

**L'AMBIENTE NUOVA FRONTIERA DEL DIRITTO\****Gabriella Cangelosi\*\**

Nel ringraziare innanzitutto l'Università degli Studi LUMSA, tutti gli intervenuti e, in particolare, il Prof. Frezza per l'opportunità offertami di contribuire, in occasione del Decennale della Facoltà di Giurisprudenza, alla trattazione di una tematica di ampio respiro: "l'ambiente nuova frontiera del diritto", sembra conveniente il preliminare richiamo della considerazione che il diritto ambientale, peraltro sostanziato da una corposa componente pubblicistica, oltre ad essere "nuova" disciplina, è insieme "trasversale", incontrandosi ed intrecciandosi inestricabilmente con le varie branche sia del diritto pubblico che del diritto privato.

Dell'argomento in questione si è recentemente occupato un mio lavoro monografico dal titolo "tutela dell'ambiente e territorialità dell'azione ambientale", pubblicato tra i volumi della Collana di studi giuridici "Il diritto di famiglia e delle persone", edita dalla Giuffrè.

Proprio dalle persone, dalla famiglia, dalle comunità in generale non può che muovere ogni riflessione sulla tematica ambientale, in ordine alla possibile prefigurazione delle prospettive per le generazioni future; alle trasformazioni che dovrà ancora subire il nostro ambiente, concernenti l'aria che respiriamo, il cibo che ingeriamo, la terra che coltiviamo, l'acqua che disseta e i mari che ci circondano donandoci i frutti di un naturale ciclo produttivo; agli innumerevoli interrogativi in attesa di risposta e ad ogni altra problematica che l'incidenza del progresso tecnologico sull'ambiente non mancherà ancora di proporre.

L'ambiente, quale nuova frontiera del diritto, è assunto a primario interesse pubblico e si atteggia come fenomeno interdisciplinare e transnazionale, con caratteri misti per la compresenza di istituti giuridici di

---

\* Relazione presentata in occasione del Decennale della Facoltà di Giurisprudenza della LUMSA di Palermo, il 17 novembre 2009.

\*\* Dottore di ricerca in "Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente" presso l'Università degli Studi di Palermo, cultore di diritto pubblico e di diritto amministrativo, Responsabile dell'Osservatorio Euromediterraneo.

varia natura.

Nell'ordinamento comunitario, l'ambiente, oggetto di politica comune, viene retto da principi fondamentali e si articola tra previsioni unitarie e gestione locale.

La qualificazione giuridica dell'ambiente è uno dei primi nodi cruciali dello studio e della ricerca sulla tutela dell'ambiente e sul danno ambientale. In proposito, si rilevano gli apporti significativi della dottrina e della giurisprudenza: nel nostro ordinamento, infatti, l'azione di danno pubblico ambientale, introdotta dall'art. 18 della legge n. 349 del 1986, trae la sua origine storica dall'indirizzo giurisprudenziale della Corte dei Conti, inaugurato con la sentenza n. 39 del 1973 in tema di danni arrecati all'ambiente da dipendenti pubblici nell'esercizio delle loro funzioni, nella quale si afferma che il danno pubblico, e cioè la lesione di interessi degli Enti pubblici, è inteso "come turbativa di quei beni (conservazione della flora e della fauna, tutela del paesaggio, conservazione della natura ecc.)...che alla collettività organizzata dello Stato appartengono". Successivamente con l'ulteriore decisione dell'8 ottobre 1979 n. 61, la giurisdizione contabile, pronunciandosi sul caso dei "fanghi rossi" di Scarlino, ribadì la propria posizione, affermando che lo Stato aveva un proprio interesse diretto alla salvaguardia dell'ambiente (nella specie, si trattava delle acque marine, tutelate dalla legge n. 963 del 1965) e che la compromissione di esso costituiva danno erariale ai sensi dell'art. 52 del r.d. n. 1214/1934: ciò in quanto "...la nozione di danno erariale non comprendeva esclusivamente ipotesi finanziarie, quale l'alterazione e turbativa dei bilanci, ovvero patrimoniali, quali la distruzione, sottrazione e danneggiamento di beni demaniali, o il recupero di somme pagate per fatti lesivi commessi dai pubblici dipendenti, ma altresì la lesione di interessi più generali, di natura eminentemente pubblica (interessando tutta la categoria dei cittadini), purché suscettibili di valutazione economica". Si rilevava, dunque, come nel concetto di danno pubblico vada ricompresa la lesione degli interessi più generali di natura eminentemente pubblica, riguardanti tutta la categoria dei cittadini, purché interessi suscettibili di valutazione economica.

La Corte dei Conti era intervenuta a giudicare sulle fattispecie di *responsabilità amministrativa dei pubblici dipendenti per condotte produttive di danno*

*all'ambiente*, costruendo così una nozione giuridica di “danno ambientale” enucleata da quella di “danno erariale”, inteso come danno patrimoniale cagionato allo Stato, come lesione diretta di interessi pubblici dell'ente a cui è affidata istituzionalmente la tutela di beni della collettività. La Corte dei Conti, riconoscendo come ricadente nella competenza della giurisdizione ordinaria la materia del risarcimento del danno ambientale, focalizza così un sistema di responsabilità civile per danno ambientale.

Il legislatore del 1986 introduce nel sistema la tutela diretta delle risorse ambientali e avvia la distinzione tra tutela dell'ambiente (danno all'ambiente) e tutela civile ordinaria (danno alla salute o proprietà cagionato da immissioni nocive all'ambiente). Tale impostazione è stata colta ed approfondita dalla sentenza n. 440 del 25 gennaio del 1989 della Corte di Cassazione, dalla quale hanno preso le mosse la dottrina privatistica e la giurisprudenza nell'elaborazione di un sistema di responsabilità per danno ambientale sulla base di più presupposti. In primo luogo, si rileva la rivisitazione dei rimedi tradizionali previsti dagli artt. 844 e 2043 c.c., una rivisitazione che ha altresì costituito il fulcro di un'esperienza comune tanto per gli ordinamenti di *civil law* che per quelli di *common law*; negli Stati Uniti, ad esempio, in assenza di una specifica legislazione in materia di ambiente, si è sviluppato il concetto di *Toxic Tort* come *genus* tendente a comprendere qualsiasi danno derivante da esposizioni a sostanze nocive; in Francia, in assenza di una norma sulle immissioni, le *troubles de voisinage* sono state ricavate dall'alveo dell'art. 1382 *Code Napoleon*, ricavandone una prima tutela dell'ambiente, anche se indiretta. In secondo luogo si procede con la ricostruzione in chiave evolutiva di un diritto di ogni individuo all'ambiente salubre. Infine, prende corpo l'indirizzo secondo cui si possa pervenire ad una configurazione di un diritto all'ambiente come diritto della personalità, autonomo e distinto sia dal diritto alla salute, dai diritti di proprietà e di godimento immobiliare.

Il limite di tali ricostruzioni era rappresentato dall'articolarsi sullo schema tradizionale del diritto soggettivo, che lascia senza risposta le lesioni ai beni ambientali in senso proprio. Dall'azione del singolo individuo poteva derivare una tutela dell'ambiente, indiretta e mediata (perché individuale), tale però da non consentire che si potesse parlare di strumenti direttamente predisposti alla tutela ambientale.

La tutela diretta dell'ambiente postula piuttosto l'abbandono dell'approccio civilistico di tutela individuale, il quale consenta così di affrontare gli effettivi interessi superindividuali dell'ambiente. Il passaggio da una tutela mediata e indiretta dell'ambiente ad una tutela diretta delle risorse ambientali è tale dal momento in cui si assume che il bene-ambiente è autonomo e distinto (dotato, quindi, di un regime giuridico) rispetto alla disciplina dei beni e delle cose che lo compongono. Del bene-ambiente nessuno è titolare in via esclusiva, né lo Stato, né gli enti territoriali, né i privati.

Si osserva, inoltre, come siano stati diversi i tentativi, da parte della dottrina, di delineare la nozione di ambiente dalla quale si ricavano più dimensioni: la dimensione *ecosistemica*, che mette in collegamento più fattori, sia naturali che antropici, per cogliere le complesse interazioni che caratterizzano il funzionamento dell'ambiente; la dimensione *spaziale* o *geografico-territoriale*, che induce a specificare a quale dei molti "ambienti" ci si sta riferendo; la dimensione *temporale* o *diacronica*, che riguarda la prospettiva dinamica circa l'evoluzione delle "relazioni ambientali"; la dimensione *economica*, che comporta l'affermazione dei fattori economici come determinanti nelle condizioni di sviluppo globale e nelle scelte delle migliori soluzioni di impatto ambientale.

Le peculiarità dell'ambiente possono essere rappresentate in modo più efficace se si adotta un approccio interdisciplinare ed aperto, che rappresenti opportunamente il nucleo essenziale e le caratteristiche dell'oggetto della tutela, e renda individuabili i limiti derivanti dalle varie discipline normative e, in generale, dalla scienza giuridica.

Di grande rilievo è l'impostazione assunta, che consente di parlare di ambiente in una logica unitaria e sistemica, in modo da agevolare il percorso di analisi dell'interesse ambientale e della sua tutela da parte degli Enti locali secondo una chiave di lettura meno frammentaria, in considerazione della complessità normativa e dei molteplici profili tematici coinvolti nella gestione della tutela ambientale a livello locale.

Un'ulteriore riflessione stimola il rapporto tra l'azione ambientale e i pubblici poteri: le attività finalizzate alla tutela dell'ambiente sono espressione dell'esercizio di pubblici poteri, concretizzandosi oltre che nelle funzioni di controllo e di repressione di comportamenti vietati e di fatti di

inquinamento, anche nelle attività di indirizzo e di impiego nel settore ambientale di quantità crescenti di risorse, finanziarie e organizzative, assumendo l'oneroso compito di prevenire, conoscere, informare, gestire e risanare. Sarebbe riduttivo limitarsi alla dimensione legislativa e regolamentare, dovendosi piuttosto riservare opportuna attenzione alla dimensione amministrativa.

L'art. 118 Cost. sancisce che “le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze...La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni” in materie di immigrazione e ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali. La norma citata stabilisce altresì che Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

Passando dal livello delle funzioni normative a quello delle funzioni amministrative, che nella materia in questione si è soliti distinguere in funzioni programmatiche e di disciplina generale, funzioni autorizzatorie e concessorie, di controllo e sanzionatorie, la tutela dell'ambiente appare particolarmente articolata e complessa.

I compiti amministrativi generali di rilievo statale sono svolti taluni dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, altri dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, così come identificati dalle disposizioni legislative; mentre i compiti svolti dalle Regioni sono compiti di indirizzo della programmazione, di controllo della pianificazione locale, di indirizzo per forme e modi di collaborazione tra Enti locali, di identificazione delle esigenze e degli *status* ambientali.

Nell'ambito delle rispettive competenze degli Enti locali, l'art. 112, comma 1, d.lgs. n. 267 del 2000 (Tuel), dispone che essi “provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed

attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali". Di qui l'importanza del ruolo svolto dagli Enti locali nella gestione e nella tutela dell'ambiente, nell'ambito di un decentramento amministrativo che ha notevolmente facilitato e consente la promozione di azioni specifiche e mirate alle esigenze del territorio, sì da coinvolgere nelle varie problematiche soggetti più vicini agli interessi della collettività su di esso stanziata, cercando, allo stesso modo, soluzioni nella collaborazione fra tutti i livelli di governo e di *governance*, nell'ambito delle rispettive competenze e sulla base della consapevolezza e della reciprocità dell'osservanza dei rispettivi ruoli.

Il servizio pubblico ambientale non assume una dimensione esclusivamente locale, ma anzi, per la natura del suo oggetto, esso è gestito anche ai livelli organizzativi di vertice della pubblica Amministrazione.

Nella legislazione territoriale le funzioni, gli strumenti e le azioni in materia ambientale sono talvolta concepiti a cascata e sono collegabili tra loro da rapporti di presupposizione. Se si considera, ad esempio, il complesso sistema di pianificazione acustica, sarà possibile passare in rassegna i diversi livelli di competenza strettamente collegati tra di loro, con particolare attenzione alla ricostruzione locale del fenomeno ambientale.

A livello statale, sono previsti piani nazionali pluriennali per il contenimento delle emissioni sonore delle linee ferroviarie, delle metropolitane, delle autostrade e strade statali, con limiti stabiliti per ogni specifico sistema di trasporto (art. 3, comma 1, lett. i, legge n. 447/1995). Poi, a livello regionale, è prevista l'adozione di piani regionali per la bonifica dall'inquinamento acustico (art. 4, comma 2, legge n. 447 del 1995) e, a livello locale, l'adozione di piani comunali di risanamento acustico (art. 7, legge n. 447 del 1995), da utilizzarsi qualora vengano superati i valori di attenzione e allorché si verifichi il contatto diretto di aree con superamento del differenziale acustico ammesso (art. 4, comma 1, lett. a, legge n. 447 del 1995). Inoltre, si prevedono piani urbanistici locali, con identificazione delle zone acustiche (art. 6, lett. a e b, legge 447 del 1995), e piani urbani del traffico (art. 36, d.lgs. n. 285 del 1992). I piani comunali hanno l'obbligo di recepire i contenuti dei piani nazionali e di quelli regionali (art. 7, comma 1, e art. 4, comma 1, lett. e, legge n. 447 del 1995), anche se, nel caso in cui i piani nazionali di settore non siano stati ancora emanati, gli Enti locali

possono autonomamente emanare propri piani, a condizione di coordinarsi in seguito alle previsioni dei primi. Non è possibile osservare la stessa cosa a proposito dei piani regionali, che svolgono un'importante funzione nel dettare le procedure ed i relativi criteri, oltre quelli fissati *ex lege*, al fine di predisporre e di adottare i piani di risanamento acustico: infatti, una prima conseguenza di un eventuale ritardo nella legislazione regionale è data proprio dall'impossibilità da parte dei Comuni di adottare i loro piani di risanamento acustico.

Ciascuna delle forme organizzative della gestione e tutela dell'ambiente è ancorata a criteri direttivi, di controllo, *standard* che integrano la regolamentazione amministrativa delle attività di pubblico interesse.

L'assetto istituzionale nazionale risulta caratterizzato dalla presenza di compiti di amministrazione attiva statale informata ad uno specifico criterio organizzativo, che prevede un ampliamento dell'autonomia funzionale territoriale delle competenze regionali e locali. Il conseguente intreccio funzionale viene collaudato dal legislatore mediante un uso frequente di moduli procedimentali, stabilendo, altresì, una sempre maggiore collaborazione con le Regioni per l'individuazione e la scelta di obiettivi, accordi programmatici, strumenti e procedure ordinamentali della tutela dell'ambiente.

Perplexità suscita l'ideazione di un modello organizzativo "verticale", accentratore delle competenze ambientali, che contrasterebbe con l'assetto dell'organizzazione amministrativa che privilegia, invece, forme di collaborazione, leale cooperazione e concertazione tra soggetti pubblici a diverso titolo interessati.

La definizione delle linee generali del "sistema" che regola la "materia" del diritto ambientale si alimenta d'una problematica delle fonti articolata da una variegata connotazione delle medesime, se se ne considerano i profili internazionali e quelli comunitari. Attraverso l'evidenziazione dei tratti caratterizzanti le varie manifestazioni di tutela giuridica dell'ambiente, nell'ordinamento nazionale ed anche in relazione all'attività di normazione di soggetti riconducibili ad altri ordinamenti giuridici, si possono cogliere allo stesso tempo i nodi essenziali dei diversi livelli di governo dell'ambiente ed il rapporto tra istituzioni e politiche ambientali.

L'individuazione delle caratteristiche del sistema delle fonti in materia ambientale nasce dall'esigenza di fare ordine nella disorganicità e nella frammentarietà odierna. Infatti, un'accentuata proliferazione di norme ambientali a livello nazionale, anche sotto la spinta del legislatore comunitario, delinea un assetto normativo ed istituzionale in continua evoluzione. Tale assetto è il riflesso della proliferazione dei centri di governo dell'ambiente in senso orizzontale, tra autorità appartenenti allo stesso ordinamento giuridico, e, in senso verticale, tra organi appartenenti ai diversi ordinamenti giuridici, ma strettamente connessi.

La molteplicità delle fonti normative pone non soltanto la questione relativa alla conoscibilità delle stesse, ma, soprattutto, evidenzia la mancanza di un sostanziale coordinamento tra i diversi livelli di produzione normativa (internazionale, comunitario, nazionale, regionale e locale). Di qui la necessità di individuare criteri ordinatori che consentano la gestione delle fonti normative stesse.

*Nella costruzione giurisprudenziale dei rapporti fra diritto comunitario e diritto interno, i due sistemi sono configurati come autonomi e distinti, ancorché coordinati (Corte cost., sent. n. 170 del 1984). Ciò renderebbe impraticabile la soluzione delle possibili antinomie tra le diverse norme con i tradizionali criteri ordinatori, tipici dell'ordinamento nazionale, postulando la individuazione di nuovi criteri e principi idonei a risolvere il conflitto tra le prescrizioni normative, e la dottrina si è adoperata, in tal senso, proponendone diversi: il criterio della "migliore protezione dell'ambiente", secondo cui prevale la norma che assicura il più efficace livello di tutela dell'ambiente; il principio della "sussidiarietà", che amplia l'area degli interventi comunitari, e, in base all'art. 5 del testo coordinato del Trattato di Maastricht e del Trattato istitutivo della Comunità europea, legittima ad agire la Comunità stessa solo nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni e degli effetti dell'azione in questione, essere meglio realizzati a livello comunitario; il criterio del "livello più appropriato di tutela", originato dalla combinazione del principio della "sussidiarietà" con il principio della "condivisione della responsabilità", secondo il quale prevale la disposizione che risponde in maniera più adeguata alla specificità del caso. L'orientamento prevalente della*



giurisprudenza costituzionale è incline a sostituire il criterio “gerarchico” e ad adottare il principio di “leale collaborazione” di tutti coloro che sono chiamati a tutelare l’ambiente nonché a risolvere i molteplici problemi di antinomie normative con il principio di “ragionevolezza”.

Ulteriori fondamentali principi sono stati espressi, di recente, dalla Corte costituzionale (sentt. nn. 307 e 308 del 2003), secondo cui “l’esame di alcune delle censure proposte nei ricorsi presuppone che si risponda all’interrogativo se i valori-soglia (limiti di esposizione, valori di attenzione, obiettivi di qualità definiti come valori di campo), la cui fissazione è rimessa allo Stato, possano essere modificati dalla Regione, fissando valori-soglia più bassi, o regole più rigorose o tempi più ravvicinati per la loro adozione”. Le soluzioni adottate dalla Corte, in alcune circostanze, rimettono alla legge il compito di attribuire allo Stato la determinazione dei limiti di esposizione derogabili *in melius* dalle Regioni, mentre, in altri casi, ciò viene escluso poiché gli *standard* devono rimanere unitari a livello nazionale.

L’esigenza di attivare un’operazione di sistematizzazione e di razionalizzazione del diritto dell’ambiente, tuttavia, stenta a raggiungere risultati soddisfacenti, soprattutto alla luce delle principali caratteristiche negative che accomunano i diversi livelli della normazione ambientale: sul piano pratico, un’eccessiva proliferazione ed una notevole difficoltà nel coordinare gli interventi dei diversi tipi di fonti, dovuta anche al carattere spesso “emergenziale” della normativa; sul piano teorico, la rilevante presenza di incertezze tale da determinare un *break* al sistema delle fonti del diritto e dei principi, con tutte le inevitabili ripercussioni sul piano della coerenza generale e della chiarezza interpretativa.

In tal senso, l’approccio comunitario ed internazionalistico è quello che consente di cogliere la complessità delle problematiche ambientali. Gli inquinamenti non conoscono frontiere nazionali. In tal senso, il sistema normativo nazionale ha cercato di dare risposte, insieme altresì alla legislazione e alla giurisprudenza internazionale. Difatti, i fenomeni di un inquinamento sempre più esteso ed il conseguente acuirsi delle problematiche ecologiche impongono la protezione dell’ambiente come esigenza particolarmente sentita dalla comunità internazionale, la quale ha progressivamente riconosciuto il *valore dell’ambiente*, preoccupandosi di stabilire linee programmatiche da seguire per garantirne la salvaguardia ed

arginarne il deterioramento. Diviene, quindi, prioritario intervenire con strumenti e discipline ambientali, soprattutto a livello internazionale, poiché “la terra è un organismo la cui salute dipende da quella di tutte le sue componenti” (Rapporto BRUNDTLAND - nome abbreviato di *Our Common Future*, rapporto pubblicato nel 1987 dalla *World Commission on Environment and Development* istituita nel 1983 dall'Assemblea generale dell'ONU).

La risposta normativa degli Stati ai danni causati dall'inquinamento col tempo si è dimostrata insufficiente e l'equilibrio dell'ecosistema è divenuto oggetto di preoccupazione generale. Una volta constatata l'insufficienza delle misure ambientali *end-of-pipe* (misure che intervengono a posteriori) e la necessità della prevenzione, va reimpostato il rapporto uomo-ambiente al fine di definire, anche a livello mondiale, una politica ambientale sostenibile seguita da un'aderente regolamentazione giuridica. Ciò ha indotto gli Stati a stipulare convenzioni multilaterali, regionali, bilaterali ed a predisporre strumenti per la protezione dell'ambiente in ogni sua forma. A partire, soprattutto, dalla prima metà degli anni Settanta, ha preso forma l'azione internazionale tradottasi nella *Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano* (UNCHE, *United Nations Conference on Human Environment*), tenuta a Stoccolma nel 1972, con la quale si è presa coscienza, a livello globale ed istituzionale, dei problemi legati all'ambiente: “siamo arrivati ad un punto della storia in cui dobbiamo regolare le nostre azioni verso il mondo intero, tenendo conto innanzitutto delle loro ripercussioni sull'ambiente”.

Sono i primi passi del cosiddetto diritto internazionale dell'ambiente, ossia di una produzione normativa che ha assunto e continua ad assumere dimensioni significative e che è destinata a disciplinare non solo i fenomeni di “inquinamento transfrontaliero” tra i diversi Stati, ma anche i problemi ambientali a carattere globale. Non mancano peraltro nell'ordinamento internazionale tradizionale esempi di elaborazione giurisprudenziale in materia di ambiente.

Nella società internazionale, i primi interventi rivolti all'interesse per la tutela dell'ambiente si sono concentrati nella prevenzione delle conseguenze negative derivanti da attività svolte nel territorio di un determinato Stato e destinati ad incidere sugli equilibri ambientali di altri Stati, oppure sugli ambienti o sui fattori ambientali comuni a più Stati. Successivamente, hanno assunto rilievo i danni transfrontalieri, anche nei casi in cui risultasse

danneggiato l'ambiente di luoghi, o spazi, non assoggettati alla sovranità di alcuno Stato e nei casi di attività che si svolgevano all'interno degli stessi spazi. Di recente, è emersa l'ulteriore esigenza di fronteggiare quei particolari fenomeni che sono stati chiamati di "inquinamento globale". Si tratta di problemi che coinvolgono l'equilibrio ambientale complessivo del pianeta e che, come tali, non possono che essere affrontati in una dimensione di diritto internazionale.

L'interesse della società internazionale si è orientato, infine, anche in un'altra direzione: la tutela ambientale di uno Stato in relazione ad attività dannose che quello stesso Stato possa compiere o tollerare sul proprio territorio.

In questi ultimi anni, nella società internazionale si registra l'incremento di una certa sensibilità nei confronti di quei beni da considerare come "patrimonio comune dell'umanità", specialmente in relazione a particolari risorse di pregio (si pensi alla biodiversità), rispetto alle quali entra in crisi il tradizionale riconoscimento dell'esclusiva sovranità dello Stato territorialmente competente, a causa dell'interesse "comune" che gli altri Stati manifestano su quei beni o su quelle risorse naturali.

Il diritto internazionale dell'ambiente si compone, in primo luogo, di norme di diritto consuetudinario. La comunità internazionale è formata, come è noto, di soggetti tra di loro in posizione di parità (*superiorem non recognoscens*), e pertanto la decisione di assoggettarsi a regole e, quindi, di non risolvere i problemi semplicemente con l'uso della forza dipende esclusivamente da considerazioni di carattere utilitaristico, che non mancano di riflettersi sulla stessa composizione delle regole: al primo gradino delle fonti del diritto internazionale si trova la consuetudine cui segue il trattato, fonte scritta, negoziale. Consuetudine e trattato sono fonti di diritto vincolante, la cui trasgressione dà luogo ad illecito internazionale; ma ad essi si affianca il *soft law*, formato dalle dichiarazioni di principi, dalle raccomandazioni degli organismi internazionali, dai codici di buona condotta e dagli *standard* elaborati da specifici enti internazionali operanti in settori particolari.

Si può tentare la composizione di un quadro di sintesi delle fonti internazionali in materia di ambiente in modo da potere evidenziarne l'interazione. I principi consuetudinari sono generici e di portata generale,

codificano regole che gli Stati hanno accettato in quanto assolutamente condivisibili e, tra queste regole, si annoverano: il divieto dell'inquinamento transfrontaliero (*ex* Principio 21 della *Dichiarazione di Stoccolma* e Principio 2 della *Dichiarazione di Rio*), diretta derivazione del principio di sovranità dello Stato sulle proprie risorse e del principio del *neminem laedere*; l'obbligo della cooperazione internazionale e dell'informazione preventiva; il principio "chi inquina paga"; infine, lo "sviluppo sostenibile". Sono comunque norme la cui adozione, generatasi spontaneamente tramite *usus* (o *diuturnitas*), in quanto ritenuta giusta (*opinio iuris ac necessitatis*), discende strettamente da una necessità di coordinamento tra gli Stati, indispensabile per affrontare problematiche che non possono trovare soluzione adeguata a livello nazionale, sia per la loro complessità che per la loro reciproca interconnessione.

La stessa necessità contingente ha spinto gli Stati ad adottare trattati, oppure accordi internazionali, per disciplinare più nel dettaglio la materia della protezione dell'ambiente, utilizzando, così, norme pattizie cogenti che specificano gli obblighi di cooperazione internazionale, di informazione, di azione collettiva, i quali riguardano anche attività non transfrontaliere, ma interne ad un singolo Stato. Tuttavia, la fonte particolarmente significativa del diritto internazionale dell'ambiente è rappresentata dai trattati, che, tra convenzioni multilaterali e convenzioni bilaterali, raggiungono complessivamente il numero di alcune centinaia. Tra questi, in molti si rileva anche la partecipazione dell'Italia, con la conseguente necessità che l'ordinamento interno, attraverso altrettanti atti di recepimento, si conformi agli obblighi assunti dal nostro paese sul piano internazionale.

La Costituzione italiana si caratterizza anche per una posizione di apertura. Ciò vale per le norme internazionali e, in particolare, per quelle *generalmente riconosciute* (art. 10 Cost. ital.): norme nascenti cioè da una consuetudine creatasi nei rapporti tra Stati, e non da uno specifico trattato internazionale. Per le norme internazionali che promano da un trattato, le cosiddette *norme internazionali pattizie*, invece, si mantiene la tradizionale impostazione dualista, richiedendosi in ogni caso l'intervento del legislatore nazionale al fine di consentire alle norme internazionali di dispiegare i propri effetti nell'ordinamento interno.

In Italia, in genere, la fonte attraverso la quale le norme internazionali

convenzionali in materia di tutela dell'ambiente vengono rese esecutive nell'ordinamento interno è la legge ordinaria, ma si possono verificare anche casi in cui la legge demandi, a fonti *sub*-legislative o ad altri atti, non aventi la natura formale delle fonti del diritto, il compito di apprestare nel dettaglio gli strumenti necessari all'adempimento nei confronti degli altri Stati contraenti.

Di recente, la Corte costituzionale si è pronunciata sul limite del rispetto dei vincoli derivanti dagli "obblighi internazionali" sancito, nell'ambito della potestà legislativa statale e regionale, dall'art. 117, comma 1, Cost., in particolare, facendo riferimento alle norme della CEDU (sentt. nn. 348 e 349 del 2007). Si afferma che il giudice comune non ha il potere di disapplicare la norma legislativa ordinaria ritenuta in contrasto con gli obblighi internazionali, in quanto l'asserita incompatibilità tra la normativa interna e la norma internazionale si presenta come una questione di legittimità costituzionale, ed intesa, quindi, come eventuale violazione dell'art. 117, comma 1, Cost., è di esclusiva competenza del "giudice delle leggi". La giurisprudenza costituzionale sostiene che le norme internazionali non acquistano la forza delle norme costituzionali e non sono immuni dal controllo di legittimità costituzionale: si tratta, infatti, di norme che, nonostante siano considerate parte integrante del parametro costituzionale, rimangono pur sempre ad un livello *sub*-costituzionale e, pertanto, subordinate alla Costituzione. Le disposizioni costituzionali non consentono di attribuire rango costituzionale alle norme contenute in accordi internazionali, oggetto di una legge ordinaria di adattamento, com'è il caso delle norme della CEDU. Il parametro costituzionale preso in esame dalla Consulta obbliga il legislatore ordinario a rispettare tali norme, con la conseguenza che la norma nazionale in contrasto con la norma della CEDU e, quindi, con gli "obblighi internazionali" di cui all'art. 117, comma 1, Cost., viola lo stesso parametro costituzionale.

Se si pensa all'anomia normativa della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (del 4 novembre 1950 e resa esecutiva in Italia con la legge ordinaria del 4 agosto 1955 n. 848) di disposizioni che espressamente tutelino il diritto all'ambiente, si osserva come essa renda necessario fare riferimento al coordinamento tra gli organi giurisdizionali (interni, comunitari e internazionali) che offrono tutela ad un medesimo diritto.

Un ambiente degradato ed insalubre può comprimere il pieno godimento dei diritti dell'uomo, ostacolandone l'affermazione e lo sviluppo della personalità, palesandosi pertanto il diritto alla tutela dell'ambiente come un diritto "strumentale" al soddisfacimento di altrettanti diritti. Ciò sollecita la tendenza degli ordinamenti giuridici ad operare in un'ottica di *multilevel governance*, a vari livelli di garanzia e valorizzazione dell'ambiente che ci circonda.