dottrina[5], nella sentenza 85/2013 la Corte indica al legislatore tre criteri, due di ragionevolezza ed uno di proporzionalità, per la risoluzione dei conflitti tra diritti : "il criterio della necessità" per il quale la limitazione di un diritto costituzionalmente protetto, in quanto frutto di una scelta discrezionale, può essere giustificato solo dalla necessità di attuare un diritto di pari rango; il "criterio della sufficienza", o effettività, talché il necessario sacrificio dell'uno comporti il raggiungimento di sufficienti livelli di tutela dell'altro; infine il "criterio della proporzionalità" come limite alla eccessiva sproporzione tra i diritti bilanciati.

Il punto fondamentale è però comprendere quali siano effettivamente e nel caso concreto i diritti bilanciabili poste alcune considerazioni generali: *in primis* l'ambiente viene ricostruito correttamente dalla Corte come valore costituzionale così come il diritto

4. A. GIANNELLI, *Spunti per una riflessione in tema di bilanciabilità del valore costituzionale della tutela ambientale in ambiente, energia, alimentazione modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*, Cesfin, Firenze 2016.

5. F. GRASSI, *Il caso Ilva: ancora un conflitto tra legislatore e giudici*, «Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente», n. 2/2015.

alla salute, talchè essa afferma che la qualificazione come primari dei valori dell'ambiente e della salute «significa pertanto che gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto»,[6] di conseguenza l'idea che uno dei diritti oggetto di bilanciamento sia quello all'ambiente salubre è frutto della sintesi tra questi due valori. [7] *In secundis,* come sottolineato in dottrina[8], appare che il diritto al lavoro non venga considerato *ex se*, quale diritto della persona finalisticamente orientato alla tutela della dignità umana, bensì venga galvanizzata la sua funzione.

In caso contrario infatti l'esigenza di bilanciamento non sarebbe emersa in quanto l'ordine di priorità è insito all'interno dello stesso art. 41, al cui comma secondo la Costituzione stabilisce che «l'iniziativa economica privata non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana».

Il ragionamento formalista della Corte non va analizzato in assoluto, ma calato nel più ampio problema della tutela dell' ambiente: l'attuale impianto legislativo mostra ancora una volta le criticità del sistema ponendo la necessità di una tutela prodromica tutt'ora inesistente e di guardare in modo innovativo e marcatamente più attento ai diritti sociali alla risoluzione dei conflitti, semplicemente adoperando il criterio solidaristico quale linea guida.

3.2. Il diritto all' ambiente: se non fosse un diritto umano?

Quanto sin ora affermato conduce all'idea di ripensare all'ambiente ponendosi al di fuori dei canoni definitori sin ora utilizzati per definirlo.

6. C.Cost. 85/2013, Considerato in diritto, 9.

7. Si segnala in particolare sui fondamenti giuridici internazionali e italiani del diritto in parola K. BOSSELMANN, *Un approccio ecologico ai diritti umani* in M. GRECO (a cura di) *Diritti umani e ambiente*, Cultura della Pace 2000; N. COLACINO, *La Tutela Dell'ambiente Nel Sistema Della Convenzione Europea Dei Dritti Dell'uomo: Alcuni Elementi Di Giurisprudenza,* «Diritto e Gestione dell'ambiente» vol. 2,2001.

8. D. PAMELIN, Il *difficile bilanciamento tra diritto alla salute e libertà economiche: i casi Ilva e Texaco−Chevron,* «Costituzionalismo.it», vol. 2/2017.

La concezione tradizionale, non a torto, definisce il diritto all'ambiente come "diritto umano". Ciò è sicuramente confermato dalle fonti normative di natura internazionale che esplicitamente lo riconoscono come tale: a partire dalla celeberrima Convenzione di Stoccolma del 1972, il cui primo articolo recita che «l'uomo ha un diritto fondamentale alla libertà, all'eguaglianza ed a condizioni di vita soddisfacenti, in un ambiente la cui qualità gli consenta di vivere con dignità e benessere. Egli ha il dovere solenne di proteggere e migliorare l'ambiente per le generazioni presenti e future».[9]

Ebbene, quei diritti di cui sono titolari tutti gli esseri umani che valgono in ogni territorio, che possono essere fatti valere nei confronti di tutti i soggetti e che «ineriscono alla persona in quanto tale a prescindere dal riconoscimento dall'attribuzione di qualche potere pubblico»[10] sono detti "diritti umani".

La ricostruzione prevalente insegna che dalla definizione di ambiente come diritto umano discendono immediatamente determinati principi ormai stabili, della stessa portata universale: innanzitutto il *diritto allo sfruttamento delle risorse naturali*. Questo trova esplicitazione nell'art. 21 della Dichiarazione di Stoccolma, successivamente modificato dall'art.2 della Dichiarazione di Rio; esso qualifica l'ambiente innanzitutto come "ricchezza" appartenente alla collettività insistente sul territorio statale e di conseguenza implica che gli Stati possano perseguire le proprie politiche ambientali e di sviluppo[11]. Esso ha valore di norma consuetudinaria del diritto in-

9. Per un approfondimento si vedano H. HOHMANN, *Basic documents of international environmental law*, 3 voll., Graham & Trotman, London 1995; C. DUMMEN, P. CULLET, *Droit international de l'environnement, Textes de base et références*, Kluwer, London 1998; G. TAMBURELLI, *Ambiente (diritto internazionale)*, «Enciclopedia Giuridica Treccani», Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma 2004.

10. F. VIOLA, G. ZACCARIA, *Le ragioni del diritto*, il Mulino, 2003.

11. Il Principio 21 della Dichiarazione di Stoccolma enuncia che «in conformità allo Statuto delle Nazioni Unite ed ai principi del diritto internazionale, gli Stati hanno il diritto sovrano di sfruttare le loro risorse secondo le loro politiche in materia di ambiente, e hanno il dovere di assicurarsi che le attività esercitate entro i limiti della loro giurisdizione o sotto il loro controllo non causino danni all'ambiente di altri Stati o a regioni che non sono sottoposte ad alcuna giurisdizione nazionale».
Questo concetto è stato ripreso nella Dichiarazione di Rio all'art.2: «Conformemente alla Carta delle Nazioni Unite ed ai principi del diritto internazionale, gli Stati hanno il diritto sovrano di sfruttare le proprie risorse secondo le loro politiche ambientali e di sviluppo, ed hanno il dovere di assicurare che le attività sottoposte alla loro giurisdizione o al loro controllo non causino danni all'ambiente di altri stati o di zone situate oltre i limiti della giurisdizione nazionale».

ternazionale e riconosce, in seguito alla modifica da parte della Dichiarazione di Rio, pari dignità alla protezione ambientale e allo sviluppo economico sociale. È bene ricordare, tuttavia, che gli atti di Rio non contengono un obbligo assoluto di tutela dell'ambiente.

A controbilanciare direttamente detto principio vi è il *divieto di inquinamento transfrontaliero*: esso consiste non solo nell'obbligo per uno Stato di astenersi dall'utilizzare direttamente le proprie risorse in maniera nociva per l'ambiente degli altri Stati, ma soprattutto nell'impegnarsi affinché lo sfruttamento da parte di operatori privati, multinazionali, insistenti ed operanti sul proprio territorio, non pongano in essere danni di portata transfrontaliera[12].

Ad essi si aggiungono il *principio di cooperazione* e di *precauzione*. Il primo cristallizzato nell'art. 14 della Dichiarazione di Rio, il quale vincola gli Stati a collaborare «per scoraggiare o prevenire la ricollocazione o il trasferimento in altri Stati di tutte le attività e sostanze che provocano un grave degrado ambientale o si dimo-

12. Si richiama il caso *Pulp Mills* in cui, per la prima volta, il diritto ambientale venne dedotto in una domanda giudiziale. Il caso riguardava la presunta responsabilità dell''Uruguay per la violazione del Patto (o Statuto) sulla gestione delle acque stipulato con l'Argentina nel 1975. Nello specifico lo stato argentino aveva invocato la protezione del divieto di inquinamento transfrontaliero richiedendo che le attività di due imprese cartiere (Cellulosas de M'Bopicuà, spagnola e la Orion, finlandese) cui l'Uruguay aveva concesso di operare sul proprio territorio, fossero nocive per la qualità delle acque e l'equilibrio naturale del comune fiume Uruguay. La Corte, dopo ave rigettato le richieste cautelari di entrambe le parti, riconobbe come l'Uruguay avesse violato solo gli obblighi di informazione e negoziazione stabiliti ex art 41 dello statuto del 1975, ma non anche quelli sostanziali di protezione ambientale da esso previsti. La massima della sentenza recita che «the obligation to protect and preserve, under Article 41 of the Statute, has to be interpreted in accordance with a practice, which in recent years has gained so much acceptance among States that it may now be considered a requirement under general international law to undertake an environmental impact assessment where there is a risk that the proposed industrial activity may have a significant adverse impact in a transboundary context, in particular, on a shared re source».
La pronuncia ha, da allora, aperto lo spazio per un dibattito internazionale e all'interno degli Stati, sulle rispettive competenze e gli obblighi di vigilanza e controllo. Si vedano particolare P. MAZZESCHI, *Due diligence e responsabilità internazionale degli stati*, «Quaderni di studi senesi», Siena1989; A. DEL CERRO *Paper Battle on the River Uruguay; The International Dispute Surrounding the Construction of Pulp Mills on the River Uruguay in Georgetown*, «International Enviromentat Law Review» 2007, G. MONCAYO, M. MONCAYO VON HASE, *The International Court of Justice and the Environment: The Recent Paper Mills Case, in From Bilateralism to Community Interest: Essay in Honour of Bruno Simma, U. Fastenrath, R. Geiger, Daniel, Erasmus Khan, A. Paulus, S. von Schorlemer, and C. Vedder*, Oxford Scholarship Online, 2011; P. WEIL, *Le Droit international en quete de son identitè*, «Collected Courses of the Hague Academy of International Law, Dordrecht 1992, tomo 237.

strano nocive per la salute umana». Esso trova un precipitato logico nella limitazione del trasferimento di attività e sostanze pericolose ad altri Stati, che potrebbero causare fenomeni rilevanti di deterioramento ambientale. Nel diritto comunitario esso è stato tradotto con il principio "chi inquina paga", ex art 191 TFUE.

Il *principio di precauzione* affermato all'art. 15 della Dichiarazione di Rio, impone agli Stati di difendere l'ambiente, in caso di pregiudizio grave ed irreparabile, oltre l'assenza di una certezza scientifica assoluta. L'affermazione di detto principio ha incrementato il dibattito sul suo contenuto ed i suoi limiti specifici, in particolare in tema di onere della prova e di obbligo di svolgere accertamenti che giustifichino l'adozione di misure precauzionali, imputabili direttamente in capo allo Stato. Come sostenuto dalla generalità della dottrina, al di là di ricostruzioni propriamente processualisti che ed eziologiche, il principio in parola ha aperto la strada alla determinazione dello statuto della cd. *due diligence* in materia ambientale; esso consiste in un sistema aperto di obblighi, gravanti sugli Stati, di adottare normative e politiche tendenti alla adeguata gestione dei rischi ambientali, anche oltre la copertura di una legge scientifica assoluta[13].

Infine il principio dello *sviluppo sostenibile*, di cui si dirà approfonditamente a breve e per ora definibile, secondo il rapporto Bruntland del 1987 come «lo sviluppo che soddisfi i bisogni del presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri».

Le fonti internazionali, così come le pronunce giurisdizionali disciplinano la materia ambientale come un complesso sistema in cui il nucleo minimo è l'individuo; egli è centro d'imputazione di un diritto ambientale che è essenzialmente positivizzato come diritto ad un ambiente salubre, poiché non esiste diritto più umano della vita stessa.

Ad un livello immediatamente superiore, detto diritto viene declinato come rapporto con il potere pubblico ed i consociati: lo Stato diventa il soggetto obbligato a riconoscere e garantire l'ambiente (e l'ambiente salubre) in quanto paesaggio ed ecosistema; in tale

13. L'art. 15 della Dichiarazione di Rio, a contro bilanciamento di uno sforzo proiettivo richiesto agli Stati, specifica peraltro diversi parametri interpretativi e utili all'applicazione, quali l'entità dei danni temuti, (seri ed irreversibili), il grado di certezza, e la proporzionalità delle misure adottabili.

contesto esso non è più termine di una relazione immediata con l'individuo, ma oggetto di un rapporto tra quest'ultimo e lo Stato, inteso soprattutto come apparato, istituzione e governo.

Il problema fondamentale è che proprio tale avocazione abbia "de umanizzato"[14] il diritto alla tutela ambientale.

Se lo strumento erroneamente impiegato in tale meccanismo è la disposizione legislativa, piuttosto che l'interpretazione giurisprudenziale, deve concludersi necessariamente che la norma positiva, in materia ambientale, perde via via la sua funzione innovativa dell'ordinamento.

Una conferma di tale impostazione viene recentemente dal *caso Ilva* in cui è la stessa Corte costituzionale con la nota e cauta sentenza 85/2013 a rinviare al legislatore la necessità di un bilanciamento dei diritti e di valori. Ne risulta un sistema chiuso e circolare in cui il diritto crea se stesso, volgendo ininterrottamente verso la maggiore specializzazione.

> In questo scenario le politiche nazionali e europee concernenti la localizzazione delle opere pubbliche non sembrano dunque lasciar spazio a strategie inclusive: procedono dall'alto attraverso procedimenti chiusi all'ascolto delle collettività interessate; non si fondano su valutazioni perequative o comunque inclusive delle istanze di equità ambientale; non prevedono forme di compensazione dei danni e dei degradi ambientali; generano ampi contenziosi e forme autoritative di attuazione.[15]

Il rischio endemico di questo sistema consiste nella iperframmentazione della tutela ambientale in aree di interesse i cui duttili confini siano variamente modificati,come in una reazione chimica, a seconda del reagente con il quale si relazionano.

La crisi del diritto ambientale, che rende rischioso e "poco innovativo" ogni approccio formalistico, discende proprio dalla considerazione per la quale il diritto all''ambiente non è (o non è più) un diritto umano, essenzialmente perché ha continuamente bisogno di

14. Sul dibattito intorno ai diritti de umanizzati si veda A.PISANÒ, *Diritti de umanizzati. Animali, ambiente, generazioni future, specie umane*, Giuffrè, Milano 2011.

15. R. BIFULCO, E. SCOTTI, *Equità ambientale e sviluppo sostenibile: spunti per una riflessione a partire dall'esperienza dell'environmental justice*, in G.C. FERONI, T. E. FROSINI, L. MEZZETTI, P PETRILLO (a cura di) *Ambiente, energia, alimentazione. Modelli comparati per uno sviluppo sostenibile*, Cesfin, Firenze 2016, p.169.

un riconoscimento normativamente posto, tradendo così quel carattere puro e proprio di diretta inerenza alla persona.

All'interprete resta quindi una scelta, che si pone al di fuori della perenne dialettica tra prospettiva antropocentrica ed ecocentrica[16], sulla natura del diritto all'ambiente: o si recupera la dimensione originaria del diritto umano, scevro da quei condizionamenti formalistici precedentemente indicati o si elabora una nuova definizione del diritto all'ambiente.

Si evidenza come, nel ragionamento, il problema fondamentale non è la mera intermediazione della norma giuridica, la quale è necessaria alla disciplina della materia, quanto la volontà legislativa di pensare il diritto all'ambiente in assoluto.

Il dibattito intorno a tale problematica in realtà non si è mai sopito, poiché continui sono gli stimoli provenienti da ogni parte del globo verso la necessità di un ripensamento della cultura giuridica ambientale[17], tuttavia l'analisi sin qui condotta quanto all'ordina-

16. Secondo la concezione antropocentrica, l'uomo è un «un essere superiore dotato di ragione e chiamato a dominare ed appropriarsi della natura, che deve servire come mezzo per il soddisfacimento dei suoi bisogni, come "risorsa" di produzione, consumo e di riproduzione della specie umana». In questa prospettiva, dunque, l'ambiente altro non è che un insieme di condizioni naturali volte ad assicurare la sopravvivenza della specie umana. Diversamente la concezione "ecocentrica", abiurando l'idea patrimonialistica che l'ambiente costituisca una mera "risorsa" destinata a soddisfare le esigenze dell'uomo, ne riconosce e promuove rango di valore autonomo, superiore al singolo individuo. Dal punto di vista strettamente giuridico l'adesione all'una o all'altra di tali teorie spinge l'interprete a orientare la sua attenzione. Utilizzando una efficace espressione di A. FIORELLA, *Reato in generale (voce*), «Enciclopedia del Diritto», XXXVIII, Giuffrè, Milano 1987, p.791 che distingue i "beni finali" (ovvero quei beni cui si rivolge effettivamente e direttamente la norma penale, i quali costituiscono di conseguenza i parametri assorbenti dell''offesa) e i "beni strumentali" (quei beni che invece costituiscono lo scopo della norma, l'oggetto giuridico da essa tutelato) si affermerà che sostenendo la tesi ecocentrica l'ambiente sarà assimilato ad un "bene finale". Diversamente la tesi antropocentrica farà dell''ambiente un "bene strumentale" in quanto oggetto di protezione da parte della norma sarà il benessere e la salute dell'uomo.

17. Due sentenze tuttavia hanno segnato convenzionalmente l'avvio del filone della cd "giurisprudenza ambientale". La prima, nel caso *Lopez Ostra c. Spagna* (n. 16798/1990). Il ricorrente lamentava «l'inquinamento provocato da un impianto per il trattamento degli scarti provenienti da concerie, che provocava esalazioni di gas, odori e contaminazione causando cosi problemi di salute alle persone residenti nelle vicinanze».
La Corte, accolse il ricorso per violazione dell'art. 8 della Convenzione, affermando che «allorquando occorra mettere in funzione impianti inquinanti per il trattamento di sostanze potenzialmente nocive per la salute o lesive per l'ambiente, le Pubbliche Autorità si trovano a dover operare un equo bilanciamento tra interessi contrapposti entrambi meritevoli di tutela: da una parte, vi e` l'interesse della collettività all'esistenza dell'impianto, al fine di ridurre l'inquinamento complessivo e di implementare l'economia locale; dall'altro, quello individuale dei singoli abitanti dei luoghi limitrofi all'impianto a con-

mento italiano consente di provare a ridisegnare i contorni della materia a partire dagli ultimi approdi della giurisprudenza di merito e della Corte costituzionale in materia di governo del territorio.

servare un ambiente salubre e a che la propria vita privata e familiare e il libero godimento della propria abitazione non vengano oltremodo sconvolti».
La necessità di tale equo bilanciamento presuppone, secondo i giudici, la necessità che lo Stato sia in grado di predeterminare, attraverso specifici interventi legislativi, la corretta gestione degli impianti a tutela del diritto alla vita privata e familiare e al godimento dell'abitazione dei singoli cittadini. Il caso *Guerra e altri c. Italia* (n. 14967/1989), trae origine dal ricorso alla Corte Europea dei diritti dell'uomo promosso da 40 cittadine del comune di Manfredonia, per le attività inquinanti della società Enichem Agricoltura. Nel 1988 la fabbrica, che produceva fertilizzanti e caprolattame, fu classificata ad alto rischio in base ai criteri introdotti dal D.P.R. n. 175/1988, che ha recepito in Italia la famosa direttiva Seveso (Direttiva n. 82/501/Cee) riguardante i rischi da incidenti rilevanti determinati da certe attività industriali dannose per l'ambiente e il benessere delle popolazioni interessate. Secondo il parere dei ricorrenti, non contestato dal governo italiano, nel corso del suo ciclo di produzione lo stabilimento chimico avrebbe liberato nell'aria grandi quantità di gas infiammabile e, questo avrebbe potuto provocare reazioni chimiche esplosive che avrebbero liberato sostanze altamente tossiche. La Corte, nel riconoscere la violazione dell'art. 8 della Convenzione, affermava che viene meno all'obbligo di tutelare il diritto al rispetto della vita privata e familiare lo Stato che, in caso di grave pericolo per l'ambiente, non da` le informazioni che permettono di valutare i rischi potenziali legati al fatto di continuare a risiedere in un territorio esposto a pericolo di inquinamento.
Solo a titolo esemplificativo si ricordano alcuni dei numerosi interventi della Corte di Strasburgo in materia ambientale; essi in particolare sollecitano i legislatori statali a individuare specifiche forme di tutela ambientali predeterminabili e conoscibili dai cittadini. Nel caso *Powell e Rayner c. Regno Unito (n.* 9310/ 1981 e *Hatton c. Regno Unito* (n. 36022/1997), in materia di inquinamento acustico, Corte esamina la idoneità degli interventi statali sia sotto il profilo degli obblighi positivi derivanti dall'art. 8 della Convenzione (diritto al rispetto della vita privata e familiare) sia sotto il profilo negativo (astensione dall'ingerenza da parte della pubblica autorità), ribadendo il principio secondo cui le autorita` nazionali sono tenute a «bilanciare» gli interessi dei singoli individui con gli interessi della comunità nel suo complesso. Simile la pronuncia *Flamenbaum e altri c. Francia* (nn. 3675/2004 e 23264/2004), ove la Corte, muovendo dal rilievo che le i giudici francesi avevano riconosciuto la natura di pubblico interesse al progetto di costruzione dell''aeroporto e che il governo aveva stabilito un legittimo obiettivo (il benessere economico della regione) ha dichiarato che era stato garantito il giusto equilibrio degli interessi in gioco. In tema di inquinamento industriale si ricordano le sentenze *Taskin e altri c. Turchia* (n. 46117/1999) *Fadeyeva c. Russia* (n. 55723/2000) e o *Giacomelli c. Italia (*n. 59909/2000), in particolare nell'ultima di dette pronunce, la Corte esplicita il rapporto tra intervento statale in materia di inquinamento e diritti dominicali e di abitazione, statuendo che l'art. 8 della Convenzione nel riconosce il diritto di ciascun individuo al rispetto della propria abitazione, va inteso non solo nel senso di «reale spazio fisico, ma anche come pacifico godimento della stessa». Esso include anche elementi che fisici o concreti non sono, quali (rumori, emissioni, odori o altre forme di interferenza) i quali interferiscono con il pieno godimento di un soggetto della propria abitazione. Le autorità nazionali, quando sono chiamate a prendere delle scelte in materia ambientale, devono compiere opportuni studi ed indagini in modo che gli effetti delle attività, che potrebbero danneggiare l'ambiente o violare i diritti delle persone, possano essere previsti e valutati in anticipo, così da garantire un giusto equilibrio tra l'interesse dell'individuo e quello della comunità in generale.

Come evidenziato in precedenza da esse è ricavabile una nozione di ambiente composita di elementi statici (paesaggio) e dinamici (ecosistema) caratterizzati dalla necessità costituzionalizzata di governare il territorio secondo esigenze di natura sociale ed economica, a partire dal presupposto per cui l'ambiente è il sostrato naturale per la proiezione collettiva dell'individuo.

Esso non è un bene aggredibile dall'individuo, ma un diritto personalissimo a necessaria fruizione collegiale e perpetuo.

A tal punto ci si chiede se non sia possibile identificare il diritto *all'* ambiente come il diritto dell'uomo, nella sua proiezione collettiva, ad uno sviluppo sostenibile.

3.3. Lo sviluppo sostenibile: tra caratteri intergenerazionali e nuove sensibilità internazionali, il problema della sua cogenza

Il quesito provocatorio nasce dall'esigenza di valorizzare la componente dinamica della materia in parola costituita da diversi fattori: il concetto di bene collettivo, il governo del territorio, l'incidenza della iniziativa economica privata sull'ambiente e i rapporti con il potere pubblico.

Il presupposto è che uomo e ambiente non si distinguono come due entità in dialettico contrasto, bensì esse sono sovrapponibili, tanto che l'unità più piccola (l'uomo) trovi ragion d'essere ed unità di intenti nel complesso maggiore (ambiente): la tematica affonda chiaramente le sue radici nella filosofia del diritto e forse è quella che più ha interessato nei secoli gli esperti della materia, tuttavia la questione non è la rilevanza normativa che l'ambiente abbia per il diritto pubblico, quanto la possibilità che l'individuo possa essere titolare a tutti gli effetti di un diritto "all' ambiente".

«Nessuno si serve più della "natura" come di un buon argomento per legittimare la richiesta di un nuovo diritto o per giustificare la resistenza ad una legge considerata ingiusta, come, al contrario, fecero per secoli coloro i quali avevano qualche buona ragione, o credevano di averla, per modificare il diritto vigente»[18]: il punto di

18. N. BOBBIO, *Natura e diritto*, «Civiltà delle macchine», vol.4, 1974, p.16.

partenza è quindi un' interpretazione evolutiva del concetto di sviluppo sostenibile, da principio normativo ad oggetto di un diritto.

Il diritto comunitario, con il Trattato di Amsterdam, ha recepito le spinte internazionali delle Nazioni Unite introducendo detto principio tra i fondamenti giuridici dell' Unione europea [19] tuttavia ne è rimasto privo di una definizione interna. La dottrina ne ha ricostruito i contorni in modo ondivago e spesso oggetto di contrasti, a causa anche dell'assenza di una giurisprudenza chiarificatrice in materia

Sulla questione della natura dello sviluppo sostenibile la dottrina internazionalistica al riguardo si è divisa: la tesi prevalente[20] tende a qualificarlo "principio" del diritto internazionale dell'ambiente, cui vadano riconosciuti carattere programmatico (e non contenuto genericamente precettivo tipico della norma) ed "effetti differiti[21]" in grado di essere tradotti in atti a contenuto normativo da parte degli Stati. Altri autori[22] ritengono che lo sviluppo sostenibile rico-

19. Art 2 «La Comunità ha il compito di promuovere nell'insieme della Comunità, mediante l'instaurazione di un mercato comune e di un'unione economica e monetaria e mediante l'attuazione delle politiche e delle azioni comuni di cui agli articoli 3 e 3 A, uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, la parità tra uomini e donne, una crescita sostenibile e non inflazionistica, un alto grado di competitività e di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di protezione dell'ambiente ed il miglioramento della qualità di quest'ultimo, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra Stati membri».

20. P. CONTINI, P.H. SAND, *Methods to Expedite Environment Protection: International Ecostandards*, «The American Journal of International Law», (AJIL) vol. 66, 1972, p.37 ss.; AA.VV., *The Protection of the Environment and International Law, The Hague Academy of International Law, Colloquium 1973*, Leyden, 1975; M. TAMBURINI, *voce Ambiente (tutela dell') (diritto internazionale)*, «Novissimo Digesto Italiano», vol. 1, Torino 1980, p. 283 ss.; AA.VV., *The Future of the International Law of the Environment*, «The Hague Academy of International Law, Workshop», Dordrecht Boston Lancaster, 1985; P. FOIS, voce *Ambiente (tutela dell') nel diritto internazionale*, «Digesto delle discipline pubblicistiche», vol. 1, Torino 1987, p. 209 ss.; T. SCOVAZZI, *Considerazioni sulle norme internazionali in materia di ambiente*, «Rivista di diritto internazionale», Roma 1989, pp. 602 605.; ID., *L'ambiente nel rapporto del Gruppo di Alto Livello su minacce, sfide e cambiamento*, «Anuario de derecho internacional», vol. XXI, Universidad de Navarra, 2005, p.89; A. KISS, D. SHELTON, *International Environmental Law*, New York, 1991; ID., *Guide to International Environmental Law*, Leiden Boston, 2007; L. CAMPIGLIO, L. PINESCHI, D. SINISCALCO, T. TREVES (eds.), *The Environment After Rio: International Law and Economic*s, London, 1994.

21. N. DE SADELEER *Gli effetti del tempo, la posta in gioco e il diritto ambientale*, «Rivista giuridica dell'ambiente», vol. 5, Milano 2001.

22. P.Y. EDGEWORTH, *Law, Modernity Postmodernity*, Aldershot, 2003; J.H. JANS *European environmental law*, Groningen, 2000; J.H. JANS, J. SCOTT, *The convention on the*

pra una funzione meta giuridica di principio integratore esterno del diritto positivo: ciò nasce dalla critica di tale orientamento alla cd. "postmodernità" giuridica ove progressivamente gli elementi di *soft law* sostituiscono e si innestano nei dettami della *hard law* e nella quale gli ordinamenti perderebbero (in astratto) i caratteri della generalità e cogenza per far posto a forme più duttili di regolamentazione ispirate a criteri consensualistici; secondo questi autori il meta principio dello sviluppo sostenibile segnerebbe il punto di contatto tra la rigidità dell'ordinamento positivo tradizionale e la flessibilità del postmodernismo socio giuridico poiché valorizzerebbe specificamente la componente frammentaria e poliedrica delle nuove istanze proponendo una regolamentazione "per obiettivi", dialettica e apparentemente più aperta ai diritti partecipativi del privato

In ogni caso tra detti orientamenti esiste un punto di contatto: la materia ambientale, per le sue caratteristiche, non sarebbe cristallizzabile in norme di condotta capaci di vincolare gli individui a determinati comportamenti (e di conseguenza gli Stati ad adottare particolari misure). Ne risulta comunque sempre valorizzata la funzione metodologica, orientativa dei processi legislativi e politici, anzi c'è anche chi provocatoriamente nega addirittura il carattere normativo dello sviluppo sostenibile e dei principi ambientali, qualificandolo come

> lo strumento che condiziona in modo trasversale la formazione e l'atteggiarsi di principi e regole eterogenee fra loro, nonché di coordinare regole consolidate talvolta in conflitto al fine di adattarle a esigenze nuove di tutela ambientale. Più che produrre precisi diritti ed obblighi per gli Stati e per attività non statali il principio dello sviluppo sostenibile si configura come un metodo di continuo adattamento del diritto internazionale alle esigenze di governo dei processi di sviluppo economico in un mondo di risorse limitate.[23]

future on Europe: an environmental perspective, «Journal of Environmental Law», vol.15, Oxford 2003, C.R SUSTAIN., *Quanto rischiamo – La sicurezza ambientale tra precauzione e approccio razionale*, Egea, Milano 2004; G. WINTER, *Environmental Principles in Community law*, in J.H. JANS, *The European Convention and the future of EC Enviromental Law*, Groeningen, 2003.

23.F. FRANCIONI, S*viluppo sostenibile e principi di diritto internazionale dell'ambiente*, in P. FOIS (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, Editoriale scientifica, Napoli 2007, p.43.

Sul piano del sistema europeo di garanzia dei diritti umani, imperniato sulla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (di seguito CEDU) si è consolidato l'orientamento della Corte di Strasburgo espresso nella sentenza 7 novembre 2000, *Hatton e a./Regno Unito,* concernente l'inquinamento acustico dovuto all'aeroporto di Heatrow, la quale riconosceva all'individuo possibilità di ricorrere alla Corte, anche in assenza di un'esplicita previsione della CEDU, qualora direttamente e gravemente leso da un inquinamento acustico o da altra forma di inquinamento. Da tale orientamento il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha adottato nel 2006 un "Manuale sui diritti umani e l'ambiente", documento di *soft law* con l'obiettivo di codificare i principi affermati dalla Corte europea sulle esigenze di protezione ambientale.

In termini di diritto comunitario positivo il principio di sviluppo sostenibile riceve tutela ex art 191 TFUE; esso assume carattere vincolante, in quanto è espressamente iscritto nei trattati e, pertanto, va rispettato sia nell'esercizio della competenza comunitaria, sia nell'adozione degli strumenti legislativi comunitari. Esso detta dunque un principio guida di carattere giuridico e non politico

L'interpretazione più acclarata che si deriva da un richiamo "di contesto"effettuato dalla giurisprudenza nella disamina dei casi concreti al principio in esame, è che esso possa essere esteso anche ad esigenze perequative di coesione sociale (all'interno dello stesso Paese) e di solidarietà internazionale (come sostegno ai Paesi sotto sviluppati): in tal senso consentirebbe l'accesso e la equa distribuzione delle risorse naturali agli individui e, di conseguenza, un uso legittimo dell''ambiente.

Al contempo il principio esprime l'esigenza di proteggere le risorse ambientali in particolare nella loro capacità rigenerativa, quale pilastro dinamico degli equilibri ecologici protetti dagli ordinamenti. Inoltre il richiamo comunitario alla «crescita sostenibile e non inflazionistica, un alto grado di competitività e di convergenza dei risultati economici» esplicita l'aspetto più controverso e discusso del principio di sviluppo sostenibile: il rapporto con l'economia.

Il risultato è che attraverso la formula della disposizione comunitaria ne è emersa una concezione di sviluppo sostenibile come minimo comune denominatore, di natura programmatica e intenti

armonizzatori delle legislazioni statali, in materia ambientale, ma non solo.

Il problema è che il contenuto di detto principio, spesso richiamato in numerosi testi normativi[24], non ha ancora trovato una reale traduzione in concreto; permangono ancora evanescenti le modalità di interrelazione tra la materia giuridica (ambientale) e le scelte economiche, o il bilanciamento di diritti solo apparentemente configgenti (ad esempio la conservazione del paesaggio e diritti edificatori o iniziativa economica privata, diritto ad un ambiente salubre e sicurezza sul lavoro, ecc…) nonostante tale continuo appello programmatico e le sollecitazioni della giurisprudenza a disciplinare positivamente la materia.

Di recente molti autori hanno galvanizzato la componente proiettiva[25] dello sviluppo sostenibile, qualificandolo a poco a poco come l'esempio più calzante di principio intergenerazionale recepito negli ordinamenti

Ciò se per un verso ha vestito il principio in parola di valenza universale, ha acutizzato il problema della sua portata precettiva.

Calzante è la definizione del D'Aloia[26] il qual a partire dalla considerazione per la quale «non esistono solo diritti perfetti, linearmente definiti dalla sequenza riconoscimento–titolarità–azionabilità in giudizio, ma una pluralità di figure, differenziate nel tipo» individua i diritti intergenerazionali come "elementi di costruzione del diritto" capaci di orientare il legislatore nelle disciplina dei diritti "propri", in tal senso essi sono «strumenti normativi a carattere non meramente imperativo o autoritario 'orientati' a rendere conveniente l'adozione da parte di soggetti (in specie privati) di comportamenti ecologicamente sostenibili»[27].

24. Vedi Appendice.

25. M. TALLACCHINI, *Diritto per l'ambiente. Ecologia e filosofia del diritto*, Giappichelli, Torino 1996; F. LETTERA, *Lo stato ambientale e le generazioni future*, «Rivista giuridica dell'ambiente», vol.74, Milano 1992; V. PEPE, *Lo sviluppo sostenibile tra governo dell'economia e profili costituzionali*, in R. FERRARA, P.M. VIPIANA (a cura di), *I "nuovi diritti" nello Stato sociale in trasformazione*, Cedam, Padova 2002, p. 284 ss.; R.BIFULCO, *La responsabilità giuridica verso le generazioni future tra autonomia dalla morale e diritto naturale laico*, in A. D'ALOIA (a cura di), *Diritti e Costituzione. Profili evolutive e dimensioni inedite*, Giuffrè, Milano 2003.

26. A. D'ALOIA, *Introduzione. I diritti come immagini in movimento: tra norma e cultura costituzionale*, in A. D'ALOIA (a cura di), *Diritti e Costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, Giuffrè, Milano 2003, p.76.

27. Ivi, p. 81.

Di conseguenza parrebbe corretto sintetizzare la problematica dei diritti intergenerazionali nel concetto di "aspettative di soggetti futuri", operanti in senso esortativo e programmatico sulla discrezionalità del legislatore.

Metodologicamente è opportuno partire, per spiegare gli effetti della problematica, da un esempio apparentemente lontano da quello dello sviluppo sostenibile e dei diritti intergenerazionali, afferente all'ambito civilistico, ma permeante nell'analisi in oggetto. Esso è riscontrabile nella vasta e recente giurisprudenza italiana che si è occupata di interpretare la posizione giuridica del "concepito" agli effetti della legge formale: sinteticamente[28], la tesi ormai prevalen-

28. Per approfondimenti si vedano le posizioni di S. RODOTÀ, *Procreazione assistita e principio di autodeterminazione*, in *Procreazione assistita e tutela della persona* (Atti del Convegno di Roma, 30 maggio 2010), a cura di A. BARENGHI, Padova 2011, 103 ss.; ID., *Dal soggetto alla persona*, Editoriale scientifica, Napoli, 2007. Sulla problematica della soggettività del concepito risulta particolarmente interessante il dibattito tra F. D. BUSNELLI, *Il problema della soggettività del concepito a cinque anni dalla legge sulla procreazione medicalmente assistita*, «Nuova giurisprudenza civile commentata», vol.2, 2010, pp. 185 ss.; ID., *Persona umana e dilemmi della bioetica: come ripensare lo statuto della soggettività*, «Diritti umani e diritti internazionali», vol. 1 2007, pp. 245 ss.; Id., *L'inizio della vita umana*, «Rivista di diritto civile», vol.1, 2004, pp.533 ss. e G. CRICENTI, *Breve critica della soggettività del concepito. I "falsi diritti" del nascituro*, «Diritto di famiglia e delle persone», vol.2, 2010, 465 ss.; Id., *Il concepito soggetto di diritto ed i limiti dell'interpretazione*, «Nuova giurisprudenza civile commentata», 2009, I, 1258 ss.. La lettura di detto dialogo stimola l'approfondimento della tematica in particolare ponendosi "dal lato" dell'ordinamento e delle plurime, a volte discordanti, risposte che offre alle domande di tutela. Esse provengono dal singolo, in quanto concepito, e consistono nella tutela del suo diritto a nascere e a nascere sano, dall'altro, singolo in quanto madre, ove l'aspettativa legittima di un nuovo soggetto è intimamente connessa dal legislatore alla salute della donna e alla sua libertà di autodeterminazione; su questo M. DOSSETTI, M. LUPO, M. MORETTI (a cura di), *Cinque anni di applicazione della legge sulla procreazione medicalmente assistita: problemi e responsabilità*, Milano, 2010; G. BALLARANI, *La Cassazione riconosce la soggettività giuridica del concepito: indagine sui precedenti dottrinali per una lettura "integrata" della capacità giuridica*, «Diritto di famiglia e delle persone», 2009, I, 1180 ss.; Id., *La capacità giuridica "statica" del concepito*, ivi, 2007, II, 1462 ss.; F. GALGANO, *Danno da procreazione e danno al feto, ovvero quando la montagna partorisce un topolino*, in "Contratto e impresa", 2009, 537 ss.; A. GALATI, voce *Procreazione (danno da)*, in "Enciclopedia giuridica", XXIV, Roma, 2009 e V. ZENO ZENCOVICH, *Il danno al nascituro*, «Nuova giurisprudenza civile commentata», vol.1, 1994, 695 ss.

Dall'altro lato l'ordinamento risponde però ad un'ulteriore istanza che trova titolarità non più nell'individuo (formato o *in fieri*), ma nella collettività. Lo sviluppo della persona, la stessa continuità generazionale diventa pertanto nuovamente "aspettativa legittima" della comunità, la quale è proiezione del singolo individuo. Ciò trova audace stimolo in A. NICOLUSSI, L*o sviluppo della persona umana come valore costituzionale e il cosiddetto biodiritto*, «Europa e diritto privato», 2009, 1 ss.; P. SCHLESINGER, *Il concepito e l'inizio della persona*, «Rivista di diritto civile», vol. 1, 2008, pp. 247 ss., ed ora in *Liber*

te, fondata su una ricostruzione sistematica anche delle norme codicistiche, tutela la posizione del concepito come appunto "aspettativa legittima" [29]; essa ha sollecitato il legislatore a sistemare la materia che necessariamente coinvolge più ambiti del diritto[30] e, di fatto, reclama tutela.

Orbene, se il nascituro è un soggetto in formazione, ancora non risulta titolare di una capacità giuridica propria e, di conseguenza, di forme di rappresentanza legale dei propri interessi, tuttavia è anche vero che *nasciturus pro iam nato habetur, quotiens de commodis eius agitur*. Pertanto sarà necessario controbilanciare, anche da un punto di vista costituzionale, la posizione di un soggetto in divenire con le istanze di soggetti aventi invece piena capacità giuridica. Si ponga, per ipotesi, che il nascituro "rappresenti" a sua volta una generazione futura: ne emerge come la tutela sin ora dedicatagli assicura il mero riconoscimento di tale posizione giuridica nell'ordinamento, nel suo diritto a nascere (allontanando aberranti rischi eugenetici, nega invece con forza il diritto a non nascere se non sano). Tuttavia la questione si traduce in concreto solo qualora questo si incontri con diritti positivi e parimenti meritevoli di tutela. Il problema fondamentale risiede nel fatto che si guarda a tali posizioni esclusivamente in termini individualistici, tuttavia, come dimostra il granitico orientamento della Corte costituzionale sull'art. 2 Cost., è necessario recuperare una dimensione collettiva e solidale anche dei diritti della persona. Questo paradigma, insito nel nostro sistema costituzionale, è governato dal dovere di solida-

amicorum per F. D. BUSNELLI. *Il diritto civile tra principi e regole*, Milano 2008, II, 83 ss.; G. OPPO, *Ancora su persona umana e diritto*,«Rivista di diritto civile», 2007, I, 259 ss.; Id., *Procreazione assistita e sorte del nascituro*, in *Procreazione assistita. Problemi e prospettive* (Volume di raccolta degli atti del Convegno di studi svoltosi a Roma presso l'Accademia dei Lincei il 31 maggio 2005, da adesso: *Atti Convegno Lincei*), Brindisi 2005, pp. 15 ss; Id., *Scienza, diritto e vita umana*, «Rivista di diritto civile», vol.1, 2002, pp. 19 ss.; Id., *Declino del soggetto e ascesa della persona*, ivi, 2002, I, 830; G. ALPA, *Lo statuto dell'embrione tra libertà, responsabilità, divieti*, in *La fecondazione assistita. Riflessioni di otto grandi giuristi*,vol. 15, Milano 2005, pp. 145 ss.; M. D'AURIA, *Informazione e consensi nella procreazione assistita*, «Familia», 2005, I, 1005 ss.; F. GAZZONI, *Osservazioni non solo giuridiche sulla tutela del concepito e sulla fecondazione artificiale*, «Diritto di famiglia e delle persone» vol. 2, 2005, pp. 168 ss.; P. PAPANTI PELLETIER, *Il problema della qualificazione soggettiva del concepito*, in *Atti Convegno Lincei, Brindisi*, 2005, 229 ss.; G. GIACOBBE, *Problemi civili e costituzionali sulla tutela della vita*, «Diritto di famiglia e delle persone», vol.2, 1988, pp.1119 ss.

29. Cass. civ., sez. III, 2 ottobre 2012 n. 16754.

30. Proposta di legge C. 2389 Presentata il 16 maggio 2014.

rietà che spetta alla Repubblica ed, esplicitamente, anche al suo elemento minimo: l'individuo.

Se infatti si continua a pensare ai diritti esclusivamente come personali posizioni di vantaggio e non si afferma invece la loro dimensione sistematica si rischia di cadere in un circolo vizioso che è difficile rompere e che risucchia proprio le spinte propulsive più affascinanti, come la tesi del diritto e della responsabilità integenerazionale.

Infatti, la plurima applicabilità della tutela giuridica del concepito consente di affermare innanzitutto come titolari di diritti intergenerazionali siano innanzitutto soggetti "futuri", vale a dire individui cui non siano imputabili posizioni giuridiche soggettive (né diritti soggettivi, né interessi legittimi) o obblighi verso l'ordinamento. Di conseguenza viene meno il presupposto per il quale si dovrebbero ritenere "vincolanti" e bilanciabili le istanze intergenerazionali, qualificabili pertanto come "adespote".

Si dovrebbe concludere quindi che la formula "diritti" che attraversino le generazioni sia, seppur foriera di fascino, evanescente sotto il profilo strettamente tecnico[31].

Per le stesse ragioni, la seppur seducente tesi del cd. "patto costituzionale tra le generazioni"[32] presupporrebbe una capacità potestativa di entrambe le parti in grado di stringere un accordo. Il rischio endemico di tale teoria è quello di far dialogare grandezze ed entità non comparabili, pretendendo o che agiscano sincronicamen-

31. Per completezza si riporta l'opinione contraria di chi sostiene invece testualmente «attribuire diritti presenti a potenziali/possibili persone è alquanto difficile da immaginare, perché l'idea di diritti futuri potrebbe svolgere perfettamente molte delle funzioni dei diritti presenti. Consideriamo condizione necessaria per l'esistenza di un diritto o di un obbligo il fatto che il titolare esista (contemporaneità di attributo e titolare).. Il problema della tesi dei «diritti presenti di persone potenziali» è che tale tesi deve o considerare presenti le persone potenziali, o rifiutare il requisito della contemporaneità oggetto proprietà. Mentre sottoscrivo il requisito della contemporaneità titolare attributo, esiste un altro requisito di contemporaneità che non sottoscrivo: la tesi che, affinché un obbligo esista, il diritto correlativo dovrebbe già esistere40. Asserisco che, in certe condizioni, il diritto non debba essere presente perché si abbia un obbligo presente. Di conseguenza, possiamo sostenere che l'idea di diritti futuri di persone future ha significato». A. GOSSERIES in A GOSSERIES, L. MEYER (eds.) Intergenerational Justice Oxford University Press, USA, 2009.

32. P. HÄBERLE, *Die Wesengehaltgarantie des Art. 19 Abs.2 Grundgesetz* (Heidelberg Müller 1983), trad. it. a cura di P. RIDOLA, in ID., *Le libertà fondamentali nello Stato costituzionale*, Roma Nis 1993, pp. 208 ss.; L. LIPPOLIS, *Dai diritti dell'uomo ai diritti dell'umanità*, Giuffré, Milano 2002, p.153.

te o che l'una influenzi l'altra. Ciò renderebbe assimilabile il patto, non più ad un accordo bilaterale e paritetico, quanto ad un atto di natura unilaterale non recettizio, qualora si traducesse immediatamente in prestazioni concrete, o lo stesso esplicherebbe valore di mera dichiarazione di volontà o promessa unilaterale. L'effetto di detta impostazione è duplice: o la generazione futura, titolare di una posizione giuridica meritevole di tutela, rimarrebbe vincolata all'atto unilaterale della generazione presente senza poter opporre efficacemente un interesse contrario o quest'ultima risentirebbe degli impegni da essa stessa assunti.

Il ricorso alle categorie civilistiche è utile al fine di dimostrare come sia urgente e necessario ripensare alla categoria dei diritti intergenerazionali, spogliarla di manti retorici e tradurla nella fredda dialettica giuridica.

Detto in altri termini, i diritti intergenerazionali ricoprono una funzione proiettiva dei valori costituzionali: questi ultimi sono elementi costitutivi del tessuto ordinamentale, tuttavia devono necessariamente essere tradotti in contenuti giuridicamente applicabili proprio per garantire tutela effettiva a tutte le generazioni, presenti e soprattutto future.

Se ciò è accaduto per la tutela dell'ambiente, la quale, come ampiamente dimostrato, ha ricevuto consacrazione costituzionale ad opera della giurisprudenza, dall'altro lato è pur vero che a tutt'oggi non esiste una trasposizione normativa positivizzata di un "diritto all'ambiente" in grado di precostituirne le condizioni di tutela. Pertanto risulta impossibile immaginare la proiezione futura di un concetto indefinito.

Ciò indica icasticamente la frattura più importante del diritto ambientale: la capacità di innovare in termini generali astratti l'ordinamento, ovvero la capacità di essere norma a tutti gli effetti.

Parte della dottrina ha evidenziato come tale frattura fosse tipica della materia ambientale, causata dalla incapacità di «trasformarsi in classi prevedibili da regolare»[33], esse sono nient'altro che i principi, ovvero «elementi medi proporzionali tra norme e valori

33. G. LIMONE, Lo statuto teorico dei principi tra norme e valori, in D. AMIRANTE, La forza normativa dei principi. Il contributo del diritto ambientale alla teoria generale, Cedam, Padova 2006.

L'ambiente, in tale prospettiva, non è considerato come mera *res*, oggetto di un diritto reale o di godimento, ma esso stesso diritto: in tale dimensione la personalità dell'individuo coesiste e si sviluppa contemporaneamente con la dimensione naturale. Per certi versi si potrebbe immaginare anche di tutelare positivamente un diritto ad una dimensione naturale, ma forse i confini sarebbero troppo evanescenti e difficili da tradurre in azioni di tutela, considerando altresì di aderire alla tesi antropocentrica promotrice di un diritto dell'uomo "sull'" ambiente, dalla quale si rifugge.

Diversamente si afferma che la dimensione naturale influenza e coincide con l'azione umana attraverso un processo ermeneutico di ciclica evoluzione tra l'individuo ed il contesto naturale in cui si stabilizza.

Si potrebbe opporre che tale tesi non consideri né si confronti con la libertà di circolazione della persona, normata dal diritto comunitario e recepita esplicitamente in quello interno, e che l'ambiente tipico del territorio in cui egli nasce possa diversificarsi da quello in cui si sposta nel corso della sua vita; ebbene, proprio il territorio è elemento cardine di tale teoria.

Tale considerazione stimola a ragionare sulla necessità di introdurre un elemento ulteriore e di natura sociale: la collettività. Essa è un soggetto giuridico intermedio e necessario all'individuo per l' efficace esercizio del diritto all'ambiente dinanzi all''ordinamento.

Se la collettività è il risultato dell'«organico collegamento dei singoli al territorio dello Stato»[50] risulta al contempo ricettore dei nuovi ingressi al suo interno[51] e centro di interpolazione con l'ambiente circostante, talché dimostra come il territorio in cui essa insiste sia stato precedentemente qualificato come spazio di libertà.

Essa incide sul contesto naturale allo stesso modo in cui l'azione dell'individuo è capace di permearla, di conseguenza, si traggono due considerazioni: la prima, la collettività, interlocutore intermedio tra diritto dell''individuo all''ambiente e ordinamento, diventa il destinatario (ulteriore rispetto all''individuo) della sostenibilità e la

50. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova 1969, p.115

51 Questo apre all''analisi della problematica dell'immigrazione e della condizione giuridica dello straniero, che al netto di estremismi xenofobi, si pone e resiste come tema sostanziale di integrazione e solidarietà umana. Sul punto si segnala un' illuminante raccolta G MOSCHELLA, L. BUSCEMA, *Immigrazione e condizione giuridica dello straniero*, Aracne, Roma 2016.

precisi interessi sottostanti (salute, formazione culturale, amministrazione e organizzazione statale), tuttavia sin ora considerati autonomamente; diversamente ipotizzare che l'individuo possa essere in assoluto titolare di un diritto all'ambiente consentirebbe di realizzare positivamente una particolare pretesa meritevole di tutela sistematica di questi nei confronti dell'ordinamento: lo svolgimento attivo della propria personalità, nella comunità territoriale di riferimento.

Questa lunga disamina è partita dalla concezione critica per la quale, in assenza di un riconoscimento positivo di un diritto all''ambiente, il legislatore, italiano in primis, si rivolge alla materia ambientale in modo frammentario ed astratto, affidando a tecniche di bilanciamento tra misure non comparabili (valori/principi – norme) la puntuale disciplina. Si è quindi proposta la definizione di un diritto all'ambiente che da un lato riconosca all'individuo ed alla collettività in cui egli svolge la sua personalità una tutela materica e concreta tradotta nel diritto ad uno sviluppo sostenibile, dall' altro consenta al legislatore di "bilanciare" grandezze contigue ed omogenee (norme – norme; diritti fondamentali – diritti fondamentali).

3.4. La teoria alla prova pratica: conseguenze sul procedimento e sul processo amministrativo

«L'ambiente (...) è un fatto sconvolgente per il diritto: le nozioni di soggetto (l'uomo) e di oggetto (l'ambiente), ed il rapporto tra soggetto ed oggetto, andranno infatti visti nella cornice di una comunità più ampia che comprende l'uomo e la natura»[53].

L'affermazione di Maddalena risulta calzante a questo punto per verificare la tenuta della tesi su esposta nel sistema positivo amministrativo. La considerazione fondamentale è che la definizione di un diritto all'ambiente in capo al singolo comporti necessariamente una maggiore dialettica con il potere pubblico.

Si è visto in precedenza come sin ora i livelli di normazione ed intervento ambientale seguano un movimento verticistico dalla le-

53. P. MADDALENA, *L'ambiente: prolegomeni per una sua tutela giuridica*, «Rivista giuridica dell'ambiente», vol. 3 4, 2008, p.523 ss.

gislazione statale, competente in modo precipuo della fissazione dei cd. standards di tutela ambientale, alla regolazione regionale, valida solo se migliorativa, fino alle competenze degli enti locali e ai singoli procedimenti amministrativi.

In termini sistematici affermare l'esistenza di un diritto all'ambiente, come diritto ad uno sviluppo sostenibile dell'individuo, tende a interpretare detto meccanismo in senso rovesciato:a partire dal nucleo minimo della cittadinanza, che è appunto l'individuo, per porlo in relazione dialettica con il potere pubblico. All'uopo si tratta infatti di recepire le istanze provenienti dalla realtà sociale che propongono una domanda di giustizia ambientale e provare ad incardinarle nell'ordinamento attraverso un movimento dal basso e non verso il basso, per risalire verso la definizione legislativa del diritto in parola in grado di precostituirne le condizioni di tutela.

La proponibilità della tesi va quindi confrontata in particolare avendo riguardo al rapporto con i diritti partecipativi e con gli strumenti collettivi di tutela.

Il terreno, fertile della sintesi tra il potere e la cittadinanza, è chiaramente il procedimento amministrativo in quanto in grado considerare il problema della tutela ambientale scevro da connotazioni ideologiche, fondando il provvedimento finale solo su una valutazione dell'interesse ambientale attraverso la comparazione degli strumenti e delle azioni a tutela.

Pertanto, si individua una doppia valenza del procedimento amministrativo, il quale, raffigura il centro da cui scaturiscono i cd. diritti procedimentali, principale strumento della tutela dell'ambiente garantito mediante il riconoscimento di situazioni giuridiche soggettive (oggi il diritto all'accesso all'informazione ambientale e il diritto di partecipare alle decisioni capaci di incidere sull'ambiente) meritevoli di tutela.

La dottrina ha largamente dibattuto sulla loro natura, (diritti soggettivi o interessi legittimi) e continua ad interessarsene man mano che il legislatore interviene sul procedimento amministrativo, lambendo o meno le coste della materia ambientale. La tesi maggioritaria considera la partecipazione al procedimento amministrativo come un autonomo fattore legittimante al ricorso avanti al giudice amministrativo o come causa di annullabilità del provvedimento finale.

La partecipazione dei cittadini ai procedimenti ambientali ha assunto valenza sostanziale per il perseguimento della tutela dell'ambiente in un contesto volto a garantire la democraticità del sistema e la tutela dei singoli o dei soggetti collettivi; ciò ha sicuramente reso più articolato e composito il procedimento di avvio di molteplici attività incidenti sull'ambiente; si pensi alla rilevanza lampante delle valutazioni di impatto ambientali, riceventi regolamentazione sia a livello interno che europeo, o della complessa attività istruttoria. Altro esempio è fornito dalle norme attributive di poteri speciali, volti a gestire situazioni d'emergenza, quali le ordinanze contingibili e di urgenza, le quali tuttavia spesso sfuggono, come dimostrato, ad un controllo pervasivo e di fatto diventano il loro esatto opposto, comprimendo eccessivamente i diritti di partecipazione del singolo.

Orbene, come sostenuto a più riprese in dottrina il rischio di valutare la tutela dell ambiente come un valore costituzionale trasversale importa affidare un settore vitale ad una scelta politica, che è, nella sua componente migliore, appunto scelta di valori, senza più alcun limite di carattere costituzionale, ciò stimola a tradurre nel procedimento amministrativo un diverso modo di intendere l'ambiente, come appunto diritto.

La considerazione è foriera di molteplici conseguenze che necessariamente si muovono in una prospettiva *de iure condendo* essendo fondati da un lato sull'esigenza di una maggiore precisione normativa in materia e dall'altro da timidi approdi della giurisprudenza di merito.

Dalla configurazione di un diritto all'ambiente conseguirebbe che l'attuale morfologia di interesse legittimo, tipico delle forme di partecipazione al procedimento, così come i frammentati profili di tutela dell'interesse ambientale, approderebbe alla più pregnante forma del diritto soggettivo, «posizione di vantaggio spettante ad un soggetto in ordine ad un bene e consistente nell'attribuzione al soggetto medesimo di strumenti vari (es. facoltà, pretese, poteri), atti a realizzare in modo pieno l'interesse al bene». L'idea alla base è che anche sotto il profilo della tutela amministrativa l'ambiente possa ricevere tutela piena e diretta.

Ciò comporta almeno due effetti: il primo è una *reductio ad unitatem* dell''arcipelago di situazioni giuridiche soggettive legate alla tutela ambientale da un vincolo sistematico (la conservazione

dell''ambiente in rapporto all''iniziativa economica; VIA, AIA…) o strumentale (partecipazione al procedimento, informazione ambientale), tutelabili *ex se* e non in ragione di un provvedimento autoritativo frutto di una sintesi degli interessi dedotto. Da ciò discenderebbe a sua volta che in particolare l'interesse alla partecipazione procedimentale, riceva in campo ambientale maggiore pregnanza, poiché non più interpretabile come elemento autonomo, seppur sostanziale, bensì promotore di una posizione giuridica (il diritto all' ambiente) qualificata che si esplica nel procedimento con le forme partecipative; si pensi all'istituto dell''intervento nel procedimento ex art 10 l. proc. attraverso la presentazione di osservazioni o in materia di silenzio ex art 2 l. proc., così come modificato dalla legge n. 15 del 2005.

Un secondo effetto è riconsiderare la proponibilità di azioni collettive in materia ambientale e di legittimazione a proporle: si considerano come ipotesi di legittimazione oggettiva le azioni a tutela ambientale di cui al decreto legislativo n. 152 del 2006 (cd. codice dell'ambiente), insieme alle azioni in materia elettorale (art. 9 del TUEL)o l'ipotesi tipica del ricorso del Ministero dell'Istruzione avverso i provvedimenti delle Università ex art. 6, comma 10, della l. 9 maggio 1989 n. 168 o ancora la legittimazione delle autorità a tutela degli interessi protetti (es. l'art. 36, 2° co., lett. n), d.l. n. 1/12, conv. in l. n. 27/12, sulla competenza dell'Autorità dei trasporti a proporre ricorso).

È bene precisare che il tema della risarcibilità del danno ambientale è stato fortemente discusso in dottrina e ha subito importanti novelle a partire dalla legge 8 luglio 1986, n. 349 (istitutiva del Ministero dell'Ambiente) che ne ha posto il fondamento. L'art. 18 disciplinava l'azione risarcitoria per i casi di deterioramento, danneggiamento e in generale compromissione dell'ambiente; essa era esercitabile da parte dello Stato, nell'articolazione del Ministero dell'Ambiente, e degli enti territoriali sui quali incidevano «i beni oggetto del fatto lesivo».

A seguito della frammentata attività legislativa degli anni successivi in materia ambientale, la regolamentazione della risarcibilità del puntuale danno ha assunto contorni disorganici frutto della tensione tra il diritto comunitario con la direttiva 2004/35/CE, che privilegiava l'utilizzo di strumenti di natura rimediale, e il nuovo Codice dell'Ambiente, il quale, nell'originaria formulazione

dell'art.311 prevedeva invece il risarcimento in forma specifica[54], isolando la tutela risarcitoria alla sola ipotesi in cui le misure di riparazione fossero in tutto o in parte tralasciate, o attuate in modo incompleto ovvero impossibili o eccessivamente onerose.

Sotto il profilo della legittimazione il novellato Codice dell'Ambiente di fatto restringe l'area della *legitimatio ad causam* al solo Ministero dell'Ambiente. In particolare, dal combinato disposto degli artt. 309 e 310 emerge che le Regioni, le Province autonome e gli enti locali, anche associati, e le organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente, di cui all'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349 sono legittimati ad agire solo per l'annullamento degli atti e dei provvedimenti adottati in violazione delle norme a tutela ambientale nonché avverso il silenzio inadempimento del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e per il risarcimento del danno subito a causa del ritardo nell'attivazione, da parte del medesimo Ministro, delle misure di precauzione, di prevenzione o di contenimento del danno ambientale.

Sul punto si è espressa la Corte Costituzionale con le sentenze n. 235 del 2009 e n.126 del 2016. Quest'ultima in particolare riconosce una centralità delle azioni di ripristino su quelle risarcitorie, per la loro diretta incidenza sulla risoluzione del danno ambientale. Orbene, secondo la Corte ciò giustificherebbe l'esclusiva legittimazione processuale dello Stato per le azioni risarcitorie, in quanto unico soggetto investito di una gestione unitaria dell'ambiente. Tuttavia il Giudice delle Leggi ha sostenuto come la normativa non esclude che «sussista il potere di agire di altri soggetti, comprese le istituzioni rappresentative di comunità locali, per i danni specifici da essi subiti, (…) non potendosi pertanto dubitare della legittima-

54. Per approfondimenti sulla nuova disciplina del danno ambientale si rimanda a P. DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale*, Cedam, Padova 2012; W. GIULIETTI, *Danno ambientale e azione amministrativa*, Editoriale scientifica, Napoli 2012; B. POZZO, *Danno ambientale* in A.L. DE CESARIS, S.NESPOR(a cura di), *Codice dell'ambiente*, Giuffrè, Milano 2009; M.P. GIRACCA, *Danno ambientale*, in R. FERRARA, M. A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di Diritto dell'Ambiente*, Giuffrè, Milano 2014; E. FOLLIERI, *Aspetti problematici della tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente*, «Giustizia amministrativa», vol.9, Roma 2007; F. CORTESE, *La partecipazione procedimentale e la legittimazione processuale in materia ambientale (commento a Corte di giustizia delle Comunità europee, sez. 3., 15 ottobre 2009, causa C 263/08)*, «Giornale di diritto amministrativo», vol.16,2010.

zione degli enti territoriali a costituirsi parte civile *iure proprio*»[55]. La pronuncia è stata variamente criticata in dottrina, soprattutto da una parte della dottrina che ha espresso puntuali perplessità sugli esiti della pronuncia, in rapporto in particolare sia al panorama legislativo europeo che alle precipue competenze costituzionali degli enti territoriali italiani. Sotto il primo profilo, in particolare il Clini ha rilevato che le esperienze francese e tedesca si sono allontanate da un modello di centralizzazione delle azioni processuali in materia ambientale. Sotto l'aspetto delle competenze lo stesso rileva che

> le Regioni rivendicano un maggior potere di allocazione di tutte le funzioni amministrative in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema non attribuite ad organi statali, da esercitare in conformità all'art. 118 Cost nel rispetto delle "funzioni fondamentali" ambientali dei Comuni e degli altri enti locali ex art. 117, comma 2, lett. p), Cost. A titolo esemplificativo, si pensi alla disciplina successiva al Codice adottata sul c.d. federalismo demaniale (D.lgs. 28/5/2010, n. 85), che attribuisce, come noto, i beni statali agli enti territoriali perché questi ultimi ne garantiscano "la massima valorizzazione funzionale" (co. II, art. 1) oltre la tutela dei "valori ambientali" (art. 2, comma 5, lett. *e*). [56]

A ben vedere quindi il problema della legittimazione processuale risente ovviamente della pluri esaminata frammentarietà della disciplina ambientale, ancora oggetto di tensione competitiva tra pubblico e privato e tra i soggetti pubblici. In tale contesto una plausibile via d'uscita potrebbe verificarsi nell'abbandono di una prospettiva formalistica e l'approdo verso una nuova ridefinizione del diritto all'ambiente, come sin qui sostenuto.

Se quindi considerassimo il diritto all'ambiente, galvanizzando il contenuto di diritto allo sviluppo sostenibile, sarebbe possibile riconsiderare non solo l'ambito delle azioni collettive aprendolo verso una tutela demolitoria ad ampio raggio di tutti i provvedimenti in grado di ledere il diritto in parola (non solo per i casi tipizzati in precedenza), ma anche riconsiderare la risarcibilità di un danno ambientale collettivo.

55. C.Cost. 126/2016, Considerato in diritto, 10.

56. A. Clini, *Legitimatio ad causam dell'ente pubblico territoriale e tutela risarcitoria contro i danni ambientali*, «Federalismi», vol. 1, 2019.

Conclusioni

Il "nuovo diritto" all'ambiente

Guardare oltre il mercato

L'ipotesi iniziale mirava a verificare se fosse possibile provare a superare la frammentarietà giuridica del concetto di ambiente attraverso una ricostruzione costituzionale unitaria di esso.

Ripercorrere le tappe di un «percorso ad ostacoli» ha mostrato come la progressiva esigenza di tutelare l'ambiente in termini complessivi ed assoluti si è incrementata proporzionalmente alla necessità degli Stati di "governare l'economia".

Il rapporto tra diritto ed economia, in un contesto geopolitico di globalizzazione e radicalizzazione dei conflitti, pone il costituzionalismo dinanzi a nuovi ambiti di ricerca e a finora inedite sfide: probabilmente la nascita di nuove "generazioni di diritti" risponde proprio all'esigenza di riequilibrare continuamente la dinamica evolutiva dei rapporti politici in ambito nazionale e internazionale con la tutela dei diritti soggettivi (e dei doveri verso i posteri).

Riaffiora la dialettica tra la tesi del "cosmopolitismo giuridico" di origine kantiana, la quale affascina particolarmente l'analisi di qualsiasi giurista che voglia calare la sua indagine su detti *nuovi diritti* in un panorama multiculturale e dinamico, in cui la tutela della dignità umana si confronti continuamente con le nuove e diverse forme della democrazia e con le teorie di esso critiche.

In tale contesto, la ricostruzione più diffusa mostra come l'ambiente possa formare oggetto di un "diritto sociale" di nuova generazione, ma appunto tale identificazione mostra la crisi del sistema dei diritti in parola.

Il discorso si allarga infatti alla configurabilità, ancora una volta in senso unitario, dei diritti sociali: ciò in realtà tradisce il paradosso per il quale se essi sono qualificabili come «diritti dei cittadini a

ricevere determinate prestazioni da parte degli organi pubblici»[1], l'espansione della globalizzazione di fatto erode i confini statali e la possibilità di riconoscere un soggetto prestatore a tanto tenuto. Gli scettici direbbero che la fluidità della società multiculturale e globale si è sostituita alla cogenza dello Stato nazionale, producendo un incremento dei diritti individuali a scapito di quelli collettivi. In verità, i diritti sociali trovano la loro giustificazione nei principi di solidarietà ed eguaglianza sostanziale, miranti a sollecitare l'intervento pubblico per la rimozione degli ostacoli al pieno svolgimento della personalità umana; dunque si dovrebbe concludere per la loro riconoscibilità in un circuito globalizzato di relazioni giuridiche.

Di conseguenza, deve notarsi come il vero problema non risieda nella ridefinizione della categoria dei diritti sociali, quanto nel riconoscimento di "nuovi diritti" (e dei relativi limiti, che ne costituiscono l'inevitabile circoscrizione, caso per caso) che si pretende di inscrivere in detta categoria, al fine di colmare complessivamente esigenze solidaristiche ed egalitarie che costituiscono il contraltare della crescente "monetizzazione" dei traffici e delle relazioni giuridiche.

Il problema è che tale nuova classificazione ha un valore puramente ricognitivo di una serie apparentemente poliedrica e multiforme di situazioni soggettive, che solo storicamente emergono nell'epoca post- moderna. Si parla in particolare del diritto alla pace, allo sviluppo, all'ambiente salubre, alla conservazione del proprio patrimonio genetico, fino a giungere al biodiritto, alla riservatezza ed alla protezione dei dati sensibili in uno spazio senza confini come quello informatico o ai problemi giuridici aperti dalla diffusione del *web*; essi appartengono all'individuo, alla collettività, o più spesso ad entrambi, affondando le proprie radici nelle precedenti generazioni di diritti e proiettandosi nell'esigenza di mantenere vivo e attraente un mondo praticabile per i nostri posteri, autolimitando i nostri comportamenti e stili di vita.

L'esempio più pregnante *in subiecta materia* è dato proprio dal cd. "diritto alla salubrità dell'ambiente", il quale, come si è potuto descrivere a proposito del caso Ilva, è frutto della nuova sintesi tra

1. R.BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto Costituzionale*, XVII, Giappichelli, Torino 2018, p. 583

il diritto alla salute *ex* art 32 Cost. e la complessiva, multiforme tutela dell'ambiente *ex* art 9 Cost., interpretato, come ricorda il Modugno, nel senso che «esso prescrive la tutela non solo del paesaggio, ma del sistema ecologico»[2].

Secondo la ricostruzione maggioritaria[3], il (nuovo) diritto in parola nasce pertanto come reazione ermeneutica alla denegata pretesa di giustiziabilità in via diretta di un diritto all'ambiente.

Per alcuni autori, infatti, il diritto all'ambiente salubre è di nuova generazione e «rientra nel novero di aspettative e bisogni naturalmente correlati con il diritto alla salute, cui la Costituzione formale non dedica alcuna espressa menzione»[4],di conseguenza il principio di protezione dell'ambiente assume rilevanza costituzionale come diritto fondamentale del singolo attraverso la simbiosi con l'art.32.

L'aspetto problematico più pregnante del diritto in esame resta perciò fermo ed incentrato sulla concezione stessa del diritto all'ambiente: se si ritiene che esso tuteli anticipatamente ed in via statica le condizioni entro cui la salute trovi ragion di sviluppo, esso rischia di cristallizzarsi come mero diritto al "benessere"; in caso contrario, se ad esso si attribuisce cioè mera funzione protettiva, general–preventiva della salute dalle possibili "cause dirette" di nocumento, ne risulta un concetto astratto e, come sinora evidenziato, di carattere frammentario.

Dall'esempio emerge come la materia dei nuovi diritti ponga la necessità di un'analisi cauta ed attenta, al fine di individuare progressivamente l'esatto contenuto di ogni posizione giuridica e l'eventuale sua natura di diritto sociale; ciò al fine principale di evitare una sintesi generica di tutte le istanze e di fondare in modo più pervasivo i rapporti con il potere pubblico.

2. F. MODUGNO, *I nuovi diritti nella Giurisprudenza Costituzionale*, Giappichelli, Torino 1995, p.53.

3. L. PIROZZI, *Aspetti costituzionalistici dei «nuovi diritti»,* Aracne, Roma 2007, p.105; F. MODUGNO, *Ibidem*; C. SALVI, *Note sulla tutela civile della salute come interesse collettivo*, in F. D. BUSINELLI, U.BRECCIA *Tutela della salute ce diritto privato*, Giuffrè, Milano 1978, pp.447 e ss.

4. R. FERRARA, voce *Salute (diritto alla)* in *Digesto IV ed. Discipline pubblicistiche XIII*, Utet, Torino 1997, p.531 e G. ALPA, *Il diritto soggettivo all'ambiente salubre: " nuovo" diritto o espediente tecnico* AA.VV., *Ambiente e diritto,* Olschki, Firenze 1999.

Già Santi Romano, lungi dall'affermare l'irreversibilità della crisi dello Stato già nel suo contesto storico di riferimento ed anzi ribadendone la permanenza, pur nelle trasformazioni, rilevava che «i rapporti sociali che direttamente interessano il diritto pubblico non si esauriscono in quelli che hanno per termini l'individuo, da una parte, lo Stato e le comunità territoriali minori, dall'altra». [5] Se ne deriva che la capacità del diritto pubblico di offrire sufficienti garanzie di cogenza e tutela a tali nuove posizioni giuridiche sta nella armonizzazione e stabilizzazione dei rapporti giuridici prima di tutto all'interno dei confini statali.[6]

Il problema fondamentale si pone dunque nella necessità della risoluzione dell'antinomia tra nuovi diritti sociali ed espansione dei rapporti economici; essa narra la crisi dello Stato innanzitutto come crisi del diritto pubblico di inglobare in modo uniforme le istante sociali.

La configurazione dei diritti ambientali, ricostruiti come singole fattispecie di nuovi diritti sociali, costituisce una prova concreta di quanto sinora affermato. Non è infatti azzardato concludere, alla fine della ricerca, che la frammentazione della tutela ambientale in molteplici posizioni giuridiche sia frutto proprio della interpolazione della materia più con istanze economiche che con la sua stessa dimensione sociale.

È quindi necessario rifuggire da una dimensione prettamente economica dell'ambiente se si vuole davvero sostenere il suo carat-

5. S. ROMANO, *Lo stato moderno e la sua crisi. Saggi di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano 1969.

6. La tesi contraria vede in Teubner l'ideale sostenitore; a conclusione del suo *A Constitutional Moment? The Logics of Hitting the Bottom* in P. KJAER, G. TEUBNER and A. FEBBRAJO (eds.), *Financial Crisis in Constitutional Perspective: The 2Dark Side of Functional Differentiation*, Hart Publishing, Oxford 2011, egli afferma che «the dynamics of external political impulses and the internal politics of the 'capillary constitution' are, as we stated above, not an automatic consequence of functional imperatives. They develop only in crisis phases, and are themselves caused by excessive growth compulsions. These are the constitutional moments, when social energies will be activated of such intensity that catastrophe will be averted». La sua teoria si fonda sulla esigenza di proteggere i diritti dall'espandersi di sistemi totalizzanti, da qui la proposta di una "Costituzione sociale" quale forma di sintesi dei conflitti di natura auto-regolativa all'interno dei sistemi stessi, quindi non attraverso l'intervento di un'autorità terza, considerando la sua progressiva erosione, ma raggiunta attraverso aggiustamenti continui dagli stessi contraenti ed operatori. Tale discorso vale –a suo avviso– in particolare per l'espansione dell'economia e considerando la progressiva e sempre maggiore tutela dei rapporti economici, in conflitto con i diritti sociali.

tere di "valore costituzionale", né tantomeno adottare il "valore" ambiente come mero elemento comparativo nel bilanciamento degli interessi in gioco.

Come sin qui dimostrato, la effettività della tutela ambientale passa per due assunti fondamentali: la funzione di limite della iniziativa economica privata ed il suo legame con il territorio.

Sotto il primo aspetto, qualificare il diritto all'ambiente come diritto fondamentale dell'individuo vuol dire galvanizzare l'aspetto solidaristico che consente contemporaneamente lo sviluppo del singolo e della collettività di cui egli è parte. Più che un bene economico, è un limite all'espandersi delle istanze liberiste, poiché sostrato primo dello sviluppo della personalità umana: da fattore da bilanciare con altri, esso diventa criterio di bilanciamento.

Se si adotta questa prospettiva risulta molto più agevole inscrivere il diritto in parola, così come sin ora descritto, nel contesto del principio finalistico della utilità e funzione sociale, cui volgere l'iniziativa economica e la proprietà privata.

Di conseguenza, il riconoscimento unitario del valore ambiente, ove tradotto in un vero e proprio diritto meritevole di tutela, consentirebbe una soluzione aprioristica e predeterminata dei conflitti tra pretese giuridiche disomogenee.

Tale tendenza, è bene ricordarlo, è stata variamente riproposta da parte della dottrina più attenta al problema della concezione unitaria dell'ambiente, la quale trova nel Postiglione[7] il sostenitore più fervido: la pretesa globalità del concetto in parola risulta effimera, nel momento in cui l'interesse ambientale è posto come criterio di integrazione delle attività legislative e delle decisioni politico–amministrative. Diversamente, si è proposto, esso è innanzitutto interesse fondamentale della comunità nazionale, prodromico alla norma, indicatore della decisione.

Detto orientamento prova ad individuare anche la proiezione in senso soggettivo del diritto all'ambiente, qualificandolo come diritto fondamentale della persona e interesse generale della collettività.

Ciò è senz'altro da condividere.

Con tali presupposti, la riflessione deve necessariamente ritornare al tema inizialmente indicato del rapporto tra lo spazio globale e

7. A. POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, «Rivista trimestrale di diritto pubblico», vol. 1, 1985, p.49.

la tutela ambientale per cogliere un aspetto ulteriore: l' ambiente descrive lo spazio geomorfologico e culturale (intendendo soprattutto l'intervento umano su di esso) di uno Stato.

Esso, in altre parole, può essere rappresentato come la controtendenza alla globalizzazione ed al problema della evanescenza dei diritti (nuovi, poiché frammentari, e vecchi, poiché frammentati).

Il rischio insito in tale affermazione è sicuramente la rottura della dialettica internazionale in materia ambientale, la quale in tempi recentissimi ha purtroppo alzato il livello dello scontro, ad esempio con il ritiro degli USA dagli accordi di Parigi sul clima; tuttavia la difficoltà è superabile.

Se infatti si slega il diritto all'ambiente da una concezione universalistica, di principio, affidata solo alle convenzioni internazionali e che descrive l'ambiente come un bene materiale aggredibile dall'iniziativa economica, è possibile ragionare diversamente. Come si è sostenuto *finora*, esso è riconoscibile nella sua epifania esteriore solo attraverso il legame puntuale col territorio.

Nella costruzione teorica, questo si identifica come elemento dello Stato, che nel suo ambito esercita le proprie competenze, ma anche e proprio con l'ambiente, descrivendo in senso materiale e completo lo spazio fisico (e non solo di relazione giuridica astratta) della cittadinanza.

Accolta tale concezione, se ne sviluppano almeno tre nuovi possibili filoni di indagine ed approfondimento. Il primo attiene alla tutela del territorio − ambiente come bene comune. Si è richiamato, nel corso della ricerca, il dibattito tra i teorici della proprietà collettiva e quelli dei beni comuni, fondando le rispettive ipotesi di partenza; ne è emerso quanto detto campo di analisi sia apertissimo: la logica inclusiva e non competitiva del concetto di bene comune è in grado di emancipare l'idea di territorio–ambiente da una dimensione proprietaria o di appartenenza statale immediata, per farlo rifluire sul profilo essenziale di marcatura identificativa della collettività. Ciò consente di porre l'attenzione sull'elemento della cittadinanza, la quale è funzione di raccordo e mediazione proprio tra territorio e sovranità statale, descrivendo un movimento ciclico di reciproca simbiosi, in cui ciascuno dei tre elementi in connessione (territorio–ambiente, cittadinanza e Stato) trova la cagione ontologica negli altri due.

In virtù di questa considerazione, il secondo filone di indagine è la relazione che inequivocabilmente si pone tra il principio democratico (*ex* art. 1 Cost.) ed il diritto all'ambiente: la sua natura di diritto fondamentale dell'individuo, ancor più nella sua proiezione collettiva, esprime l'esigenza di recuperare la dimensione e gli spazi della sovranità[8].

Ciò consente di non arretrare verso posizioni protezionistiche e pertanto anacronistiche dei confini statali, quanto al contrario di valorizzare gli elementi dello Stato–comunità, quale sintesi compositiva delle istanze popolari (culturali, economiche, politiche, ecc…) nella dimensione solidaristica ed egualitaria.

Il terzo campo di indagine, intimamente collegato ai precedenti, riguarda il riconoscimento del diritto allo sviluppo sostenibile, forma azionabile del diritto all'ambiente. La critica all'impostazione teorica fin qui tracciata è che, nonostante tutto, ambiente e territorio siano ancora unità indipendenti. Si è trovata risposta a tale possibile critica proprio nel diritto allo sviluppo sostenibile. Esso risponde alla esigenza di fornire al singolo e alla collettività uno strumento concreto ed azionabile, costituendo sintesi materica proprio tra l'ambiente, come valore costituzionale, e il territorio come presupposto del diritto all'ambiente.

La materia è lunga ed impervia, ma l'evoluzione del diritto stimola il giurista a guardare sempre più lontano.

Per costruire ponti. Non muri.

8. Si legge nella relazione del Presidente della Commissione per la Costituzione Meuccio Ruini, che accompagna il Progetto di Costituzione della Repubblica italiana: «Era necessario che la Carta della nuova Italia si aprisse con l'affermazione della sua, ormai definitiva, forma repubblicana. Il primo articolo determina alcuni punti essenziali. Non si comprende una costituzione democratica, se non si richiama alla fonte della sovranità, che risiede nel popolo: tutti i poteri emanano dal popolo e sono esercitati nelle forme e nei limiti della costituzione e delle leggi; nel che sta l'altra esigenza dello «Stato di diritto». Bisogna poi essere ciechi per non vedere che è oggi in corso un processo storico secondo il quale, per lo stesso sviluppo della sovranità popolare, il lavoro si pone quale forza propulsiva e dirigente in una società che tende ad essere di liberi ed eguali».

Appendice

L’analisi delle fonti si è altresì occupata di individuare quantitativamente leggi ed atti equiparati che assumono tra i principi ispiratori proprio lo sviluppo sostenibile.

Risalendo negli anni fino alla legge istitutiva del Ministero dell’Ambiente si possono contare oltre *duecento* testi normativi in materia.

Si sottolinea come la stragrande maggioranza di esse adotta il principio di sviluppo sostenibile quale criterio esclusivamente economico e che solo in via indiretta e secondaria è posto a governo dell’intervento ambientale.

Di seguito si riportano i riferimenti di tutte le normative esaminate a partire dalle più recenti a dimostrazione di come la produzione legislativa in materia ambientale si sia incrementata puntualmente solo in anni più recenti.

Legge 4 agosto 2017, n. 124 Legge annuale per il mercato e la concorrenza; Decreto Legislativo 16 giugno 2017, n. 104 Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli articoli 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114; Legge 21 giugno 2017, n. 96 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, recante disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo; Decreto-Legge 24 aprile 2017, n. 50 Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo; Decreto Legislativo 16 dicembre 2016, n. 257 Disciplina di attuazione della direttiva 2014/94/UE del Parlamento

europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2014, sulla realizzazione di una infrastruttura per i combustibili alternativi; Legge 5 gennaio 2017, n. 1 (Raccolta 2017) Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica francese per l'avvio dei lavori definitivi della sezione transfrontaliera della nuova linea ferroviaria Torino - Lione, fatto a Parigi il 24 febbraio 2015, e del Protocollo addizionale, con Allegato, fatto a Venezia l'8 marzo 2016, con annesso Regolamento dei contratti adottato a Torino il 7 giugno 2016.; Legge 11 dicembre 2016, n. 232, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019, Decreto Legislativo 25 novembre 2016, n. 218, Semplificazione delle attività degli enti pubblici di ricerca ai sensi dell'articolo 13 della legge 7 agosto 2015, n. 124, Legge 4 novembre 2016, n. 204, Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di Parigi collegato alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottato a Parigi il 12 dicembre 2015, Decreto Legislativo 17 ottobre 2016, n. 201, Attuazione della direttiva 2014/89/UE che istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo, Legge 12 ottobre 2016, n. 195 Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2015, Decreto-Legge 22 ottobre 2016, n. 193, Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili, Decreto-Legge 17 ottobre 2016, n. 189, Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016, Legge 3 ottobre 2016, n. 186, Ratifica ed esecuzione dei seguenti Accordi: a) Accordo di partenariato e cooperazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica dell'Iraq, dall'altra, con Allegati, fatto a Bruxelles l'11 maggio 2012; b) Accordo quadro di partenariato e cooperazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica delle Filippine, dall'altra, fatto a Phnom Penh l'11 luglio 2012, Legge 11 luglio 2016, n. 139 Ratifica ed esecuzione dell'Accordo che istituisce un'associazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e l'America Centrale, dall'altra, fatto a Tegucigalpa il 29 giugno 2012, Legge 28 giugno 2016, n. 132, Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale; Legge 14 luglio 2016, n. 131, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16

maggio 2016, n. 67, recante proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché misure urgenti per la sicurezza. Proroga del termine per l'esercizio di delega legislativa, Legge 22 giugno 2016, n. 110 Ratifica ed esecuzione dell'Accordo istitutivo della Banca asiatica per gli investimenti in infrastrutture, con Allegati, fatto a Pechino il 29 giugno 2015, Legge 25 maggio 2016, n. 107 Ratifica ed esecuzione dell'accordo quadro di partenariato e cooperazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Mongolia, dall'altra, fatto a Ulan-Bator il 30 aprile 2013, Legge 28 dicembre 2015, n. 208 Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016) ; Legge 7 dicembre 2015, n. 205 Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo italiano e l'Organizzazione mondiale della sanità -- Ufficio regionale per l'Europa -- concernente l'Ufficio europeo OMS per gli investimenti in salute e per lo sviluppo, con Emendamento e con Allegati, fatto a Roma il 23 novembre 2012; Decreto Legislativo 13 marzo 2013, n. 30 Attuazione della direttiva 2009/29/CE che modifica la direttiva 2003/87/CE al fine di perfezionare ed estendere il sistema comunitario per lo scambio di quote di emissione di gas a effetto serra; Legge 30 Novembre 2012, N. 240, Ratifica ed esecuzione dell'Accordo quadro tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Corea, dall'altra, fatto a Bruxelles il 10 maggio 2010; Legge 29 novembre 2012, n. 239 Ratifica ed esecuzione dell'Accordo sul partenariato e la cooperazione di lungo periodo tra la Repubblica italiana e la Repubblica islamica dell'Afghanistan, fatta a Roma il 26 gennaio 2012; Legge 24 dicembre 2012, n. 229, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2013 e bilancio pluriennale per il triennio 2013-2015; Legge 24 dicembre 2012, n. 228 Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilita' 2013); Legge 9 novembre 2012, n. 196, Ratifica ed esecuzione del Protocollo di attuazione della Convenzione per la protezione delle Alpi del 1991 nell'ambito dei trasporti, fatto a Lucerna il 31 ottobre 2000; Legge 16 ottobre 2012, n. 181 Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2011; Decreto-Legge 18

ottobre 2012, n. 179 Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese; Legge 31 agosto 2012, n. 165 Ratifica ed esecuzione della Convenzione sul diritto relativo alle utilizzazioni dei corsi d'acqua internazionali per scopi diversi dalla navigazione, con annesso, fatta a New York il 21 maggio 1997; Legge 31 agosto 2012, n. 163, Adesione della Repubblica italiana alla Convenzione internazionale per il controllo dei sistemi antivegetativi nocivi applicati sulle navi, con allegati, fatta a Londra il 5 ottobre 2001, e sua esecuzione; Decreto Legislativo 14 agosto 2012, n. 150, Attuazione della direttiva 2009/128/CE che istituisce un quadro per l'azione comunitaria ai fini dell'utilizzo sostenibile dei pesticidi; Legge 7 agosto 2012, n. 134, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, recante misure urgenti per la crescita del Paese; Decreto-Legge 7 agosto 2012, n. 129 Disposizioni urgenti per il risanamento ambientale e la riqualificazione del territorio della città di Taranto; Decreto Legislativo 22 giugno 2012, n. 124 Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 17, in attuazione della direttiva 2009/127/CE che modifica la direttiva 2006/42/CE relativa alle macchine per l'applicazione di pesticidi; Decreto Legislativo 28 giugno 2012, n. 104 Attuazione della direttiva 2010/30/UE, relativa all'indicazione del consumo di energia e di altre risorse dei prodotti connessi all'energia, mediante l'etichettatura ed informazioni uniformi relativa ai prodotti; Decreto-Legge 22 giugno 2012, n. 83 Misure urgenti per la crescita del Paese, Decreto Legislativo 28 maggio 2012, n. 70, Modifiche al decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, recante codice delle comunicazioni elettroniche in attuazione delle direttive 2009/140/CE, in materia di reti e servizi di comunicazione elettronica, e 2009/136/CE in materia di trattamento dei dati personali e tutela della vita privata; Legge 5 aprile 2012, n. 50 Ratifica ed esecuzione dei Protocolli di attuazione della Convenzione internazionale per la protezione delle Alpi, con annessi, fatta a Salisburgo il 7 novembre 1991; Legge 5 aprile 2012, n. 48 Ratifica ed esecuzione dello Statuto dell'Agenzia internazionale per le energie rinnovabili (IRENA), fatto a Bonn il 26 gennaio 2009. Legge 29 febbraio 2012, n. 17 Ratifica ed esecuzione del Trattato tra il Regno del Belgio, la Repubblica di Bulgaria, la Repubblica ceca, il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica di Estonia,

l'Irlanda, la Repubblica ellenica, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, la Repubblica di Cipro, la Repubblica di Lettonia, la Repubblica di Lituania, il Granducato di Lussemburgo, la Repubblica di Ungheria, la Repubblica di Malta, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria, la Repubblica di Polonia, la Repubblica portoghese, la Romania, la Repubblica di Slovenia, la Repubblica slovacca, la Repubblica di Finlandia, il Regno di Svezia, il Regno unito di Gran Bretagna e Irlanda del nord (Stati membri dell'Unione europea) e la Repubblica di Croazia, relativo all'adesione della Repubblica di Croazia all'Unione europea, e dell'Atto relativo alle condizioni di adesione,con allegati, protocollo, Atto finale, dichiarazioni e scambio di lettere, fatto a Bruxelles il 9 dicembre 2011.; Decreto Legislativo 9 gennaio 2012, n. 4, Misure per il riassetto della normativa in materia di pesca e acquacoltura, a norma dell'articolo 28 della legge 4 giugno 2010, n. 96; Decreto-Legge 29 dicembre 2011, n. 216 Proroga di termini previsti da disposizioni legislative;Decreto-Legge 6 dicembre 2011, n. 201 Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità' e il consolidamento dei conti pubblici; Legge 27 ottobre 2011, n. 197, Ratifica ed esecuzione dell'Accordo che modifica per la seconda volta l'Accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altro, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000, riveduto per la prima volta a Lussemburgo il 25 giugno 2005, con Atto finale e dichiarazioni allegate, aperto alla firma a Ouagadougou il 22 giugno 2010; Legge 27 ottobre 2011, n. 194 Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra la Comunità europea e i suoi Stati membri da un lato e la Repubblica sudafricana dall'altro, che modifica l'Accordo sugli scambi, lo sviluppo e la cooperazione, firmato a Kleinmond, Sud Africa, l'11 settembre 2009; Legge 27 ottobre 2011, n. 192 Ratifica ed esecuzione dell'Accordo quadro di partenariato globale e cooperazione tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Indonesia dall'altra, con Atto finale, fatto a Giacarta il 9 novembre 2009; Legge 12 novembre 2011, n. 184 Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2012 e bilancio pluriennale per il triennio 2012-2014; Legge 12 novembre 2011, n. 183 Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2012); Legge 19 febbraio 2007, n. 19 Ratifica ed

esecuzione della Convenzione sulla protezione e la promozione delle diversità delle espressioni culturali, fatta a Parigi il 20 ottobre 2005; Legge 27 dicembre 2006, n. 296 Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007); Decreto Legislativo 24 marzo 2006, n. 157 Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio; Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 Norme in materia ambientale; Legge 16 marzo 2006, n. 146 Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001; Legge 6 marzo 2006, n. 138 Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di dialogo politico e di cooperazione tra la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Comunità andina e i suoi Paesi membri, dall'altra, con Allegato, fatto a Roma il 15 dicembre 2003 ; Legge 15 dicembre 2004, n. 308 Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione; Legge 29 novembre 2004, n. 293 Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2003; Legge 29 luglio 2004, n. 219 Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di stabilizzazione e di associazione tra le Comunità europee ed i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Croazia dall'altra, con Allegati, Protocolli, Dichiarazioni ed Atto finale, fatto a Lussemburgo il 29 ottobre 2001; Legge 30 giugno 2004, n. 187 Ratifica ed esecuzione dell'Accordo euro mediterraneo che istituisce un'Associazione tra la Comunità europea ed i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica algerina democratica e popolare, dall'altra, con Allegati, Protocolli, Dichiarazioni ed Atto finale, fatto a Valencia il 22 aprile 2002; Legge 19 agosto 2003, n. 260 Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di stabilizzazione e di associazione tra le Comunità europee ed i loro Stati membri da una parte, e la ex Repubblica jugoslava di Macedonia dall'altra, con Allegati, cinque Protocolli, atto finale e dichiarazioni, fatto a Lussemburgo il 9 aprile 2001; Decreto Legislativo 1 agosto 2003, n. 259 Codice delle comunicazioni elettroniche; Decreto Legislativo 3 settembre 2003, n. 257 Riordino della disciplina dell'Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente - ENEA, a norma dell'articolo 1 della legge 6 luglio 2002, n. 137; Decreto Legislativo 24 giugno

2003, n. 209 Attuazione della direttiva 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso; Decreto Legislativo 30 luglio 1999, n. 300 Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59; Legge 27 maggio 1999, n. 175 Ratifica ed esecuzione dell'Atto finale della Conferenza dei plenipotenziari sulla Convenzione per la protezione del Mar Mediterraneo dall'inquinamento, con relativi protocolli, tenutasi a Barcellona il 9 e 10 giugno 1995; Legge 16 giugno 1998, n. 197, Ratifica ed esecuzione dell'accordo quadro di cooperazione economica, industriale ed allo sviluppo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica federativa del Brasile, fatto a Roma il 12 febbraio 1997; Legge 23 aprile 1998, n. 149 Ratifica ed esecuzione dell'accordo di partenariato e cooperazione che definisce un partenariato tra le Comunità europee ed i loro Stati membri, da un lato, e la Repubblica di Uzbekistan, dall'altro, con cinque allegati, un protocollo e atto finale, fatto a Firenze il 21 giugno 1996; Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 112 Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59; Legge 23 marzo 1998, n. 108 Ratifica ed esecuzione dell'accordo europeo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee ed i loro Stati membri, che agiscono nel quadro dell'Unione europea, da una parte, e la Repubblica di Slovenia, dall'altra, con tredici allegati, sei protocolli e atto finale e dichiarazioni, fatto a Lussemburgo il 10 giugno 1996; Legge 23 marzo 1998, n. 98 Ratifica ed esecuzione dell'accordo di partenariato e cooperazione tra le Comunità europee ed i loro Stati membri, da un lato, e la Repubblica di Armenia, dall'altro, con quattro allegati, un protocollo, atto finale e lettera di accompagnamento, fatto a Lussemburgo il 22 aprile 1996; Legge 23 marzo 1998, n. 97 Ratifica ed esecuzione dell'accordo di partenariato e cooperazione tra le Comunità europee ed i loro Stati membri, da un lato, e la Repubblica di Azerbaigian, dall'altro, con cinque allegati ed un protocollo, fatto a Lussemburgo il 22 aprile 1996; Decreto Legislativo 5 dicembre 1997, n. 430 Unificazione dei Ministeri del tesoro e del bilancio e della programmazione economica e riordino delle competenze del CIPE, a norma dell'articolo 7 della legge 3 aprile 1997, n. 94; Legge 10 novembre 1997, n. 415 Ratifica ed esecuzione del trattato sulla Carta europea dell'energia, con atto finale, protocollo e decisioni, fatto a Lisbona

il 17 dicembre 1994; Legge 4 marzo 1997, n. 83 Ratifica ed esecuzione dell'accordo di partenariato e di cooperazione tra le Comunità europee ed i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Moldavia, dall'altra, con cinque allegati, protocollo relativo all'assistenza tra le autorità amministrative in materia doganale, atto finale e dichiarazioni, con scambio di lettere, fatto a Bruxelles il 28 novembre 1994; Legge 4 marzo 1997, n. 80 Ratifica ed esecuzione dell'accordo europeo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee ed i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Lettonia, dall'altra, con cinque protocolli, diciotto allegati, atto finale e dichiarazioni, fatto a Lussemburgo il 12 giugno 1995; Legge 4 marzo 1997, n. 71 Ratifica ed esecuzione dell'accordo europeo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee ed i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica Estonia, dall'altra, con atto finale, cinque protocolli e allegati, fatto a Lussemburgo il 12 giugno 1995; Legge 4 marzo 1997, n. 66 Ratifica ed esecuzione dell'accordo europeo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee ed i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Lituania, dall'altra, con cinque protocolli, venti allegati e atto finale, fatto a Lussemburgo il 12 giugno 1995; Legge 4 marzo 1997, n. 65 Ratifica ed esecuzione dell'accordo di partenariato e di cooperazione tra le Comunità europee ed i loro Stati membri, da una parte, e l'Ucraina, dall'altra, con allegati, protocollo, dichiarazioni, fatto a Lussemburgo il 14 giugno 1994, ed uno scambio di lettere effettuato a Lisbona il 17 dicembre 1994; Legge 4 marzo 1997, n. 64 Ratifica ed esecuzione dell'accordo di partenariato e di cooperazione tra le Comunità europee ed i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Bielorussia, dall'altra, con otto allegati, protocollo relativo all'assistenza reciproca tra le autorità amministrative in materia doganale, atto finale e scambio di lettere tra la Comunità e la Repubblica di Bielorussia relativo allo stabilimento di società, fatto a Bruxelles il 6 marzo 1995; Legge 4 marzo 1997, n. 63 Ratifica ed esecuzione dell'accordo di partenariato e di cooperazione tra le Comunità europee ed i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica del Kazakistan, dall'altra, con tre allegati, protocollo relativo all'assistenza reciproca tra le autorità amministrative in materia doganale, atto finale, fatto a Bruxelles il 23 gennaio 1995; Legge 3 febbraio 1997, n. 31 Ratifica ed esecuzione dell'accordo europeo che istituisce un'Associazione tra le Comunità europee ed i

loro Stati membri, da una parte, e lo Stato di Israele, dall'altra, con cinque protocolli, sette allegati, atto finale con dichiarazioni e scambi di lettere, fatto a Lussemburgo il 20 novembre 1995; Legge 23 dicembre 1996, n. 662 Misure di razionalizzazione della finanza pubblica; Legge 12 marzo 1996, n. 164 Ratifica ed esecuzione dell'accordo di partenariato e di cooperazione che istituisce un partenariato tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Federazione russa, dall'altra, con dieci allegati e due protocolli, atto finale, dichiarazioni e scambio di lettere riguardante l'Uruguay Round, fatto a Corfù' il 24 giugno 1994; Legge 8 febbraio 1996, n. 69 Ratifica ed esecuzione del trattato di amicizia e cooperazione tra la Repubblica italiana e la Federazione russa, fatto a Mosca il 14 ottobre 1994. Legge 12 maggio 1995, n. 212 Ratifica ed esecuzione dell'accordo quadro di cooperazione economica, industriale, scientifico-tecnologica, tecnica e culturale tra la Repubblica italiana e la Repubblica del Venezuela, fatto a Roma il 4 giugno 1990; Legge 8 marzo 1995, n. 75 Ratifica ed esecuzione del trattato di amicizia e collaborazione tra la Repubblica italiana e la Repubblica di Ungheria, fatto a Budapest il 6 luglio 1991; Legge 29 dicembre 1994, n. 747 Ratifica ed esecuzione degli atti concernenti i risultati dei negoziati dell'Uruguay Round, adottati a Marrakech il 15 aprile 1994; Legge 14 dicembre 1994, n. 686 Ratifica ed esecuzione del trattato di adesione all'Unione europea della Norvegia, dell'Austria, della Finlandia e della Svezia, con 10 protocolli, atto finale, dichiarazioni e scambio di note allegate, fatto a Corfù' il 24 giugno 1994; Legge 11 novembre 1994, n. 672 Ratifica ed esecuzione dei seguenti atti internazionali: accordo europeo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee ed i loro Stati membri, da una parte, e la Romania, dall'altra, con allegati, protocolli e relativo atto finale, fatto a Bruxelles il 1 febbraio 1993, con protocollo aggiuntivo, firmato a Bruxelles il 21 dicembre 1993; accordo europeo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee ed i loro Stati membri, da una parte, e la Bulgaria, dall'altra, con allegati, protocolli e relativo atto finale, firmato a Bruxelles l'8 marzo 1993, con protocollo aggiuntivo, fatto a Bruxelles il 21 dicembre 1993; accordo europeo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee ed i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica ceca, dall'altra, con allegati, protocolli e atto finale, fatto a Lussemburgo il 4 ottobre 1993; accordo europeo che

istituisce un'associazione tra le Comunità europee ed i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica slovacca, dall'altra, con allegati, protocolli e atto finale, fatto a Lussemburgo il 4 ottobre 1993; Legge 15 Gennaio 1994, N. 65 Ratifica ed esecuzione della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, con allegati, fatta a New York il 9 maggio 1992; Legge 18 agosto 1993, n. 337 Ratifica ed esecuzione dell'accordo quadro di cooperazione economica, industriale, scientifico-tecnologica, tecnica e culturale tra la Repubblica italiana e la Repubblica del Cile, fatto a Santiago del Cile l'8 novembre 1990; Legge 3 novembre 1992, n. 454 Ratifica ed esecuzione del trattato sull'Unione europea con 17 protocolli allegati e con atto finale che contiene 33 dichiarazioni, fatto a Maastricht il 7 febbraio 1992.; Legge 28 marzo 1991, n. 113 Iniziative per la diffusione della cultura scientifica.; Legge 11 febbraio 1991, n. 53 Ratifica ed esecuzione dell'accordo che istituisce la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS), adottato a Parigi il 29 maggio 1990; Legge 29 ottobre 1984, n. 720 Istituzione del sistema di tesoreria unica per enti ed organismi pubblici.; Legge 17 febbraio 1982, n. 46 Interventi per i settori dell'economia di rilevanza nazionale. Decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 279 Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di minime proprietà colturali, caccia e pesca, agricoltura e foreste.

Bibliografia

ALLEGRI G., ALLEGRI M. R., GUERRA A., MARSOCCI P., *Democrazia e controllo pubblico dalla prima modernità al web,* Editoriale Scientifica, Napoli 2012.

ALPA G., *Il diritto soggettivo all'ambiente salubre: "nuovo" diritto o espediente tecnico* in AA.VV., *Ambiente e diritto,* Olschki, Firenze 1999.

AMIRANTE D., *Diritto Ambientale e Costituzione*, Ed. Angeli, Milano 2000.

AMIRANTE D. *Diritto ambientale italiano e comparato. Princip*i, Jovene, Napoli 2003.

ANGELINI F., *Art. 44*, in BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006.

AZZARITI G., *Internet e Costituzione*, «Costituzionalismo.it», vol. 2/2011.

BARDUSCO A., *La tutela costituzionale dell'ambiente*, «Sanità pubblica», vol.1/1992.

BARREIRA CUSTÓDIO H., *Meio ambiente e normas jurídicas protecionais*, «Rivista trimestrale di diritto pubblico», vol. 11/1989.

BARTOLE S., *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, «Le Regioni», vol.1/2004.

BARTOLE S., *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1971.

BENELLI F., *I criteri di allocazione delle competenze nella giurisprudenza costituzionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, «Le Istituzioni del Federalismo», vol. n.1/2007.

BIFULCO R., *La responsabilità giuridica verso le generazioni future tra autonomia dalla morale e diritto naturale laico*, in A. D'ALOIA

(a cura di), *Diritti e Costituzione. Profili evolutive e dimensioni inedite*, Giuffrè, Milano 2003.

BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet Giuridica, Torino 2006.

BIFULCO R., SCOTTI E., *Equità ambientale e sviluppo sostenibile: spunti per una riflessione a partire dall'esperienza dell'environmental justice*, in FERONI G.C., FROSINI T. E, MEZZETTI L., PETRILLO P. (a cura di), *Ambiente, energia, alimentazione. Modelli comparati per uno sviluppo sostenibile*, Cesfin, Firenze 2016.

BIN R., *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, «Le Regioni», Bologna 2001.

BLOCH M., *La società feudale*, Einaudi Torino 1949.

BOBBIO N., *Natura e diritto*, «Civiltà delle macchine», vol.4/1974.

BOSSELMANN K., *Un approccio ecologico ai diritti umani* in M. GRECO (a cura di) *Diritti umani e ambiente*, Cultura della Pace 2000.

CACCIN R., *L'estirpazione di piante a distanza non legale e il danno ambientale*, «Nuovo diritto», Roma 1987.

CAIA G., TROTTA G., AICARDI N., *Codice dei beni culturali e del paesaggio d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42*, «Le Nuove Leggi Civili Commentate», 2006, vol. 5/6 del 2005 e vol.1 del 2006.

CAMERLENGO Q., *Il nuovo assetto costituzionale delle funzioni legislative tra equilibri intangibili e legalità sostanziale*, «Le Regioni», vol. 2/3 del 2004.

CAMMELLI M. (2001), *Amministrazioni (ed interpreti) davanti al nuovo titolo V della Costituzione*, «Le Regioni», vol. 6/2001.

CAMPIGLIO L., PINESCHI L., SINISCALCO D., TREVES T., *The Environment After Rio; «*International Law and Economics», London 1994.

CAPACCIOLI F., DAL PIAZ E.*, Tutela dell' Ambiente, Parte generale e diritto amministrativo*, «Novissimo Digesto Italiano – Appendice», vol 1/1980.

CARAVITA DI TORITTO B., *Diritto pubblico dell'ambiente*, il Mulino, Bologna 1990.

CARAVITA DI TORITTO B., *Diritto all'ambiente e diritto allo sviluppo*, in AA.VV. *Scritti in onore di A. Predieri*, Milano 1996.

CARAVITA DI TORITTO B., *Diritto dell'ambiente*, il Mulino, Bologna 2005.

CARBONE C. (1968), *I doveri pubblici individuali*, Giuffrè, Milano 1968.

CARLASSARE L., *L'atto politico tra" qualificazione" e "scelta": i parametri costituzionali*, «Giurisprudenza Costituzionale», vol.2/2016.

CARPENTIERI P., *La nozione giuridica di paesaggio*, «Rivista trimestrale diritto pubblico», 2004.

CAVALIERI P., *Il potere sostitutivo sui Comuni e sulle Province*, «Le Regioni», vol.5/2003.

CECCHETTI M., *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Giuffrè, Milano 2000.

CECCHETTI M., *Ambiente, Paesaggio e Beni culturali* in *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali* a cura di G. CORSO, V. LOPILATO, Giuffrè, Milano 2006.

CECCHETTI M., *La disciplina giuridica della tutela ambientale come "diritto dell'ambiente"*, «Federalismi», vol. 25/2009.

CERULLI IRELLI V., *Beni pubblici e diritti collettivi*, Cedam, Padova 1983.

CERULLI IRELLI V., *Il governo del territorio nel nuovo assetto costituzionale*, in CIVITARESE MATTEUCCI S., FERRARI E., URBANI P. (a cura di), *Il governo del territori*o, Giuffrè, Milano 2003.

CERULLI IRELLI V., DE LUCIA L., *Beni comuni e diritti collettivi. Riflessioni de iure condendo su un dibattito in corso in Scritti in onore di Franco Bassi*, II, Edizioni scientifiche italiane, Napoli 2015.

CERUTI M., *La Corte costituzionale detta il decalogo della buona legge regionale in materia di inquinamento elettromagnetico sulla base della inderogabilità (anche in melius) dei valori soglia statali,* «Rivista giuridica dell'ambiente», vol.2/2014.

CIERVO A., *Esercizi di neo-liberismo: in margine alla sentenza della Corte costituzionale sul caso Ilva*, «Questione giustizia» vol. 2/2014

CIVITARESE MATTEUCCI S., FERRARI E., URBANI P. (a cura di*), Il governo del territorio*, Giuffrè, Milano 2010.

CLINI A., *Legitimatio ad causam dell'ente pubblico territoriale e tutela risarcitoria contro i danni ambientali*, «Federalismi», vol. 1/2019

COCOZZA V., voce *Costituzione II,* Costituzione italiana, Enciclopedia Giuridica, vol. 10/1988.

COHENDET M.A., *Les effets de la réforme*, «Revue juridique de l'Environnement», Parigi 2003.

COLACINO N., *La Tutela dell'ambiente nel Sistema della Convenzione Europea dei Dritti dell'uomo: alcuni elementi di giurisprudenza*, «Diritto e Gestione Dell'ambiente» vol. 2/2001.

COLELLA L., *Il diritto dell'energia nucleare in Italia e in Francia. Profili comparati della governance dei rifiuti radioattivi tra ambiente, democrazia e partecipazione*, Aracne, Roma 2017

COMBA M., *La protezione ambientale nel regno del Belgio*, «Rivista giuridica dell'ambiente», vol. 1/1989.

CONTI G.L., *Le dimensioni costituzionali del governo del territorio*, Giuffrè, Firenze 2007.

CONTINI P., SAND P.H., *Methods to Expedite Environment Protection: International Ecostandards*, in AA.VV., *The Protection of the Environment and International Law*, «The American Journal of International Law», (AJIL) vol. 66/1972.

CORDINI G., *Diritto ambientale comparato*, in DELL'ANNO P. e PICOZZA E. (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Cedam, Padova 2012.

CORPACI A., *La potestà normativa degli enti locali*, in AA.VV. *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003*, n.131, Bologna 2003.

CORTESE F., *La partecipazione procedimentale e la legittimazione processuale in materia ambientale (commento a Corte di giustizia delle Comunità europee, sez. 3., 15 ottobre 2009, causa C-263/08)*, «Giornale di diritto amministrativo», vol.16/2010.

COSTANZO A., *Modelli, principi e loro genesi nelle argomentazioni interpretative. Il caso della collaborazione fra stato e regioni*, «Giurisprudenza Costituzionale», vol. 35/1990.

D'ALOIA A. (a cura di), *Biotecnologie e valori costituzionali. Il contributo della giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino 2005.

D'ALOIA A., *Introduzione. I diritti come immagini in movimento: tra norma e cultura costituzionale*, in D'ALOIA A. (a cura di), *Diritti e Costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, Giuffrè, Milano 2003.

DA SILVA J. A., *Direito Ambiental Constitucional,* Malheiros Editores, São Paulo 1998.

DE LEONARDIS F., *La Corte costituzionale sulla "necessità"degli impianti di telecomunicazione*, «Foro amministrativo (CdS)», vol. 0/2003.

DE MICHELE A., *L'art. 120 della Costituzione e il suo ruolo nella riforma del Titolo V*, «Le istituzioni del Federalismo», vol. 5/2008.

DE OLIVEIRA A., *Intervenção estatal na propriedade privada motivada pela defesa do meio ambiente*, «Revista Forense», vol. 317/1992.

DE SADELEER N., *Gli effetti del tempo, la posta in gioco e il diritto ambientale*, «Rivista giuridica dell'ambiente», vol. 5/2001.

DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, Cedam, Padova 2012.

DICKMANN R., La *Corte riconosce la legittimità dei poteri sostitutivi regionali (osservazioni a Corte cost., 27 gennaio 2004, n, 43)*, «Federalismi»,vol.4/2004.

DICKMANN R., *La delibera del Consiglio dei ministri di avviare o meno le trattative finalizzate ad una intesa di cui all'art. 8, terzo comma, Cost. è un atto politico insindacabile in sede giurisdizionale*, www.forumcostituzionale.it, 2016.

DI MAJO A., *Incidenza della pianificazione urbanistica sull'assetto proprietario, Aspetti privatistici della programmazione economica,* Giuffrè, Milano 1973.

DI MARCO C., *Democrazia autonomie locali e partecipazione fra diritto, società e nuovi scenari transnazionali,* Cedam, Padova 2009.

DI PLINIO G., *Diritto pubblico dell'ambiente e aree naturali protette*, Utet, Torino 1994.

DUMMEN C., CULLET P., *Droit international de l'environnement, Textes de base et références,* Kluwer, London 1998.

EDGEWORTH P.Y., *Law, Modernity Postmodernity*, Aldershot, 2003.

EHRLICH E., *Grundlegung der Soziologie des Rechts*, Aufl., hrsgg. von Manfred Rehbinder, Berlino 1913.

ELIA L., *Introduzione*, in GROPPI T.,OLIVETTI M, *La Repubblica delle autonomie, Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli, Torino 2001.

FALCON G., *Il big bang del regionalismo italiano*, «Le Regioni», vol. 3/2001.

FAVARA F., *Nota redazionale a sent. 1985, n. 94*, in «Rassegna Avvocatura dello Stato», vol. 173/1986.

FERRARA R,.VIPIANA P.M (a cura di), *I «nuovi diritti» nello Stato sociale in trasformazione*, Cedam, Padova 2002.

FIORELLA A., *Reato in generale* (voce), «Enciclopedia del Diritto», vol. XXXVIII, Giuffrè, Milano 1987.

FOIS P., voce *Ambiente (tutela dell') nel diritto internazionale*, «Digesto delle discipline pubblicistiche», vol. 1/1987.

FONTANA G., *I poteri sostitutivi delle Regioni tra inevitabili forzature ed evitabili incoerenze*, «Giurisprudenza Costituzionale», fasc. 1, Milano 2004.

FONTANA G., *I poteri sostitutivi regionali nella giurisprudenza costituzionale tra presupposti sostanziali e garanzie procedurali*, «Urbanistica e appalti», vol. 7/2004.

FORLENZA O., *Nello svolgimento dell'attività di supplenza dubbi sui rapporti tra Stato e Regioni*, «Guida al diritto», vol.6/2004.

FRACCHIA F. *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, «Il diritto dell'economia», vol. 2/2002.

FRANCIONI F., *Sviluppo sostenibile e princìpi di diritto internazionale dell'ambiente,* in FOIS P. (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, Editoriale Scientifica, Napoli 2007.

GAZZONI F., *Manuale di diritto privato*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2014.

GERI V., *Disciplina in tema di distanze degli alberi d'alto fusto, rimozione degli stessi e dei rami protesi nonche' delle servitù in materia*, «Giurisprudenza Agraria italiana», Roma 1991.

GIAMPIETRO F., *Diritto alla salubrità dell'ambiente*, Giuffrè, Milano 1980.

GIANFRANCESCO E., *L'abolizione dei controlli sugli atti amministrativi e la scomparsa del Commissario del Governo*, in AA.VV., *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Utet, Torino 2001.

GIANNELLI A.*, Spunti per una riflessione in tema di bilanciabilità del valore costituzionale della tutela ambientale in ambiente, energia, alimentazione modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*, Cesfin, Firenze 2016.

GIANNINI M.S., *I beni pubblici,* Bulzoni, Roma 1963.

GIANNINI M.S., *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1973.

GIANNINI M.S., *Diritto Amministrativo,* I, Giuffrè Milano, 1993

GIANNINI M. S, *Diritto pubblico dell'Economia*, il Mulino, Bologna 1995.

GIRACCA M.P., *Danno ambientale*, in R.FERRARA, M.A.SANDULLI (a cura di), *Trattato di Diritto dell'Ambiente*, Giuffrè, Milano 2014.

GIUFFRÈ F., *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Giuffrè, Milano 2002.

GIULIETTI W., *Danno ambientale e azione amministrativa*, Editoriale scientifica, Napoli 2012.

GNES M., *Le ordinanze di protezione civile per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella Regione Campania*, «Rivista giuridica del Mezzogiorno», vol.2/2008.

GOSSERIES A. in GOSSERIES A., MEYER L., I*ntergenerational Justice* Oxford University Press, USA 2009.

GRASSI F., *Il caso Ilva: ancora un conflitto tra legislatore e giudici,* «Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente», vol.2/2015.

GRASSI S., *Principi costituzionali e comunitari per la tutela dell'ambiente*, in AA. VV. *Scritti in onore di A. Predier*i, Giuffrè, Milano 1996.

GRASSI S., *Prospettive costituzionali di tutela dell'ambiente*, «Rassegna Parlamentare». vol.4/2003.

GRASSI S. *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, Giuffrè, Milano 2012.

GROSSI P., *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica post-unitaria*, Giuffrè, Milano 1977.

GROSSI P., *L'ordine giuridico medievale*, Laterza, Roma−Bari 2007.

GROSSI P., *I beni: itinerari fra moderno e post-moderno*, «Rivista trimestrale di diritto processuale civile», vol.66/2012.

HÄBERLE P., *Die Wesengehaltgarantie des Art. 19 Abs.2 Grundgesetz (Heidelberg Müller 1983)*, traduzione italiana RIDOLA P. (a cura di)., *Le libertà fondamentali nello Stato costituzionale*, La Nuova Italia scientifica, Roma 1993.

HOHMANN H., *Basic documents of international environmental law*, Graham & Trotman, London 1995.

ITRI N., *Profili della programmazione agricola (o per una rilettura dell'art. 44, I comma, cost)*, «Rivista di diritto agrario», Livorno 1972.

JANS J.H., *European environmental law*, Europa Law Publishing, Groningen 2000.

JANS J.H., SCOTT J., *The convention on the future on Europe: an environmental perspective,* «Journal of Environmental Law», vol.15/2003.

JEGOUZO Y., *L'évolution des instruments du droit de l'environnement*, «Pouvoirs−Droit et environnement» vol. 127, Parigi 2008.

KELSEN H., *General theory of law and state*, Harvard University Press Cambridge 1945

KISS A., SHELTON D., *International Environmental Law*, Greening International Law, New York 1991.

KISS A., SHELTON D., *Guide to International Environmental Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden−Boston 2007.

LETTERA F., *Lo stato ambientale e le generazioni future*, «Rivista giuridica dell'ambiente», vol.74/1992.

LIMONE G., *Lo statuto teorico dei principi tra norme e valori* in AMIRANTE D. (a cura di), *La forza normativa dei principi. Il contributo del diritto ambientale alla teoria generale,* Cedam, Padova 2006.

LIPARI N., *La cultura della solidarietà nella Costituzione italiana*, in «Parlamento», vol. 12/1989.

LIPPOLIS, L., *Dai diritti dell'uomo ai diritti dell'umanità*, Giuffré, Milano 2002.

LOMBARDI G., *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Giuffré, Milano 1967.

LUCIANI M., *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001*, «Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni», V, suppl. al vol. 1/2002.

LUCIANI M., *L'autonomia legislativa*, «Le Regioni» vol. 2−3, del 2004.

LUCARELLI. A., *La democrazia dei beni comuni*, Laterza, Roma−Bari 2013.

LUCARELLI, A., *Beni comuni. Contributo per una teoria giuridica* «Costituzionalismo.it», vol.3/2014.

LUCARELLI A., *Dalla dicotomia pubblico/privato alla dinamica collettivo/individuale,* Atti del convegno *Codex. Ideologie e tecniche della (ri)codificazione del diritto privato. Giornate in memoria di Stefano Rodotà*, Torino 2018.

MACCABIANI N., *L' acquis della sentenza n. 62/2005: l'interesse nazionale*, www.forumcostituzionale.it, 2005.

MACERA B.F., *EI Reparto De Competencias Entre El Estado Y Las Comunidades autónomas en materia de protección ambientai en el derecho espanol,* «Quaderni regionali», Milano 1998.

MADDALENA P., *Responsabilità amministrativa, danno pubblico e tutela dell'ambiente*, Maggioli, Rimini 1985.

MADDALENA P., *L'ambiente valore costituzionale nell'ordinamento comunitario*, «Consiglio di Stato», vol. 5−6/1999.

MADDALENA P., *L'ambiente: prolegomeni per una sua tutela giuridica*, «Rivista giuridica dell'ambiente» vol. 3−4 del 2008.

MADDALENA P., *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza costituzionale*, «Giornale di Diritto Amministrativo», vol. 3/2010.

MADDALENA P., *Per una teoria dei beni comuni,* «MicroMega», vol.9/2013.

MADDALENA P., *Il territorio bene comune degli italiani*, Donzelli ed., Saggine, Roma 2014.

MARELLA M. R., *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, ed. Ombre corte, Verona 2012.

MANFREDI G., *Le prime applicazioni del D.lgs 198/2002 e la riforma del titolo V della Costituzione*, «Urbanistica e appalti», vol.7/2003.

MANFREDI G., *La Corte Costituzionale, I rifiuti radioattivi e la sindrome N.I.M.B.Y.*, «Rivista Giuridica dell'Ambiente», vol. 3/2005.

MANGIAMELI S., *La Riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino 2002.

MANGIAMELI S., *La funzione statutaria e regolamentare delle istituzioni locali, entrambi* in PIRAINO A. (a cura di), *La funzione normativa ci comuni, province e città nel nuovo sistema delle autonomie*, Quattrosoli, Palermo 2002.

MARAZZITA G., *I poteri sostitutivi tra emergency clause e assetto dinamico delle competenze*, «Le istituzioni del Federalismo», vol. 5/2005.

MARSOCCI P. *Lo spazio di Internet nel costituzionalismo*, «Costituzionalismo.it», vol.2/2011.

MARTIN A., CAPACCI P., *Il potere sostitutivo dopo la modifica del Titolo V della Costituzione (brevi note a margine della sentenza della Corte costituzionale 27 gennaio 2004, n. 43*), «Diritto della Regione», vol.3−4 del 2004.

MARTINES T., *Diritto Costituzionale*, XI Ed., Giuffrè, Milano 2005.

MATTEI U., *Beni comuni. Un manifesto*, Laterza, Roma−Bari, 2011.

MERUSI F., *Art. 9*, in BRANCA G.(a cura di) *Commentario della Costituzione*, Principi fondamentali, Zanichelli–Soc. ed. del Foro italiano, Bologna−Roma 1975.

MITTEIS H., *Le strutture giuridiche e politiche dell'età feudale,* Morcelliana, Brescia 1962.

MORBIDELLI G., *Le dimensioni costituzionali del governo del territorio,* Giuffrè, Milano 1963.

MORBIDELLI G., *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente,* in *Studi in onore di Alberto Predieri*, Giuffrè, Milano 1996.

MORBIDELLI G. *La proprietà ed ii governo del territorio*, in AMATO G., BARBERA A., *Manuale di diritto pubblico*, III, il Mulino, Bologna 1997.

MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova 1969.

MORTATI C., in CASCIO S. O. (a cura di) *Atti III Congresso nazionale di diritto agrario*, Giuffrè, Palermo 1954.

MOSCHELLA G., BUSCEMA E., *L' immigrazione e condizione giuridica dello straniero*, Aracne, Roma 2016.

NICOLETTI G., voce *Solidarismo e personalismo,* «Novissimo Digesto italiano», vol. 17/1970.

NICOSIA P., *Primi passi della Corte costituzionale nell'applicazione del nuovo art. 127 della Costituzione*, «Forum di Quaderni costituzionali», vol.1/2002.

NICOTRA I., *Il principio unitario: una versione aggiornata del vecchio interesse nazionale nella recente giurisprudenza costituzionale in materia ambientale*, www.forumcostituzionale.it, 2006

PAJNO S., *La sostituzione tra gli enti territoriali nel sistema costituzionale italiano*, Duepunti, Palermo 2007.

PAMELIN D., Il *difficile bilanciamento tra diritto alla salute e libertà economiche: i casi Ilva e Texaco-Chevron*, «Costituzionalismo.it», vol. 2/2017.

PARISI S., *Il "posto" delle fonti locali nel sistema,* «Le Regioni», vol.1/2008

PEGORARO L., GIUPPONI T. F., *L'autonomia normativa degli enti locali nella riforma del titolo V della Costituzione (l. cost. 3/2001)*, «Osservatorio sulle fonti 2001», Torino 2002.

PEPE V., *Lo sviluppo sostenibile tra governo dell'economia e profili costituzionali* in FERRARA R., VIPIANA P.M. (a cura di), *I "nuovi diritti" nello Stato sociale in trasformazione*, Cedam, Padova 2002.

PEPE G., *La solidarietà intergenerazionale quale strumento di giustizia redistributiva. Commento a Corte costituzionale n. 173 del 2016*, «www.iurisprudentia.it», Napoli 2016.

PICOZZA E., *I poteri delle Regioni e degli Enti locali in materia urbanistico edilizia dopo la modifica del titolo V della Costituzione*, «Consiglio di Stato», vol.10/2003.

PIGNATELLI N., *Il governo del territorio nella giurisprudenza costituzionale: la recessività della materia*, «Quaderni del dipartimento di diritto pubblico» – Università di Pisa, Giappichelli, Torino 2012.

PINO G., *Conflitto e bilanciamento tra diritti fondamentali. Una mappa dei problemi*, «Etica & Politica/ Ethics & Politics», vol. 1/2006.

PIROZZI L., *Aspetti costituzionalistici dei «nuovi diritti»,* Aracne, Roma 2007.

PISANÒ A., *Diritti de umanizzati. Animali, ambiente, generazioni future, specie umane*., Giuffrè, Milano 2011.

POPPER K. R., *L'io e il suo cervello*, vol. I, trad. it. di G. MINNINI, Armando, Roma 1981

PORTALURI P.L., *La civiltà della conversazione nel governo del territorio* in MATTEUCCI S., FERRARI E, URBANI P. (a cura di), *Il governo del territorio*, Giuffrè, Milano 2003.

POSTIGLIONE A., *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, «Rivista trimestrale di diritto pubblico» vol. 1/1985.

POZZO B., RENNA M., *L'ambiente nel nuovo Titolo V della Costituzione*, «Rivista giuridica dell'ambiente», vol. 15/2004.

POZZO B., *Danno ambientale* in DE CESARIS A.L.; NESPOR S. (a cura di), *Codice dell'ambiente*, Giuffrè, Milano 2009.

PREDIERI A., *Le norme tecniche come fattore di erosione e di trasferimento di sovranit*à, in *Studi in onore di Feliciano Benvenuti,* Mucchi, Modena 1996.

PREDIERI A., *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Giuffré, Milano 1969.

PRIEUR M., *L'importance de la réforme constitutionelle*, «Revue juridique de l'Environnement», vol. special 2003.

PRIEUR M., *Le paysage e le droit de l'environnement en Europe,* in *L'homme ses territoires, ses cultures*, Parigi 2012.

PRUDENTE E.J., *O meio ambiente no sistema constitucional brasileiro*, «Revista da Faculdade de Direito», vol. 90/1989.

PUGLIATTI S., *La proprietà e le proprietà*, in CASCIO S.O. (a cura di) *Atti III Congresso nazionale di diritto agrario*, Giuffrè, Palermo 1954.

RESCIGNO G. U., *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, «Diritto pubblico». vol. 1/2002.

RIDOLA P., *Sussidiarietà e democrazia*, in DE MARTIN G.C. (a cura di), *Sussidiarietà e democrazia*, Cedam, Padova 2008.

RODOTÀ S., *Rapporti economici*, in BRANCA G. (a cura di), *Commentario della Costituzione art. 41-44*, Tomo II, Zanichelli, Bologna 1982.

RODOTÀ S., *Il diritto di avere* diritti, Laterza, Roma 2012.

RODOTÀ S., *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata*, il Mulino, Bologna 2013.

RODOTÀ S., *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Laterza, Roma−Bari 2014.

ROMANO S., *Diritti assoluti, doveri, obblighi* in *Frammenti di un dizionario giuridico,* Giuffrè, Milano 1953.

RUIZ C., *La tutela dell'ambiente in Spagna*, in MEZZETTI L. (a cura di), *I diritti della natura*, Cedam, Padova 1997.

RUIZ C., *Las competencias de las comunidades autónomas en materia de medio ambiente y la jurisprudencia constitucional, EI derecho constitucional al medio ambien*te, Tirant Lo Blanch, Valencia 2000.

SALVAGO M., *I Comuni nella giurisprudenza della Corte Costituzionale successiva alla riforma del Titolo V, parte I della Costituzione*, «Rivista AIC» vol. 2/2011.

SANDULLI A.M., *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, «Rivista giuridica dell'edilizia», vol. 2/1967.

SCIARRA M., *La trasversalità della tutela dell'ambiente: un confine "mobile" delle competenze legislative tra Stato e Regioni*, «Osservatorio costituzionale», Roma 2005.

SCOVAZZI T., *Considerazioni sulle norme internazionali in materia di ambiente*, «Rivista di diritto internazionale», Roma 1989.

SCOVAZZI T., *L'ambiente nel rapporto del Gruppo di Alto Livello su minacce, sfide e cambiamento,* «Anuario de derecho internacional», vol.21/2005.

SGARBANTI G., *L' ordinamento giuridico, il diritto agrario e le sue fonti*, in COSTATO L., CASADEI E., SGARBANTI G., *Diritto agrario e forestale italiano e comunitario*, Cedam, Padova 1996.

SPADARO A., *Sulle tre forme di legittimazione (scientifica, costituzionale e democratica) delle decisioni nello Stato costituzionale contemporaneo*, AA.VV., *Biotecnologie e valori costituzionali. Il contributo della giustizia costituzionale*, a cura di A. D'ALOIA, Torino 2005.

STELLA RICHTER P., *Una grande occasione mancata*, «Giurisprudenza Costituzionale», vol.3/2015.

STROFFOLINI F., *Le contraddizioni del partenariato pubblico – privato nei servizi pubblici locali: megainceneritori privati e raccolta differenziata nel sistema pubblico dello smalitimento dei rifiuti* «Quaderni Svimez», vol. 19/2009.

SUSTAIN. C. R., *Quanto rischiamo – La sicurezza ambientale tra precauzione e approccio razionale*, Egea, Milano 2004.

TALLACCHINI M.*, Diritto per l'ambiente. ecologia e filosofia del diritto*, Giappichelli, Torino 1996.

TAMBURELLI G., *Ambiente (diritto internazionale),* «Enciclopedia Giuridica Treccani», Roma 2004.

TAMBURINI M., voce *Ambiente (tutela dell') (diritto internazionale)*, «Novissimo Digesto Italiano», vol. 1/1980.

TARELLO G., *La disciplina costituzionale della proprietà*, Edizioni Culturali Internazionali, Genova 1973.

Verbali dell'Assemblea Costituente, www.camera.it\Assemblea Costituente\Documenti\Progetto di Costituzione

VIOLA F., ZACCARIA G., *Le ragioni del diritto*, il Mulino, Bologna 2003.

VON JHERING R., *La lotta per il diritto* traduzione italiana di Mariano R. (1960) Laterza, Roma – Bari 1872.

URBANI P.*, Il governo del territorio nel Titolo V della Costituzione*, «Rivista giuridica di urbanistica», vol. 1/2003.

URBANI P.*, L'urbanistica: oltre il culto dei piani,* «Rivista giuridica dell'edilizia», vol.6/2017.

WINTER G., *Environmental Principles in Community law*, in JANS J.H., *The European Convention and the future of EC Enviromental Law*, Europa Law Publishing, Groeningen 2003.

ZIEFER A. *Naturschutz e Denkmalschutz nella Costituzione (Grundgesetz)della Repubblica Federale di Germania*, «Ricerche di storia dell'arte», vol. 2/2010.

Ringraziamenti

Un grazie particolare al mio Maestro, Prof. Salvatore Prisco, per me simbiosi di rigore e fantasia. Grazie alla Prof.ssa Giovanna De Minico, per gli affettuosi e tenaci consigli e alle Prof.sse Paola Marsocci e Fulvia Abbondante, tutte guide irrinunciabili per me. Un mai pago ringraziamento ai generosi colleghi napoletani.

Infine un grazie ai miei genitori e a Carlotta, origine, nucleo e identità e al mio Enzo, stimolo, certezza e tutti i colori del mondo.

AREE SCIENTIFICO–DISCIPLINARI

AREA 01 – Scienze matematiche e informatiche

AREA 02 – Scienze fisiche

AREA 03 – Scienze chimiche

AREA 04 – Scienze della terra

AREA 05 – Scienze biologiche

AREA 06 – Scienze mediche

AREA 07 – Scienze agrarie e veterinarie

AREA 08 – Ingegneria civile e architettura

AREA 09 – Ingegneria industriale e dell'informazione

AREA 10 – Scienze dell'antichità, filologico–letterarie e storico–artistiche

AREA 11 – Scienze storiche, filosofiche, pedagogiche e psicologiche

AREA 12 – Scienze giuridiche

AREA 13 – Scienze economiche e statistiche

AREA 14 – Scienze politiche e sociali

AREA 15 – Scienze teologico–religiose

Il catalogo delle pubblicazioni di Aracne editrice è su

www.aracneeditrice.it

Finito di stampare nel mese di aprile del 2019
dalla tipografia «The Factory S.r.l.»
00156 Roma – via Tiburtina, 912
per conto della «Gioacchino Onorati editore S.r.l. – unipersonale» di Canterano (RM)