

LA TUTELA AMBIENTALE NELLA COSTITUZIONE ITALIANA: IL PUNTO DELLA SITUAZIONE

Antonio Aruta Improta Maltese *

SOMMARIO: 1. Il riconoscimento giuridico dell'ambiente prima della revisione del Titolo V della Costituzione - 2. Le modifiche apportate dalla legge costituzionale n. 3/2001 - 3. La riforma introdotta con la legge costituzionale n. 1/2022: aspetti positivi e negativi - 4. Conclusioni.

1. –Nell'ordinamento giuridico italiano, le previsioni della Carta costituzionale entrata in vigore nel 1948 ¹, non definirono né tantomeno menzionarono l'ambiente.

Infatti, l'unico riferimento naturalistico in senso lato che i costituenti inserirono nel testo fu la vaga e indefinita “tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione”, benché collocata tra i principi supremi dell'ordinamento costituzionale contenuti nei primi dodici articoli della Carta ².

* Avvocato, foro di Roma.

¹ In g.u. del 27-12-1947, n. 298, ed entrata in vigore l'1-1-1948.

² Cfr. Cost., art. 9, comma 2. Sul punto, C. Rovito, *L'ambiente nella Costituzione italiana tra presente e futuro dopo la bocciatura del referendum costituzionale*, in portale giuridico www.tuttoambiente.it, reperibile sulla rete interconnessa, osserva che «A similitudine di altre costituzioni europee nate nel dopoguerra, anche la Costituzione del 1948 non presenta espliciti riferimenti all'ambiente per il semplice fatto che all'epoca vi era una sensibilità diversa rispetto a quella degli ultimi lustri. Autorevole dottrina ha correttamente osservato come alcuni articoli che si occupavano di materie alle quali oggi viene riconosciuta un'ampia valenza ambientale, come l'art. 44, riguardante il razionale sfruttamento del sottosuolo, facesse riferimento a 'orientamenti volti a promuovere e imporre la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo... senza avere consapevolezza riguardo a temi, ora preminenti, come quello della sostenibilità ambientale delle attività umane e quello della conservazione di un equilibrato rapporto fra sviluppo e ambiente [G. Cordini, *Principi costituzionali in tema di ambiente e giurisprudenza della Corte Costituzionale italiana*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 2009, p. 611 ss.]. Durante i lavori dell'Assemblea Costituente non poche furono le difficoltà incontrate da quanti sostenevano norme per la tutela di valori di rilevanza ambientale, successivamente riportati nell'alveo della tutela dell'ambiente *lato sensu*. Il dibattito costituente sviluppatosi attorno all'articolo 9 della Costituzione è caratterizzato da una miriade di risentimenti ideologico –



Questa rilevante lacunosità definitoria spinse nel tempo i giudici di legittimità a estrapolare dagli articoli 2, 9 e 32 della Costituzione, che riguardano per l'appunto il riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo e la tutela del paesaggio e della salute, il diritto soggettivo "a un ambiente salubre".

L'ambiente, così, iniziò ad acquisire una certa rilevanza costituzionale proprio perché interdipendente con la tutela di un interesse fondamentale dell'essere umano e diritto/dovere previsto espressamente nella stessa Legge fondamentale, ossia la salute³.

Ciononostante, esso non trovò un'esauritiva definizione a livello normativo nemmeno con l'entrata in vigore della legge 8-7-1986, n. 349, di istituzione dell'allora Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del

politici, basati prevalentemente sulla convinzione della superfluità e addirittura inutilità di una previsione costituzionale da porre a tutela del paesaggio. La circostanza quindi che nel nostro ordinamento giuridico non si rilevi un compiuto status costituzionale dell'ambiente non può certamente addebitarsi ai padri costituenti, ma piuttosto all'incapacità che negli anni a venire l'ordinamento giuridico ha palesato nel non riuscire a completare una riforma sistematica dell'impianto costituzionale, con cui riuscire ad assegnare all'ambiente quel valore dimostratosi sempre più necessario ed impellente».

³ Cfr. Cass. civ. sez. un., 6-10-1979, n. 5172: «... il quadro normativo di riferimento oggi s'incarna ovviamente nell'art. 32 Cost., che oltre ad ascrivere alla 'Repubblica' la tutela della salute dell'uomo – così facendone un fine dell'ordinamento, un valore costituzionale - precisa che la salute è tutelata come 'diritto fondamentale dell'uomo' e 'interesse della collettività'. Ciò importa che la salute, oltre e prima che essere oggetto di cura e di intervento (come vedremo soltanto promozionale) da parte della collettività generale (in quanto la mancanza di essa anche in un solo componente la collettività potrebbe costituire pericolo o peso per tutti gli altri componenti) è protetto in via primaria, incondizionata e assoluta come modo di essere della persona umana. Il trasparente riferimento dell'art. 2 Cost. - secondo il quale 'la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo sia come nelle formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità' - esplicita ancora meglio peraltro sia il contenuto che il tipo della protezione. Quanto al contenuto diviene cioè chiaro che la protezione della salute assiste l'uomo (solo) in quanto considerato in una sua astratta quanto improbabile separazione, ma in quanto partecipe delle varie comunità - familiare, abitativa, di lavoro, di studio ed altre - nelle quali si svolge la sua personalità. Accentuandosi il carattere di inerenza alla persona e di socialità del bene protetto, si rende manifesto che la protezione non si limita all'incolumità fisica dell'uomo, supposto immobile nell'isolamento della sua abitazione o solitario nei suoi occasionali spostamenti e così fatto specifico bersaglio di azioni aggressive, ma è diretta ad assicurare all'uno la sua effettiva partecipazione mediante presenza e frequentazione fisica, alle dette comunità senza che ciò costituisca pericolo per la sua salute. La protezione si estende cioè alla vita associata dell'uomo nei luoghi delle varie aggregazioni nelle quali questa si articola, e, in ragione della sua effettività, alla preservazione, in quei luoghi delle condizioni indispensabili o anche soltanto propizie alla sua salute: essa assume in tal modo un contenuto di socialità e di sicurezza, per cui il diritto alla salute, piuttosto (o oltre) che come mero diritto alla vita e all'incolumità fisica, si configura come diritto all'ambiente salubre».

mare⁴ e recante le prime norme sul danno ambientale, il cui testo si limitò a considerarne solamente la salvaguardia nella sua unitarietà⁵.

La riprova di ciò, è data dallo stesso articolo 1, comma 2, ancora attuale, che affida al responsabile del suddetto ministero il compito di garantire in un quadro “organico” «la promozione, la conservazione ed il recupero delle condizioni ambientali conformi agli interessi fondamentali della collettività ed alla qualità della vita, nonché la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale e la difesa delle risorse naturali

⁴ Oggi “Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica” (MASE), così ridenominato in forza del d.l. 11-11-2022, n. 173, successivamente convertito con la l. 16-12-2022, n. 204, che a sua volta ha modificato la nomenclatura “Ministero della transizione ecologica” (MITE) precedentemente approvata con il d.l. dell'1-3-2021, n. 22, poi convertito con la l. 22-4-2021, n. 55.

⁵ Sulla circostanza in analisi, L. Prati, *La responsabilità per danno all'ambiente e bonifica dei siti contaminati*, Milano, 2011, 1-2, riporta: «Il concetto di ambiente a cui fa riferimento il legislatore nella legge n. 349/1986, istitutiva del Ministero dell'ambiente, prende spunto, come è naturale, dall'elaborazione dottrinale preesistente alla stessa. Nella dottrina risalente sono infatti individuabili almeno due orientamenti, a seconda che all'ambiente sia riconosciuto o meno rilievo giuridico quale bene autonomo oggetto, di specifica e separata tutela rispetto alle sue singole componenti. Al primo orientamento si riportano coloro che concepiscono il concetto di ambiente non in termini unitari, bensì in modo frazionato; tale dottrina trovava nella disciplina positiva, che, soprattutto in origine, aveva affrontato le questioni ambientali in maniera settoriale e frammentata. I fautori del predetto orientamento, sulla base della legislazione del tempo, tentano di distinguere l'ambiente cui farebbe riferimento la normativa relativa al paesaggio, l'ambiente cui farebbe invece riferimento la normativa relativa alla difesa del suolo, dell'aria, dell'acqua, ed infine l'ambiente cui fa riferimento la normativa urbanistica. Altri autori si sono uniti a questa concezione, riferendosi talora alle “utilità sottese” alle leggi di tutela, ovvero ai principi costituzionali enunciati negli artt. 9 e 32 della Costituzione. Al secondo orientamento si ascrivono invece coloro che, già prima dell'entrata in vigore della legge n. 349/1986, hanno ipotizzato una concezione unitaria dell'ambiente, affermando che l'ambiente debba essere pur sempre inteso come un “diritto dell'uomo, attributo fondamentale della personalità e parallelo dovere di solidarietà sociale”. La legge n. 349/1986 ha per prima introdotto, all'art. 18, una tutela dell'ambiente nel suo complesso, certamente inteso come bene unitario, ma non ha offerto alcuna definizione di tale bene, inteso come bene collettivo e superindividuale. La dottrina, partendo dall'art. 1 della legge medesima, in forza del quale il compito del Ministero dell'ambiente è quello di assicurare “la conservazione e il recupero delle condizioni ambientali conformi agli interessi individuali della collettività e della qualità della vita, nonché la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale e la difesa delle risorse naturali dall'inquinamento”, ha per lo più ravvisato una nozione di ambiente “come comprensivo di tutte le sue componenti chimiche, fisiche e biologiche (aria, acqua, suolo, flora e fauna), nonché come garanzia del raggiungimento degli interessi fondamentali della collettività, riguardanti, in particolare, i beni culturali ed ambientali, la salubrità dell'ambiente e l'equilibrato sviluppo produttivo”. A ogni modo, va rilevato che il comma 1 dell'articolo 18 della legge in questione sancì la prima e onnicomprensiva definizione di illecito ambientale: «Qualunque fatto doloso o colposo in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge che comprometta l'ambiente, ad

dall'inquinamento»⁶.

Eppure, vi fu un aspetto positivo derivante dalla suddetta normazione: il riferimento all'unitarietà della tutela ambientale determinò l'evoluzione giurisprudenziale della concezione "insiemistica" di ambiente, inteso come semplice complesso di cose materiali, in quella "sistemica", fondata piuttosto sulle interrelazioni tra le varie risorse biotiche e abiotiche di cui è composto, nonché tra i fondamentali servizi che tali elementi naturali producono.

Di fatto, nel giro di poco tempo la Corte Costituzionale intervenne nuovamente con tre significative pronunce.

Più in particolare, con la prima considerò giuridicamente l'ambiente come un «Diritto fondamentale della persona umana ed interesse fondamentale della collettività», prevedendo, altresì, una concezione unitaria di esso comprendente «la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acqua, suolo e territorio in tutte le sue componenti), l'esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale ed in definitiva, la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni»⁷.

Con la seconda sentenza, piuttosto, la Corte superò la propria concezione di ambiente quale "complesso di cose materiali", qualificando questo come un bene giuridico immateriale e unitario «sebbene a varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e tutela; ma tutte, nell'insieme, sono riconducibili ad unità».

Ancorché, allo stesso tempo, precisò che la sua tutela come elemento

esso arrecando danno, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte, obbliga l'autore del fatto al risarcimento nei confronti dello Stato». Tale disposizione, in seguito venne abrogata in forza dell'art. 318, comma 2, lett. a), d.lgs. n. 152/2006.

⁶ La "tutela dell'ambiente" qui descritta, si differenzia dalla "tutela del paesaggio" quale identità nazionale radicata sul territorio geografico italiano, cui fa riferimento l'art. 131, d.lgs. n. 42/2004, di cui appreso. Di fatto, la prima impone delle misure di conservazione e valorizzazione delle sole risorse naturali in sé considerate e tassativamente individuate (salvo gli eventuali accavallamenti con la seconda tutela in riferimento agli habitat protetti naturali e semi-naturali, come si dirà successivamente), nonché delle azioni concrete avverso alle possibili compromissioni delle stesse, anche in via precauzionale; interventi quindi di tipo preventivo, ripristinatorio e punitivo/sanzionatorio, in forza delle prescrizioni di cui alle parti sesta e sesta bis del codice ambientale e al titolo VI-bis, libro II, del codice penale, nonché alle altre specifiche parti dei predetti codici.

⁷ Corte Cost., 28-5-1987, n. 210.

incisivo sulla qualità della vita umana non potesse essere oggetto di azioni individuali di tipo appropriativo, ritenendo, quindi, un “interesse diffuso” l’interesse alla protezione delle risorse naturali.

In tal senso, l’ambiente assunse il rango di valore primario e assoluto, tutelato in forza degli articoli 2, 9, e 32 della Costituzione, e delle leggi ordinarie poste a garanzia del godimento e della protezione di tale bene, anche mediante l’imposizione di puntuali obblighi di vigilanza e di intervento⁸.

Attraverso la terza sentenza, infine, venne riaffermato che l’ambiente è un «bene unitario se pur composto da molteplici aspetti rilevanti per la vita naturale ed umana»⁹.

Dunque, sul piano giurisprudenziale l’ambiente fu inizialmente concepito quale insieme di cose materiali, diritto fondamentale della persona e interesse fondamentale della collettività, annoverabile, pertanto, tra i beni demaniali con funzione pubblica; in un secondo momento, invece, fu considerato come un bene immateriale unitario, un interesse diffuso nonché un valore primario e assoluto.

Con l’ulteriore precisazione che la legittimazione e l’interesse ad agire in giudizio per la tutela delle risorse naturali spettasse sì, esclusivamente allo Stato, ma che allo stesso tempo fosse consentito a tutti gli altri soggetti, persone fisiche e giuridiche, di agire individualmente in giudizio per i danni patrimoniali e non patrimoniali subiti a causa di un danno ecologico¹⁰.

Purtuttavia, l’ambiente restò confinato tra i diritti soggettivi, nella sua accezione di diritto all’ambiente salubre, per di più di matrice meramente giurisprudenziale, senza mai essere saldamente definito a livello normativo persino dall’innovativo “codice dell’ambiente”, di cui si parlerà in avanti; né tantomeno essere ricompreso anche tra i doveri costituzionali, in un’ottica di protezione dello stesso da parte sia dell’autorità pubblica sia dei singoli individui¹¹.

⁸ Cfr. Corte Cost., 30-12-1987, n. 641.

⁹ Corte Cost., 15-11-1988, n. 1029.

¹⁰ Cfr. Corte Cass., civ., sez. un., 25-1-1989, n. 440. In seguito, pure Corte Cass., civ., sez. I, 9-4-1992, n. 4362.

¹¹ Come relazionato, sin qui, da A. Aruta Improta, *La tutela risarcitoria contro i danni ambientali. Normativa europea e italiana a confronto*, Milano, 2021, 5-8. Si consultino anche, *Il diritto all’ambiente salubre: gli strumenti di tutela. Lo status quo e le prospettive*, a cura di P. M. Vipiana Perpetua, Milano, 2005;

Diversamente, il “paesaggio” in sé considerato trovò una propria ed esaustiva definizione nel distinto e a tutt’oggi attuale “codice dei beni culturali e del paesaggio”¹².

Mentre sul piano giurisprudenziale, la Consulta, dapprima, qualificò il medesimo come valore primario (analogamente all’ambiente), estetico e culturale, non subordinabile quindi a nessun altro valore costituzionalmente rilevante, nonché forma del territorio e dell’ambiente¹³.

Successivamente, invece, la medesima, stante le oramai consolidate di-

F. Gianpietro, *Diritto alla salubrità dell’ambiente. Inquinamenti e riforma sanitaria*, Milano, 1980.

¹² Si tratta del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, in g.u. del 24-2-2004, n. 45, ed entrato in vigore l’1-5-2004, che fornisce appunto la nozione di “paesaggio” all’art. 131, commi 1-2: «1. Per paesaggio si intende il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall’azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni. 2. Il presente Codice tutela il paesaggio relativamente a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell’identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali». Altresì descrivendo, ai successivi commi 2-4, la “tutela” amministrativa dello stesso in termini di conservazione e valorizzazione. Salvo le disposizioni di carattere punitivo/sanzionatorio contenute primariamente nel titolo VIII bis, libro II, del codice penale, a difesa dei “beni paesaggistici”, meglio definiti dall’art. 2, comma 3, del medesimo d.lgs. n. 42/2004: «Sono beni paesaggistici gli immobili e le aree indicati all’articolo 134, costituenti espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio, e gli altri beni individuati dalla legge o in base alla legge». Fra gli autori, M. Gola, *Paesaggio e dintorni*, in *Nu. Aut.*, I, 2023, par. 1, reperibile sulla rete interconnessa, afferma che «Il paesaggio ricorre frequentemente negli studi di Maria Immordino [*Legislazione dei beni paesaggistici*, in *Manuale di governo del territorio*, a cura di A. Police, M. R. Spasiano, Torino, 2016, 209 e ss.], che ne coglie immediatamente la dimensione culturale – o la ‘testimonianza di civiltà’, mutuando la definizione del codice dei beni culturali e del paesaggio – del ‘carattere’ che il territorio anche fisicamente esprime. Negli scritti più recenti, per sintetizzare il concetto, l’Autrice avverte con chiarezza che la nozione di paesaggio “identifica un tema complesso, implicando numerose questioni che spaziano dal potenziale conflitto di interessi, sia pubblici – a volte di pari grado o valore – sia privati, di natura, quasi sempre, economica; al riparto di competenze tra Stato ed autonomie territoriali, cui si collega quello della pluralità delle fonti, anche internazionali, e del loro, a volte difficile, coordinamento; al rapporto con le materie limitrofe, quali quelle riconducibili al governo del territorio, all’ambiente, ai beni culturali, con i relativi problemi inerenti l’individuazione e la perimetrazione dei confini; o, ancora, al rapporto tra Codice dei beni culturali e del paesaggio e Convenzione europea del paesaggio, portatori di modelli per alcuni aspetti antitetici, con il conseguente problema di capire gli effetti scaturenti dalle antinomie tra i due testi, solo per fare qualche esempio». Piuttosto, G. Cerrina Feroni, *Il paesaggio nel costituzionalismo contemporaneo. Profili comparati europei*, in *Feder.*, VIII, 2019, 2-4: «Come è noto, il tema è stato a lungo caratterizzato da una vera e propria polarizzazione tra una lettura restrittiva ed una lettura estensiva dell’espressione “paesaggio”. Con la prima, dai detrattori definita “statica o storico-riduttiva”, si è fatto riferimento alle sole porzioni di territorio oggetto di vincolo: dunque un “paesaggio” la cui nozione era fatta equivalere a quella di “bellezze naturali” ai sensi delle leggi 11 giugno 1922, n. 778 e 29 giugno 1939, n. 1497. Con la seconda, all’opposto definita “dinamica” o “integrale”, e che si richiama al linguaggio comune e alle discipline geografiche e storiche, “paesaggio”

sposizioni del novellato art. 117 Cost. trattato nel paragrafo che segue nonché del codice ambientale, con una problematica pronuncia ribaltò l'anzidetta configurazione ambiente/paesaggio nel senso di far ricomprendere il secondo nel primo e non il contrario come in precedenza:

«L'autorizzazione paesaggistica, finalizzata alla protezione ambientale, è assoggettata a 'una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale' (sentenze n. 189 del 2016, n. 235 del 2011, n. 101 del 2010; nello stesso senso, sentenza n. 232 del 2008), che rispecchia la natura unitaria del

era da riferirsi indistintamente alla forma (o aspetto o immagine) dell'intero territorio nazionale, così come plasmata e risultante dall'interazione tra uomo e ambiente e composta anche dagli effetti dell'antropizzazione, cioè dalle dinamiche delle forze naturali e, soprattutto, delle forze dell'uomo. La contrapposizione tra le due letture è oggi di puro interesse storico. È infatti ormai recepito che l'art. 9 della Costituzione, con il riferimento indistinto al paesaggio, è improntato ad una concezione integrale di esso, cioè alla forma dell'intero Paese (dato questo confermato anche dalla giurisprudenza costituzionale e amministrativa). La tutela di tale bene concerne, pertanto, sia il mero dato naturale (ad esempio le coste, le montagne, i laghi: cioè le bellezze naturali), sia quello derivante dall'interazione uomo-natura. In entrambi è presente la dimensione culturale, che ben può avere ad oggetto il solo dato naturalistico, in quanto rappresentato (pittorescamente, letterariamente, fotograficamente), o anche solo percepito ed evocato come essenziale e identitario. La specificità culturale della tutela del paesaggio è alla base della distinzione, organizzativa e funzionale, della tutela paesistica, vale a dire dell'ambiente-qualità (paesaggio) dalla tutela dell'ambiente-quantità (ecologia)». Per uno studio completo del codice dei beni culturali e paesaggistici: *Diritto dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M. A. Cabiddu, N. Grasso, Torino, 2021; A. Morrone, *Elementi di diritto dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2014.

¹³ Cfr. Corte Cost., 28-6-2004, n. 196: «Non v'è dubbio che gli interessi coinvolti nel condono edilizio, in particolare quelli relativi alla tutela del paesaggio come 'forma del territorio e dell'ambiente', siano stati ripetutamente qualificati da questa Corte come 'valori costituzionali primari' (cfr., tra le molte, le sentenze n. 151 del 1986, n. 359 e n. 94 del 1985); primarietà che la stessa giurisprudenza costituzionale ha esplicitamente definito come 'insuscettibilità di subordinazione ad ogni altro valore costituzionalmente tutelato, ivi compresi quelli economici' (in questi termini, v. sentenza n. 151 del 1986). Tale affermazione rende evidente che questa 'primarietà' non legittima un primato assoluto in una ipotetica scala gerarchica dei valori costituzionali, ma origina la necessità che essi debbano sempre essere presi in considerazione nei concreti bilanciamenti operati dal legislatore ordinario e dalle pubbliche amministrazioni; in altri termini, la 'primarietà' degli interessi che assurgono alla qualifica di 'valori costituzionali' non può che implicare l'esigenza di una compiuta ed esplicita rappresentazione di tali interessi nei processi decisionali all'interno dei quali si esprime la discrezionalità delle scelte politiche o amministrative». Anche, Cons. Stato, ad. pl., 14-12-2001, n. 9: «... - in sintesi, l'art. 9 della Costituzione 'tutela il paesaggio-ambiente, come espressione di principio fondamentale dell'ambito territoriale in cui si svolge la vita dell'uomo e si sviluppa la persona umana' (Corte Cost., 27 luglio 2000, n. 378; 1° aprile 1998, n. 85)». In dottrina, i primi tentativi di ricondurre l'ambiente nel paesaggio sono ricordati dallo stesso C. Rovito, *L'ambiente nella Costituzione italiana*, cit.: «È grazie alla dottrina ed alla giurisprudenza se attualmente nel panorama giuridico è possibile rinvenire un inquadramento, seppur parziale, della materia ambientale. Si prendono le prime mosse

valore primario e assoluto dell'ambiente (sentenza n. 641 del 1987, punto 2.2. del Considerato in diritto). La competenza esclusiva statale risponde a ineludibili esigenze di tutela e sarebbe vanificata dall'intervento di una normativa regionale che sancisse in via indiscriminata – come avviene nel caso di specie – l'irrilevanza paesaggistica di determinate opere, così sostituendosi all'apprezzamento che compete alla legislazione statale... Nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di una disposizione di altra legge regionale in larga misura sovrapponibile a quella oggi censurata, questa Corte ha ritenuto dirimente la considerazione che tale disposizione impugnata fosse intervenuta nell'ambito materiale della 'tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali', di esclusiva competenza statale (sentenza n. 189 del 2016, punto 6.6. del Considerato in diritto)¹⁴.

2. – La situazione come precedentemente descritta, divenne ancora più complessa a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale 18-10-2001, n. 3¹⁵, recante "Modifiche al Titolo V della Parte Seconda della Costituzione".

dapprima dal citato art. 9 Cost., il cui comma secondo individua 'la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della nazione' tra i compiti assegnati alla Repubblica. Di primo acchito quindi l'ambiente assume costituzionalmente la veste di 'paesaggio', dovendosi intendere, secondo il Predieri, 'la forma del paese, creata dall'azione cosciente e sistematica della comunità umana che vi è insediata, in modo intensivo o estensivo, nella città o nella campagna, che agisce sul suolo, che produce segni nella sua cultura' [A. Predieri, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, Firenze, 1969, Vol. II, p. 387]. Con questa nozione di paesaggio si ricomprendono pertanto da un lato 'ogni preesistenza naturale, l'intero territorio, la flora e la fauna'; dall'altro 'ogni intervento umano che operi nel divenire del paesaggio qualunque possa essere l'area in cui viene svolto' [A. Predieri, *Paesaggio*, in *Enc. Giur.*, cit. p. 152]. È in questo contesto dottrinario che la nozione di paesaggio esprimerebbe una sorta di 'volontà giuridica' ad aggregare nel suo significato non solo latamente la disciplina urbanistica, ma anche la nozione giuridica di ambiente».

¹⁴ Corte Cost., 29-11-2017, n. 246. Sotto tale profilo, R. Montaldo, *Il valore costituzionale dell'ambiente, tra doveri di solidarietà e prospettive di riforma*, in *For. Quad. Cost.*, II, 2021, 443, espone che «a partire dagli anni '80... il paesaggio e il territorio vengono ritenuti meritevoli di tutela in quanto tali, superando... ma non prescindendo... dalla considerazione del loro valore estetico in quanto bellezze naturali, e andando progressivamente a far coincidere il concetto di paesaggio con quello di habitat e con la tutela degli interessi ecologici e degli equilibri ambientali... e dunque con la tutela ambientale nel suo complesso... comprensiva tanto dell'ambiente naturale che di quello antropizzato... La tutela costituzionale del paesaggio, in altri termini, in tale complesso sviluppo giurisprudenziale, è arrivata a divenire oggetto di una tutela avente carattere globale, che abbraccia tutte le istanze ambientali, rendendo pertanto l'ambiente un valore costituzionalmente garantito e protetto... che va ad aggiungersi all'insieme degli altri valori tutelati dall'ordinamento...».

¹⁵ In g.u. del 24-10-2001, n. 248, e in vigore dall'8-11-2001.

Le variazioni, difatti, da una parte, come anticipato, introdussero all'art. 117 della Carta il primo espresso riferimento alla “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali” fra le competenze legislative esclusive dello Stato¹⁶, e alla “valorizzazione dei beni culturali e ambientali” fra le competenze concorrenti delle Regioni¹⁷; dall'altra parte, lasciarono incerti sia il significato di “tutela” e di “valorizzazione”, sia la concreta applicazione di queste due distinte attribuzioni¹⁸.

Per giunta, non apportarono neanche l'auspicata nozione normativa di

¹⁶ Cfr. Cost., art. 117, comma 2, lett. s).

¹⁷ Cfr. Cost., art. 117, comma 3.

¹⁸ Di tale avviso, A. Scimia, *La “materia” ambientale tra Stato e Regioni dopo la riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione: le prospettive della Corte Costituzionale*, in portale www.carabinieri.it, *Nat.*, 1-5-2015, par. 2, il quale ha letteralmente affermato che «L'art. 117, comma 2, lett. s), nel prevedere espressamente la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali tra le competenze statali, appare senza dubbio il risultato del consolidarsi degli orientamenti della Corte costituzionale che, a partire dagli anni '70, ha ravvisato la rilevanza costituzionale dell'interesse ambientale. Tale norma ha però posto immediatamente problemi in ordine al riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia ambientale perché ha introdotto una competenza esclusiva statale con riferimento alla 'tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali' e connotato di rigidità un campo di attività legislativa che, nell'intendimento del Giudice delle leggi, richiedeva, al contrario, flessibilità». Il medesimo autore, poi, ha così aggiunto in nota n. 16: «Si pensi ad esempio alle problematiche sollevate dalla previsione dell'art. 117, comma 3, Cost che attribuisce alla legislazione concorrente tra Stato e Regioni la 'valorizzazione dei beni ambientali e culturali', laddove, non risultando sempre ben definita la differenza tra 'tutela' e 'valorizzazione' dell'ambiente e/o dei beni ambientali ha suscitato nei primi commentatori perplessità, se non, come chiarito da G. Cocco, *La legislazione in tema di ambiente è a una svolta?*, in *Riv. giur. amb.*, 2002, p. 419, “disorientamento, sconcerto, addirittura una vaga sensazione di frustrazione”. In senso analogo v. anche B. Caravita di Toritto, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione Europea*, Torino, 2002, p. 74». Sulla situazione anteriore alla riforma, M. Cecchetti, *La materia 'tutela dell'ambiente e dell'ecosistema' nella giurisprudenza costituzionale: lo stato dell'arte e i nodi ancora irrisolti*, in *Feder.*, 8-4-2009, 1-4, reperibile sulla rete interconnessa, sintetizza in tal modo: «... al momento dell'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001, questo sistema di governo dell'ambiente si poteva ritenere fondato su tre grandi pilastri. Il primo consisteva nel riconoscimento da parte della Corte costituzionale, almeno a partire dalla seconda metà degli anni ottanta, di una potestà legislativa di tipo concorrente delle Regioni in materia di tutela dell'ambiente; ciò era avvenuto nonostante l'assenza di un riferimento esplicito in proposito all'interno del catalogo delle materie elencate nella versione originaria dell'art. 117 Cost. ma grazie ad una interpretazione “sistematica” delle materie medesime. La dottrina, peraltro, aveva puntualmente fatto notare come l'ambiente – nella stessa concezione fatta propria dal giudice costituzionale – avrebbe assunto i connotati di una “materia” solo in senso atecnico, in quanto qualificato espressamente come “valore costituzionale” e dunque come interesse “trasversale” da ritenere collegato in modo funzionale ad altre materie di cui all'art. 117 Cost. Il secondo pilastro era senza dubbio costituito dall'affermazione della necessità che nell'azione di tutela dell'ambiente fossero concretamente coinvolti tutti i livelli territoriali di governo

ambiente.

La giurisprudenza, quindi, si pronunciò continuando a concepire il suddetto come un valore costituzionalmente rilevante, tra l'altro, trasversale perché interconnesso con altri beni e diritti fondamentali, nonché una materia nel senso meramente formale della parola riferita al riparto di attribuzioni legislative tra Stato e Regioni.

Inoltre, la stessa chiarì che allo Stato spettasse la facoltà di legiferare in merito all'approvazione degli *standard* minimi di protezione delle risorse naturali e alle politiche ecologiche; mentre alle Regioni competesse, ragionevolmente, solamente la c.d. "deroga *in melius*", ossia la facoltà di normare in via residuale per migliorare gli *standard* di protezione, in base ai principi europei di sussidiarietà e integrazione (entrambi di derivazione europea)¹⁹.

Per completezza, vi è da dire che in base al principio di sussidiarietà²⁰ -

in una logica di effettiva corresponsabilità e che tale concorso di competenze fosse guidato dal principio della leale collaborazione Il terzo pilastro, infine, era rappresentato dalla graduale affermazione di un sistema di riparto delle competenze (e dunque dei ruoli complessivi e delle responsabilità) ambientali tra lo Stato e le diverse autonomie territoriali orientato decisamente su logiche di tipo (almeno latamente) "sussidiario", fondate cioè, in particolare, sul criterio della dimensione territoriale degli interessi e sulla individuazione del livello ottimale di allocazione delle diverse funzioni. Tanto la giurisprudenza della Corte quanto la legislazione statale più immediatamente precedente la riforma costituzionale (e specialmente il d.lgs. n. 112 del 1998, in attuazione della riforma amministrativa) rivelavano la chiara consapevolezza delle due diverse tipologie di esigenze che da sempre si fronteggiano ineliminabilmente nel governo dell'ambiente: da un lato, le "esigenze unitarie", che impongono l'intervento dei livelli superiori (Stato e Regioni, rispettivamente nei confronti del livello regionale e dei livelli locali), soprattutto a fini di uniformità e omogeneità strategica dell'azione di tutela, oltre che per la definizione di livelli minimi di intensità delle misure di protezione; dall'altro, le "esigenze di differenziazione", che impongono l'intervento dei livelli inferiori (Regioni ed enti locali, rispettivamente nei confronti del livello statale e del livello regionale), a fini di adattamento dell'azione di tutela ai diversi contesti territoriali (o ai diversi "ambienti" da salvaguardare), anche attraverso l'introduzione di misure di protezione ambientale più intense e rigorose di quelle previste al livello di governo territorialmente superiore».

¹⁹ Cfr. Corte Cost., 18-3-2005, n. 108; 7-10-2003, n. 307; 26-7-2002 n. 407.

²⁰ Sul piano del diritto europeo, l'art. 5. 3 del Trattato sull'Unione europea sancisce: «In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione». E in combinato disposto con esso, l'art. 4. 2, lett. e), del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, stabilisce che L'Unione ha una competenza concorrente con quella degli Stati membri anche nel settore "ambiente". In proposito, M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *For. Quad. Cost.*, III, 2021, 293-

come recepito nell'ordinamento italiano - «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 e adeguatezza»²¹.

Tale assunto, in più, si raccorda con l'enunciazione secondo cui «Stato, Regioni, Province, Città Metropolitane e Comuni favoriscono l'iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse

294, sostiene: «I trattati europei, infine, delineano un sistema di ripartizione delle competenze ambientali tra livello sovranazionale e Stati membri decisamente "virtuoso" e "incentivante", soprattutto perché, pur all'interno di un assetto chiaro e razionale di distribuzione dei compiti funzionale a ridurre la conflittualità, è utilizzata una spiccata dose di flessibilità all'evidente scopo di mantenere alto il tasso di "corresponsabilità" di tutti i livelli territoriali di governo sia nella elaborazione che nell'attuazione delle politiche ambientali. Il sistema, com'è noto, è fondato innanzitutto sul riconoscimento all'Unione di una competenza "concorrente" (altrimenti detta "mista") rispetto a quelle degli Stati membri nel settore dell'ambiente. Su questa concorrenza di competenze si innestano poi, da un lato, il principio di sussidiarietà (oggi formulato quale principio generale nell'art. 5 del TUE, ma non a caso comparso per la prima volta con l'Atto Unico Europeo del 1986 all'interno dell'art. 130R del Trattato CEE proprio nel settore ambientale), il quale, assieme al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, individua le condizioni e i limiti dell'intervento dell'Unione; dall'altro, la c.d. "clausola di salvaguardia" contenuta nell'art. 193 del TFUE (già art. 130T del Trattato CEE), che consente agli Stati di adottare o mantenere provvedimenti per una tutela ambientale più rigorosa di quella stabilita al livello europeo. Tanto il principio di sussidiarietà (integrato dal richiamato protocollo relativo alla sua applicazione) quanto la "clausola di salvaguardia" si applicano a ciascun atto di esercizio in concreto della competenza concorrente in materia di tutela dell'ambiente, rispettivamente, dell'Unione e degli Stati membri, rendendo possibile l'innescarsi di un circuito estremamente virtuoso in cui le politiche ambientali dell'Unione possono trarre origine da politiche degli Stati membri e, a loro volta, costituire la matrice per l'elaborazione di ulteriori misure da parte di questi ultimi, evitando così l'attribuzione all'Unione di ruoli "monopolistici" che facilmente determinerebbero la totale "deresponsabilizzazione" degli Stati o, al più, la loro riduzione a meri "attuatori-esecutori" di politiche altrui, come invece accade nel nostro ordinamento interno a proposito del ruolo affidato alle Regioni». Per altri approfondimenti, si segnalano B. Di Giacomo Russo, *Il valore della sussidiarietà. Origini e attualità*, in *Dottr. e Ist.*, Roma, 2015; C. Zilioli, *L'applicazione del principio di sussidiarietà nel diritto comunitario dell'ambiente*, in *Riv. Giur. Amb.*, III, 1995, 533-559.

²¹ Cost., art. 118, comma 1. È la c.d. "sussidiarietà in senso verticale": la distribuzione in linea verticale delle funzioni amministrative dallo Stato, quale Ente centrale, verso gli Enti pubblici locali più vicini al cittadino e alle priorità del territorio, ossia i Comuni, salvo l'intervento dell'Ente di governo più lontano, sempre in linea verticale, qualora occorra assicurare l'esercizio unitario delle medesime funzioni. Più nel dettaglio, il comma 2 del successivo art. 120 Cost. prevede che «Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in partico-

generale, sulla base del principio della sussidiarietà»²².

Differentemente, il principio di integrazione sancisce che «Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile»²³.

Con questo, evidentemente, si vuole garantire che le politiche e gli interventi promossi dall'Unione europea, o dagli Stati membri in via sussidiaria, siano valutati e attuati in considerazione delle istanze di tutela ambientale.

lare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione». In ambito dottrinale, M. Salzano, *Principio di adeguatezza e forme associative*, in portale accademico *www.elea.unisa.it*, 13-18, spiega che «Il principio di adeguatezza è un principio giovane del quale si trova traccia per la prima volta nella l. n. 59 del 1997... Nel campo del diritto amministrativo esso stabilisce che l'entità organizzativa, che è potenzialmente titolare di una potestà amministrativa, deve avere un'organizzazione adatta a garantire l'effettivo esercizio di tali potestà; l'adeguatezza va considerata sia rispetto al singolo ente, sia rispetto all'ente associato con altri enti per l'esercizio delle funzioni amministrative. Dal combinato di questo principio con il principio di sussidiarietà si ricava che se l'ente territoriale a cui è affidata una funzione amministrativa che per il principio della sussidiarietà dovrebbe essere quello più vicino al cittadino amministrato, non ha la struttura organizzativa per rendere il servizio, questa funzione deve essere attribuita all'entità amministrativa territoriale superiore. Mentre il principio di sussidiarietà è il principio del possibile sul piano "ordinamentale", il principio di adeguatezza è quello del possibile sul piano della "idoneità organizzativa"... Il principio di differenziazione, invece, impone di considerare la realtà di fatto delle istituzioni territoriali nel territorio nazionale e dunque di distinguere, nell'attribuzione delle funzioni amministrative e nella disciplina dell'organizzazione, gli enti in base alla propria capacità di governo, alle differenti situazioni economiche e demografiche, alle articolate realtà territoriali. Esso pone fine all'omogeneità del governo locale. Il principio di adeguatezza è una conseguenza della differenziazione: mentre il secondo mira a scardinare l'uniformità della disciplina giuridica per gli enti del medesimo livello, l'obiettivo del primo è la riforma della struttura del governo locale fondata sulla politica delle aggregazioni comunali e dell'associazionismo». Inoltre, F. Carinci, *Il principio di sussidiarietà verticale nel sistema delle fonti*, in *For. Quad. Cost.*, 20-11-2006, reperibile sulla rete interconnessa, osserva: «... il principio di sussidiarietà opererebbe in astratto - con riguardo agli Enti territoriali considerati in sé e per sé - quindi in modo omogeneo; mentre i principi di differenziazione e di adeguatezza interverrebbero in concreto, *ad corrigendum*, con rispetto alle effettive "diverse caratteristiche, anche associative, demografiche, territoriali e strutturali" (principio di differenziazione) e "idoneità organizzativa" (principio di adeguatezza) degli Enti medesimi... Né manca la previsione di un intervento sostitutivo da parte del Governo agli organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni "nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria, oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedano la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali". Non interessa qui approfondire la tipologia e l'ampiezza di tale intervento, specie in re-

Tuttavia, con le successive pronunce della Corte Costituzionale 7-11-2007, n. 367 e 14-11-2007, n. 378, la situazione cambiò di nuovo: l'ambiente perse la sua qualifica di valore costituzionale trasversale e ritornò a essere inteso come un bene materiale con un oggetto specifico circoscritto e, in tal guisa, una materia nel senso sostanziale del termine, benché meritevole di tutela, di competenza dello Stato.

Salva la possibilità per le Regioni di normare in via indiretta attraverso le materie di loro specifica competenza connesse con l'ambiente, per mi-

lazione alla dibattuta questione se possa riguardare solo l'attività amministrativa o anche quella legislativa; interessa, invece, sottolineare come tocchi alla legge stabilire "le procedure atte a garantire" che sia esercitato "nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione" (art. 120, comma 2, Cost.). La consacrazione costituzionale, quest'ultima, di una combinazione, fra un nuovo (sussidiarietà) ed un vecchio (leale collaborazione) principio, dotato di per sé di grande forza espansiva. Si è già accennato alla lunga e travagliata emersione di quest'ultimo principio nella giurisprudenza costituzionale degli anni '80 e '90, che alla vigilia della riforma del Titolo V, aveva già trovato la sua definitiva consacrazione: come principio costituzionale implicito, intrinseco ad un federalismo cooperativo fondato sull'art. 5 Cost. Ma l'art. 120, comma 2, se pur lo costituzionalizza, nel nome e nel modus operandi - cioè tramite idonee procedure fissate dalla legge -, certo lo fa con riguardo ad un potere eccezionale, previsto e giustificato nel contesto di un regionalismo, o federalismo che dir si voglia, non cooperativo, ma duale, cioè basato su una separazione rigida fra il centro ed una periferia, a sua volta articolata sui due poli della Regione e degli Enti locali».

²² Cost., art. 118, comma 4. In riferimento a ciò, si parla piuttosto di "sussidiarietà orizzontale", quale facoltà per il cittadino, anche come associato, di coadiuvare le istituzioni nella realizzazione dei propri interessi. Sulla norma, A. Cogliandro, *La sussidiarietà nei trattati europei e nella costituzione italiana*, in portale giuridico www.ambienteditto.it, 22-6-2015, riferisce che «Viene infatti riconosciuta a chiare lettere in un ordinamento giuridico positivo la capacità della cittadinanza di agire non solo in vista di interessi privati e corporativi, ma anche in direzione dell'interesse generale, fino a quel momento riservato allo Stato, inteso nella sua funzione diretta e nelle forme di amministrazione indiretta rappresentata dalle Regioni e dagli enti locali... Dall'analisi effettuata da alcuni studiosi su dei casi di sussidiarietà, messi in atto negli ultimi anni da diverse amministrazioni pubbliche, si possono desumere una serie di "fattori-base": 1) Perché si avvii un processo di sussidiarietà orizzontale è necessario che vi sia un bisogno sociale da soddisfare, che costituisce la motivazione da cui scaturiscono le proposte della cittadinanza che devono essere favorite e aidate dall'amministrazione pubblica; 2) Ogni processo di sussidiarietà orizzontale è caratterizzato dalla presenza di iniziative portate avanti dai diversi attori coinvolti nel processo; 3) In ogni processo di sussidiarietà orizzontale la pubblica amministrazione, grazie alle competenze che possiede e alle risorse, anche economiche, di cui dispone, può efficacemente svolgere un ruolo di intermediazione tra gli interessi dei diversi soggetti coinvolti, di facilitazione delle loro dinamiche comunicative e relazionali; 4) Un elemento determinante per il successo di un processo di sussidiarietà orizzontale e, più in generale, per la diffusione della cultura della sussidiarietà, è l'interesse dell'ente di governo a valutarne l'impatto sul territorio e a prevederne le ricadute potenziali; 5) Qualsiasi processo di sussidiarietà orizzontale, infine, produce degli effetti: si pone quindi il problema di utilizzare criteri e strumenti adatti a valutare i benefici prodotti e gli even-

gliorare gli *standard* di protezione ambientale stabiliti dallo Stato.

E su detto aspetto, parte della dottrina si esprime in modo negativo, sostenendo che le due sentenze in questione lasciassero spazio a dubbi ed equivoci.

Nel dettaglio, eccipi che l'ambiente dovesse ritenersi, alternativamente, o una materia nel solo senso atecnico, formale, potendosi in tal modo mantenere la valorizzazione dei beni ambientali e, quindi, la legittimazione delle Regioni a legiferare in via diretta sull'ambiente per migliorare gli stan-

tuali effetti negativi, al fine di attivare delle misure volte a limitare questi ultimi. In conclusione, come si vede, i processi di sussidiarietà orizzontale hanno caratteristiche affini ai processi di governante "forte", a partire dalla molteplicità ed eterogeneità dei fattori da tenere in considerazione per riuscire a gestirne e valutarne al meglio le concrete applicazioni. Incentivare, la sussidiarietà orizzontale, però, oltre ad essere un preciso dovere stabilito, anche dalla Costituzione, rappresenta una grandissima opportunità sia per le pubbliche amministrazioni, sia, in generale, per l'intera società. Grazie ad essa si può andare più efficacemente incontro ai bisogni dei cittadini, ridurre gli sprechi e realizzare servizi e interventi più utili. Una virtuosa applicazione della sussidiarietà orizzontale, inoltre, produce incentivazione e circolazione di saperi e competenze e porta con sé l'educazione e la formazione dei cittadini e dei funzionari pubblici. Attraverso la sussidiarietà orizzontale i cittadini, chiamati ad agire non solo in vista dei loro interessi particolari, ma anche e soprattutto in vista dell'interesse generale, vedono incrementata la loro libertà di iniziativa e il loro senso di responsabilità, e le istituzioni pubbliche imparano ad interagire sempre meglio con la società civile. L'attivazione e l'implementazione di processi di sussidiarietà orizzontale si pongono quindi come elementi cardine dello sviluppo del governo con il territorio».

²³ Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, art. 11. Nel merito, secondo F. Rolando, *L'attuazione del principio di integrazione ambientale nel diritto dell'Unione europea*, in *DPCE online*, II, 2023, 563, reperibile sulla rete interconnessa, «Integrare le esigenze ambientali significa contemperare le istanze connesse alla tutela dell'ambiente con la realizzazione degli altri obiettivi dell'Unione. A nostro parere, il principio in esame non impone di anteporre sistematicamente le necessità connesse alla protezione dell'ambiente, ma determina l'obbligo di effettuare un bilanciamento tra i vari interessi. Ne deriva che tra le varie possibili soluzioni dovrà essere privilegiata quella che consideri anche le istanze ambientali e, tra quelle che realizzano nel contempo l'obiettivo della politica principale e la tutela dell'ambiente, dovrà essere preferita quella più ecocompatibile possibile. Nell'ipotesi in cui prevalgano altre esigenze e quindi non venga adottata l'azione migliore dal punto di vista ambientale, e dunque in caso di azioni anche potenzialmente nocive, tale scelta dovrà essere giustificata dall'importanza della realizzazione dell'obiettivo primario e soprattutto dall'impossibilità di attuarlo in maniera ponderata». Inoltre, si tenga conto quanto addotto dal medesimo M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit., 312-313, durante la fase di approvazione della legge costituzionale 11-2-2022, n. 1, di cui si discuterà nel successivo paragrafo della presente trattazione: «In primo luogo, sembra ormai pressoché impossibile fare a meno di recepire e affermare formalmente il "principio di integrazione" delle esigenze di tutela dell'ambiente in tutte le politiche e azioni pubbliche, in modo tale da sancire definitivamente sul piano istituzionale gli effetti della ontologica "trasversalità" degli interessi ambientali e, addirittura, la "infettibilità" di una sistematica contaminazione green (il c.d. "greening") di tutte le politiche e azioni pubbliche. Per conseguire un simile risul-

dard nazionali; o una materia in senso stretto, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, con la facoltà per le Regioni di poter normare in proposito solamente con la delega²⁴ ex art. 117 della Costituzione²⁵.

Da ultimo, sempre in riferimento alla giurisprudenza costituzionale, è stato così concluso:

«Le Regioni, nell'esercizio delle loro competenze, non potranno allora violare i livelli di tutela dell'ambiente posti dallo Stato sebbene, come detto già in precedenza, possano pervenire a livelli di tutela più elevati (sentt. nn.

tato, tuttavia, non è sufficiente la mera "proclamazione" del suddetto principio: occorre essere ben consapevoli, infatti, che la sua concreta implementazione nell'ordinamento impone di procedere a riforme radicali degli apparati organizzativi (si pensi, solo per richiamare uno degli esempi più significativi, alla recente trasformazione, con il d.l. n. 22/2021, del vecchio "Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare" in "Ministero della transizione ecologica"), nonché dei processi decisionali che costituiscono la "precondizione" indispensabile affinché la conformazione delle politiche e azioni pubbliche alle esigenze di tutela ambientale possa davvero assumere i tratti della effettività e della continuità/stabilità». Infine, si consigliano le opere di A. Miglio, *Integrazione differenziata e principi strutturali dell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Dir. Int. dell'Econ.*, Torino, 2020; *L'integrazione europea sessant'anni dopo i trattati di Roma*, in *Testi e documenti di diritto europeo*, Milano, 2018; M. Condinanzi, *L'Unione europea tra integrazione e differenziazione*, in *Feder.*, V, 2015.

²⁴ Da tenere presente che la delega si riferisce solo alla potestà regolamentare, come espressamente prescritto dal comma 6 dell'art. 117 Cost.: «La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite».

²⁵ Cfr. M. Cecchetti, *La materia 'tutela dell'ambiente e dell'ecosistema' nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 19-32. Inoltre, A. Scimia, *La "materia" ambientale tra Stato e Regioni dopo la riforma del Titolo V*, cit., par. 3, constata giustamente che «occorre peraltro osservare che, se si considera l'ambiente in termini generali e onnicomprensivi, potenzialmente la materia di cui all'art. 117, comma 2, lett. s) può avere ambiti di applicazione assai pervasivi, comunque difficilmente delimitabili a priori, non in linea con la ratio che ha ispirato la riforma del Titolo V». Così pure C. Della Giustina, *Il diritto all'ambiente nella Costituzione italiana*, in *Amb. Dir.*, I, 2020, 10-11: «Il nuovo approdo giurisprudenziale, conforme al dettato costituzionale, non è esente da dubbi relativi all'effettiva tenuta circa la ripartizione delle competenze. È evidente come sia assai complicato distinguere tra conservazione e fruizione dell'ambiente o tra intreccio e concorso di materie in quanto non è possibile circoscrivere in modo oggettivo competenze normative alla materia ambiente. In concreto può capitare che sia lo Stato che le Regioni oltrepassino, anche in maniera involontaria, i limiti indicati dalla legislazione statale e regionale circa l'effettivo esercizio delle proprie funzioni. Oltre a questo si potrebbero rinvenire casi di inerzia legislativa a carico dello Stato centrale circa la tutela di beni costituzionalmente meritevoli e bisognosi di tutela. Qualora non fosse consentito alle Regioni di intervenire *iure proprio* almeno in occasione dello stato di necessità verrebbero compromesse seriamente le sorti delle popolazioni e dei territori interessati» (ricollegandosi qui ad A. Ruggeri, *A proposito di (impossibili?) discipline legislative regionali adottate in sostituzione delle discipline legislative mancanti [nota a*

104 del 2008, 12, 30 e 61 del 2009, 300 e 303 del 2013) incidendo così, seppur indirettamente, sulla tutela ambientale»²⁶.

Paradossalmente, il problema della mancanza definitiva resta attualissimo, nonostante siano stati approvati anche il d.lgs. 3-4-2006, n. 152²⁷, meglio noto come testo unico o codice ambientale e, più recentemente, la legge costituzionale 11-2-2022, n. 1²⁸, recante “Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell’ambiente”.

Corte cost. n. 373/2010, in *Feder.*, I, 2011). *Contra*, P. Maddalena, *L'interpretazione dell'art. 117 e dell'art. 118 della costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela e di fruizione dell'ambiente*, in *Feder.*, 10-3-2010, 7, reperibile sulla rete interconnessa, secondo cui «L'importanza di queste due prime sentenze, interamente ribadite dalla sentenza n. 104 del 2008, la quale ha posto soprattutto in evidenza la 'prevalenza' della conservazione sulla fruizione dell'ambiente, è decisiva. Innanzitutto, riconoscendosi la competenza piena ed esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, come chiaramente prescrive l'art. 117, comma secondo, lett. s), della Costituzione, viene smentito il nucleo essenziale della precedente giurisprudenza secondo la quale la competenza statale era limitata alla fissazione di standard (minimi) uniformi per tutti il territorio nazionale, mentre spettava alle Regioni colmare eventuali lacune in tema di tutela dell'ambiente con proprie leggi. Inoltre il problema di dare una spiegazione razionale a quel 'collegamento funzionale' tra competenze statali e regionali, che, ad una prima lettura, sembrava emergere dalla stessa disposizione costituzionale, viene risolto, non ritenendo che la competenza statale in materia di tutela dell'ambiente fosse in parte comune alle Regioni, ma chiarendo che la disciplina posta dallo Stato in base alla sua competenza piena ed esclusiva in materia di tutela ambientale funziona da limite per l'esercizio delle competenze regionali che hanno ad oggetto la fruizione dell'ambiente, e del territorio in particolare. A ben vedere era stato proprio il non tener conto della fondamentale distinzione tra tutela o conservazione dell'ambiente, ed il suo uso o fruizione, che aveva spinto la precedente giurisprudenza a ritenere, in conformità alla tendenza di carattere generale di rendere graduale il passaggio dal precedente all'attuale sistema di riparto di competenze tra Stato e Regioni, che fosse possibile parlare di una forma di compartecipazione dello Stato e delle Regioni nella materia della tutela dell'ambiente. Risulta invece evidente che questa linea ispiratrice non porta a chiarezza e che viceversa, dando a ciascuno il suo (allo Stato la tutela ed alle Regioni la fruizione dell'ambiente), il sistema acquisisce semplicità e funzionalità»; P. Dell'Anno, *La tutela dell'ambiente come "materia" e come valore costituzionale di Solidarietà e di Elevata Protezione*, in portale giuridico www.lexambiente.it, 15-11-2008: «Il riconoscimento della tutela dell'ambiente come 'valore costituzionale' non comporta affatto la conseguenza preclusiva che la medesima sia configurata come una 'materia', in quanto i due concetti definiscono vicende giuridiche diverse. A quest'ultimo termine, infatti, va conferito il corretto significato di un dato oggettuale compiutamente definito, in relazione al quale opera un complesso organico di norme coordinate e indirizzate verso un fine unitario, cioè la cura di un determinato bene giuridico o – come nella fattispecie – di un insieme di beni e di interessi pubblici. La tesi negatoria dell'ambiente come materia è influenzata da una logica retrospettiva, quando cioè la 'tutela dell'ambiente' era definita da un'autorevole dottrina come una funzione 'occulta e adespota', in quanto priva di specifici riferimenti normativi... Sembra veramente difficile sostenere che è tuttora valida l'anzidetta ricostruzione, considerando che dopo il 1973 è stato istituito

3. – Con particolare riferimento alla novella costituzionale, adesso l'articolo 9 Cost. sancisce:

«La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione. Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali».

Mentre l'articolo 41 Cost. così stabilisce:

«L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali».

il ministero dell'ambiente, sono state emanate centinaia di leggi aventi quale oggetto specifico la tutela dell'ambiente (emissioni in atmosfera, scarichi idrici, gestione dei rifiuti, inquinamento acustico ed elettromagnetico, valutazione d'impatto ambientale, autorizzazione integrata ambientale, ecc...), mentre a livello comunitario il Trattato vigente dedica all'Ambiente il Titolo XIX, essendo stati approvati ormai sei programmi di azione ambientale ed innumerevoli direttive e regolamenti a contenuto ambientale. La negazione dell'esistenza di una materia 'tutela dell'ambiente' appare anche in contrasto con la lettera e lo spirito della Costituzione novellata, che non solo la inserisce tra le altre 'materie' oggetto di potestà legislativa esclusiva dello Stato all'art. 117, ma la menziona anche tra gli oggetti di un potenziale regionalismo differenziato di cui all'art. 116, terzo comma. Quest'ultima disposizione stabilisce che 'ulteriori forme e condizioni di autonomia', concernenti le materie oggetto di potestà legislativa concorrente ed alcune comprese nella potestà legislativa esclusiva, possono essere attribuite a regioni diverse a da quelle a statuto speciale, 'con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'art. 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata'. . . L'introduzione di una nuova categoria dogmatica, le 'materie in senso stretto', di cui non vengono fornite neanche le essenziali coordinate tassonomiche, sembra null'altro che un espediente verbale. Per disconoscere alla tutela dell'ambiente il connotato di materia sarebbe buona regola indicare cosa si intende con tale concetto. A prescindere dalla considerazione di notoria evidenza che la natura di valore costituzionale trasversale non costituisce una prerogativa peculiare della tutela dell'ambiente, che anzi la condivide con la 'protezione della salute', 'la protezione civile', 'l'assetto del territorio', 'lo sviluppo economico', 'l'energia', cioè con molti degli oggetti riconosciuti come 'vere e proprie materie' dalla dottrina regionalista». In giurisprudenza, i primi punti dell'anzidetta citazione sono stati confermati dalla sentenza della Corte Cost. del 14-11-2007, n. 378, laddove è stato osservato che sia comunque «agevole ricavare una configurazione dell'ambiente come 'valore' costituzionalmente protetto che, in quanto tale, delinea una sorta di materia trasversale».

²⁶ A. Scimia, *La "materia" ambientale tra Stato e Regioni dopo la riforma del Titolo V*, cit., par. 4.

²⁷ In g.u. del 14-4-2006, n. 88, ed entrato in vigore il 29-4-2006.

²⁸ In g.u. del 22-2-2022, n. 44, e in vigore dal 9-3-2022.

La riforma in parola, quindi, ha inserito accanto alla menzionata tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione, di cui al comma 2 dell'art. 9 della Costituzione, pure la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, oltremodo nell'interesse delle future generazioni; ha riservato, sempre con il nuovo comma 3, alla legge statale la regolamentazione circa "i modi e le forme di tutela degli animali"; ha chiarito, in conclusione, ai commi 2 e 3 dell'art. 41 della stessa, che l'iniziativa economica privata non può svolgersi in modo da procurare una lesione alla salute nonché all'ambiente e deve, come quella pubblica, essere indirizzata e coordinata a fini oltre che sociali anche ambientali.

Al riguardo, si possono certamente segnalare degli aspetti sia positivi sia negativi.

Quanto agli aspetti positivi:

i) i cittadini possono inequivocabilmente comprendere che l'ambiente propriamente detto è un bene giuridico meritevole di salvaguardia da parte dell'ordinamento giuridico e che la loro iniziativa economica non può svolgersi in modo da arrecare un danno allo stesso.

Non più, conseguentemente, solamente un diritto soggettivo all'ambiente salubre e un interesse diffuso alla tutela delle risorse naturali, ma due chiari doveri costituzionali: uno positivo, di protezione attiva/diretta da parte dello Stato, e uno negativo, di non danneggiare le anzidette risorse in capo ai cittadini proprietari o gestori di attività economiche.

Per questo motivo, la tutela ambientale risulta prioritaria rispetto alle attività produttive e questo è avvalorato anche dal fatto che essa è ricompresa fra i primi dodici articoli della Carta e, perciò, tra i c.d. "principi fondamentali";

ii) la protezione delle risorse naturali va attuata anche, non più solo, in considerazione delle future generazioni²⁹.

²⁹ A tale proposito, L. Butti, *Costituzione, ambiente e future generazioni*, in *Riv. Giur. Amb. – RGA Online*, n. 47, 11-2023, osserva che «dal punto di vista delle scelte pratiche – quelle che competono al legislatore e all'amministrazione... occorre basare le scelte sulle più recenti e generalizzate – quindi molto probabilmente vere – acquisizioni della scienza. Come, quindi, è estremamente probabile che il sole sorga anche domattina, è estremamente probabile che le più recenti acquisizioni della scienza in tema di vaccini, OGM, ambiente, ecc., siano vere. Qui vengono in gioco le future generazioni. La scienza ci dice che la terra si sta riscaldando in modo anomalo e che (con estrema probabilità) il ruolo delle emissioni antropiche ne è la causa prevalente. Ci dice inoltre che – senza le scelte importanti (e costose) che sono necessarie

Ciò impone alle istituzioni lungimiranza nel delineare e attuare le politiche finalizzate a tutelare l'ambiente, di cui l'uomo è parte integrante e non più dominante. Pertanto, il definitivo riconoscimento dell'ambiente come "bene comune"³⁰;

iii) il preciso dovere di salvaguardia ambientale favorisce l'introduzione dell'obbligo di intervento statale per la riparazione del danno ecologico nelle ipotesi in cui l'operatore responsabile non sia individuabile, solvibile o tenuto ad agire in base alle disposizioni di cui alla parte sesta, d.lgs. n. 152/2006.

oggi - le conseguenze negative più gravi di questo non riguarderanno la nostra generazione, ma le generazioni future e saranno molto serie e potenzialmente drammatiche. La Costituzione doveva perciò farsi carico di questo fardello che rischiamo di trasferire a chi ancora non è nato. Era probabilmente difficile, per ragioni di teoria giuridica, parlare di diritti (soggettivi) delle future generazioni. Di qui il riferimento all'interesse (delle future generazioni) come criterio guida del legislatore e dell'amministrazione. Non è in realtà una novità assoluta, almeno a livello interpretativo. La Corte costituzionale, infatti, aveva già introdotto l'interesse delle future generazioni come un criterio da considerare per le leggi in materia di bilancio (sentenza 18/2019, che parla di equità intergenerazionale), come anche in una sentenza in materia di risorsa idrica (sentenza 93/2017, nella quale in realtà si parla, ma forse è sfuggito, di "diritti" delle generazioni future). L'inserimento espresso in Costituzione dell'interesse delle future generazioni come criterio di politica ambientale rafforza tuttavia certamente la posizione dell'ambiente in Costituzione, tanto sul piano dell'interpretazione della legislazione vigente, quanto in sede di contenzioso climatico». Anche, A. Molfetta, *L'interesse delle future generazioni oltre la riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Riv. AIC*, II, 2023, 242-243: «In sintesi, è possibile ritenere come una lettura integrata e sistematica delle singole disposizioni si riveli non già un esercizio interpretativo, fine a sé stesso e privo di rilevanza pratica. Al contrario, un'operazione di tal fatta consentirebbe di cogliere con chiarezza come la locuzione «anche nell'interesse delle future generazioni» abbia la forza per assurgere a parametro di costituzionalità con portata "trasversale", incline ad aprirsi a materie ed ambiti che non sono immediatamente – e pervicacemente – avviluppati alla tutela ambientale. Sposando questa tesi, quindi, non sembra impraticabile la strada che attribuisce, come peraltro è stato fatto da autorevole dottrina, alla quanto mai innovativa espressione un ruolo di "super principio costituzionale", che possa trascendere i singoli rami dell'ordinamento per stagliarsi nell'empireo della valutazione giuridica. Non sono mancate, al riguardo, opinioni dissenzienti, che invece hanno evidenziato come l'inserimento di tale enunciato all'interno del solo articolo 9 della Costituzione – affermazione di per sé discutibile poiché, come si è detto anzitempo, alcuni riferimenti indiretti possono essere colti già negli artt. 81, ultimo comma, e 97, primo comma, Cost. all'indomani della riforma del 2012 – sembri suggerire una limitazione dell'efficacia proattiva dello stesso al profilo strettamente ambientale. Al netto di queste considerazioni, una risposta più soddisfacente circa la portata, più o meno eclettica, di tale canone non potrà che provenire dalla giurisprudenza, nella specie costituzionale, che certamente non mancherà di fornire maggiori delucidazioni in merito». Ancora, L. Bartolucci, *Le generazioni future (con la tutela dell'ambiente) entrano "espressamente" in Costituzione*, in *For. Quad. Cost.*, II, 2022, 24-25, secondo il quale «Per tali ragioni, a ben vedere, nel momento in cui si prevede che la Repubblica tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni, in qualche modo si inseriscono nell'art. 9 Cost. sia una responsabilità intragenerazionale, sia una intergenerazionale. Forse,

Attualmente, di fatto, è prevista solo la “facoltà” per il Ministro dell’ambiente di intervenire direttamente per la minaccia o la riparazione del danno ecologico, in base alle disposizioni di cui agli artt. 304, comma 4, e 305, comma 3, del predetto decreto legislativo.

Eppure, giova rammentare che la direttiva-quadro europea di riferimento 2004/35/CE in materia di prevenzione e riparazione dei danni ambientali³¹, al considerando n. 29 e agli artt. 3. 2 e 16. 1 sancisce a tutt’oggi la possibilità per gli Stati membri dell’odierna Ue di poter approvare regole

l’inserimento del concetto di sviluppo sostenibile avrebbe avuto una portata più ampia, ma avrebbe potuto allo stesso tempo esporre la norma a un precoce invecchiamento. L’inserimento dell’inciso sull’interesse delle future generazioni, tuttavia, rappresenta una novità estremamente significativa». D’altro canto, lo stesso autore in nota n. 12 richiama altresì il parere negativo di F. Rescigno, *Quale riforma per l’articolo 9*, in *Feder. - paper*, 23-6-2021, 4: «Ma l’aspetto decisamente meno convincente è il richiamo ‘anche nell’interesse delle future generazioni’, è un inciso alquanto fumoso, anche rispetto a chi? Alle generazioni attuali o all’ambiente stesso? Quali future generazioni? È un’ambiguità che suscita confusione rispetto agli stessi interessi umani e dimostra al contempo un’impostazione marcatamente antropocentrica». Ed è proprio su quest’ultima opinione che interviene in contestazione pure M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit., 309-310: «... il legislatore di revisione, lungi dal compiere una scelta drastica a favore di una “impostazione marcatamente antropocentrica”, ha fatto semplicemente (e opportunamente) in modo di mantenere il più possibile aperta – come si conviene ai principi costituzionali – la possibilità di coesistenza di politiche parimenti fondate sia su approcci ispirati a concezioni antropocentriche, sia su approcci ispirati (o contaminati) da concezioni ecocentriche. Quanto poi alla presunta “ambiguità” circa l’individuazione esatta di quali debbano essere le generazioni future da considerare, si tratta verosimilmente di un falso problema, se solo si osserva che la norma non si presenta certo con la struttura di una “regola” che imponga di identificare con certezza i “soggetti futuri” il cui interesse debba assumere giuridico rilievo, atteggiandosi piuttosto come un “principio”, tipicamente costituzionale, che impone ai legislatori (e, più in generale, a tutti gli attori pubblici) il ben più complesso obiettivo di “guardare lontano”, ossia di costruire politiche ambientali che sappiano assicurare una coesistenza (e, forse, oggi addirittura la “sopravvivenza”) di lungo periodo – certamente non limitata alle generazioni presenti – del genere umano all’interno degli ecosistemi e del complesso della biosfera. Se letta in questi termini, la norma è in grado di rivelare, oltre che la sua correttezza intrinseca, anche la sua enorme carica innovativa quale parametro di legittimità costituzionale delle politiche ambientali. Sotto il primo profilo, infatti, la tutela dell’ambiente e degli equilibri ecosistemici evoca di per sé una indefettibile dimensione intergenerazionale, che impone innegabilmente, se non altro per ragioni di efficacia e di effettività, di proiettare le politiche ambientali nel medio-lungo periodo, ossia non soltanto oltre il termine dei mandati degli organi elettivi ma anche oltre la dimensione delle generazioni presenti (o delle generazioni politicamente attive); da questo punto di vista, sarebbe piuttosto agevole osservare che nessuna politica ambientale, allo stato attuale delle conoscenze tecnico-scientifiche, potrebbe essere efficacemente concepita in una dimensione temporale limitata alla considerazione delle popolazioni attualmente presenti sul pianeta».

³⁰ In questo senso, G. Marcatajo, *La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione e la valorizzazione dell’ambiente*, in *Amb. Dir.*, II, 2022, 10.

più severe e stringenti, incluso l'obbligo di intervento statale ³².

In merito agli aspetti negativi:

i) a livello concettuale, espressioni come “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema ³³, della biodiversità ³⁴ e degli animali ³⁵” risultano ridondanti rispetto alla richiamata concezione unitaria e sistemica di ambiente ³⁶ di matrice giurisprudenziale, elaborata anche sul piano del diritto europeo e internazionale, quale “sistema di interrelazioni tra tutte le risorse

³¹ Pubblicata in g.u.c.e. (serie L. 143/56) il 30-4-2004, la direttiva in seguito è stata emendata dalla direttiva 2006/21/CE inerente alla gestione dei rifiuti delle industrie estrattive, nonché dalla direttiva 2009/31/CE sullo stoccaggio geologico di biossido di carbonio.

³² Cfr. A. Aruta Improta Maltese, *La problematica formula definitoria del danno all'ecosistema*, in *Riv. Giur. Amb.*, III, 2023, 753 e 790; *La tutela risarcitoria contro i danni ambientali.*, op. cit., 63.

³³ Su questo concetto in particolare, si rivela utile l'elaborato di A. Postiglione, *Verso un Patto mondiale per l'ambiente*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2017, par. 2. 1, reperibile sulla rete interconnessa, dal quale si può desumere una chiave di lettura unitaria e sistemica del bene giuridico ambiente già equiparato all'ecosistema: «Se la nozione giuridica di ambiente è assunta con riferimento alla necessità di preservare gli equilibri fondamentali dell'ecosistema vivente terrestre (il valore unitario della vita di geosfera, atmosfera, idrosfera e biosfera), sembra logico trarne le conseguenze: la protezione dell'ambiente nell'ordinamento internazionale deve formare oggetto di assoluta priorità». Lo stesso autore, infatti, in nota n. 2, menziona l'art. 1, punto 3, della Convenzione quadro delle Nazioni unite sui cambiamenti climatici di Rio de Janeiro del 1992, enucleante il concetto di “sistema climatico” e l'art. 2, della contestuale Convenzione sulla diversità biologica del 1992 (sulla quale si pone l'attenzione più avanti), che in modo ancora più ampio e integrato definisce unicamente l'“ecosistema”.

³⁴ Come rappresentato da A. M. Chiariello, *Tutela della biodiversità: una prospettiva di diritto amministrativo transnazionale*, in *Riv. Giur. Amb.*, III, 2023, 875-896, «La biodiversità, o diversità biologica, è un concetto relativamente recente (...) e poco conosciuto, complesso e non sempre univoco. In via generale, essa può essere definita come la molteplicità e la coesistenza delle risorse naturali e dell'insieme degli organismi diversi, oppure come la diversità e la variabilità degli organismi viventi in tutte le loro forme e interazioni, o ancora come la diversità di geni, specie ed ecosistemi... La diversità biologica rappresenta in effetti la struttura portante della vita ed è all'uomo essenziale per il ruolo fondamentale che essa riveste nella protezione dell'ambiente, nella tutela della salute umana e nella lotta ai cambiamenti climatici... Sul piano giuridico la comunità internazionale, l'Unione europea e i singoli Stati sono a poco a poco intervenuti in materia, sorgendo così, a ogni livello, discipline normative volte a tutelare, direttamente o indirettamente, la biodiversità e a prevenire e correggere il suo preoccupante progressivo depauperamento... considerato che il problema della salvaguardia della biodiversità quale fonte di vita è di dimensioni globali, esso deve essere affrontato in primo luogo con regole unitarie dettate dalla comunità internazionale». Tutela, questa in considerazione, per lo più di natura amministrativa, che nella pratica si traduce in una serie di obblighi in capo agli Stati di informazione, notifica, cooperazione, conservazione e risanamento dei siti degradati, prevenzione e contenimento da possibili danni o minacce (sebbene “nella misura del possibile e come opportuno” come indicato dall'art. 14, comma 1, lett. d, della basilare Convenzione sulla

biotiche e abiotiche”³⁷.

Di fatto, la direttiva 1985/337/CEE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, all'art. 3 stabilisce chiaramente che:

«La valutazione dell'impatto ambientale individua, descrive e valuta, in modo appropriato, per ciascun caso particolare e conformemente agli articoli da 4 a 11, gli effetti diretti e indiretti di un progetto sui seguenti fattori:

diversità biologica), nonché attuazione di atti, programmi e strategie comuni a livello sia nazionale sia transnazionale. E che, come per il paesaggio, sul piano del diritto non coincide con quella dell'ambiente già richiamata, benché il concetto di diversità biologica lasci legittimamente sospettare una confusione teorica con quello di “specie e habitat naturali protetti” ex art. 300, comma 2, d.lgs. n. 152/2006, poi oggetto di approfondimento: norma dalla quale muovono le tutele riparatoria, ex parte sesta di detta legislazione, e repressiva/sanzionatoria, di cui prima di tutto ai menzionati delitti contro l'ambiente contenuti nel codice penale. Infatti, S. Ferrari, *Appunti sui delitti contro l'ambiente: l'inquinamento ambientale*, in portale giuridico *www.altalex.com*, 12-3-2021, rammenta che «Dal canto suo, la giurisprudenza ha avuto modo di spiegare che il depauperamento della fauna in una determinata zona, con una drastica eliminazione degli esemplari ivi esistenti, implica una compromissione/deterioramento dell'ecosistema, da intendersi, in assenza di specifica definizione, quale equilibrata interazione fra organismi, viventi e non viventi, entro un determinato ambito (Cass. pen., Sez. III, n. 18934/2017), ovvero, secondo la definizione di Cass. pen., Sez. III, n. 3147/1993, quale ambiente biologico naturale, comprensivo di tutta la vita vegetale e animale, ed anche degli equilibri tipici di un habitat vivente».

³⁵ Circa l'inserimento della tutela degli animali, vale la pena anticipare il positivo commento di D. Cerini, *Tutela del benessere degli animali e attività turistiche*, in *Riv. Giur. Amb.*, III, 2023, 807-873: «È ben noto, infatti, che le norme della Costituzione ed in particolare i principi fondamentali traducono in regola giuridica primaria i valori più profondi e le esigenze che società esprime, rispecchiando il sentire comune; la sede sistematica, con l'inserimento nella Parte I, ne conferma tale rilevanza. Si può dunque affermare che si è scritto *un punto di non ritorno nella costituzionalizzazione del diritto degli animali*, richiedendo un bilanciamento ogni qualvolta ci si accinga ad introdurre una nuova norma per verificare se e come la tutela degli animali possa essere compromessa». Dunque, secondo l'autrice il nuovo comma 3 dell'art. 9 Cost. esprime una tutela primaria innovativa, che si aggiunge a quella prevalentemente repressiva/sanzionatoria oggi contenuta nel titolo IX-bis, libro II, del codice penale, rubricato “Dei delitti contro il sentimento per gli animali”; esseri senzienti, questi ultimi, ma ancora identificati dall'ordinamento giuridico italiano come “beni”, non riconducibili nel novero dei soggetti di diritto (Cfr. Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, art. 13; Corte Cass., pen. sez. V, 1-7-2019, n. 40438). Salvo tutte le ulteriori previsioni a completamento della tutela in parola, incluso quelle sulla diversità biologica accennate e sul danno alle specie naturali protette sempre ex art. 300, d.lgs. n. 152/2006. A ogni modo, G. Santini, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *For. Quad. Cost.*, II, 2021, 468-471, aggiunge che «si deve rilevare la collocazione decisamente incongrua di una riserva di legge statale nell'ambito dei principi fondamentali, laddove avrebbe potuto trovare una sede più adeguata nell'ambito dell'art. 117 Cost. Tale riserva, infatti, non ha soltanto un valore di garanzia, ma segna anche un limite alla competenza legislativa

- l'uomo, la fauna e la flora;
- il suolo, l'acqua, l'aria, il clima e il paesaggio;
- l'interazione tra i fattori di cui al primo e secondo trattino;
- i beni materiali ed il patrimonio culturale».

E in più, la Convenzione sulla diversità biologica firmata a Rio de Janeiro il 5-6-1992³⁸, all'art. 2 si riferisce persino a un unico "ecosistema", inteso come un «complesso dinamico formato da comunità di piante, di animali e di microorganismi e dal loro ambiente non vivente, le quali gra-

regionale, escludendo che possano intervenire provvedimenti normativi degli enti territoriali (a statuto ordinario). La posizione nella topografia costituzionale, in effetti, ha di per sé un rilevante significato interpretativo: è alla luce dell'art. 9 che dovranno essere lette le altre disposizioni costituzionali, comprese quelle del titolo V. L'intervento di revisione, che intesta una 'riserva di modo di disciplina' esclusivamente in capo al legislatore statale, avrà dunque un effetto di compressione della competenza regionale nelle materie concorrenti e residuali, anche alla luce del fatto che la tutela degli animali può attecchirsi con un fascio vastissimo di discipline settoriali, che investono un gran numero di ambiti (dall'agricoltura alla sanità, dalle politiche sociali al governo del territorio), con una capacità di proiezione potenzialmente molto incisiva».

³⁶ Rispetto a ciò, risulta sicuramente apprezzabile la riflessione del medesimo G. Santini, *Costituzione e ambiente*, cit., 468-471: «... da un punto di vista diverso, quello del linguaggio delle scienze biologiche, la nuova formulazione dell'art. 9 Cost. può invece destare alcune perplessità, che potrebbero ripercuotersi anche in sede interpretativa. Il termine 'ambiente', infatti, sarebbe già di per sé idoneo a significare la pluralità degli ecosistemi, a loro volta caratterizzati da un certo grado di biodiversità, dato dalla coesistenza delle varie specie, dal clima e dalla presenza di risorse naturali». Nondimeno, l'autore prosegue affermando che «non si deve dimenticare, però che il lessico dei testi giuridici non coincide mai con quello dei testi scientifici: sovrapposizioni, ripetizioni, ambiguità nelle disposizioni possono essere volute e persino strumentali a esiti ermeneutici di maggior fecondità. Talora, però, in esse si leggono i sintomi di contraddizioni irrisolte e forse irrisolvibili. Un esempio molto significativo in tal senso è quello che deriva dalla distinzione semantica che il 'Green Deal europeo' compie rispetto ai termini 'ambiente' e 'biodiversità'. Il primo rappresenta un valore specificamente tutelato all'interno della nuova costituzione economica europea, nel tentativo di correggere il funzionamento del mercato e delle ordinarie regole pro-concorrenziali che lo disciplinano, così da perseguire un rilevante fine sociale che sarebbe altrimenti ignorato dagli attori economici. La tutela e preservazione della seconda, invece, si manifesta, pur nell'incerta qualificazione giuridica, come limite generale da tener fermo nel rapporto dell'uomo con il pianeta. Se, dal punto di vista scientifico, l'oggetto è in fondo lo stesso, una qualificazione normativa differenziata non è facilmente sostenibile; ma non tener conto di questa tensione terminologica rischierebbe di disallineare l'intervento di revisione costituzionale con i caratteri del futuro prossimo della disciplina europea in materia ambientale». *Contra*, A. Aruta Improta Maltese, *La problematica formula definitoria*, cit., 774 e 788, secondo cui non solo i concetti introdotti con il nuovo comma 3 dell'art. 9 Cost. sarebbero ridondanti rispetto alla concezione unitaria e sistemica del bene ambiente affermata sul piano dalla giurisprudenza italiana e del diritto sovranazionale, ancorché "sfruttabili" almeno per confermare l'esclusiva legittimazione ad agire dello Stato nei casi di contaminazione del terreno/sito rispetto a quella concorrente degli Enti locali *ex parte* quarta del codice ambientale; ma l'auspicabile riformulazione normativa dell'illecito ambientale, a livello sia naziona-

zie alla loro interazione, costituiscono un'unità funzionale»;

ii) non è stata introdotta un'esaustiva nozione normativa di ambiente, che confermi o recepisca perlomeno le molteplici elaborazioni giurisprudenziali rappresentate in precedenza³⁹. Definizione che manca a tutt'oggi finanche nel codice dell'ambiente⁴⁰, con considerevoli ripercussioni sul piano interpretativo nonché applicativo della relativa tutela⁴¹ e in particolare dell'opinabile formula dell'illecito ecologico.

Curiosamente, infatti, ai sensi del comma 1, art. 300, d.lgs. n. 152/2006,

le sia internazionale, addirittura «ben dovrebbe riferirsi a un'esaustiva e unitaria qualificazione giuridico/scientifica di 'eco-sistema' in luogo di quella di ambiente, posto che, come sostenuto, "l'etimologia della parola italiana 'ambiente', che deriva dal latino *ambiens-entis*, esprime l'idea dello stare intorno, del circondare. Da ciò, il significato del sostantivo ambiente è quello di 'complesso delle condizioni esterne all'organismo in cui si svolge la vita vegetale e animale' o in senso figurato, come 'complesso delle condizioni esterne materiali, sociali e culturali nell'ambito delle quali si sviluppa, vive ed opera un essere umano'. E che tale ricostruzione, evidentemente, appare anacronistica in quanto rievocativa di una visione antropocentrica del creato non più in linea con le contemporanee esigenze di protezione dello stesso"; T. E. Frosini, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *Feder. – paper*, 23-6-2021, 3, il quale già eccepiva, fra le altre cose, perfino la totale ambiguità delle espressioni contenute nel nuovo testo dell'art. 9 Cost. in corso di approvazione: «Nel caso dell'ambiente in Costituzione, si vuole non solo modificare una norma posta tra i principi fondamentali (l'art. 9) ma si vuole farlo con una formula poco comprensibile. Infatti, la tutela varrebbe per l'ambiente, l'ecosistema e la biodiversità e financo per il rispetto degli animali, le cui forme di regolazione dovranno essere previste dalla legge. Voglio vedere quando la Corte costituzionale sarà chiamata a pronunciarsi sull'eventuale vizio di costituzionalità di leggi che violano 'l'ecosistema' e la 'biodiversità'. Si dovrà rivolgere a un *expertise* per farsi dire il senso e il significato di queste formule. Il rischio di confusione e conflittualità costituzionale è dato, inoltre, dalla presenza in costituzione, all'art. 117, dell'ambiente e delle biodiversità (al plurale), la cui tutela per via legislativa è affidata in via esclusiva allo Stato. Quindi, due volte, all'inizio e verso la fine del testo costituzionale, l'ambiente (e la/e biodiversità): *repetita iuvant?*».

³⁷ In senso analogo, S. Grassi, *La tutela dell'ambiente nelle fonti internazionali, europee ed interne*, in *Feder.*, n. 13, 2023, 2-3: «Personalmente – in ciò confortato dalla dottrina di Beniamino Caravita, seguita da molti altri autori che più da vicino si sono occupati del tema – ritengo che l'ambiente, nella sua dimensione giuridica, sia concetto da mutuare dalle scienze ecologiche, cioè come "sistema" che definisce le interrelazioni tra le plurime risorse naturali (ivi compresa al suo interno, la relazione con l'uomo: la disciplina giuridica regola, infatti, le capacità di interazione tra l'uomo e le risorse naturali nel processo dinamico che caratterizza il sistema ambientale). Si tratta di una nozione complessa (il sistema ambientale è complesso proprio perché definisce le interrelazioni, in continuo adattamento, tra le sue componenti) trasversale (perché gli interessi ambientali assumono rilievo in quasi tutti gli altri settori degli interessi giuridicamente rilevanti), multireferenziale (perché il sistema ambientale fa riferimento a tutte le realtà della nostra convivenza e a tutti i livelli di governo che la rappresentano e gestiscono)». Il medesimo, quindi, in nota n. 1 riassume i pertinenti ragionamenti di diversi autori, a partire proprio da quello di «Beniamino Caravita, alla cui memoria è dedicata la presente relazione, è stato il primo ad impostare in modo sistematico, e dal

«È danno ambientale qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima».

Ma subito dopo, il dettagliato comma 2 invoca letteralmente la direttiva europea di riferimento 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale, a cui si è data attuazione con il medesimo testo normativo nostrano, che piuttosto riconduce le ipotesi di danno alle sole seguenti “risorse naturali”: spe-

punto di vista del diritto costituzionale i temi del diritto dell'ambiente (a partire dal primo manuale da lui pubblicato, *Diritto pubblico dell'ambiente*, Bologna, 1990). Sin dall'inizio Caravita sosteneva che l'“ambiente” va inteso come “equilibrio ecologico, di volta in volta, della biosfera o dei singoli ecosistemi di riferimento” e “per ‘tutela dell'ambiente’ va intesa la tutela dell'equilibrio ecologico della biosfera e degli ecosistemi considerati” (v. in *Diritto pubblico dell'ambiente cit.*, 53; la stessa definizione, con più ampia motivazione, è nell'ultima edizione del manuale B. Caravita, L. Cassetti, A. Morrone, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2016, 29 e ss., in part. p. 31). Più ampia la definizione di M. Cafagno, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, 2007, che individua l'ambiente come sistema dotato di risorse naturali dalla cui complessa interazione emerge un flusso spontaneo di servizi naturali di tipo biofisico, cognitivo, ricreativo, la cui fruizione condivisa implica la tutela del valore d'uso e del valore desistenza del sistema (pagg. 183 e ss, 201 e ss). G. Rossi, *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2021, distingue tra “ambiente in senso lato” (tutto l'habitat umano e l'equilibrio ecologico del pianeta e delle sue singole parti) e l'“ambiente in senso stretto” (riferito all'insieme dei profili attinenti all'habitat umano e all'equilibrio ecologico, oggetto di specifiche competenze amministrative e situazioni giuridiche soggettive definiti nell'ambito dei diversi ordinamenti giuridici) (25 e ss.). Per una impostazione della visione sistemica dell'ambiente, v. M. Cafagno, D. D'Orsogna, F. Fracchia, *Nozione giuridica di ambiente e visione sistemica*, in L. Urbani Ulivi (a cura di), *Strutture di mondo, il pensiero sistemico come specchio di una realtà complessa*, [in *Dir. Proc. Amm.*] Vol. III, [2018] 229 e ss.»,

³⁸ Cui l'Italia ha dato esecuzione mediante la l. 14-2-1994, n. 124, in g.u. del 23-2-1994, n. 44.

³⁹ Su detto aspetto, M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit., 296, rileva che «A dispetto dell'assenza di riferimenti espliciti all'ambiente nel testo originario della Costituzione del 1947 e della successiva comparsa della “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema” solo come materia di potestà legislativa esclusiva dello Stato con la riforma costituzionale del 2001 all'interno dell'art. 117 Cost., costituisce acquisizione più che nota la circostanza che, almeno a partire dalla metà degli anni Ottanta del secolo scorso, si sia formato e consolidato un vero e proprio diritto costituzionale dell'ambiente di matrice giurisprudenziale soprattutto ad opera delle diverse centinaia di pronunce della nostra Corte costituzionale intervenute fino a oggi in materia. Si tratta, evidentemente, di un diritto costituzionale che sconta tutte le debolezze e le incertezze del diritto di formazione pretoria, ossia di un diritto inevitabilmente connotato da quei caratteri di frammentarietà, precarietà e incompletezza che discendono dalla sua origine casistica e che, proprio per questo, rendono di per sé ragione – come si dirà subito di seguito – della sicura utilità intrinseca di un intervento di normazione positiva che valga anche solo a tradurre e consolidare in proposizioni normative gli approdi giurisprudenziali che possano essere ritenuti ormai condivisi e irrettrabili, acquisendoli così definitivamente al patrimonio della Carta costituzionale e della comunità repubblicana di

cie e habitat naturali protetti, acqua e terreno ⁴².

Dunque, l'anzidetta nozione di danno all'"ambiente" non solo è contraddittoria, ma si riferisce solamente a quattro delle "componenti" o "matrici" naturali in quanto tali di cui esso è composto: la biodiversità, l'aria ⁴³, il paesaggio, i beni culturali ⁴⁴ e gli esseri umani ⁴⁵ ne restano esclusi. Anche se, vi è da dire che con un'altra previsione esplicativa la collettività umana - almeno - viene messa in interrelazione con le risorse naturali considerate ⁴⁶

riferimento». A livello giurisprudenziale europeo, A. Galanti, *La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sulla tutela dell'ambiente: approdi, prospettive e portata precettiva*, in *Riv. Giur. Amb. – RGA Online*, 1-4-2022, par. 1 e 6, offre in condivisione un valido parallelismo: «... si è assistito negli ultimi decenni ad un sempre maggiore interesse da parte della Corte europea dei diritti dell'Uomo ai profili di tutela dell'ambiente che impingono, in modo variegato, sui diritti individuali riconosciuti dalla relativa Convenzione... Non può infatti dimenticarsi che mentre la giurisprudenza costituzionale italiana riconosce e tutela l'ambiente *ex se*, come valore trasversale ma nella sua componente "oggettiva", oltre in quella "soggettiva", la Corte EDU si occupa solo delle possibili implicazioni delle aggressioni al bene ambiente nella sua interrelazione con i diritti individuali. Come è stato rimarcato, "la parola 'Ambiente' non è menzionata nelle previsioni della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo (CEDU) e ancor meno il concetto del diritto ad un ambiente salubre. Analogamente, la convenzione non stabilisce direttamente se un individuo ha un diritto ad un ambiente salubre". Pur in assenza di una espressa tutela dell'ambiente sano come diritto fondamentale dell'Uomo, la Corte ha tuttavia nel tempo interpretato in via estensiva disposizioni della Convenzione a tutt'altro fine pensate per assicurare dignità e tutela a situazioni soggettive legate alla salubrità dell'ambiente... questioni relative all'ambiente che possono pregiudicare diritti coperti dalla Convenzione, quali il diritto alla vita (articolo 2), il diritto al rispetto della vita privata e familiare nonché della casa (art. 8), il diritto a un giusto processo e di avere accesso a un tribunale (articolo 6), il diritto a ricevere e trasmettere informazioni e idee (articolo 10), il diritto a un ricorso effettivo (articolo 13) e il diritto al pacifico godimento dei propri beni (Articolo 1 del Protocollo n. 1). Negli ultimi tempi, inoltre, si è affacciato un approccio del tutto innovativo, che considera l'ambiente come un bene collettivo che va tutelato in funzione delle generazioni future (non può sfuggire l'analogia con la modifica costituzionale introdotta in Italia)... anche in ordine alla responsabilità degli Stati contraenti in ordine alla lotta contro il riscaldamento globale, aprendosi così la strada verso una giurisprudenza della Corte EDU "di seconda generazione" in ordine alla tutela dell'ambiente». Approcci, questi, più dettagliatamente esposti nei paragrafi 3-6 e fra i quali spicca la sentenza *Cordella vs Italia*, 24-1-2019 (Ricorsi nn. 54414/13 e 54264/15), relativa al caso *Ilva di Taranto*: «... "una doglianza difendibile dal punto di vista dell'articolo 8 può sorgere se un rischio ecologico raggiunge un livello di gravità che riduce notevolmente la capacità del ricorrente di godere del proprio domicilio o della propria vita privata o familiare. La valutazione di tale livello minimo in questo tipo di cause è relativa e dipende da tutti gli elementi della causa, in particolare dall'intensità e dalla durata delle nocività e dalle conseguenze fisiche o psicologiche di queste ultime sulla salute o sulla qualità di vita dell'interessato". È preciso dovere delle autorità nazionali di assicurare il giusto equilibrio "tra, da una parte, l'interesse dei ricorrenti a non subire gravi danni all'ambiente che possano compromettere il loro benessere e la loro vita privata e, dall'altra, l'interesse della società nel suo insieme". Equilibrio

e, più nello specifico, con i servizi da queste prodotti ⁴⁷.

iii) non è stato espressamente puntualizzato il dovere di protezione ambientale da parte di tutti i singoli cittadini, al di là di qualsiasi loro attività economica;

iv) non è stato previsto che l'attività economica pubblica, così come quella privata, non debba esercitarsi in modo da creare dei danni ambientali ⁴⁸.

Questo potrebbe lasciare intendere che le grandi attività economiche

che va ricercato tra gli interessi facenti capo ai singoli, minacciati dall'attività inquinante, e quelli della società nel suo insieme. Ancora una volta la Corte effettua un bilanciamento in concreto tra i vari interessi coinvolti, ravvisando una violazione dell'articolo 8» (Cosi, letteralmente, al par. 4, op. cit.). Inoltre, l'autore al par. 5 ricorda un aspetto di non poco conto: «A livello domestico, la giurisprudenza della Corte di Cassazione ha fatto (pur non facendovi sempre esplicito riferimento) uso dei principi stabiliti dalla Corte di Strasburgo, affermando, nella sua suprema composizione, la risarcibilità del danno non patrimoniale ogni qual volta il pregiudizio patito dal danneggiato sia conseguenza della lesione almeno di un interesse giuridicamente protetto, desunto dall'ordinamento positivo, ivi comprese le convenzioni internazionali come la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (ratificata in Italia con la L. n. 88/1955), purché sussista il requisito dell'ingiustizia generica secondo l'art. 2043 del codice civile». Per concludere, si veda l'ampia casistica giurisprudenziale nazionale ed europea raccolta nel volume AA.VV., R. Ferrara, F. Fonderico, A. Milone, *Casi di diritto dell'ambiente*, in *Casi e Materiali di Diritto pubblico*, diretta da R. Cavallo Perin, R. Ferrara, Torino, 2021.

⁴⁰ E come rimarcato da A. Aruta Improta, *La tutela risarcitoria contro i danni ambientali*, op. cit., 5-6, ancora prima nella stessa legge che istituì il Ministero dell'ambiente nel 1986. Tuttavia, fra gli autori vi è chi prova a enucleare, seppure con delle riserve, la definizione di ambiente dalla stessa nozione frammentata di danno ambientale: «La prima definizione indiretta, ma univoca, di ambiente è contenuta nell'art. 300, comma 2, ove è riportata la nozione comunitaria di danno ambientale in termini puntuali, e quindi il perimetro delle risorse naturali e dei relativi servizi o utilità (v. comma 1), ricompresi nel bene protetto (specie e habitat naturali, acque interne e marine, terreno), con la sostituzione del termine "mutamento negativo misurabile" con quello di "deterioramento significativo e misurabile diretto ed indiretto" (comma 1 cit.). Quanto al danno al terreno, nel comma 2, lett. d), la sua definizione "replica" il dettato dell'art. 2, comma 1, lett c) della direttiva citata e ne sottolinea quindi la valenza del rischio per la salute umana per effetto di "contaminazione" (v., invece, l'art. 302, comma 9, che estende il ripristino per danno al terreno al rischio per la "integrità ambientale"). Ma la definizione in commento reca la premessa: "ai sensi della direttiva 2004/35/CE..." ed è collocata nel Titolo I. Non c'è, comunque, alcun riferimento al danno provocato all'atmosfera (in conformità all'impostazione comunitaria: v. 4° "considerando" della richiamata direttiva) né alla formula, "in particolare", che, precedendo l'elenco delle risorse naturali, dichiarava, implicitamente, l'esistenza di una nozione del bene-ambiente più estesa – anche se non delimitata – da identificare nelle leggi pertinenti» (F. Gianpietro, *La nozione di ambiente e di illecito ambientale: la quantificazione del danno nel T.U.A.*, in portale giuridico www.giuristiambientali.it, 26-4-2006). *Contra*, B. Pozzo, *Diritto dell'ambiente*, a cura di G. Rossi, Torino, 2015, 223-225: «Il dato essenziale per poter cogliere le novità che la direttiva impone al nostro ordinamento interno è che non contiene alcuna indicazione che

controllate dallo Stato ovvero partecipate, siano esonerate in tutto o in parte dal divieto in esame, con eventuali ricadute nell'ambito giudiziario in termini di commisurazione della pena e/o determinazione del risarcimento per la responsabilità ambientale in sé valutata;

v) permane la notoria indeterminatezza dell'articolo 117 della Costituzione;

vi) è stata modificata una norma molto delicata, ossia l'articolo 9 Cost., ricompresa fra i primi dodici articoli della Carta, espressione dei principi

possa far intendere l'ambiente come un bene unitario, secondo la declinazione che era stata data dall'art. 18, legge n. 349/1986. Al contrario, essa identifica tre specifiche risorse ambientali... In riferimento alla nozione di danno ambientale il d.lgs. n. 152/2006 ha dato attuazione alla direttiva con la norma contenuta nell'art. 300, d.lgs. n. 152/2006. La norma riprende alla lettera le indicazioni che ci provengono dalla direttiva 2004/35/CE, da cui emerge una nozione di danno ambientale tripartita che prende in considerazione: il danno alle specie e agli habitat naturali protetti, il danno alle acque, il danno al terreno.

⁴¹ Su questo problema generale, S. Grassi, *La tutela dell'ambiente nelle fonti*, cit., 2-5: «La difficoltà di ricostruire un sistema delle fonti del diritto per la tutela dell'«ambiente» corrisponde alla difficoltà di definire la stessa dimensione giuridica del concetto di ambiente. Gli interessi ambientali sono emersi gradualmente come oggetto autonomo di tutela; ma la legislazione, la dottrina e la giurisprudenza manifestano tuttora incertezze nel definire se si tratti di un bene oggetto di specifica disciplina giuridica o se si tratti di un valore ed un fine trasversale a tutti i diversi settori del diritto... L'ambiente evidenzia, infatti: - la crisi della legge generale ed astratta, come fulcro del sistema normativo (perché occorrono scelte al tempo stesse strategiche e puntualmente concrete, non riconducibili agli schemi del riconoscimento dei diritti soggettivi, e solo in parte inquadrabili negli schemi funzionali dei doveri), non è idonea ad affrontare le situazioni, spesso eccezionali e non prevedibili, poste dalle problematiche ambientali, che costringono la fonte normativa ad inseguire i fenomeni con atti a carattere sostanzialmente provvedimentoale, con il necessario rinvio delle scelte ambientali alla sede amministrativa; - la crisi della decisione politica normativa di fronte alle indicazioni (talora imperative) della scienza e della tecnica: si tratta di un fattore di crisi accentuato, nel campo della tutela dell'ambiente, dalla necessità di operare in condizioni di incertezza scientifica, sulla base di dati mutabili nel tempo e di reazioni sociali non facilmente ipotizzabili né controllabili; con non soltanto uno spazio sempre più ampio ed un ruolo centrale dell'amministrazione e dei suoi organi tecnici, ma anche la polverizzazione del diritto legislativo; - la crisi della sovranità (intesa come potere indiviso di cui è titolare lo Stato Nazione, che deve invece fare i conti con l'articolazione, su vari livelli territoriali, dei problemi e delle emergenze ambientali); ed infatti è necessaria la presenza del diritto internazionale, del diritto sovranazionale europeo, del diritto nazionale (e nell'ordinamento interno, di leggi e regolamenti - o comunque norme secondarie - statali; leggi e regolamenti regionali; regolamenti degli enti locali; norme di provenienza tecnica di organismi pubblici ed anche di privati), con la difficoltà di sciogliere i nodi che derivano dalla sovrapposizione tra i diversi ordinamenti e l'intervento contestuale di una pluralità di soggetti e di fonti normative. Le fonti del diritto per l'ambiente (non parlo di proposito di diritto dell'ambiente) sono molteplici e difficilmente classificabili, proprio perché debbono supplire all'insufficienza del sistema tradizionale delle norme, costruite secondo il classico schema piramidale caratterizzato dai principi di gerarchia e competenza, ma debbono dare indicazioni di metodo che esigono piuttosto una rete di discipli-

fondamentali che la giurisprudenza costituzionale ha considerato inderogabili anche rispetto alle norme internazionali, oltre che non sovvertibili o modificabili «nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, apparten-

ne, programmi e linee guida (un sistema normativo flessibile, basato sui principi di coordinamento e di sussidiarietà), capace di adattarsi alle esigenze strutturalmente dinamiche del “sistema ambiente”». E come illustrato da G. Rossi, *Diritto dell'ambiente*, cit., 108, un pensiero sostanzialmente conforme all'anzidetta visione era stato già espresso tempo a dietro da P. Dell'Anno, *Manuale di diritto ambientale*, Padova, 2003, 35 ss; mentre altri autori, fra i quali, A. Postiglione, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1985, 32 ss. e S. Patti, *Diritto dell'ambiente e tutela della persona*, in *Giur. it.*, 1980, 859 ss, si sono storicamente rivelati più inclini a riconoscere un diritto all'ambiente maggiormente legato alla categoria dei diritti della personalità o dei diritti fondamentali. Per un quadro più completo delle diverse posizioni dottrinali e giurisprudenziali nonché aggiornato all'ultima revisione costituzionale del 2022: AA.VV., *La valorizzazione costituzionale dell'ambiente (Articoli 9 e 41 Costituzione)*, a cura di D. Di Paola, G. Trenta, Messina, 2023.

⁴² Ciò è espressamente confermato dal comma 10, art. 302, d.lgs. n. 152/2006: «Per “risorse naturali” si intendono specie e habitat naturali protetti, acqua e terreno». Sull'impostazione metodologica dell'illecito ambientale descritto e sulle conseguenti problematiche di carattere interpretativo e attuativo, A. Aruta Improta Maltese, *La problematica formula definitoria*, cit., 763-765, deduce: «Il Codice dell'ambiente, che come detto in precedenza ha dato attuazione alla Direttiva europea 2004/35/CE, ha recepito maldestramente le due concezioni di “danno alle risorse naturali” e di “danno” sancite agli articoli 2. 1 e 2. 2 della stessa, addirittura capovolgendole. Infatti, all'art. 300, comma 1, del codice, viene prima sancita testualmente una nozione onnicomprensiva di “danno ambientale”, mediante il testo della definizione di “danno” di cui alla direttiva europea... In seconda battuta, tale nozione generica di lesione ambientale non viene affatto confermata dal successivo comma 2, che al contrario rinvia espressamente a quella particolareggiata di danno alle distinte risorse naturali presente nella direttiva, tra l'altro, con il solito distinguo valido per il terreno». L'autore quindi prosegue supponendo che «Con ogni probabilità, il legislatore italiano ha cercato di sfruttare la nozione europea di danno per onorare, in prima enunciazione, la visione unitaria del sistema ambiente elaborata dalla giurisprudenza nostrana. Ma poi l'ardire del medesimo ha ceduto il passo al conformismo europeo e il risultato è stato, appunto, una contraddittoria definizione di illecito ambientale in due commi distinti». E in nota n. 59, infine, il medesimo richiama la dottrina e la giurisprudenza attinenti che si raccomanda di visionare.

⁴³ Ricordata nella definizione in esame solamente in virtù della menzionata sentenza della Corte di Cassazione penale n. 51475/2018. Pronuncia, codesta, indirettamente messa in discussione dalle istituzioni europee attraverso la Comunicazione della Commissione “Linee guida per un'interpretazione comune del termine ‘danno ambientale’ di cui all'articolo 2 della direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno

gono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana»⁴⁹. Addirittura specificando, in un secondo momento, che:

«Non v'è dubbio, infatti, ed è stato confermato a più riprese da questa Corte, che i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e i diritti inalienabili della persona costituiscano un 'limite all'ingresso [...] delle norme internazionali generalmente riconosciute alle quali l'ordinamento giuridico italiano si conforma secondo l'art. 10, primo comma della Costituzione' (sentenze n. 48 del 1979 e n. 73 del 2001) ed operino quali 'con-

ambientale» 2021/C 118/01, par. 3, n. 40: «La definizione di 'danno ambientale' include il termine 'danno', che è definito separatamente. Il termine "danno" non è autonomo (nel senso che gli obblighi sanciti dalla direttiva non si applicano al livello di generalità da esso espresso). Quando applica la direttiva a situazioni concrete, è necessario rifarsi alle formulazioni più precise contenute nella definizione di 'danno ambientale'». Ma non per questo detta decisione deve ritenersi illogica, come tratteggia nelle sue conclusioni A. Aruta Improta Maltese, *La problematica formula definitoria*, cit., 789-790: «Quanto, poi, alle relative difficoltà di accertamento dei pregiudizi ad alcune risorse come l'aria, con le più avanzate tecnologie di rilevazione e monitoraggio queste potrebbero comunque giungere a un esito positivo, nonostante le materiali problematicità. Così come le conseguenti riparazioni potrebbero concretizzarsi sotto forma di inibitoria parziale o totale dell'attività inquinante individuata e fornitura nonché manutenzione di risorse naturali alternative, quali ad esempio le alberature, da destinare anche in un luogo diverso da quello interessato dall'inquinamento, a compensazione e in via equitativa, non necessariamente integrale. Tra l'altro, nulla vieta che si possa far rientrare nell'ambito della compensazione anche la fornitura di strumentazioni e servizi, qualora questi siano strettamente funzionali alla salvaguardia o alla valorizzazione delle matrici naturali». In ogni caso, si rappresenta che esistono specifiche norme in materia di tutela dell'aria e di riduzione delle emissioni in atmosfera contenute nella parte quinta del d.lgs. n. 152/2006: si tratta di una disciplina di carattere eminentemente preventivo/punitivo e non anche, appunto, ripristinatorio, come la giurisprudenza di legittimità ha provato a estrapolare dalla nozione *ex art. 300, comma 1, del codice dell'ambiente*.

⁴⁴ Che come ritenuto da A. Aruta Improta Maltese, *La problematica formula definitoria*, cit., 769, assieme al paesaggio trovano nella formula in analisi solamente una tutela preventiva/riparatoria (*ex parte* sesta del codice ambientale) indiretta nell'ipotesi in cui costituiscano "habitat naturali protetti", ossia «le zone terrestri o acquatiche che si distinguono in base alle loro caratteristiche geografiche, abiotiche e biotiche, interamente naturali o seminaturali». Così descritti dall'art. 2, comma 1, lett. b), del decreto del Presidente della Repubblica 8-9-1997, n. 357, a cui rimanda l'art. 300, comma 2, lett. a), del d.lgs. n. 152/2006. I beni culturali, quindi, restano di regola tutelati sotto il profilo amministrativo (e in particolare modo in termini di conservazione, valorizzazione e fruizione) in virtù dell'art. 1 del codice dei beni culturali e del paesaggio, nonché in esso esaustivamente definiti al seguente art. 2, comma 2: «Sono beni culturali le cose immobili e mobili che, ai sensi degli articoli 10 e 11, presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà». Fatte salve, poi, tutte le disposizioni di carattere repressivo/sanzionatorio contenute specialmente nel titolo VIII-*bis*, libro II, del codice penale.

⁴⁵ Volendo puntualizzare, nel comma 2, art. 300, d.lgs. n. 152/2006, viene presa in considerazione la "salute umana" solo in riferimento all'eventualità in cui si verifichi una compromissione del terreno, quale

trolimiti' all'ingresso delle norme dell'Unione europea (*ex plurimis*: sentenze n. 183 del 1973, n.170 del 1984, n. 232 del 1989, n. 168 del 1991, n. 284 del 2007), oltre che come limiti all'ingresso delle norme di esecuzione dei Patti Lateranensi e del Concordato (sentenze n. 18 del 1982, n. 32, n. 31 e n. 30 del 1971). Essi rappresentano, in altri termini, gli elementi identificativi ed irrinunciabili dell'ordinamento costituzionale, per ciò stesso sottratti anche alla revisione costituzionale (artt. 138 e 139 Cost.: così nella sentenza n. 1146 del 1988)⁵⁰.

E con particolare riferimento, poi, a quest'ultimo aspetto, in materia ambientale parte della dottrina aveva già auspicato il riconoscimento dell'ambiente come dovere costituzionale senza intervenire necessariamente sui delicati, appunto, primi dodici articoli della Legge fondamentale.

risorsa naturale tassativamente individuata che, per l'effetto, assume una rilevanza secondaria o comunque marginale rispetto alla prima. Nondimeno, ai sensi del successivo art. 313, comma 7, resta impregiudicata la possibilità per le persone fisiche e giuridiche di agire in giudizio per il risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali subiti a causa di un danno ambientale.

⁴⁶ Cfr. A. Aruta Improta Maltese, *La problematica formula definitoria*, cit., 758.

⁴⁷ Trattasi del comma 11, art. 302, d.lgs. n. 152/2006, che significa l'espressione "utilità" ex art. 300, comma 1, con i termini "servizi" e "servizi delle risorse naturali": «le funzioni svolte da una risorsa naturale a favore di altre risorse naturali e/o del pubblico».

⁴⁸ Al riguardo, T. E. Frosini, *La Costituzione in senso ambientale.*, cit., 3, sosteneva apertamente che «Nella furia riformatrice verrebbe a essere modificato anche l'art. 41 cost., prevedendo che l'iniziativa economica non possa svolgersi in modo da recare danno alla salute e all'ambiente. Una banalità: come se, in assenza di questo riferimento, si possa recare danno con legge. E comunque, a chi spetta appurare, in via preventiva, che l'attività economica si sta svolgendo a danno dell'ambiente? Mi sembra una proposta di disposizione scritta sotto la suggestione della vicenda Ilva».

⁴⁹ Corte Cost., 29-12-1988, n. 1146. Qui, è bene ricordare che nei primi anni di entrata in vigore della Costituzione si ritenne che non esistessero altri limiti alla revisione costituzionale se non quelli c.d. "formali" di cui alle disposizioni ex art. 138 Cost., che definiscono tutt'ora le procedure attraverso le quali la Carta può essere oggetto di revisione (Cfr. AA.VV., P. Barile, *La revisione della Costituzione*, in *Comm. Sistem. alla Cost. Ita.*, diretto da P. Calamandrei, A. Levi, Vol. II, Firenze, 1950, 465-496). Tale concezione venne più avanti nel tempo superata da quella dei c.d. "limiti materiali-sostanziali" presenti implicitamente in talune disposizioni della Carta, come quelle di cui ai primi dodici articoli (Si veda, S. Gambino, *Sui limiti materiali alla revisione costituzionale della forma repubblicana dello Stato*, reperibile sulla rete interconnessa, 3-24; A. Pizzorusso, *Art. 134-139: Garanzie costituzionali*, in *Comm. della Cost.*, Bologna, 1981).

⁵⁰ Corte Cost., 22 ottobre 2014, n. 238. Sulla sentenza e, complessivamente, sull'altalenante elaborazione giurisprudenziale della Corte Costituzionale strettamente connessa ai limiti alla revisione costituzionale, si esamina l'elaborato di P. Faraguna, *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità costituzionale*, Milano, 2015.

Questo perché la consacrazione degli eventuali novelli diritti/doveri primari, anche all'interno di altri articoli della Costituzione, sarebbe sempre possibile in base al combinato disposto degli articoli 2 e 54 della stessa che, ordinatamente, aprono alle nuove suddette fattispecie e sanciscono il dovere dei cittadini di rispettare la Carta e le leggi dello Stato ⁵¹.

Del resto, la richiamata invariabilità nel contenuto "essenziale" dei principi fondamentali ha scaturito l'interpretazione di altra parte della dottrina circa la modificabilità almeno in senso estensivo-migliorativo dei principi medesimi anche in riferimento alla riforma legislativa di specie ⁵².

⁵¹ Si veda, F. Fracchia, *La tutela dell'ambiente come dovere di solidarietà*, in *Dir. dell'Econ.*, III, 2009, 491-508; R. Montaldo, *Il valore costituzionale dell'ambiente*, cit., p. 449: «Il valore ambiente, che nell'applicazione del principio personalista impone di considerare il rapporto tra uomo e natura nella realizzazione dei diritti fondamentali, allo stesso tempo consente dunque di giustificare l'esistenza dei doveri di tutela della natura riconducibili a tutti i cittadini... In altri termini, ed evidenziando un'ulteriore analogia con il principio personalista e la tutela dei diritti, così come il catalogo dei diritti enunciati dal testo della Costituzione è stato ritenuto suscettibile di espansione, affermando la tutela di situazioni giuridiche non espressamente riconosciute, allo stesso modo non si deve ritenere esaustivo l'elenco dei doveri costituzionali. Questo può pertanto essere dilatato dal legislatore tramite l'elaborazione di nuovi obblighi, connessi alla realizzazione delle finalità di solidarietà politica, economica e sociale... che ricomprendono necessariamente, alla luce del valore costituzionale dell'ambiente, i doveri connessi alla sua realizzazione». Si noti che sul tema dell'apertura ai nuovi diritti fondamentali si era già espressa la Corte Costituzionale nella relazione "I diritti fondamentali nella giurisprudenza della Corte Costituzionale" predisposta in occasione dell'incontro della sua delegazione con il Tribunale Costituzionale della Repubblica di Polonia tenutosi a Varsavia nei giorni 30-31 marzo 2006, reperibile sulla rete interconnessa: «Come è noto, la Costituzione sancisce all'art. 2 che 'La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità'. La giurisprudenza della Corte non ha mai chiarito *ex professo* se tale disposizione costituisca una clausola 'chiusa', nel qual caso essa si porrebbe come norma di principio sostanziata unicamente del rinvio ai successivi singoli diritti nominati dalla Costituzione, ovvero debba intendersi quale clausola 'aperta', tramite cui si consentirebbe l'enucleazione di 'nuovi diritti', quelli provenienti dai bisogni storicamente emergenti nel progresso e nell'evoluzione della coscienza sociale. Rimane comunque per fermo che la Corte, qualora sia chiamata in un giudizio di legittimità costituzionale ad esaminare l'ambito di applicazione di una libertà fondamentale ad una determinata fattispecie, non può omettere di considerare se il profilo del parametro di costituzionalità evocato – esemplificando, il principio di eguaglianza (art. 3) o il principio di libertà personale (art. 13) – introduca un nuovo aspetto di un principio fondamentale, suscettibile o meno di autonoma considerazione e di autonoma garanzia giurisdizionale; con ciò si allude all'enucleazione di quei nuovi diritti, quali il diritto alla privacy, il diritto all'ambiente, il diritto alla tutela da manipolazioni genetiche etc., caratterizzanti la tipica società moderna, in perenne evoluzione».

⁵² Cfr. M. D'Amico, *Una riforma costituzionale importante*, in *Riv. Giur. dell'Amb. – RGA Online*, 26-2-2022, la quale richiama proprio la pronuncia della Corte Cost., 29-12-1988, n. 1146, per avvalorare la possibilità di revisione costituzionale in senso migliorativo, in modo da accrescerne il contenuto; G. Marcata-

Evidentemente, l'intervento normativo su uno di questi articoli è risultato divisivo fuori dal Parlamento e rischia di creare un precedente pericoloso⁵³, specie perché non è semplice giudicare cosa (e come) sia effettivamente modificabile in meglio e cosa no⁵⁴.

E come se non bastasse, si presta a essere oggetto di ulteriori accertamenti sul piano giurisprudenziale⁵⁵ e strumentalizzato sul campo burocratico/amministrativo.

Invero, è bene ricordare che poco prima dell'entrata in vigore della leg-

jo, *La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit., p. 2: «Con la riforma degli art. 9 e 41 della Costituzione approvata l'8 febbraio 2022 si assiste alla tanto auspicata consacrazione valoriale dell'ambiente. L'ambiente fa ingresso a pieno titolo nella Costituzione tra i principi fondamentali ed in qualità di limite all'esercizio dell'attività economica, in compagnia di principi supremi quali dignità e sicurezza umana». Si consideri, d'altronde, quanto già sosteneva M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit., 312-314: «È evidente che la prospettiva di inserire in Costituzione simili contenuti normativi dovrebbe necessariamente coniugarsi con la necessità di salvaguardare l'essenzialità del testo costituzionale, soprattutto laddove l'intervento – come nell'ipotesi che si prospetta – intendesse trovare collocazione nella parte dedicata ai Principi fondamentali? Il prezzo, però, di tale doverosa “salvaguardia di essenzialità”, sarebbe inevitabilmente quello di dover rinunciare a una disciplina analitica, limitandosi a mere enunciazioni (sull'esempio dei trattati europei), senza alcuna specificazione, le quali, però, “trapiantate” nell'ordinamento costituzionale interno, correrebbero il rischio di non introdurre alcun effetto di autentico “vincolo” nei confronti del legislatore, ovvero, il rischio (forse peggiore) di consegnare alla sede del giudizio di costituzionalità un potere di sindacato sostanzialmente illimitato (e comunque troppo ampio) nei confronti delle scelte legislative. La soluzione per assicurare un risultato ottimale, dunque, potrebbe essere quella di introdurre nell'art. 9 Cost. un ulteriore comma aggiuntivo che, con la tecnica della riserva, si limitasse ad affidare la ipotizzata disciplina sostanziale e procedimentale per la tutela dell'ambiente (declinata soltanto nei suoi “oggetti necessari”) a una fonte *ad hoc*, ad esempio una “legge rinforzata” da approvarsi a maggioranza qualificata, come tale in grado di imporsi come parametro di validità anche alla legislazione ordinaria e che, ai medesimi fini, potrebbe eventualmente consistere finanche in una “legge costituzionale” da approvarsi nelle forme dell'art. 138 Cost... Ed è appena il caso di osservare che la “legge rinforzata” attuativa della previsione costituzionale qui suggerita incontrerebbe naturalmente i limiti derivanti dallo stesso art. 9 Cost., ma anche – come opportunamente esplicitato nel testo – i limiti derivanti dall'esigenza di “rispettare” il (e non di “conformarsi” al) diritto dell'Unione europea e (a)gli obblighi internazionali, analogamente a quanto già prevede l'art. 117, primo comma, Cost. per gli atti di legislazione ordinaria dello Stato e delle Regioni, al precipuo scopo di assicurare quella “conformità minima” ai vincoli giuridici imposti al livello sovranazionale e internazionale che non impedisce all'ordinamento italiano di andare “oltre” e di farsi promotore di ulteriori sviluppi». Altresì, appare interessante la delucidazione dal punto di vista giuridico-penale di G. Amendola, *La tutela ambientale nella Costituzione elimina ogni dubbio: ora 'abusivo' non ha più rilevanza*, in giornale elettronico *ilFattoQuotidiano.it*, 15-3-2022, secondo cui, per la precisazione, con l'inserimento del chiaro dovere di tutela dell'ambiente da parte dello Stato tra i principi supremi costituzionali i futuri procedimenti penali resteranno meno “impantanati” a causa di quell'avverbio “abusivamente”, presente nel dettato normativo di rango inferiore dei delitti contro l'ambiente, fra i quali, anzitutto, quelli di

ge costituzionale, la Consulta, sulla scorta della richiamata sentenza del 29-11-2017, n. 246, ha ancora una volta concettualmente inglobato il paesaggio nell'ambiente⁵⁶.

In tal modo, ha lasciato aperto un contrasto con la postuma formulazione del comma 3 dell'art. 9 Cost., il quale, difformemente, ha persino aggiunto gli altri distinti termini analizzati. Oltre ad aver generato una significativa e ulteriore confusione concettuale in merito ai "beni culturali/paesaggistici" e alle "risorse naturali", diversamente tutelati nei rispettivi codi-

cui agli artt. 452 *bis* e ss. del codice penale (introdotti in forza della l. 22-5-2015, n. 68). Questo perché l'anzidetto avverbio, quale dolo ulteriore-specifico, risulterebbe particolarmente difficile da provare in sede giudiziaria. *Contra*, AA.VV., D. Zanforlini, M. Furlanetto, R. Vannetti, S. Bigliuzzi, F. Dodaro, A. Pergolizzi, B. Ferrari, *Ecorreati. Legge 68/2015: una riforma di civiltà contro i ladri di futuro*, Piacenza, 2018, 39-40, i quali avevano già criticato questa chiave di lettura in merito all'avverbio in questione all'interno della fattispecie astratta dell'inquinamento ambientale (e di quelle successive): «Alcuni cultori della materia hanno obiettato come il termine 'abusivamente' faccia scadere la norma in esame fra quelle cosiddette 'indeterminate', malviste soprattutto per l'ampio potere discrezionale che rilasciano a coloro che, in ultima istanza, dovranno applicare le sanzioni conseguenti la violazione del precetto; la Corte Costituzionale (sent. n. 5/2004) ha chiarito come l'inclusione nella formula descrittiva dell'illecito penale di espressioni sommarie, o di vocaboli polisensibili, ovvero di concetti elastici non comporti di per sé un vulnus del parametro costituzionale quando poi la descrizione del fatto incriminato consenta al giudice di stabilire il significato di tale elemento, mediante un'operazione interpretativa non esorbitante dall'ordinario compito a lui affidato'. L'introduzione nell'art. 452 *bis* c.p. dell'avverbio 'abusivamente' potrebbe piuttosto risolvere il concorso apparente di norme penali e l'applicabilità del principio di specialità di cui all'art. 9 legge 689/1981 (I° c.: 'Quando uno stesso fatto è punito da una disposizione penale e da una disposizione che prevede una sanzione amministrativa, ovvero da una pluralità di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative, si applica la disposizione speciale. II° c.: Tuttavia quando uno stesso fatto è punito da una disposizione penale e da una disposizione regionale o delle province autonome di Trento e di Bolzano che preveda una sanzione amministrativa, si applica in ogni caso la disposizione penale, salvo che quest'ultima sia applicabile solo in mancanza di altre disposizioni penali')».

⁵³ Così, anche T. E. Frosini, *La Costituzione in senso ambientale.*, cit., 2-3, che eccepiva preliminarmente l'inopportunità dell'intervento riformatore: «Primo punto. Sul metodo, innanzitutto: con la modifica dell'art. 9 si sfata quello che era considerato un tabù costituzionale, e cioè che non si modificano i principi supremi. Lo ha detto nel 1988 la Corte costituzionale con la sentenza n. 1146, imponendo un limite al potere di revisione costituzionale ex art. 138 e avvalorando la tesi che "la forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale", come recita l'art. 139, consiste, appunto, nell'immodificabilità dei principi supremi. Tali debbono essere ritenuti i principi fondamentali, quindi quelli previsti dall'art. 1 all'art. 12, che strutturano l'essenza, come forma, dello Stato repubblicano. Se non si volessero ritenere supremi i principi fondamentali, espressamente previsti come tali dalla costituzione, allora sarebbero privati di una precisa codificazione costituzionale e quindi andrebbero ritenuti quali meta norme, ovvero meta principi e come tali non potrebbero assurgere a parametro costituzionale. Pertanto, potremmo chiudere definitivamente il dibattito sui principi supremi, con buona pace della giurisprudenza e della

ci *ad hoc* e nel codice penale.

Circa i temuti risvolti di carattere amministrativo, in ultima considerazione, si segnala l'aggiunta, accanto al nuovo Ministero dell'ambiente di cui si è accennato in precedenza, del "Ministero per la protezione civile e le politiche del mare"⁵⁷.

Quasi come a voler significare che questa rilevante risorsa naturale sia a sé stante rispetto al sistema ecologico cui in realtà appartiene.

Ma per buona sorte, l'opinabile distaccamento permane solo nelle no-

dottrina. Certo, anche laddove si volessero modificare i principi fondamentali (*rectius*: supremi) per migliorarli, si correrebbe il rischio di creare un pericoloso precedente, che oggi potrebbe valere pure in senso positivo ma domani non potrà essere impedito in senso negativo. Come dire: se si apre alla modifica dei principi fondamentali si accetta l'idea che questi possono essere comunque cambiati. In senso migliorativo o peggiorativo lo deciderà la maggioranza parlamentare che approverà la riforma. La lotta per la costituzione, più volte evocata nei tentativi di riforma costituzionale financo della seconda parte, consiste in questo: nella difesa dei principi fondamentali, che non possono e non debbono essere negoziabili». Apertamente contrari all'approvazione della revisione della Legge fondamentale risultavano pure G. Severini, P. Carpentieri, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, in portale giuridico www.giustiziainsieme.it, 22-9-2021: «... la Costituzione, nel testo vigente, già tutela l'ambiente. Lo ribadisce testualmente, del resto, da vent'anni l'art. 117, secondo comma, lett. s), che assegna alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la 'tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali'. La previsione fu introdotta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, la c.d. riforma del Titolo V: il che non sarebbe stato possibile se non vi fosse stata già una copiosa giurisprudenza costituzionale che, appunto, affermava che la tutela dell'ambiente era già implicitamente presente nella Costituzione (es. Corte cost., n. 238/1982; 210/1987; 641/1987; ecc.). Sicché oggi l'aggiunta anche testuale, nell'art. 9, della tutela de 'l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi' appare anzitutto inutile, perché ripetitiva di un precetto presente e incontestato e dunque produttiva di nessuna autentica utilità: il che già dovrebbe consigliare un legislatore costituzionale minimamente accorto a non turbare, per un nessun valore aggiunto, il valore superiore della sicurezza costituzionale, e massimamente in tema di principi fondamentali. Ma poco sarebbe, se non si dovesse ahimè rilevare che è soprattutto dannosa. E forse non involontariamente dannosa, almeno per certi punti di vista. Infatti, la dizione proposta, dalla confusa connotazione e dalla vaga denotazione, reca con sé un effetto pratico dirompente, in particolare per un Paese qual è l'Italia: di banalizzare il principio fondamentale della tutela del paesaggio... L'effetto reale è di dequotare senz'altro, in pratica vanificare, il rilievo del paesaggio e della sua protezione di fronte a nuove opere che si assumono di difesa dell'ambiente-quantità: in pratica, espungendolo dalla primaria e icastica collocazione tra i principi fondamentali della Costituzione ogniqualvolta la sua difesa si ponga in concreto contrasto con la sua alterazione provocata da interventi mitigatori dell'inquinamento e dunque di contrasto al cambiamento climatico: tali o solo asseriti tali che siano. Come dire che – contro ogni ragionevolezza – il *vulnus* al paesaggio va non più valutato in concreto ma ora, e per categorie generali, presunto in questi casi come senz'altro inesistente». Dopo l'approvazione della novella costituzionale, molte preoccupazioni sono state mosse altresì da M. Milano, *Con la riforma degli artt. 9 e 41 l'ecologicamente corretto entra in Costituzione*, in portale giuridico www.centrostudiliviatino.it, 11-3-2022: «...le modifiche *green* recentemente introdotte sono così 'alte' e così vaghe,

menclature e sotto il profilo di alcune vaghe competenze sulle “politiche del mare” che, ai sensi degli artt. 4 e 5 del d.p.c.m, sono assegnate al soggetto apicale responsabile del ministero in commento ⁵⁸.

Mentre la tutela dalla minaccia o dal danno alla suddetta matrice ambientale spetta sempre al Ministro dell'ambiente, in base alle disposizioni di cui alla parte sesta del d.lgs. n. 152/2006.

4. – Alla luce di quanto sin qui esaminato, l'ultima riforma costituzio-

che il Parlamento d'ora in poi potrà dare prova di fantasia e creatività nell'escogitare sempre nuove regole, restrizioni e tasse, da un lato; nonché concedere incentivi e prebende, dall'altro; per non parlare degli spazi che si aprono alla giurisprudenza costituzionalmente orientata. Oltre alla libertà di iniziativa economica, la minaccia si potrebbe estendere anche alla proprietà privata: il nuovo testo costituzionale consentirebbe di varare leggi che mettono fuori mercato non solo veicoli 'troppo' inquinanti ma anche abitazioni con classe energetica ritenuta 'troppo' bassa, come anche l'imposizione di tasse pesanti per frenare quei consumi giudicati poco 'verdi', per via di emissioni di CO2 ritenute eccessive; e chissà cos'altro in futuro, magari anche imporre dei lockdown energetici, giustificandoli con nuove 'emergenze climatiche'.

⁵⁴ Similmente, F. Rescigno, *Quale riforma per l'articolo 9*, cit., 2: «Innanzitutto, si dubita del fatto che possano modificarsi i Principi fondamentali posti alla base dell'intero testo costituzionale. Certo, quando la riforma è volta a migliorare si potrebbe anche procedere, ma aprire una porta ad azioni di questo tipo significherebbe altresì non poterla chiudere a riforme peggiorative, per cui non si nega una certa preoccupazione, ma certamente l'interpretazione estensiva dell'articolo 9 in tutti questi anni ha reso inevitabile un'azione volta a riformare lo stesso articolo piuttosto che trovare altre soluzioni, forse meno preoccupanti». Nell'ambito delle scienze sociali, le stesse sensazioni emergono dall'intervista al politologo M. Cucchini condotta da L. Fonovich, *Cambia uno dei principi fondamentali della Costituzione, è veramente un grande passo?*, in giornale elettronico www.triesteallnews.it, 9-2-2022: «... – per la prima volta dal 1948 – si osa modificare uno dei primi 12 articoli, uno dei Principi Fondamentali, vale a dire quel preambolo etico-politico che – senza entrare troppo nel dettaglio – illustra l'essenza giuridica e valoriale della Costituzione. E questo è grave, perché 'se si apre alla modifica dei principi fondamentali si accetta l'idea che questi possono essere comunque cambiati. In senso migliorativo o peggiorativo lo deciderà la maggioranza parlamentare che approverà la riforma.' per citare un lucido articolo del costituzionalista Tommaso Frosini, pubblicato qualche mese fa. Ma c'è un'ulteriore ragione che fa dubitare dell'opportunità di una revisione costituzionale: il fatto che questa sia stata approvata in modo praticamente unanime (468 favorevoli e 1 contrario) e che quindi abbia ottenuto il voto favorevole anche dei cementificatori, della lobby dei cacciatori, dei sostenitori degli allevamenti intensivi, degli inquinatori, dei fautori delle trivellazioni in mare. Questo conferma che il testo approvato non è preso sul serio. E per l'ennesima volta la Costituzione è utilizzata con finalità di propaganda, senza essere presa sul serio».

⁵⁵ In tal senso, anche M. Gola, *Paesaggio e dintorni*, cit., par. 2: «... si deve osservare come la considerazione dell'ambiente, dal silenzio iniziale, abbia finito per 'sorpassare' quanto a 'peso' costituzionale nella definizione dell'intervento pubblico, quella del paesaggio. Questo lento ma penetrante cammino è dovuto in parte alla sensibilità crescente per un interesse pubblico emerso con evidenza ed emergenza e, in parte, all'influenza che per la sua affermazione ha avuto la normativa europea, percorso so-

nale ha certamente rappresentato a livello ideologico un significativo cambiamento⁵⁹.

Ciononostante, per ragioni di certezza nonché autorevolezza del diritto sarebbe stato più indicato lasciare integro l'articolo 9 e intervenire su un'altra norma, preferibilmente lo stesso articolo 117 della Costituzione.

Specificare, quindi, la portata e il significato delle attribuzioni legislative dello Stato e delle Regioni circa la tutela e la valorizzazione ambientale, introdurre finalmente sul piano normativo una nozione unitaria e si-

stenuto da dottrina giuridica e giurisprudenza e ambito in cui anche la sussidiarietà orizzontale ha avuto un indubbio peso. Il risultato è infatti che ora l'ambiente è espressamente presente in Costituzione, a partire dall'inserimento all'interno del Titolo V per definire gli ambiti di competenza dei legislatori statali e regionali (art. 117, comma 2 lett. s), che riserva allo Stato "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", e comma 3, che attribuisce alla potestà di tipo concorrente la "valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali"... Da questo punto di vista, il fatto che il paesaggio non sia espressamente annoverato può non rappresentare una diminuzione, dato che la sua menzione tra i principi fondamentali e il riferimento alla tutela all'intera Repubblica ne rafforza comunque il valore. Il processo di distinzione in Costituzione tra paesaggio e ambiente è tuttavia continuato, fino ad arrivare alla revisione dell'art. 9 ad opera del d.d.l. cost. AC 3156 B, approvato in via definitiva dalla Camera l'8 febbraio 2022, con maggioranza superiore ai due terzi, che aggiunge all'art. 9 un terzo comma e, a ulteriore affermazione della scelta assunta, integra nell'art. 41 il richiamo allo stesso valore. Oggi, quindi, il testo dell'art. 9 cost. revisionato al comma 3 sancisce testualmente che la Repubblica "Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali". Sarà, come prevedibile, una norma oggetto di futuri diffusi commenti e applicazioni, per l'ampiezza degli oggetti di tutela e per la necessaria proiezione anche nel futuro delle valutazioni da compiere per l'esercizio della funzione, oltre la generazione attuale. Proiezione che, a questo punto, manca con riferimento al paesaggio, rimasto ermo alla previsione originaria... In proposito, ancor più rilevante appare la già ricordata rivisitazione dell'art. 41, che con la revisione dei commi 2 e 3 aggiunge tra i limiti interni della libertà economica (la salute e) l'ambiente, (accanto a libertà, sicurezza, dignità umana), ma non anche il paesaggio e, al comma successivo, i 'fini ambientali' che motivano, insieme a quelli sociali, l'intervento conformatore del legislatore. L'ambiente, quindi, dal silenzio iniziale del testo del '48 è ora annoverato in Costituzione negli artt. 9, 117 e 41, rispettivamente come funzione specificamente assegnata che si impone ai decisori pubblici, come oggetto di potere distribuito tra la competenza dei legislatori statale e regionali, e come limite interno dell'iniziativa privata: in quest'ultima accezione diviene parametro necessario e condizionante per la ponderazione di interessi in sede amministrativa. Il 'chi fa che cosa e come' sono quindi segmenti ora ben definiti e rafforzati della tutela ambientale in Costituzione, mentre l'intervento pubblico in tema di paesaggio, restando nella pur forte posizione di principio fondamentale per la collocazione riservatagli dal Costituente, risulta dal confronto più indeterminato, operativamente, quindi più soggetto a tensioni organizzative, non ultima la sempre forte ingerenza da parte dell'urbanistica, come già avvertito componente più strutturata del 'governo del territorio'.

stemica del bene giuridico tutelato, qualificare lo stesso come un valore trasversale ed elevarlo, infine, a diritto/dovere costituzionale.

Quest'ultimo, ovviamente, nelle relative accezioni di diritto soggettivo all'ambiente salubre e di dovere di protezione del medesimo bene comune da parte sia dello Stato sia dei singoli individui tutti, e in forza del menzionato combinato disposto degli articoli 2 e 54 della Carta Costituzionale⁶⁰.

Pertanto, il rimedio auspicabile in questo momento per azzerare o

⁵⁶ Si tratta della sentenza Corte Cost., 28-1-2022, n. 24: «In base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., spetta in via esclusiva allo Stato il compito di dettare una disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente, considerato come entità organica e connesso a un interesse pubblico di valore costituzionale primario e assoluto. Nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva sancita dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., il legislatore statale demanda alla pianificazione paesaggistica il compito di apprestare le necessarie misure di salvaguardia del paesaggio, in quanto 'territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni' (art. 131, comma 1, del d.lgs. n. 42 del 2004 – d'ora in avanti anche codice dei beni culturali e del paesaggio), e, in particolare, di preservare 'quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali' (art. 131, comma 2, codice dei beni culturali e del paesaggio). Il sistema della pianificazione paesaggistica, che deve essere salvaguardato nella sua impronta unitaria e nella sua forza vincolante, rappresenta attuazione dell'art. 9 Cost. ed è funzionale a una tutela organica e di ampio respiro, che non tollera interventi frammentari e incoerenti... La peculiarità del bene giuridico ambiente, nella cui complessità ricade anche il paesaggio, 'riverbera i suoi effetti anche quando si tratta di Regioni speciali o di Province autonome, con l'ulteriore precisazione, però, che qui occorre tener conto degli statuti speciali di autonomia' (sentenza n. 378 del 2007, punto 4 del Considerato in diritto)».

⁵⁷ Avvenuta in forza del d.p.c.m. del 12-11-2022 "Delega di funzioni al Ministro senza portafoglio sen. Sebastiano Musumeci, detto Nello", in g.u. del 25-11-2022, n. 276.

⁵⁸ In specie: «1. Al Ministro sono delegate le funzioni del Presidente del Consiglio dei ministri in materia di promozione, indirizzo e coordinamento dell'azione del Governo con riferimento alle politiche del mare. 2. In tale ambito, ai sensi dell'art. 4-bis del decreto legislativo n. 303 del 1999, al Ministro sono delegate la Presidenza del Comitato interministeriale di coordinamento delle politiche del mare, l'adozione del regolamento interno del Comitato e la trasmissione alle Camere della relazione annuale sullo stato di attuazione del piano. 3. Per l'esercizio delle funzioni delegate di cui al presente articolo, il Ministro si avvale di una apposita struttura di missione, al cui interno sono ricompresi anche gli esperti di cui all'art. 4-bis del decreto legislativo n. 303 del 1999... 1. Nelle materie di cui al presente decreto, fermo rimanendo quanto previsto nei precedenti articoli, il Ministro assiste il Presidente del Consiglio dei ministri ai fini dell'esercizio dei poteri di nomina e di vigilanza relativi ai commissari straordinari del Governo di cui all'art. 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400, nonché agli enti, istituti o aziende di carattere nazionale, di competenza dell'amministrazione statale ai sensi dell'art. 3, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400. 2. Il Ministro, nelle materie di cui al presente decreto, è altresì delegato a riferire al Parlamento sull'attività dei commissari nominati ai sensi dell'art. 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400. Il Ministro rappresenta il Governo italiano e ne attua gli indirizzi in tutti

quantomeno limitare i rischi inerenti ai contrasti giurisprudenziali nonché ai fumosi smembramenti di altre competenze amministrative dell'odierno Ministero dell'ambiente, sarebbe rappresentato dall'approvazione di una norma chiarificatrice: una disposizione sostanziale/definitoria come sopra, che superi le ridondanze dell'art. 9 Cost. e allo stesso tempo la contraddittorietà e le limitazioni della nozione di danno ambientale⁶¹, da inserire all'interno dell'art. 300 del d.lgs. n. 152/2006.

gli organismi internazionali ed europei aventi competenza nelle materie comunque riconducibili all'oggetto del presente decreto, anche ai fini della formazione e dell'attuazione della normativa europea e internazionale. 3. Nelle materie di cui al presente decreto il Ministro è altresì delegato a: a) provvedere a intese e concerti di competenza della Presidenza del Consiglio dei ministri, necessari per le iniziative, anche normative, di altre amministrazioni; b) curare il coordinamento tra le amministrazioni competenti per l'attuazione dei progetti nazionali e locali, nonché tra gli organismi nazionali operanti nelle medesime materie; c) nominare esperti, consulenti, costituire organi di studio, commissioni e gruppi di lavoro, nonché designare rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei ministri in organismi operanti presso altre amministrazioni o istituzioni».

⁵⁹ Dello stesso parere, pure G. Santini, *Costituzione e ambiente*, cit., 461, il quale a procedimento di revisione costituzionale in corso ne apprezzava più che altro il valore simbolico e comunicativo della riforma, poste le riserve circa le lacune, le incertezze e le contraddizioni nelle formulazioni delle nuove norme della Carta.

⁶⁰ In questi termini, A. Aruta Improta, *La tutela ambientale nella Costituzione italiana*, in portale www.monferratogreenfarm.it, 8-4-2022. Piuttosto, secondo M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit., 312, «Nonostante il “lungimirante” riferimento all’“interesse delle future generazioni”, si può dire che il legislatore costituzionale della prima lettura si sia rivelato decisamente “miope”, essendosi di fatto limitato a “confermare” in capo ai poteri pubblici della Repubblica il compito di elaborare e implementare politiche rivolte alla tutela dell’ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, con il solo vincolo della proiezione temporale intergenerazionale e senza ulteriori specificazioni, né di natura sostanziale, né, tanto meno, di natura formale-procedimentale: specificazioni che, come si è cercato di porre in evidenza nel corso della riflessione fin qui svolta, si rivelano indispensabili in questa materia per “giuridicizzare” adeguatamente la discrezionalità politica – conformandola al migliore e più efficace perseguimento degli obiettivi di tutela ambientale – e che, proprio in tal senso, tanta e decisiva importanza rivestono in altri ordinamenti costituzionali e particolarmente nell’ordinamento dell’Unione europea. Di qui un giudizio complessivo sul testo in esame inevitabilmente a luci e ombre, e che, come si è anticipato in premessa, non può fare a meno di richiamare l’attenzione più sulla “occasione mancata” che su quella sorta di “svolta green” dell’ordinamento costituzionale italiano salutata dal ceto parlamentare e dalle forze politiche».

⁶¹ Che per ragioni di ordine interpretativo e pratico ben potrebbe includere anche la biodiversità tutta, i beni culturali e paesaggistici, l'essere umano e l'aria. In tal modo, si favorirebbe pure l'opera di armonizzazione legislativa in un unico codice, da tempo sollecitata dagli operatori del diritto nel settore ambientale, nonché di semplificazione regolamentare, palesemente contemplata nel Piano Naziona-

Salvo uno sforzo legislativo maggiore a livello sovranazionale⁶², mediante la modifica della direttiva europea di riferimento⁶³ o, ancora meglio, l'adozione di un accordo internazionale uniformatore⁶⁴.

le di Ripresa e Resilienza (PNRR), 64-67, definitivamente approvato dal Consiglio Europeo il 13-7-2021 e consultabile in portale governativo www.italiadomani.gov.it.

⁶² Già auspicato da A. Aruta Improta, *La tutela risarcitoria contro i danni ambientali.*, op. cit., 89-92.

⁶³ Ovverosia, l'evocata direttiva 2004/35/CE, che all'art. 2. 1 prevede lo stesso catalogo dei danni alle singole risorse naturali puntualmente individuate recepito dopo nel comma 2 dell'art. 300 del codice dell'ambiente. In relazione a detta nozione, A. Aruta Improta Maltese, *La problematica formula definitoria*, cit., 753-756, premettendo la disposizione di cui all'art. 3, Direttiva 1985/337/CEE, conclude: «Dunque, il poc'anzi richiamato "ecosistema" o "sistema di interrelazioni tra le risorse biotiche e abiotiche", nella direttiva sulla prevenzione e riparazione dei "danni alle risorse naturali" viene, invece, frammentato in quattro distinte matrici ambientali esclusivamente individuate pure in relazione all'ambito di applicazione della legislazione stessa». L'autore, quindi, in nota n. 38 riporta i diversi filoni dottrinali circa l'interpretazione del suddetto art. 2, alla cui lettura si rimanda con vivo suggerimento.

⁶⁴ Come sollecitato dalla Dichiarazione di Stoccolma sull'ambiente umano, approvata il 16-6-1972 all'esito della Conferenza delle Nazioni Unite ivi tenutasi, al principio 22: «Gli Stati devono collaborare al perfezionamento del codice di diritto internazionale per quanto concerne la responsabilità e la riparazione dei danni causati all'ambiente in zone al di fuori delle rispettive giurisdizioni a causa di attività svolte entro la giurisdizione dei singoli Stati o sotto il loro controllo». Senza dubbio la soluzione più indicata, quest'ultima, secondo A. Aruta Improta Maltese, *La problematica formula definitoria*, cit., 744-746 e 790, il quale, allo scopo, si rimette a quanto coraggiosamente sostenuto da A. Postiglione, *Verso un Patto mondiale per l'ambiente*, cit., par. 2.2.: «Il diritto ambientale, che è di recente formazione, ha incontrato ed incontra sempre lo stesso ostacolo: non solo un modello economico che rivendica per principio la libertà di produrre e consumare in modo illimitato, ma soprattutto un ruolo "ambivalente" degli Stati nazionali chiamati da una parte ad emanare le norme e dall'altra ad assecondare di fatto l'interesse economico. Questa situazione non vale solo a livello nazionale, ma ancor più a livello internazionale dove non esistono (perché non voluti) organi stabili e specifici di governo reale dell'ambiente comune, ma significativamente solo enti autoreferenziali dell'economia, finanza e commercio internazionale che operano al di fuori di ogni controllo di protezione dell'ambiente ed anche formalmente all'esterno del modello delle Nazioni Unite. Non sorprende che si sia sviluppata una rete di società multinazionali che operano su scala globale senza un reale controllo ambientale, con la protezione politica diretta od indiretta dei governi, soprattutto di quelli più forti. In questo contesto gli Stati, tuttavia, sotto la spinta delle comuni preoccupazioni ambientali delle loro popolazioni, hanno operato al loro interno creando un proprio sistema giuridico a protezione dell'ambiente ed hanno accettato all'esterno una serie di obblighi attraverso accordi con altri Paesi. Il sistema complessivo a carat-

Abstract

La protezione giuridica dell'ambiente in sé considerato ha incontrato delle notevoli complicazioni già sul piano costituzionale, in quanto i padri costituenti, profondamente condizionati dal contesto storico dell'epoca, inserirono nel dettato normativo della nuova Legge fondamentale della Repubblica italiana solo un riferimento naturalistico in senso lato, meritevole di tutela benché lacunoso, ossia il paesaggio. E dopo decenni di contrapposte elaborazioni e interpretazioni giurisprudenziali nonché di accesi dibattiti dottrinali, si è giunti da ultimo a prevedere espressamente anche la salvaguardia ambientale in Costituzione, senza tuttavia offrire un'esauritiva nozione normativa del bene giuridico tutelato e con una soluzione legislativa che in futuro potrebbe porre delle serie questioni di carattere interpretativo e burocratico.

The legal protection of the environment in itself has encountered considerable complications already on a constitutional level, as the founding fathers, profoundly conditioned by the historical context of the time, inserted in the regulatory provisions of the new Fundamental Law of the Italian Republic only a naturalistic reference in the broad sense, worthy of protection even if lacking, that is the landscape. And after decades of conflicting jurisprudential elaborations and interpretations as well as heated doctrinal debates, we have finally come to expressly also provide for environmental protection in the Constitution, without however offering an exhaustive normative notion of the protected legal asset and with a legislative solution that in the future could pose serious questions of an interpretative and bureaucratic nature.

tere solo interstatale risulta però carente ed inefficace sia al vertice, per la carenza di organi sovranazionali amministrativi e giurisdizionali di protezione ambientale, sia alla base, perché il diritto umano all'ambiente, pur riconosciuto in linea di principio, è rimasto privo di adeguate garanzie. Per rafforzare l'effettività del diritto internazionale (nel senso ampio sopra indicato) due sembrano le vie da praticare in modo integrato: 1. operare in sintonia con le persone e la società civile per rafforzare il quadro dei diritti-doveri umani collegati all'ambiente (come già si è fatto per gli altri diritti umani); 2. riconoscere che senza una nuova governance globale al vertice della Comunità internazionale appare illusorio contrastare il degrado ambientale del pianeta e vincere le sfide dell'energia, del clima, della biodiversità, dell'acqua, cioè dei beni comuni minacciati».