

NUOVI PROBLEMI DI AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

Studi diretti da
Franco Gaetano Scoca

MICHELA PETRACHI

**La tutela dell'ambiente nel prisma
della transizione ecologica**



G. GIAPPICHELLI EDITORE – TORINO

Introduzione

L'emersione dell'ambiente nell'area dei valori giuridicamente rilevanti e «a protezione necessaria»¹ è un fenomeno abbastanza recente.

Almeno dagli anni settanta – dalla Conferenza ONU di Stoccolma del 1972 che ha approvato la «Dichiarazione sull'ambiente umano» – il problema della tutela dell'ambiente ha occupato l'agenda politica internazionale, europea e nazionale: di qui in poi un'alluvionale produzione normativa ha connotato ogni livello di governo.

In particolare, come si vedrà, l'ordinamento internazionale è stata la culla dei principi fondamentali, muovendo dallo sviluppo sostenibile e pervenendo all'affermazione della c.d. “democrazia ambientale”, insieme coi suoi pilastri: l'informazione, la partecipazione ai procedimenti decisionali e, infine, l'accesso alla giustizia ambientale. Questi principi sono stati recepiti e sviluppati dall'ordinamento europeo, per poi essere trasfusi in quelli interni.

L'ordinamento europeo ne ha ampliato l'elenco, includendovi – *primus inter pares* – il principio di sussidiarietà, subito rivelatosi un utile strumento di risoluzione di conflitti di competenza tra l'ordinamento sovranazionale e quelli interni in materia ambientale.

Come tutti sanno, il principio di sussidiarietà regola le relazioni tra istituzioni, e tra queste e i soggetti privati; donde le due rispettive «proiezioni geometriche»², verticale e orizzontale.

¹G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2015, III ed., p. 3. Secondo l'A. bisogna fare attenzione a non confondere «i “bisogni” e anche i “valori” con gli interessi giuridicamente rilevanti. Anzitutto vi sono bisogni importanti non suscettibili di tutela giuridica (ad es. il bisogno di amore); si ha un interesse giuridicamente rilevante quando se ne può dare una tutela giuridica. Poi, ancora, questo interesse diventa una situazione giuridica soggettiva (“a protezione necessaria”) quando la tutela diventa doverosa, quando esiste qualche soggetto singolo o collettivo che è tenuto a fare o non fare qualcosa per soddisfarlo, ed esiste una organizzazione che ne assicura la soddisfazione. [...] Il valore ambientale quindi non è nuovo: è nuova la sua rilevanza giuridica». Osserva G. DE VERGOTTINI, *Presentazione* a B. CARAVITA, L. CASSETTI, A. MORRONE, *Diritto dell'ambiente*, Milano, 2016, II ed., in www.federalismi.it, 2017, che «l'Ambiente come lo intendiamo oggi è entrato progressivamente nel campo del diritto pubblico. Se prendiamo i manuali antecedenti agli anni 50/60 del secolo trascorso non troviamo traccia del diritto ambientale. Ciò non significa che l'ordinamento ignorasse alcuni settori che oggi inseriamo nell'ambito del diritto ambientale».

²L'espressione è di P. VIPIANA, *Il principio di sussidiarietà “verticale”. Attuazioni e prospettive*, Milano, 2002, p. 6.

Nel primo caso, il principio serve ad ascrivere la competenza (legislativa o amministrativa) in capo al livello di governo più adeguato. Il che, con riferimento alle competenze legislative, di solito comporta l'attribuzione al potere centrale, perché quest'ultimo ha una visione prospettica più ampia; con riferimento alle competenze amministrative, invece, quel principio implica una preferenza per gli enti di prossimità, ritenuti più idonei a gestire le specificità del territorio di riferimento.

Nel secondo caso, il principio induce l'Autorità pubblica a promuovere l'iniziativa del privato e delle formazioni sociali per lo svolgimento di funzioni di interesse generale.

Ma si tratta di una visione parziale del principio: a seconda del contesto di riferimento, europeo o nazionale, dei soggetti tra cui opera nonché degli obiettivi prefissati dall'ordinamento positivo, quelle proiezioni – verticale e orizzontale – assumono combinazioni ulteriori.

Decisivo è l'interesse sotteso alla materia ambientale: l'esigenza di tutelare e conservare l'ambiente per la generazione presente e per quelle future.

Che l'ordinamento si faccia carico delle generazioni future è una novità introdotta proprio dal diritto dell'ambiente, che giuridicizza il principio morale di solidarietà intergenerazionale.

Ora, il principio di sussidiarietà, il principio di solidarietà e i loro raccordi con riferimento al diritto ambientale costituiscono il telaio di questo lavoro.

L'indagine si sviluppa seguendo tre direttrici principali.

La prima: l'ambiente evoca idee, suggestioni, timori e speranze per il futuro, ma è anche un concetto giuridicamente rilevante; è stato (ed è tuttora) oggetto di una normazione volta a garantire e, se possibile, accrescerne il livello di protezione.

Assume particolare rilievo, dunque, l'analisi del contributo che ogni livello di governo ha apportato alla tutela dell'ambiente.

Occorre poi dar conto degli sforzi dottrinali e giurisprudenziali per inscrivere l'ambiente nelle tradizionali categorie giuridiche.

La seconda direttrice: nella linea evolutiva della disciplina ambientale, fondamentale è il ruolo assunto dall'Unione europea e dagli Stati membri (le cui relazioni sono regolate, come anticipato, anche dal principio di sussidiarietà).

Fondamentale è, qui, l'analisi delle proiezioni tradizionali del principio di sussidiarietà e la ricerca di eventuali dimensioni "atipiche".

La terza direttrice di ricerca: le più efficaci misure di protezione ambientale non possono prescindere dall'assunzione di modelli di azione sostenibile da parte delle Istituzioni e dei privati: accettando impegni di tutela ambientale con la derivante messa in atto di scelte in grado di equilibrare quegli impegni con le esigenze di sviluppo. Su questo solco si innesta il principio di nuovo conio *do not significant harm*, sintesi più chiara della nuova strategia di crescita e di ripresa tracciata negli ultimi anni dall'Unione europea e del processo di transizione ecologica avviato. Il principio vincola e conforma l'azione delle Istituzioni a tutti i livelli di governo e, a valle, l'intervento dei privati.

L'ambiente si connota per il dato che la sua conservazione deriva dall'ottemperanza a doveri di protezione imputabili tanto alle istituzioni quanto ai privati, mossi da una solidarietà imposta dall'adesione ai valori fondanti dell'ordinamento europeo e di quello nazionale nonché dal principio *do not significant harm*, ma anche da uno spontaneo *motus animi*.

Da questo punto di vista, la solidarietà, insomma, è il propulsore dell'intervento delle Amministrazioni e dei privati.

Sullo sfondo dell'indagine v'è il convincimento che l'ambiente sia un "laboratorio verde" nel quale sono sperimentate nuove categorie e nuove vie di diritto: sono i casi dell'informazione ambientale, della disciplina dell'accesso e della partecipazione ai procedimenti decisionali; del principio *do not significant harm* e delle relative implicazioni; oppure si prosegue il cammino – è il caso del principio di sussidiarietà – su strade non ancora percorse fino in fondo.

Capitolo Primo

L'ambiente: profili introduttivi sull'evoluzione delle tutele

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La nozione positiva di ambiente. Profili introduttivi. – 3. (*Segue*) Focus: l'ambiente come oggetto di un dovere sociale. – 4. L'ambiente e i suoi confini. – 5. I livelli di governo e di *governance* dell'ambiente.

1. Premessa

L'ingresso dell'ambiente nell'area dei valori giuridici «a protezione necessaria»¹ è un fenomeno recente² che ha provocato un «vero e proprio sconvolgimento» di cui «si cerca faticosamente di intravedere un primo ordinato esito nel complesso dell'ordinamento giuridico»³.

Ne sono causa le dimensioni planetarie del problema: i cambiamenti climatici, l'inquinamento, la biodiversità sono temi di interesse globale e non possono essere risolti a livello locale, richiedendo collaborazione tra gli Stati⁴.

Per questo motivo i principi generali del diritto ambientale sono emersi per la prima volta sul piano internazionale⁵.

¹G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 3.

²Ciò è dimostrato dal fatto che, solo di recente, l'ambiente è entrato nella parte della Costituzione dedicata ai principi fondamentali; sicché, finora, «la nostra Corte costituzionale ha dovuto fondare, inizialmente, i suoi interventi nel settore facendo riferimento al paesaggio, mentre il legislatore comunitario ha fatto ricorso, a lungo, a basi giuridiche non specificamente ambientali, sicché sono state introdotte nel trattato norme specifiche sull'ambiente e ciò solo dopo parecchi anni dalla entrata in vigore del trattato di Roma». V. L. COSTATO, S. MANSERVISI, *Profili di diritto ambientale nell'Unione Europea*, Milano, 2012, spec. p. 2.

³M. MAZZAMUTO, *Diritto dell'ambiente e sistema comunitario delle libertà economiche*, in *Riv. dir. pubbl. com.*, 2009, p. 1751 e ss., spec. p. 1751.

⁴Perché «il rapporto fra cause ed effetti [di un danno ambientale: n.d.r.] non si può circoscrivere allo stesso territorio» su cui il danno si è ripercosso «e nemmeno all'interno di un singolo Stato»: G. ROSSI, *I tipi di funzioni amministrative in materia ambientale*, in www.astrid-online.it.

⁵Significativi il *Rapporto Brundtland* del 1987, elaborato dalla Commissione mondiale su ambiente e sviluppo, istituita dall'ONU, in cui è introdotto per la prima volta il concetto di sviluppo

Il diritto ambientale si nutre di principi⁶, per due ragioni: quale diritto ancora “giovane”, si presta a un’evoluzione continua, quindi scarsamente disponibile alla regolazione di dettaglio; la normazione per principi, con la sua «flessibilità e la duttilità»⁷, resiste meglio all’obsolescenza a fronte del progresso delle conoscenze scientifiche.

sostenibile, recepito poi dagli ordinamenti giuridici interni; la *Dichiarazione su ambiente e sviluppo* e il programma di azione *Agenda 21* approvati dalla Conferenza delle Nazioni Unite sull’ambiente e lo sviluppo a Rio De Janeiro nel 1992, in cui si affermano i principi di precauzione e chi inquina paga; il *Protocollo di Kyoto* del 1997 in cui sono stati fissati obiettivi e standards vincolanti per gli Stati contraenti con l’obiettivo di ridurre, a seconda della responsabilità, l’emissione di gas inquinanti. Poi, l’*Accordo di Parigi*, siglato dalle delegazioni di quasi duecento Paesi il 12 dicembre 2015, il quale parte dal presupposto che il cambiamento climatico è una minaccia urgente e potenzialmente irreversibile per la società e per il pianeta da affrontare con la massima cooperazione di tutti i Paesi, accelerando la riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra. Nel solco tracciato da quell’Accordo è intervenuto, da ultimo, il *Patto di Glasgow*, che rappresenta l’esito delle trattative e delle attività diplomatiche messe in campo dai Paesi partecipanti, componenti la conferenza delle Nazioni unite sui cambiamenti climatici. Il Patto contempla nuovi obiettivi e nuovi indirizzi comuni nella lotta al cambiamento climatico: tra questi, il mantenimento del riscaldamento globale entro il limite di 1,5 gradi in luogo dei 2 gradi fissati nel precedente Accordo di Parigi. Secondo R. FERRARA, in *I principi comunitari della tutela dell’ambiente*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, 3, pp. 509-555 «è stato il diritto internazionale a dare l’incipit, rappresentando il volano di ogni positiva evoluzione, sia dell’ordinamento comunitario che di quello degli Stati nazionale. Anche sul piano, delicato e sensibile, dei principi ordinatori della materia e, anzi, prima e soprattutto, proprio su questo terreno» (p. 512).

⁶Sull’argomento v. S. GRASSI, *Principi costituzionali e comunitari per la tutela dell’ambiente*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, vol. II, Milano, 1996, p. 907 e ss.; B. CARAVITA, *Costituzione, principi costituzionali e tecniche di normazione per la tutela dell’ambiente*, in S. GRASSI, M. CECCHETTI, A. ANDRONI (a cura di), *Ambiente e diritto*, vol. I, Firenze, 1999, p. 181 e ss.; G. COCCO, *Nuovi principi ed attuazione della tutela ambientale tra diritto comunitario e diritto interno*, in *Riv. giur. amb.*, 1999, p. 1 e ss.; M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell’ambiente*, Milano, 2000; G. DI PLINIO, P. FIMIANI, *Principi di diritto ambientale*, Milano, 2002; P. DELL’ANNO, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Padova, 2004; M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell’ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, 2007; G. CORDINI, *Principi costituzionali in tema di ambiente e giurisprudenza della Corte Costituzionale italiana*, in *Riv. giur. amb.*, 2009, p. 611 e ss.; D. SORACE, *Tutela dell’ambiente e principi generali sul procedimento amministrativo*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI (diretto da), *Trattato di diritto dell’ambiente. I procedimenti amministrativi per la tutela dell’ambiente*, vol. II, Milano, p. 3 e ss.; F. LORENZOTTI, B. FENNI (a cura di), *I principi del diritto dell’ambiente e la loro applicazione*, Napoli, 2015; F. FRACCHIA, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell’ambiente*, Torino, 2021, V ed., p. 181 e ss.

⁷M. ANTONIOLI, *Sostenibilità dello sviluppo e governance ambientale*, Torino, 2016. Secondo l’A. «nel diritto globalizzato, a “bassa definizione, giudiziario, della crisi della legge”, della proceduralizzazione e della soft-law, i principi giuridici esercitano un ruolo crescente. La flessibilità e la duttilità che li caratterizzano rappresentano, indubbiamente, un pregio tale da consentire il loro adattamento al caso concreto» (p. 9). Ciò nondimeno – sostiene Antonioli – l’applicazione estesa dei principi determina sia l’imprevedibilità del processo decisionale sia un significativo mutamento delle fonti di produzione del diritto. In proposito, P. DELL’ANNO, *Diritto dell’ambiente*, Padova, 2016, IV ed., secondo cui «trasformando i principi in norme, e sfruttando la loro “imperfezione” come un fattore di flessibilità del diritto, si corre il rischio di convertire la “certezza del diritto»

Ora, è stato notato «che sono attualmente vigenti più di 9000 trattati internazionali sull'ambiente, che le norme fondamentali sull'Organizzazione mondiale del Commercio prevedono una espressa deroga alla libertà di commercio se sussistono ragioni di tutela dell'ambiente e che [...] è ormai cospicua la giurisprudenza dei tribunali internazionali e degli organi di risoluzione delle controversie della WTO in materia»⁸: palese è la vastità dei problemi sui quali la comunità internazionale è chiamata a intervenire.

Poi, i principi generali della materia introdotti nel diritto internazionale sono veicolati nell'ordinamento europeo⁹ e negli ordinamenti nazionali e qui sono stati sviluppati e diffusi in misura esponenziale.

A livello europeo, l'ambiente è una competenza dell'Unione, rimessa alle istituzioni comunitarie, codificata dall'art. 191 TFUE¹⁰, secondo cui la politica am-

to" nel "diritto dell'incertezza" ed in unica parossistica evoluzione del "diritto vivente" di esclusiva produzione giurisprudenziale» (p. 2). Con riferimento alla "crisi della legge" e all'affermazione di nuovi "luoghi" – come quelli giudiziari – di regolazione dei rapporti giuridici v. M.R. FERRARESE, *La governance tra politica e diritto*, Bologna, 2010; M. LUCIANI, *Funzioni e responsabilità della giurisdizione. Una vicenda italiana (e non solo)*, in *Giur. cost.*, 2012, p. 3823 e ss.

⁸F. DE LEONARDIS, *La disciplina dell'ambiente tra Unione europea e WTO*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, 3, p. 513 e ss., spec. p. 513. Anche su questo fronte (internazionale), il contributo dell'Ue è essenziale: ad esempio, l'Unione ha partecipato attivamente alla decisione di elaborare obiettivi globali di sviluppo sostenibile per tutti i Paesi, che sono stati definiti nel corso della conferenza «Rio+20» del 2012 sullo sviluppo sostenibile tenutasi; ha stipulato accordi di partenariato e promosso strategie di cooperazione con molti Paesi e Regioni (orientali e del Mediterraneo) nel quadro della politica europea di vicinato, come strumenti per affrontare le questioni emergenti alle frontiere esterne dell'Unione, comprese le questioni ambientali (qualità dell'acqua, gestione dei rifiuti, inquinamento dell'aria). Anche nel più recente appuntamento di Glasgow l'Unione europea ha esortato fortemente gli altri Paesi europei, in particolare le grandi potenze mondiali, a intensificare la loro azione per il clima, impegnandosi al raggiungimento degli obiettivi di neutralità climatica. In quella sede l'Unione europea ha dimostrato il proprio impegno, illustrando le misure racchiuse nel *Green Deal* europeo (su cui si tornerà approfonditamente *infra*) e le relative sfide, tra cui la promozione di una economia circolare, di un sistema alimentare sostenibile, di conservazione della biodiversità, in sintesi di una transizione verde. Sull'argomento si tornerà approfonditamente nel corpo del testo.

⁹Con riferimento alle problematiche di diritto internazionale e comunitario dell'ambiente v. L. KRÄMER, *EU Environmental Law*, Londra, 2016; ID., *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, Milano, 2002; N. DE DOMINICIS, *L'accesso alla giustizia in materia ambientale. Profili di diritto europeo*, Padova, 2016; F. SCALIA, *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2016, 6; L. PINESCHI, *I principi del diritto internazionale dell'ambiente: dal divieto di inquinamento transfrontaliero alla tutela dell'ambiente come 'common concern'*, in *Trattato di diritto dell'ambiente* diretto da R. FERRARA, M.A. SANDULLI, Milano, 2014, p. 93 e ss.; G. TESAURO, *Diritto comunitario*, Padova, 2001; G. STROZZI, *Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale: dal Trattato di Roma al Trattato di Nizza*, Torino, 2001; T. HANDLER, *Regulating the European Environmental*, Chichester, 1997; A. KISS, D. SHELTON, *Manual of European Environmental Law*, Cambridge, 1997; S. CASSESE (a cura di), *Diritto ambientale comunitario*, Milano, 1995; R. ROMI, *L'Europe et la protection juridique de l'environnement*, Nantes, 1993; L. KRÄMER, *Focus on European environmental law*, London, 1992.

¹⁰Ex art. 174 TCE, come modificato dal Trattato di Lisbona. Oggi, dunque, scopo del legislatore comunitario è quello di proteggere in via immediata e diretta l'ambiente e di migliorarne la

bientale europea deve puntare a garantire un livello alto di protezione e a perseguire i seguenti obiettivi: «– salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente, – protezione della salute umana, – uso accorto e razionale delle risorse naturali, – promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici».

Ancora, l'art. 37 della Convenzione europea dei diritti fondamentali¹¹ prevede che «un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile»¹².

Questa norma è una «dichiarazione di principio e di scopo»¹³ perché individua un obiettivo preciso – la tutela dell'ambiente – e rimette all'Unione il compito di perseguirlo in stringente osservanza al principio dello sviluppo sostenibile.

L'art. 37 ha posto una serie di interrogativi: prima di tutto, se esso riveli il passaggio da una visione antropocentrica¹⁴, per cui l'uomo può esercitare il proprio dominio sull'ambiente, a una ecocentrica, per cui l'ambiente è oggetto di comportamenti doverosi¹⁵ di protezione da parte dello Stato e – ecco un ele-

qualità. Sicché «non si tratta soltanto di adottare misure di armonizzazione finalizzate a contrastare forme di protezionismo nazionale perpetrate tramite la fissazione di standard ambientali molto severi oppure, all'opposto, a eliminare distorsioni della concorrenza realizzate dagli Stati membri attraverso l'emanazione di norme scarsamente protettive dell'ambiente o, addirittura, la totale mancanza di norme relative a determinati fenomeni di inquinamento o pericolo ambientale». V. M. RENNA, *L'allocazione delle funzioni normative e amministrative*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, p. 135 e ss., spec. p. 145.

¹¹ Questa carta rappresenta un catalogo di diritti comuni alle tradizioni costituzionali degli Stati membri e in particolare, secondo A. D'ALOIA, in *Europa e diritti: luci e ombre dello schema di protezione multilevel*, in *Dir. Un. eur.*, 2014, 1, p. 1 e ss., «un catalogo dei diritti moderno, che, da un lato, completa il modello CEDU, e lo stesso sistema comunitario, assorbendo dal costituzionalismo statale il carattere fondamentale dei diritti sociali e culturali; dall'altro introduce contenuti che attualizzano lo stesso discorso statale sui diritti, soprattutto rispetto alle costituzioni scritte nell'immediato post-seconda guerra mondiale: penso al riferimento, contenuto nel preambolo, alla responsabilità e ai doveri nei confronti delle generazioni future; alla previsione di disposizioni specifiche in tema di bioetica, consenso informato, divieto di clonazione riproduttiva e di pratiche eugenetiche, divieto di fare del corpo umano una fonte di lucro (art. 3); ai profili concernenti la protezione dei consumatori» (spec. p. 3). Sull'art. 37 cit., v. A. LUCARELLI, *Art. 37 Tutela dell'ambiente*, in R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, 2001, p. 258 e ss.

¹² La norma – s'è detto – è la combinazione di due ulteriori disposizioni racchiuse nel TCE: ossia l'art. 2 e l'art. 6, i quali sono stati a loro volta originati dall'Atto unico europeo, che ha previsto per la prima volta in ambito europeo competenze comunitarie in materia ambientale.

¹³ A. LUCARELLI, *Art. 37 Tutela dell'ambiente*, cit., p. 269.

¹⁴ Sulla concezione antropocentrica della protezione dell'ambiente M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, 2007, p. 38.

¹⁵ Non è un caso che l'art. 37 cit. sia inserito proprio nel capo dedicato alla «Solidarietà».

mento di novità – della società civile, ossia dei cittadini e delle formazioni sociali. Comportamenti legati ai principi generali di sviluppo sostenibile e di solidarietà ambientale.

L'ambiente ha, prima di tutto, catturato la sensibilità sociale e, di riflesso, ha conquistato l'attenzione di livelli ordinamentali: internazionale, europeo, interno. Il che ha generato un sistema multilivello di normative specialistiche e di competenze trasversali: in una parola, ha prodotto complessità¹⁶.

Le principali criticità del diritto dell'ambiente impattano nel contenimento e nel coordinamento delle spinte che derivano dagli ordinamenti sovranazionali su quello nazionale nonché nella composizione, a livello nazionale, delle competenze – legislative e, soprattutto, amministrative – nella materia.

Una nota di ulteriore complessità dipende, poi, dalla presenza sulla scena – irrinunciabile, per le ragioni che si vedranno – di attori privati e, soprattutto, delle associazioni ambientaliste.

Ora, utili strategie di risoluzione di questi nodi problematici possono essere individuate nei principi di sussidiarietà¹⁷, nelle sue diverse declinazioni e proiezioni, e di cooperazione: sia tra gli ordinamenti, sia tra i centri decisionali all'interno del singolo ordinamento nazionale, sia tra questi centri di governo e la società civile.

E da qui discendono ulteriori considerazioni relative, in particolar modo, all'idoneità del principio di sussidiarietà a solcare nuove vie di diritto, tutte indirizzate ad assicurare l'effettività delle misure di protezione ambientale.

2. La nozione positiva di ambiente. Profili introduttivi

L'ambiente pone anzitutto un problema definitorio¹⁸: non c'è – nelle norme, nel diritto vivente e nella letteratura giuridica – una formula che ne delimiti il significato¹⁹.

¹⁶ Con riferimento alla complessità v. D. DE PRETIS, *Discrezionalità e ambiente*, in D. DE CAROLIS, E. FERRARI, A. POLICE (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, Milano, 2006, p. 433 e ss. È qui sottolineato che la complessità normativa e altresì tecnica non può che riverberarsi sul rapporto tra legge e attività amministrativa alla base della discrezionalità amministrativa, complicandone l'applicazione. V. pure M.R. SPASIANO, *I soggetti della politica ambientale in Italia*, in D. DE CAROLIS, E. FERRARI, A. POLICE (a cura di), *Ambiente*, cit., p. 159 e ss.

¹⁷ Sul tema, v. L. VENTURA (a cura di), *Autonomia e sussidiarietà. Vicende e paradossi di una riforma infinita*, Torino, 2004; I.M. PINTO, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Napoli, 2003; G. D'AGNOLO, *La sussidiarietà nell'Unione europea*, Padova, 1998.

¹⁸ Sul punto, *ex multis* v. N. OLIVETTI RASON, in A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Roma-Bari, 2002; L. KRAMER, *Manuale del diritto comunitario per l'ambiente*, cit.; D. AMIRANTE (a cura di), *Diritto Ambientale e Costituzione*, Milano, 2000; P. DELL'ANNO, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, 2004; F. LUCARELLI (a cura di), *Ambiente territorio e beni culturali nella giurisprudenza costituzionale*, Na-

Pur evocando «utopie»²⁰, nel linguaggio comune l'ambiente ha almeno quattro accezioni: «a) ciò che fascia un oggetto o una persona determinandone le condizioni di resistenza; b) lo spazio nel quale una persona vive, ossia l'insieme delle condizioni sociali, culturali, morali e della persona che circondano l'individuo e ne contrassegnano le forme della vita fisica e spirituale; c) l'insieme delle condizioni fisiche e biologiche alle quali sono subordinati gli esseri viventi; d) sinonimo di locale, stanza, vano»²¹.

E ancora, l'ambiente può avere «un significato più ampio e generico, comprensivo dell'insieme delle condizioni fisiche, chimiche e biologiche in cui si stabilisce la vita degli organismi, in un equilibrio capace di raggiungere livelli relativamente stabili, oppure [...] degli elementi naturali ed artificiali dove si svolge la vita umana. In tale vasta prospettiva, ambiente è “tutto ciò che circonda l'uomo, lo può influenzare e viceversa può esserne influenzato”: nel suo significato letterale di entità “che circonda” (dal latino *ambiens*), viene inteso come “l'insieme degli elementi con i quali l'uomo si trova in relazione sensoriale”»²².

Insomma, nell'area semantica di ambiente rientrano segni eterogenei²³, in quanto «concetto macroscopico, di difficile predeterminazione: i fattori che lo

poli, 2006; R. FERRARA, *Ambiente*, in S. PATTI (a cura di), *Il Diritto. Enciclopedia giuridica del Sole 24 Ore*, Milano, 2007, p. 290 e ss. V. anche L.R. PERFETTI, *Premesse alle nozioni giuridiche di ambiente e paesaggio. Cose, beni, diritti e simboli*, in *Riv. giur. amb.*, 2009, I, p. 1 e ss., p. 3, secondo cui «l'evoluzione dei fenomeni sociali, economici e tecnologici, quella dell'indagine scientifica e degli strumenti (materiali e giuridici) sia di aggressione che di protezione, il mutare delle opinioni politiche, gli obblighi che derivano dall'appartenenza alla comunità internazionale e le dimensioni planetarie ed insieme locali dell'oggetto della protezione e promozione (quando non, s'intende, l'inettitudine del legislatore), richiedono un frequente aggiornamento delle norme generali e di settore; anzi, proprio in ragione della circostanza per la quale il complesso sistema di relazioni che identifichiamo con ambiente richiede promozione e riceve aggressioni specifiche in sue dimensioni definite, si avranno dispositivi differenti a seconda che la norma intenda cogliere il momento della repressione, della prevenzione, della disciplina, vuoi del suolo o del sottosuolo, delle acque o dell'atmosfera. Ed ecco allora che una nozione già difficile da afferrare per via del continuo mutare delle norme, diviene ancor più inafferrabile in ragione della non facile tessitura di un ordito coerente tra norme dedicate ai differenti segmenti di cui si compone una nozione tanto ramificata. Ne deriva che la nozione in questione è spesso non definita, ma presupposta, come capita non di rado per istituti fondamentali del diritto amministrativo».

¹⁹ V. P. MADDALENA, *L'Ambiente: prolegomeni per una sua tutela giuridica*, in *Riv. giur. amb.*, 2008, 3-4, p. 523 e ss.

²⁰ M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, Paris, 1984, 1. Cfr. anche A. SIMONCINI, *Diritto dell'ambiente e protezione della natura*, Padova, 1996, secondo cui «l'insieme dei problemi, significati e valori concernenti quella che per ora genericamente chiameremo “la questione ambientale”, nasce come fenomeno extragiuridico».

²¹ D. BELVEDERE, *Tutela dell'ambiente e dei territori*, in A. MORELLI, L. TRUCCO (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Torino, 2014, p. 564 e ss., p. 564.

²² P. LOMBARDI, *I profili giuridici della nozione di ambiente: aspetti problematici*, in *Foro amm. Tar*, 2002, 2, p. 764 e ss., spec. p. 764.

²³ P. D'AMELIO, voce *Ambiente (tutela dell')*, in *Enc. dir.*, 2002, pp. 1-22, secondo cui defi-

compongono sono molteplici, particolarmente complessi ed interrelati, suscettibili di valutazione da una pluralità di soggetti, mossi da interessi e concessioni spesso in insanabile conflitto»²⁴.

È dunque utile ricostruire qui i contributi dottrinali più significativi in materia, che risalgono agli anni '70, anche per individuare l'ambito oggettivo e – non in ultimo – quello soggettivo di applicazione della relativa disciplina²⁵.

In quegli anni l'ordinamento internazionale²⁶ ha preso atto dell'esistenza di una questione ambientale, stimolando di conseguenza l'attenzione della dottrina.

Ora, nella letteratura sono individuabili due scuole di pensiero, divise dal riconoscere o meno autonomia giuridica alla nozione di ambiente.

Secondo la prima, c.d. pluralista, che ha trovato conferma nella primissima normazione della materia, l'ambiente non può essere ricostruito in maniera unitaria, ma frazionata²⁷ perché occorre tenere in riferimento tutte le sue possibili componenti (il paesaggio, le risorse naturali *et similia*).

nire l'ambiente separandolo dai singoli elementi che lo compongono rischia di essere «un'operazione di appiattimento culturale (utile a fini descrittivi ma) tecnicamente votata all'insuccesso» (p.1).

²⁴ S. GRASSI, voce *Tutela dell'ambiente (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, 2002, p. 1114 e ss., spec. p. 1144.

²⁵ Anche di protezione dell'ambiente da ogni possibile elemento di alterazione dei beni ambientali e del loro equilibrio (anche) con la salute umana. Da questo punto di vista v., in particolare, G. MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, II, Milano, 1996, p. 1121 e ss., spec. p. 1123.

²⁶ A partire dalla Dichiarazione sull'ambiente umano della Conferenza ONU di Stoccolma del 1972, dove sono gettate le basi (sul punto si tornerà più avanti) – pur in modo generico – per la tutela delle risorse naturali: l'art. 2 stabilisce che «le risorse naturali della Terra, ivi incluse l'aria, l'acqua, la flora, la fauna e particolarmente il sistema ecologico naturale, devono essere salvaguardate a beneficio delle generazioni presenti e future, mediante una programmazione accurata o una appropriata amministrazione»; l'art. 4 precisa altresì che l'uomo ha la responsabilità di conservare le risorse naturali (anche) per le generazioni future e, in particolar modo, che «la conservazione della natura, ivi compresa la vita selvaggia, deve perciò avere particolare considerazione nella pianificazione dello sviluppo economico». In dottrina, S. MARCHISIO, *Il diritto internazionale dell'ambiente*, in G. CORDINI, P. FOIS, S. MARCHISIO (a cura di), *Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati*, Torino, 2008. Alla Dichiarazione di Stoccolma si è allineata l'Unione europea con l'avvio dei programmi di azione in materia ambientale: il primo – adottato per il quadriennio 1973-1977 – fissava il quadro della politica comunitaria dell'ambiente e fu seguito da altri programmi pluriennali analoghi. Ne è derivata, poi, una serie di direttive relative alla tutela delle risorse naturali, alla lotta contro le emissioni sonore, alla conservazione della natura e alla gestione dei rifiuti.

²⁷ M.S. GIANNINI, «Ambiente»: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, p. 1 e ss.; E. CAPACCIOLI, F. DAL PIAZ, *Ambiente (tutela dell')*. Parte generale e diritto amministrativo, in *Noviss. Dig. it., App.*, I, Torino, 1980, p. 257 e ss.; A. PREDIERI, *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, vol. XXXI, Milano, p. 503 e ss. La costruzione frazionata dell'ambiente, elaborata da Giannini, è stata sviluppata poi anche da A. GUSTAPANE, voce *Tutela dell'ambiente (diritto interno)*, in *Enc. dir.*, vol. XLV, Milano, 1992, p. 232 e ss.

Esponente autorevolissimo ne è stato Massimo Severo Giannini²⁸, secondo cui l'ambiente può essere percepito in triplice senso: *a)* naturalistico, come l'insieme dei beni paesaggistici, culturali e naturali; *b)* fisico, come l'insieme degli spazi su cui l'uomo esercita la propria azione e pressione antropizzante; *c)* urbanistico, come oggetto della relativa pianificazione.

Nella prima accezione l'ambiente è un «bene pubblico» e, più precisamente, «una zona circoscritta in ordine alla quale un pubblico potere è titolare di una potestà avente contenuto dispositivo, nel senso che con proprie dichiarazioni di volontà dispone circa le cose o i beni individuali che nella zona sono ricompresi»²⁹.

Nel secondo significato l'ambiente è «aggressore» e, al tempo stesso, «aggredito»; di questa «vicenda giuridica [...] elemento saliente è il fatto giuridico dell'aggressore, attuale o potenziale, da parte di cose che compongono o potrebbero comporre l'ambiente»³⁰. Più in particolare, è rilevante il «fatto aggressivo» perché esso, di regola, è oggetto di attività di polizia, preventiva ovvero repressiva, ossia è destinatario dei rimedi individuati dall'ordinamento allo scopo di ridimensionare il fenomeno di «mutua aggressione tra l'uomo e la natura».

Nel terzo senso, infine, l'ambiente è semplicemente «l'oggetto di un'attività amministrativa [...] alla cui base sta la potestà di pianificazione territoriale»³¹: qui Giannini valorizza l'autonomia della funzione urbanistica perché essa sintetizza in un atto – il piano – interessi diversi, inclusi quello ambientale e quello paesaggistico.

Pur restando nell'ambito dell'orientamento pluralista, Predieri³² ritiene invece che la normazione in materia di ambiente (relativa al paesaggio, alle risorse naturali ed energetiche e ai beni culturali, all'agricoltura, alla forestazione, alle opere di bonifica, alla caccia e alla pesca) deve essere ricondotta agli artt. 9³³ e 32 Cost., che fondano il diritto della collettività a vivere in un ambiente salubre, in tal modo munito di copertura costituzionale.

L'altro orientamento (al quale si è accennato sopra) ha teorizzato, invece, l'unità della nozione di ambiente e la sua autonomia giuridica³⁴.

²⁸ M.S. GIANNINI, «Ambiente»: *saggio sui suoi diversi aspetto giuridici*, cit., p. 1 e ss.

²⁹ M.S. GIANNINI, «Ambiente»: *saggio sui suoi diversi aspetto giuridici*, cit., spec. p. 456.

³⁰ M.S. GIANNINI, «Ambiente»: *saggio sui suoi diversi aspetto giuridici*, cit., spec. p. 457.

³¹ M.S. GIANNINI, «Ambiente»: *saggio sui suoi diversi aspetto giuridici*, cit., spec. p. 457.

³² A. PREDIERI, voce *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, vol. XXXI, Milano, 1981, p. 507 e ss.

³³ Nella sua versione storica, che non contemplava espressamente l'ambiente, ma soltanto il paesaggio. L'art. 9 citato è stato modificato in maniera incisiva dalla recente Legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 che ha dato nuovo slancio all'ambiente e ai relativi presidi di tutela, prevenendo un riferimento esplicito sia nel citato art. 9, dunque tra i principi fondamentali, sia nell'art. 41, ossia nella parte della 'Costituzione economica'.

³⁴ In tal senso A. POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, p. 25 e ss.

È storica e, pertanto, nota la sentenza n. 210/1987, cit., relativa alla legittimità costituzionale della legge istitutiva del Ministero dell'Ambiente³⁵ in cui la Consulta ha teorizzato l'unitarietà della nozione di ambiente, ritenendolo un bene, complesso e composto da plurimi settori (l'acqua, l'aria, il suolo, gli habitat naturali e l'ecosistema), ma organico; ha riconosciuto lo sforzo del legislatore nazionale di dare un riconoscimento positivo specifico all'ambiente attraverso l'istituzione di un Ministero *ad hoc*; ha, poi, evidenziato la più recente tendenza dell'ordito giuridico a considerare il bene ambientale come un *unicum*, inclusivo di tutte le risorse naturali e culturali e delle misure di conservazione, gestione e miglioramento delle condizioni naturali (aria, acqua, suolo e territorio in tutte le sue componenti), di preservazione del patrimonio genetico terrestre e marino, di tutte le specie animali e vegetali e la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni; ha concluso, ritenendo che il bene ambiente è unitario e giuridicamente autonomo.

In particolare, con questa pronuncia la Corte ha qualificato l'ambiente come un diritto della persona e – allo stesso tempo – un interesse della collettività che concerne un bene unitario.

La Corte ha «riconosciuto lo sforzo in atto di dare un riconoscimento specifico alla salvaguardia dell'ambiente come diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività e di creare istituti giuridici per la sua protezione. Si tende, cioè, ad una concezione unitaria del bene ambientale comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali. Esso comprende la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale ed in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni. Ne deriva la repressione del danno ambientale cioè del pregiudizio arrecato, da qualsiasi attività volontaria o colposa, alla persona, agli animali, alle piante e alle risorse naturali (acqua, aria, suolo, mare), che costituisce offesa al diritto che vanta ogni cittadino individualmente e collettivamente. Trattasi di valori che in sostanza la Costituzione prevede e garantisce (artt. 9 e 32 Cost.), alla stregua dei quali le norme di previsione abbisognano di una sempre più moderna interpretazione. E la direttiva comunitaria [direttiva C.E.E. n. 85/337 del 27 giugno 1985, relativa alla «Valutazione di impatto ambientale di

³⁵ Legge 8 luglio 1989, n. 346. Questa legge non ha definito l'ambiente, ma ha individuato gli obiettivi del Ministero dell'Ambiente: ossia promozione, conservazione delle condizioni ambientali conformi agli interessi fondamentali della collettività e alla qualità della vita nonché conservazione e valorizzazione del patrimonio nazionale e della difesa delle risorse naturali dall'inquinamento. Cfr. art. 1, comma 2, legge n. 439/1989, cit., secondo cui «è compito del Ministero assicurare, 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 dall'inquinamento».

determinati progetti pubblici e privati»: n.d.r.] impegna lo Stato in maniera rilevante ad una considerazione coordinata dell'ambiente, alla esecuzione tempestiva e corretta degli impegni assunti e all'apprestamento delle misure opportune, necessarie ed indispensabili»³⁶.

Considerazioni ancora più puntuali (rispetto alle superiori) sono racchiuse nella successiva sentenza della Corte cost., n. 641/1987³⁷: prima di tutto, la Corte ha osservato che l'istituzione del Ministero dell'ambiente era valsa a individuare «un centro di riferimento dell'interesse pubblico ambientale»; di conseguenza, ha chiarito che il precipuo compito del suddetto Ministero è quello di coordinare e ricondurre ad unità le azioni politico-amministrative strumentali alla tutela ambientale; infine, ribadito che l'ambiente deve essere considerato un bene immateriale unitario «sebbene a varie componenti, ciascuna delle quali

³⁶ La giurisprudenza costituzionale ha sempre dato atto dell'esigenza di individuare una copertura costituzionale per rafforzare la tutela dell'ambiente: così favorendo una visione dinamica della materia, finalizzata all'affermazione di una protezione integrata e complessiva dei valori naturali. Il legame tra l'ambiente e il diritto alla salute era stato già teorizzato dalla Corte di legittimità che – con sentenza a sezioni unite, 9 aprile 1973, n. 999 – aveva dichiarato l'esistenza di uno specifico «diritto alla salubrità dell'ambiente». Così anche Cass., Sez. un., 6 ottobre 1979, n. 5172, secondo cui «La protezione della salute assiste l'uomo non (solo) in quanto considerato in una sua astratta quanto improbabile separatezza, 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 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'uomo 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. Quanto al tipo di protezione, è evidente che si tratta di tecnica giuridica di tipo garantistico, che è poi quella propria dei "diritti fondamentali" o "inviolabili" della persona umana. Si tratta, cioè, di tutela piena che si concreta nella attribuzione di poteri di libera fruizione di utilità e di libero svolgimento di attività, di esclusione degli ostacoli che all'una o all'altro si frappongano da parte di chicchessia. Ed è in questa difesa a tutta oltranza contro ogni iniziativa ostile, da chiunque provenga – altri singoli o persino l'autorità pubblica – non già in una considerazione atomistica, asociale, separata dall'uomo che risiede il significato del richiamo al "diritto fondamentale dell'individuo". In una parola: la strumentazione giuridica è quella del diritto soggettivo, anzi del diritto assoluto». Così anche: Cass., Sez. un., 9 marzo 1979, n. 1463. L'esistenza di una connessione tra ambiente e tutela della salute era stata segnalata anche da Corte di Giustizia, 20 febbraio 1979, *Cassis De Dijon*, causa C120/78: qui la Corte aveva collegato l'esigenza di tutela ambientale a quella di protezione della salute pubblica e, quindi, ricompreso entrambe tra le esigenze imperative che possono giustificare l'adozione di misure restrittive della concorrenza. Per un'analisi delle prime sentenze di merito della Corte di Giustizia in materia ambientale v. P. BIANCHI, G. CORDINI, *Comunità europea e protezione dell'ambiente*, Padova, 1983, p. 42 e ss.

³⁷ Sentenza Corte cost., 30 dicembre 1987, n. 641.

può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela; ma tutte, nell'insieme, sono riconducibili ad unità».

Secondo la giurisprudenza costituzionale, insomma, il fatto che l'ambiente sia scindibile in una pluralità di elementi e che sia a godimento collettivo non esclude il suo carattere unitario: infatti – sempre a dire della Consulta – «l'ambiente è protetto come elemento determinativo della qualità della vita. La sua protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime l'esigenza di un habitat naturale nel quale l'uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini, secondo valori largamente sentiti»³⁸.

Con la revisione del Titolo V Cost., che ha introdotto nell'art. 117 Cost. al comma 2, lett. s)³⁹ un riferimento esplicito all'ambiente, rimettendolo alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, il legislatore ha aggiunto un altro tassello a favore della concezione unitaria e giuridicamente autonoma dell'ambiente⁴⁰.

³⁸ Corte cost., n. 641/1987, cit. Questa lettura è stata condivisa anche dalla Corte di Cassazione, la quale ha precisato che «l'ambiente in senso giuridico va considerato come un insieme che, pur comprendendo vari beni o valori, quali la flora, la fauna, il suolo, l'acqua etc., si distingue ontologicamente da questi in quanto si identifica in una realtà priva di consistenza materiale, ovvero "in un contesto senza forma", come è stato detto con espressione particolarmente efficace. Ed è alla nozione di ambiente come complesso di cose che racchiude un valore collettivo costituente specifico oggetto di tutela che, in sostanza, si riferisce la recente legge 8 luglio 1986, n. 349, relativa alla istituzione del Ministero dell'ambiente e contenente norme in materia di danno ambientale, definito come qualunque pregiudizio all'ambiente mediante alterazioni e distribuzioni (si pure nel quadro particolare disegnato dalla normativa che ha indotto gli interpreti ad attribuire a questo natura pubblicistica). Delineato in tal modo il concetto giuridico di ambiente risulta evidente che l'aggressione di esso, attuata mediante la lesione di uno qualsiasi degli elementi che concorrono alla sua formazione, ha un rilievo autonomo rispetto a quella concernente i suoi aggregati, così come del tutto indipendente è l'area di incidenza del danno cagionato da tale lesione, il quale presenta connotazioni proprie e distinte rispetto alla alterazione provocata dal fatto illecito inerente a ciascuno dei suoi componenti».

³⁹ Che, come tutti sanno, ha affidato alla potestà esclusiva dello Stato «la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

⁴⁰ V. Corte cost., 14 novembre 2007, n. 378: «occorre poi premettere, per la soluzione del problema del riparto di competenze tra Stato, Regioni e Province autonome in materia di ambiente, che sovente l'ambiente è stato considerato come "bene immateriale". Sennonché, quando si guarda all'ambiente come ad una "materia" di riparto della competenza legislativa tra Stato e Regioni, è necessario tener presente che si tratta di un bene della vita, materiale e complesso, la cui disciplina comprende anche la tutela e la salvaguardia delle qualità e degli equilibri delle sue singole componenti. [...] Oggetto di tutela, come si evince anche dalla Dichiarazione di Stoccolma del 1972, è la biosfera, che viene presa in considerazione, non solo per le sue varie componenti, ma anche per le interazioni fra queste ultime, i loro equilibri, la loro qualità, la circolazione dei loro elementi, e così via. Occorre, in altri termini, guardare all'ambiente come "sistema", considerato cioè nel suo aspetto dinamico, quale realmente è, e non soltanto da un punto di vista statico ed astratto. La potestà di disciplinare l'ambiente nella sua interezza è stata affidata, in riferimento al riparto delle competenze tra Stato e Regioni, in via esclusiva allo Stato, dall'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., il quale, come è noto, parla di "ambiente" in termini generali e onnicomprensivi. E non è da trascurare che la norma costituzionale pone accanto alla parola "ambiente" la parola

La riforma costituzionale del 2001 ha elevato l'ambiente a valore costituzionale; gli ha attribuito una posizione primaria nell'ordinamento⁴¹; e ha accolto le numerose sollecitazioni della dottrina⁴² che aveva caldeggiato la tesi dell'unitarietà dell'ambiente nonché la necessità di una disciplina normativa uniforme sul territorio nazionale. L'opzione del Legislatore costituzionale per l'unitarietà dell'am-

“ecosistema”. Ne consegue che spetta allo Stato disciplinare l'ambiente come una entità organica, dettare cioè delle norme di tutela che hanno ad oggetto il tutto e le singole componenti considerate come parti del tutto. Ed è da notare, a questo proposito, che la disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario (sent. n. 151/1986) ed assoluto (sent. n. 210/1987), e deve garantire (come prescrive il diritto comunitario) un elevato livello di tutela, come tale inderogabile da altre discipline di settore. Si deve sottolineare, tuttavia, che, accanto al bene giuridico ambiente in senso unitario, possano coesistere altri beni giuridici, aventi ad oggetto componenti o aspetti del bene ambiente, ma concernenti interessi diversi giuridicamente tutelati. Si parla, in proposito, dell'ambiente come “materia trasversale”, nel senso che sullo stesso oggetto insistono interessi diversi: quello alla conservazione dell'ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni. In questi casi, la disciplina unitaria del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materie di competenza propria, ed in riferimento ad altri interessi. Ciò comporta che la disciplina ambientale, che scaturisce dall'esercizio di una competenza esclusiva dello Stato, investendo l'ambiente nel suo complesso, e quindi anche in ciascuna sua parte, viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per cui queste ultime non possono in alcun modo derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato [...]. La segnalata particolarità della disciplina del bene giuridico ambiente considerato nella sua completezza ed unitarietà riverbera i suoi effetti anche quando si tratta di Regioni speciali o di Province autonome, con l'ulteriore precisazione, però, che qui occorre tener conto degli statuti speciali di autonomia». Conforme: Corte cost., 18 aprile 2008, n. 104; 22 luglio 2009, n. 225. V. anche F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Dir. econ.*, 2002, p. 215 e ss. Evidenzia l'Autore che – dopo la riforma costituzionale del 2001 – il giurista è, ormai, «chiamato a ragionare sulla base di una norma costituzionale che espressamente fa riferimento all'ambiente, attribuendogli dunque autonomia» (p. 223).

⁴¹ P. DELL'ANNO, *La tutela dell'Ambiente come “Materia” e come Valore costituzionale di solidarietà e di elevata Protezione*, in *www.lexambiente.it*, 2001. Da ciò – ossia dall'espressa previsione dell'ambiente nell'art. 117 Cost. – è disceso che «come spesso succede in Italia, la discussione della dottrina e della giurisprudenza è stata attratta – più che dal significato e dal contenuto da attribuire all'espressione “tutela dell'ambiente (e dell'ecosistema)” – dalla sua collocazione nel sistema di distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni. In altri termini, ci si è interrogati su “chi” dovesse fare, prima di avere stabilito “che cosa”». Sicché, con una serie di pronunce successive alla riforma costituzionale del 2001 la Corte costituzionale è intervenuta sul dibattito relativo ai confini dell'intervento regionale stabilendo che le Regioni, «nell'esercizio delle proprie competenze, possono perseguire fra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale» (sent. n. 214/2008), a condizione che ciò sia «un effetto diretto e marginale della disciplina adottata dalla Regione nell'esercizio di una propria legittima competenza e comunque non si ponga in contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali che proteggono l'ambiente». In particolar modo, la Corte ha chiarito che la disciplina ambientale, che scaturisce dall'esercizio di una competenza esclusiva dello Stato, costituisce un limite alla disciplina regionale. Su questi profili si tornerà *infra*.

⁴² V. G. MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in AA.VV., *Scritti in onore di Predieri*, vol. II, Milano, 1996, p. 1121 e ss.

biente è stata confermata di recente: con legge costituzionale n. 1 del 2022⁴³, il Legislatore ha inserito l'ambiente in due (ulteriori) disposizioni di rilevanza cruciale, per le ragioni che saranno approfondite appresso: gli artt. 9 e 41 della Costituzione. Il tenore testuale di quelle disposizioni suggerisce, come si avrà modo di evidenziare, una fisionomia nuova dell'ambiente e, per certi versi, anfibia: lungi dall'essere ritenuto soltanto un valore, l'ambiente assurge, allo stesso tempo, a mezzo di valutazione dell'adeguatezza dei programmi di intervento economico, pubblici e privati, e a scopo dell'intervento pubblico nella vita di relazione.

Riprendendo le fila del discorso: da un punto di vista "oggettivo", l'ambiente è un "bene" giuridico composto; la sua emersione anche al livello costituzionale ha rafforzato pure il convincimento che, da un punto di vista "soggettivo", esso possa essere oggetto di posizioni giuridiche.

Senonché, una volta emersa e consolidata la tesi dell'unitarietà dell'ambiente e della sua autonomia giuridica, restavano ancora da qualificare le correlate posizioni giuridiche.

A questo fine occorre svolgere alcune considerazioni di partenza: prima di tutto, ancorché suscettibile di valutazione patrimoniale, l'ambiente non è un bene patrimoniale ed è fruibile dalla collettività⁴⁴. Già da qui, dunque, discende l'impossibilità – affermata da un'autorevole dottrina – di configurare una posizione giuridica di diritto soggettivo⁴⁵.

⁴³ Sulla novella costituzionale il dibattito è intenso: v. F. DE LEONARDIS, *La riforma 'bilancio' dell'art. 9 Cost. e la riforma 'programma' dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in *www.apertacontrada.it*, 2022; Y. GUERRA, R. MAZZA, *La proposta di modifica degli artt. 9 e 41 Cost: una prima lettura*, in *Forum quad. cost.*, 2021, 4, p. 139 e ss.; G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum quad. cost.*, 2021, p. 473 e ss.; M. CECCHETTI, *La revisione degli artt. 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum quad. cost.*, 2021, p. 285 e ss.; ID., *Osservazioni e ipotesi per un intervento di revisione dell'art. 9 della Costituzione avente ad oggetto l'introduzione di una disciplina essenziale della tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale*, in *Dir. pubbl. eur. rass. online*, 2020, 1, p. 17 e ss.

⁴⁴ Come già chiarito nella citata sentenza n. 681/1987 della Corte costituzionale secondo cui l'ambiente «è stato considerato un bene immateriale unitario sebbene a varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela; ma tutte nell'insieme sono riconducibili ad unità. Il fatto che l'ambiente possa essere fruibile in varie forme e differenti modi, così come possa essere oggetto di varie norme che assicurano la tutela dei vari profili in cui si estrinseca, non fa venir meno e non intacca la sua natura e la sua sostanza di bene unitario che l'ordinamento prende in considerazione. L'ambiente è protetto come elemento determinativo della qualità della vita. La sua protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime l'esigenza di un habitat naturale nel quale l'uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini, secondo valori largamente sentiti; è imposta anzitutto da precetti costituzionali (artt. 9 e 32 Cost.) per cui esso assurge a valore primario e assoluto. [...] Non è certamente possibile oggetto di una situazione soggettiva di tipo appropriativo, ma appartenendo alla categoria dei c.d. beni liberi, è fruibile dalla collettività e dai singoli».

⁴⁵ In tal senso G. ROSSI, *Situazioni giuridiche soggettive, danni e tutele*, in *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 105.

Invero, la previsione di un diritto all'ambiente e la sua costruzione, quindi, alla stregua di un diritto soggettivo perfetto non appaiono in sintonia con le esigenze di tutela che le numerose e incisive forme di minaccia hanno via via necessitato⁴⁶.

La struttura del diritto soggettivo appare, cioè, incompatibile con l'impianto relazionale che connota l'ambiente e che impedisce di riconoscere soltanto al presunto titolare del diritto gli interessi connessi all'ambiente.

Non solo: il riconoscimento di una posizione di diritto soggettivo escluderebbe «la disponibilità di tale situazione da parte dell'amministrazione-autorità»⁴⁷: il che sarebbe lontano dalla realtà se solo si considera che la più ampia protezione (e fruizione) dell'ambiente è assicurata da un puntuale intervento dell'Amministrazione che eroga servizi *ad hoc* alla collettività⁴⁸.

Da qui la dottrina ha dedotto, prima di tutto, che «l'ambiente più che un insieme di beni suscettibili di divenire oggetto di diritti soggettivi, costituisce, sulla scorta della nozione di ecosistema e di biosfera, [è: n.d.r.] un insieme di condizioni fisico-chimico-biologiche che permette e favorisce la vita degli esseri viventi ed è quindi piuttosto riconducibile ad un equilibrio che di volta in volta nella biosfera o nei singoli ecosistemi di riferimento si viene a determinare». Pertanto «la tutela dell'equilibrio ecologico mal si configura come punto di riferimento degli schemi classici dei diritti della persona, risolvendosi piuttosto in un obiettivo che coinvolge un interesse collettivo, secondo lo schema dei diritti sociali»: più in particolare, «la complessità di relazioni cui dà vita l'ambiente, come sintesi del rapporto e dell'equilibrio tra le risorse, permette di ricondurre il “diritto all'ambiente” nella categoria dei cosiddetti “nuovi diritti”»⁴⁹ riconducibili all'art. 2 Cost.⁵⁰.

⁴⁶ V. B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2005; F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, cit.: secondo il quale «soltanto piccola parte della disciplina si occupa di ambiente per elevarlo ad oggetto di un diritto, mentre tale materia è di norma presa in considerazione ad altri fini (per fondare pretese assistite da una forma di protezione differente, come accade per gli interessi legittimi, ovvero per disciplinare i comportamenti doverosi dei soggetti e per attribuire funzioni ai pubblici poteri). Né si dimentichi che la tutela dell'ambiente (inteso nel senso di equilibrio ecologico) potrebbe anche non coincidere con la protezione della sua salubrità riferita all'uomo, come ad esempio, non è escluso possa accadere nell'ipotesi di difesa delle zone umide». Sicché, «a voler mantenere il riferimento al diritto soggettivo dell'ambiente, dunque, atteso che non si riesce ad offrire evidenza e rilevanza unitaria ai profili che non siano correlati ad una tale situazione giuridica, si deve quanto meno concludere che trattasi di prospettiva non esaustiva, perciò stesso insufficiente» (p. 222). V. anche S. GRASSI, voce *Tutela dell'ambiente (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir., Annali*, I, Milano, 2007, p. 114 e ss.

⁴⁷ P. D'AMELIO, voce *Ambiente (tutela dell')*, *Enc. giur.*, II, Roma, 1988, spec. p. 3.

⁴⁸ V. D. GRASSI, *Introduzione*, in S. GRASSI, M. CECCHETTI, A. ANDRONIO (a cura di), *Ambiente e diritto*, vol. I, Firenze, 1999, p. 23.

⁴⁹ Tutte le citazioni sono tratte da S. GRASSI, voce *Tutela dell'ambiente (diritto amministrativo)*, cit., p. 1122.

⁵⁰ Sui “nuovi diritti” v. F. MODUGNO, *I nuovi diritti nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1995.

Ora, questa nuova categoria comprende un fascio di situazioni soggettive complesse⁵¹, alle quali – è qui il nucleo del tema – non sono estranei i concetti del potere pubblico e del dovere dello stesso apparato pubblico di elevare il livello di qualità dell'ambiente.

E allora, come obiettivo e come limite del potere pubblico, l'ambiente assurge, dunque, alla sua massima espressione di “valore costituzionale” ovvero di principio fondamentale dell'ordinamento⁵².

Nel solco di queste considerazioni è intervenuta la richiamata legge costituzionale n. 1 del 2022.

La collocazione ‘topografica’ e il tenore lessicale delle disposizioni sono significativi: il riferimento esplicito all'ambiente compare, infatti, sia tra i principi fondamentali sia nella disciplina dei rapporti economici; in ambedue gli articoli, però, il Legislatore non evoca un principio; nell'art. 9, devolve (testualmente) alla Repubblica la tutela dell'ambiente e, nell'art. 41, riserva alla legge la scelta di «programmi e controlli opportuni» per garantire che le attività economiche, private e pubbliche, siano compatibili con le finalità (di protezione) ambientale.

L'ambiente, dunque, può identificarsi con un dovere di intervento e di protezione anche nell'interesse delle generazioni future. Allo stesso tempo, l'ambiente diventa un significativo criterio di valutazione sia dell'operato del Legislatore sia della legittimità, e dell'opportunità e della coerenza, delle politiche economiche, pubbliche e private.

Da queste prime battute si ricava la cifra della novella racchiusa (anche) nell'art. 41 citato che, introducendo una condizione per l'intervento pubblico nell'economia ne ha, in particolare, messo in rilievo il paradigma ‘verde’ e, in generale, introdotto una regola di integrazione delle ragioni economiche con quelle ambientali.

⁵¹ S. GRASSI, voce *Tutela dell'ambiente (diritto amministrativo)*, cit. nonché F.G. COCA, *Osservazioni sugli strumenti giuridici di tutela dell'ambiente*, in *Dir. soc.*, 1994, p. 399 e ss.

⁵² S. GRASSI, voce *Tutela dell'ambiente (diritto amministrativo)*, cit., p. 1122. In giurisprudenza v. Corte cost., 24 ottobre 2013, n. 246. Secondo P. DONZELLI, *Stato di diritto, tutele individuali e tutele ambientali*, in *www.apertacontrada.it*, 2009, «la tutela dell'ambiente (essenziale per la tutela sostanziale degli individui) stia storicamente assumendo la connotazione di diritto fondamentale con una conseguente ulteriore evoluzione dello “Stato di diritto” (sostanziale). Da qui discende una ipotesi di lavoro che vede la tutela dell'ambiente trasformarsi nel tempo in Principio generale». A conferma di questa tesi l'A. ha individuato e approfondito una serie di argomentazioni e tra queste: «[...] ii) Secondo la dottrina “in ambito internazionale hanno rilevanza i principi che si identificano con i diritti fondamentali, intesi come diritti dell'uomo, che sono affidati – oltre che ai principi costituzionali degli ordinamenti interni e del diritto comunitario – anche alle carte dei diritti, come la Dichiarazione dell'ONU, la Convenzione europea, e alle relative Corti (...)”. [...] v) La normativa comunitaria in materia ambientale ha ben sottolineato il rapporto uomo/ambiente con evidenti conseguenze a livello di principi di tutela. [...] vii) Va a tale ultimo riguardo evidenziato che anche la giurisprudenza italiana ha ben sottolineato il nesso essenziale tra tutela del diritto fondamentale alla salute e diritto ad un ambiente salubre. È altresì pacifico che l'ambiente sia un valore costituzionale primario e assoluto».

3. (Segue) Focus: *l'ambiente come oggetto di un dovere sociale*

L'ambiente ricade, dunque, a pieni titoli, tra i doveri di solidarietà⁵³.

L'adempimento di questi doveri da parte del potere pubblico consentirebbe, prima di tutto, l'innalzamento del livello di qualità dell'ambiente in cui l'uomo vive oggi, e, quindi, l'attuazione del programma costituzionale di tutela della persona umana⁵⁴; ma aumenterebbe anche le aspettative sulla qualità della vita delle generazioni future⁵⁵.

L'ambiente è, dunque, concetto prossimo a quello di funzione pubblica doverosa: doverosità che investe i poteri pubblici a ogni livello. Può dirsi cioè che nell'attuale contesto spetta alle Amministrazioni locali, agli Stati, all'Unione europea e alla Comunità internazionale occuparsi dell'ambiente. Sulle periferie e sul centro, insomma, a seconda dell'angolo visuale. E il relativo intervento, doveroso e solidale, è calibrato sulla capacità di ciascun soggetto di intervenire sulla base del principio di sussidiarietà.

La doverosità in parola non investe, però, soltanto il potere pubblico, ma anche i privati, che hanno il dovere di astenersi, ad esempio, dallo svolgere attività nocive per l'ambiente. Soggetti pubblici e privati sono, dunque, allineati, essendo entrambi titolari di un generale dovere di solidarietà (ambientale) *ex art. 2 Cost.*⁵⁶.

⁵³ V. F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Dir. econ.*, 2002, 2, p. 215; P. DELL'ANNO, *La tutela dell'ambiente come "materia"*, cit.

⁵⁴ Il nostro ordinamento è ispirato al principio personalista perché individua il centro nella persona umana, nei suoi valori e nei suoi bisogni. In questi termini si è espressa la Corte Costituzionale nella celebre sentenza 10 maggio 1967, in cui ha chiarito che il principio personalista individua come fine ultimo della organizzazione sociale lo sviluppo di ogni persona umana. In dottrina v. A. BALDASSARRE, *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino, 1997; più di recente v. anche A. RUGGERI, *Il principio personalista e le sue proiezioni*, in *www.federalismi.it*, 2013, secondo cui «la nostra Carta, al pari peraltro delle altre venute alla luce una volta cessato il secondo conflitto mondiale e per reazione agli orrori durante il suo corso causati da uomini trasformati in belve, è – per dirla con un solo termine – una Costituzione personalista, avendo [...] il suo cuore pulsante nella promozione della persona umana, nella persona quale valore insomma». Si rinvia ancora a R. CARIDÀ, *Principi costituzionali e pubblica amministrazione*, in *www.giurcost.it*, 2013; A. PIROZZOLI, *La dignità dell'uomo. Geometrie costituzionali*, Napoli, 2012; P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e Diritti sociali*, Torino, 2011; S. PRISCO, *Solidarietà. Profili evolutivi di un valore costituzionale*, I, *Premesse storico-sistematiche*, Napoli, 2000.

⁵⁵ V. S. GRASSI, *Ambiti della solidarietà e della responsabilità intergenerazionale: tutela dell'ambiente e sviluppo sostenibile*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della doverosità intergenerazionale*, Napoli, 2008, p. 177 e ss.

⁵⁶ Evidenza F. FRACCHIA, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in M. RENNA, F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, p. 437, che «i principi ambientali [...] (chi inquina paga, riduzione del danno, fine, precauzione, prevenzione) sono traduzioni di doveri e non già di diritti: chi inquina deve pagare, il danno deve essere ridotto alla fonte; è

Sull'argomento è stato evidenziato che «la situazione giuridica che più chiaramente emerge in materia ambientale è, infatti, quella del dovere dei singoli, delle collettività e delle amministrazioni di non danneggiare il bene ambientale e anzi di tutelarlo e promuoverne la valorizzazione»⁵⁷.

Ora, l'adozione di misure di conservazione, protezione e di miglioramento delle condizioni ambientali spetta all'Autorità pubblica, la quale – proprio in questo settore – conserva consistenti sacche di potere (pianificatorio, autorizzatorio, sanzionatorio *et similia*); ciò nondimeno, occorre ricordare che in questa direzione – quella cioè della più ampia tutela e, quindi, della più estesa fruizione dell'ambiente – il privato (come cittadino, operatore economico oppure come formazione sociale) ha un ruolo decisivo.

Esplorando l'art. 2 Cost. nella prospettiva della tutela ambientale si ricava, allora, che esso è il contenitore di «nuovi diritti», ma anche di nuovi doveri inderogabili⁵⁸: primo fra tutti, quello di proteggere l'ambiente, nonché di salvaguardare le generazioni future dall'aggressione della società moderna⁵⁹.

Questa conclusione è il riflesso di un'interpretazione estensiva dell'art. 2 Cost.: giustificabile in quanto correlata alla crescente esigenza di conservazione dell'ambiente e di tutela delle generazioni future⁶⁰. Esigenze, queste, che non

necessario assumere un atteggiamento precauzionale a fronte dell'incertezza, si deve agire in via preventiva».

⁵⁷ G. ROSSI, *Situazioni giuridiche soggettive, danni e tutele*, cit., p. 106.

⁵⁸ Secondo P. DELL'ANNO, *La tutela dell'ambiente come "materia" e come valore costituzionale di solidarietà e di elevata protezione*, cit., «secondo una teoria ampiamente condivisa, le norme costituzionali delineano una fattispecie "aperta" di diritti così che possono ricevere la tutela costituzionale anche diritti non espressamente contemplati nella Costituzione. L'ambiente, dunque, potrebbe essere incluso nella categoria dei nuovi diritti. Ma – come si è sottolineato in precedenza – la disciplina positiva dell'ambiente richiama più i doveri di solidarietà che non i diritti "sull'ambiente". Ed il criterio della fattispecie "aperta" si applica anche alla categoria dei doveri inderogabili». Ciò sul presupposto – chiarisce ulteriormente F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, cit., p. 233 – che l'art. 2 sia interpretato come «una norma verso i valori che progressivamente emergono dalla società».

⁵⁹ Il tema della diversità della tutela ambientale è stato sviluppato da F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, cit. Il principio della tutela delle generazioni future è particolarmente avvertito nel diritto; sul punto v. T. SCOVAZZI, *Le azioni delle generazioni future*, in *Riv. giur. amb.*, 1995, p. 153 e N. DE SADELEER, *Gli effetti del tempo, la posta in gioco e il diritto ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 2001, p. 589.

⁶⁰ F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente*, cit. Secondo N. OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, cit., il tema «può essere letto anche in collegamento con l'art. 3, nella parte in cui affida alla Repubblica, in tutte le sue articolazioni, il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale (qui interessano gli ostacoli con valenza ambientale) che limitano di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini». Spiega l'A. che «analogo discorso può farsi con riferimento al diritto dovere di informarsi e di essere informati (*ex art. 21 Cost.*) in ordine a vicende connesse alla qualità della vita: si vedano, ad esempio, le disposizioni relative all'educazione ambientale ai sensi della legge n. 329/1986, e quelle relative alle informazioni che i fabbricanti di determinati prodotti sono tenuti a fornire ai consumatori, ai sensi della legge n. 36/2001». Invero,

potevano essere prese in considerazione al momento dell'entrata in vigore della Costituzione⁶¹ e che costituiscono oggi, invece, un imperativo categorico sia per i soggetti pubblici sia per i soggetti privati. Da qui, infatti, la progressiva introduzione dell'ambiente nella Carta, prima per opera degli interpreti, poi, nel 2001 e nel 2022, del Legislatore costituzionale. Il progressivo deterioramento dell'ambiente ha, cioè, fatto da leva per l'emersione dell'ambiente tra i valori e le tutele costituzionali.

4. *L'ambiente e i suoi confini*

Nebulosi e sfumati sono i confini della materia.

La complessità che connota il sistema di tutele ambientali è accresciuta dal fatto che l'ambiente è una materia "attraversata" da altre materie regolate dal diritto: come il paesaggio, l'agricoltura, le infrastrutture, l'industria o l'assetto del territorio⁶² etc.

Ancorché distinguibili dal punto di vista teorico, nella pratica queste materie presentano inevitabili punti di interferenza; il che rende 'macchinosa' la relativa tutela anche perché aggiunge un elemento di complicazione nella sovrapposizione delle relative competenze⁶³.

la tesi secondo cui l'art. 2 Cost. contempla (altresì) un catalogo aperto di doveri inderogabili è artificiosa: se sol si consideri che – ex art. 23 Cost. – non è consentito esigere comportamenti e attività doverose dal privato che non siano espressamente previste dalla legge. Ora, come anticipato nel testo, ciò è giustificabile se si considera, prima di tutto, la vigenza dei generali principi di solidarietà e di personalità e, poi, se si tiene conto dell'ipertrofia che connota il diritto dell'ambiente e che, in definitiva, evidenzia l'importanza delle misure di protezione ambientale – introdotte dalla normazione interna (anche) su impulso di quella sovranazionale – e dimostrano, in definitiva, la volontà del Legislatore di ampliarne la portata e l'effettività.

⁶¹ G. GRASSO, *L'ambiente come dovere pubblico globale: qualche conferma nella giurisprudenza del giudice delle leggi?*, in R. BALDUZZI, M. CAVINO, E. GROSSO, J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del Giudice delle leggi. Atti del convegno di Acqui Terme-Alessandria svoltosi il 9-10 giugno 2006*, Torino, 2007, p. 388. L'Autore ha evidenziato, però, che «la forza espansiva dell'art. 2 Cost., relativamente ai doveri inderogabili, [...] permette di aprire ad ipotesi di solidarietà che non potevano essere normativizzate al momento dell'entrata in vigore del testo costituzionale nel 1948, "purché il loro oggetto ed il loro contenuto siano ritenuti idonei a realizzare il fine voluto dal Costituente", se non determina, in linea di massima, il nascere di un imminente dovere di protezione dell'ambiente, ricavabile dalla Costituzione senza l'interposizione della legge, per via dell'art. 23 Cost., rende però meno rigoroso il rispetto del principio di legalità, in forza di un'immediata ed indifferibile concretizzazione del precetto costituzionale di dovere».

⁶² Con riferimento alle predette intersezioni tra ambiente, paesaggio e governo del territorio v. P.L. PORTALURI, *L'Ambiente e i piani urbanistici*, in G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, 2011, p. 242 e ss., spec. pp. 242-243; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Governo del territorio e ambiente*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 220 e ss.; P. CARPENTIERI, *Paesaggio contro ambiente*, in *Urb. e app.*, 2005, 8, p. 931 e ss.; S. AMOROSINO, *Sistemi ambientali e disciplina dell'ambiente*, Padova, 1990.

⁶³ Donde la previsione – ex art. 11 TFUE (ex art. 6 TCE) – del «principio di integrazione» del-

Cominciando dalle interferenze tra l'ambiente e il paesaggio: come visto, allo scopo di far godere l'ambiente della copertura dell'art. 9 Cost., inizialmente, giurisprudenza e dottrina hanno assimilato i due concetti, attribuendo al paesaggio significati naturalistici oltre che estetici.

Secondo un primo orientamento⁶⁴, il paesaggio coincideva con il catalogo delle "bellezze naturali" di cui alla legge n. 1947/1039; secondo un diverso orientamento⁶⁵, invece, la tutela del paesaggio si estendeva oltre la conservazione delle bellezze naturali, investendo ogni preesistenza naturale, la flora e la fauna nonché l'intero territorio. Questa seconda opzione includeva nella nozione di paesaggio qualsiasi intervento antropico sul territorio e tentava di svincolare il paesaggio dall'ambiente, avvicinandolo piuttosto al governo del territorio e, in particolare, alla disciplina della pianificazione territoriale e urbanistica.

Ciò nondimeno, la strada dell'assimilazione dell'ambiente con il paesaggio non è mai stata abbandonata del tutto: infatti, anche in tempi abbastanza recenti, la giurisprudenza ha affermato che con l'introduzione dell'art. 9 Cost. il Legislatore costituente ha assegnato al paesaggio il rilievo di principio fondamentale e, quel che più rileva, ha esteso l'ambito della sua tutela, non più limitata appunto «alle sole bellezze naturali, ma estesa al paesaggio nel suo complesso, e cioè alla parte del territorio che il legislatore (con norme impositive del vincolo o per il tramite di atti amministrativi) ritenga meritevole di particolare protezione per ragioni di ordine ambientale, ecologico o culturale»⁶⁶.

Inoltre, il Giudice amministrativo ha osservato che la stretta connessione tra la tutela dell'ambiente e quella del paesaggio è stata ulteriormente rafforzata – dal Trattato istitutivo della Comunità europea (come modificato col Trattato di Amsterdam del 1999), che al titolo XVI e all'art. 130 R (sull'"ambiente") si riferisce alla «politica della Comunità in materia ambientale» e all'art. 130 S prevede la competenza del Consiglio sulle «misure concernenti l'assetto territoriale» e la «destinazione dei suoli»; sia dalla Costituzione che, con l'art. 117, comma 2, lett. s), in connessione con l'art. 9, ha attribuito alla legislazione esclusiva dello Stato «la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali». Da qui, poi,

le azioni connesse alla tutela dell'ambiente con le altre politiche e azioni comunitarie. In dottrina, inoltre, è stato diffusamente evidenziato che «la difficoltà di controllare l'uso e il significato di tale nozione [quella di ambiente: n.d.r.] è comunque un fatto risalente nel tempo, originariamente legato soprattutto alla problematica delle competenze regionali: e proprio alcune decisioni della Corte costituzionale relative all'individuazione dei limiti delle competenze regionali ce ne danno testimonianza». V. B. CARAVITA, *Diritto pubblico dell'ambiente*, Bologna, 1990, spec. p. 25.

⁶⁴ Risalente alla nota teoria della "pietrificazione" che aveva proposto una nozione di "paesaggio" coincidente con il catalogo delle bellezze naturali di cui alla legge n. 1497/1039. V. sul punto M.A. SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. giur. edil.*, 1967, II, p. 72 e ss. In senso conforme, in giurisprudenza v. Corte cost., 24 luglio 1972, n. 141.

⁶⁵ A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del Paesaggio*, in ID., *Urbanistica, tutela del Paesaggio, espropriazione*, Milano, 1969.

⁶⁶ Cons. Stato, ad. plen. 14 dicembre 2009, n. 9.

è derivato l'orientamento secondo cui le misure di tutela del paesaggio, inclusa l'imposizione di vincoli paesistici, assicurano protezione all'ambiente, tanto che la legislazione ordinaria è univocamente orientata nel senso di qualificare i beni sottoposti a vincolo paesistico come aree di particolare interesse ambientale.

Eventuali differenze tra ambiente e paesaggio sono riconoscibili sotto il profilo dell'interesse pubblico "specifico" perseguito dall'Autorità procedente⁶⁷, con la conseguenza che l'interesse specifico di tutela del paesaggio coinvolge anche la dimensione storico-culturale, quindi identitaria, e quella naturalistica.

Sicché la nozione di paesaggio non può essere limitata ai soli profili naturalistici, ma è destinata ad accogliere anche gli interventi dell'uomo sul territorio che – stratificandosi negli anni – hanno pitturato un territorio con caratteristiche irripetibili.

Da qui si ricava, insomma, che la nozione di paesaggio non si identifica con quella di ambiente, ma, al più, a essa si collega «come parte rispetto al tutto»⁶⁸.

Questa impostazione è stata confermata dalla recente novella costituzionale, il cui tenore testuale suggerisce di ritenere l'ambiente come il «contenitore, il quadro d'insieme, la cornice all'interno della quale anche il paesaggio si muove»⁶⁹. Infatti, l'art. 9 rimette, oggi, alla Repubblica la promozione dello sviluppo culturale e della ricerca scientifica e tecnica, la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione, dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi nonché degli animali.

Sotto un unico cappello, cioè, il Legislatore ha introdotto beni e valori (soltanto) in apparenza distanti, ma, in fondo, uniti proprio dalla impellente esigenza di conservazione e di tutela ambientale. L'ambiente funge, cioè, da aggregante: il che è evidente se si considera il fatto che il legislatore costituzionale ha inserito anche un rinvio ai doveri intergenerazionali della Repubblica. I quali non possono essere ricondotti soltanto all'ambiente, ma devono essere estesi certamente al paesaggio e anche agli altri beni/valori invocati dalla norma.

L'ambiente è connesso anche all'urbanistica (*rectius*, al governo del territorio); le ragioni sono intuitive e sono inevitabilmente connesse al fatto che sul territorio ricade qualsivoglia interesse della Comunità. Sicché, il territorio rappresenta lo specchio dell'evoluzione sociale. Questa connessione è evidente ancora di più, oggi, perché si assiste a una spinta verso il settore terziario delle at-

⁶⁷ In proposito v. G. ROSSI, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., secondo cui esempio emblematico di ciò – ossia del fatto che le differenze tra ambiente e paesaggio sono apprezzabili in termini di «finalità che presiedono alla tutela» – è quello dell'energia eolica: «la realizzazione degli impianti così alimentati, pur rispondendo a finalità di contenimento delle emissioni nocive e allo sviluppo di tecnologie compatibili con l'ambiente, implica un'alterazione della forma del territorio e rischia di porsi in conflitto con i profili di tutela paesaggistica» (p. 28).

⁶⁸ B. CARAVITA, *Diritto pubblico dell'ambiente*, cit. spec. p. 42.

⁶⁹ F. DE LEONARDIS, *La riforma "bilancio" dell'art. 9 Cost. e la riforma "programma" dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, cit., spec. p. 10.

tività d'impresa e, dunque, a un consumo di suolo agricolo nonché a una considerevole pressione verso le risorse naturali con conseguente compromissione dell'ambiente⁷⁰.

Il territorio, cioè, assurge a «punto di riferimento della pianificazione territoriale intesa come ordine complessivo, ai fini della reciproca compatibilità, degli usi e delle trasformazioni del suolo nella dimensione spaziale considerata e nei tempi ordinatori previsti»; e, dall'altro lato, “[a: n.d.r.] punto di riferimento di una regolazione degli interventi orientata all’attuazione del valore paesaggistico come aspetto del valore estetico e culturale secondo scansioni diverse, perché legate a scelte di civiltà di più ampio respiro”» nonché all’attuazione delle misure di protezione ambientale.

Insomma, per essere effettiva la tutela dell'ambiente deve essere trasversale, perché ciò assicura che il dovere di protezione ambientale anzidetto sia assolto dalla Repubblica (*ex art. 9 Cost.*) senza omissioni e/o lacune di sorta, e, al tempo stesso, deve compendiarsi in regole capaci di fare sintesi e tra le diverse istanze e i diversi interessi coinvolti.

Da questo angolo visuale, non desta stupore il fatto che tutte le leggi urbanistiche regionali enuncino tra gli obiettivi della pianificazione territoriale ed urbanistica la tutela dell'ambiente attraverso (anche) la promozione di un uso appropriato delle risorse ambientali e naturali; il miglioramento della salubrità e della vivibilità degli insediamenti urbani; la riduzione della pressione degli insediamenti sui sistemi naturali e ambientali anche attraverso opportuni interventi di riduzione e mitigazione degli impatti; la prevenzione e il recupero del degrado ambientale; la tutela e la valorizzazione delle risorse naturalistiche ed antropiche con particolare attenzione alla biodiversità, alla qualità dello spazio rurale⁷¹.

Si va consolidando, in definitiva, un processo di integrazione tra governo del territorio e tutele parallele⁷²; si fa strada, cioè, l'opinione⁷³ secondo cui la com-

⁷⁰ Così G. PAGLIARI, *Governo del territorio e consumo del suolo. Riflessioni sulle prospettive della pianificazione urbanistica*, in *Riv. giur. edil.*, 2020, 5, p. 325 e ss., spec. p. 328. Secondo l'Autore, in particolare, nella prospettiva della doverosa tutela delle generazioni future, le finalità di conservazione dell'ambiente si «scontrano» con la disciplina di trasformazione del territorio. Senonché, una delle questioni centrali dell'attuale governo del territorio, ossia il consumo del suolo, per le sue implicazioni con la disciplina ambientale e con i presidi di tutela ambientale è governata dai principi di prevenzione e di sostenibilità, tipici del diritto ambientale.

⁷¹ Tutte le citazioni sono tratte da P.L. PORTALURI, *L'Ambiente e i piani urbanistici*, in G. ROSI, *Diritto dell'ambiente*, cit., pp. 242-243.

⁷² Ad esempio, il Giudice amministrativo si è pronunciato con riferimento al rapporto tra ambiente e governo del territorio in relazione alla disciplina delle zone agricole e del verde pubblico, evidenziando che il verde agricolo è, prima di tutto, preordinato alla conservazione dei valori naturali all'interno del territorio comunale e che le aree agricole, a loro volta, rispondono ad esigenze di sviluppo sostenibile del territorio comunale stesso. Così Cons. Stato, Sez. IV, 13 ottobre 2010, n. 7478 secondo cui «la zona agricola, o, comunque, destinata a verde pubblico, possiede: n.d.r.] anche una valenza conservativa dei valori naturalistici, venendo a costituire il polmone dell'insediamento urbano ed assumendo – per tale via – la funzione decongestionante e di conteni-

plexità dei problemi di tutela ambientale impone agli strumenti di governo del territorio di tenere conto (anche) dei valori ambientali, «anche se la tutela ambientale sia di competenza di diversa autorità»⁷⁴.

Le connessioni tra ambiente e governo del territorio fin qui illustrate sono confermate anche dalla circostanza che il nucleo del principio di sostenibilità ambientale – ossia, l'idea di conservazione delle risorse naturali per le future generazioni – si è sviluppato proprio nel diritto urbanistico.

In questo settore è stata evidenziata, presto, l'esistenza di un “doveroso” coordinarsi dell'interesse a costruire con l'interesse collettivo alla qualità dello spazio abitabile, in funzione di uno sviluppo civile ed umano del territorio⁷⁵.

L'urbanistica ha, infatti, una significativa capacità strategica proprio per la protezione dell'ambiente: attraverso l'individuazione, a opera del pianificatore,

mento dell'espansione dell'aggregato urbano, risulta, inoltre, principio espresso dalla giurisprudenza di questo Consiglio ormai da alcuni lustri (Cons. Stato, Sez. IV, n. 4818 del 2005; n. 245 del 2000, cit.; n. 1943 del 1999, cit.; 13 marzo 1998, n. 431; Sez. IV, 1 ottobre 1997, n. 1059; Sez. IV, 28 settembre 1993, n. 968; Sez. IV, 1 giugno 1993, n. 581; Sez. V, 19 settembre 1991, n. 1168; Sez. IV, 11 giugno 1990, n. 464; Sez. IV, 17 gennaio 1989, n. 5). Ne consegue, sul piano dell'istruttoria e della motivazione di una variante dichiaratamente destinata a tutelare l'ambiente (e, per quanto qui interessa, le caratteristiche storiche e culturali della zona) anche quando si risolve nell'imposizione ad un'area della destinazione di zona a verde pubblico, che non risulta necessaria una diffusa analisi argomentativa ed una specifica ed esplicita giustificazione della relativa scelta urbanistica, avuto riguardo al valore fondamentale assegnato al paesaggio dall'art. 9 della Carta Costituzionale (tra le tante, Cons. Stato, Sez. IV, n. 245 del 2000, cit.; 4 dicembre 1998, n. 1734; Corte cost. n. 170 del 1997; n. 416 del 1996; n. 417 del 1995; n. 379 del 1994; n. 282 del 1992; n. 327 del 1990; nn. 302 e 1112 del 1988; nn. 151, 152 e 153 del 1986). È stato, altresì, affermato, circa il rapporto fra piano regolatore generale o sue varianti da un lato, e vincoli e destinazioni di zone a vocazione storica, ambientale e paesistica, dall'altro, che (Cons. Stato, Sez. IV, n. 4818 del 2005; n. 1734 del 1998, cit.; Cons. giust. amm. sic. 30 giugno 1995, n. 246) i beni costituenti bellezze naturali possono formare oggetto di distinte forme di tutela ambientale, anche in via cumulativa, a seconda del profilo considerato, con la duplice conseguenza che la tutela paesaggistica è perfettamente compatibile con quella urbanistica o ecologica, trattandosi di forme complementari di protezione, preordinate a curare, con diversi strumenti, distinti interessi pubblici, e che il comune conserva la titolarità, nella sua attività pianificatoria generale, della competenza ad introdurre vincoli o prescrizioni preordinati al soddisfacimento di interessi paesaggistici». In senso conforme già Cons. Stato, Sez. IV, 20 settembre 2005, n. 4828, in *Riv. giur. amb.*, 2006, p. 95 e ss. con nota di V. VITIELLO, *La nuova frontiera della c.d. “urbanistica-ambientale”*; Tar Napoli, 17 settembre 2009, n. 4977. In dottrina v. P. URBANI, *La tutela delle zone agricole tra interpretazioni giurisprudenziali e discrezionalità amministrativa*, in *Riv. giur. edil.*, 1994, II, p. 3 e ss.

⁷³ Cfr. M. RENNA, *Pianificazione per la tutela delle acque e per la gestione dei rifiuti*, in F. BASSI, L. MAZZAROLLI (a cura di), *Pianificazioni territoriali e tutela dell'ambiente*, Torino, 2000, p. 169 e p. 206.

⁷⁴ M.A. MAZZOLA, *La motivazione del Piano regolatore generale con riguardo all'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2002, 3-4, p. 521 e p. 523.

⁷⁵ S. AMOROSINO, *Il governo dei sistemi territoriali. Il nuovo diritto urbanistico*, Verona, 2008, p. 168; v. anche E. DALFINO, *Attività costruttiva edilizia e spazio abitabile*, in N. LIPARI (a cura di), *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, Bari, 1974, p. 367 e ss.

sia delle aree vocate allo sviluppo ambientale sia delle aree destinabili all'inse-
diamento di attività rischiose per l'ambiente e, tuttavia, essenziali per lo svilup-
po territoriale.⁷⁶

Per finire, un dato storico: oggi, la tutela dell'ambiente deve fare i conti an-
che con lo sviluppo economico⁷⁷; le tematiche sono ambedue fondamentali per-
ché, nella loro insostituibile connessione, garantiscono la sopravvivenza di qual-
siasi società moderna⁷⁸.

È innegabile che qualsivoglia attività industriale produce un *vulnus* all'ambi-
ente, incidendo negativamente sulla sua bellezza e sulla sua salubrità: sicché, sin
dagli anni '70, in parallelo rispetto allo sviluppo della predetta "coscienza socia-
le verde" si è sviluppato un approccio al problema ambientale in chiave econo-
mico-finanziaria che ha promosso lo studio degli effetti indotti dalle attività
economiche sull'ecosistema.

La stretta connessione tra sviluppo economico, attività antropiche e crescita
dell'inquinamento, insomma, ha posto sin da subito e con sempre maggior forza
e urgenza il problema di una politica economica dell'ambiente, in grado di spe-
rimentare nuove possibilità di tutela, attraverso l'applicazione di strumenti eco-
nomico-finanziari innovativi: è il caso della "green economy" (su cui si tornerà

⁷⁶ V. B. CAVALLO, *Tutela dell'ambiente e sviluppo economico*, in AA.VV., *Studi in onore di Vit-
torio Ottaviano*, vol. II, Milano, 1993, pp. 947-973.

⁷⁷ Con riferimento ai temi economici occorre anche tenere nel debito conto il principio costi-
tuzionale del pareggio di bilancio di cui all'art. 81 Cost., introdotto con legge costituzionale 20
aprile 2012, n. 1 ed entrato concretamente in vigore a partire dall'esercizio finanziario relativo al
2014. Cfr. in tal senso art. 6, comma 1, legge costituzionale n. 1 del 2012, cit. La prima reazione
all'ingresso di questo principio nel panorama giuridico è stato il timore che la costituzionalizza-
zione di questo principio avrebbe ridotto le tutele dei diritti fondamentali. In tal senso v. R. PE-
REZ, *Dal bilancio in pareggio all'equilibrio tra le entrate e le spese*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, 10, p.
932 e ss.; D. TEGA, *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e politiche di
crisi economica*, in *Relazione al Convegno annuale dell'Associazione Gruppo di Pisa, I diritti sociali:
dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, Trapani, 9-10 giugno 2012, in *www.
gruppodipisa.it*; M. NARDINI, *La legge n. 243/2012 e l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle
regole europee di bilancio*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 2013, 1; S. NICODEMO, *Decisioni di
bilancio e autonomia: un difficile equilibrio tra contabilità e crescita per le autonomie locali*, in *Rela-
zione al Convegno, Decisione di bilancio e sistemi di governo. Vincoli europei e processi nazionali*,
Genova, 11-12 ottobre 2013; A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Associa-
zione italiana dei costituzionalisti*, 2014, 1; A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo
Stato costituzionale in Europa*, in *Quad. cost.*, 2014, 1, p. 84; M. SALERNO, *Solidarietà e cooperazio-
ne tra territori*, in *www.gruppodipisa.it*, 2014; A. RUGGERI, *Maggiore o minore tutela nel prossimo
futuro per i diritti fondamentali*, in *www.consultaonline.it*, 2015, 1; G. PITRUZZELLA, *Crisi econo-
mica e decisioni di governo*, in *Quad. cost.*, 2014, 1, p. 9; D. DE GRAZIA, *L'introduzione del princi-
pio del pareggio di bilancio in Costituzione (tra vincoli europei e zelo del legislatore)*, in *Giur. cost.*,
2012, p. 2513; G.F. CARTEI, *Il principio di equilibrio economico-finanziario*, in M. RENNA, F. SAIT-
TA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, p. 561 e ss.

⁷⁸ B. CAVALLO, *Tutela dell'ambiente e sviluppo economico*, in AA.VV., *Studi in onore di Vitto-
rio Ottaviano*, vol. II, Milano, 1993, pp. 947-973, spec. p. 953.

infra) attraverso cui la società moderna cerca di correlare «la inevitabile crescita economica con le esigenze “minimali” di una seria e consapevole tutela ambientale» attraverso, ad esempio, la previsione del *rating* di sostenibilità (ovvero *Environmental, Social and Governance*), il quale assicura che gli operatori economici perseguano utilità economiche e ambientali sostenibili⁷⁹.

Ed è significativo il fatto che la dottrina metta in connessione – come visto – lo sviluppo economico con esigenze “minimali” di tutela ambientale: ciò infatti presuppone il convincimento secondo cui esiste un limite minimo al di sotto del quale l'ambiente è compromesso e, quindi, non c'è equilibrio tra prospettive di sviluppo della società e protezione delle condizioni di vita delle generazioni presenti e di quelle future.

Si tratta di un limite, (*rectius*) «di una frontiera, quindi, da difendere, anche da parte del giurista, *ungibus et rostro*»⁸⁰.

5. I livelli di governo e di governance dell'ambiente

Tentata una ricostruzione positiva della nozione di ambiente e affrontate le possibili interferenze che altre materie possono avere sull'ambiente si passa ad approfondire i livelli di governo dell'ambiente.

Questa materia è un'arena nella quale si contendono il diritto internazionale, quello europeo e quello nazionale al fine di garantire un elevato livello di protezione ambientale, senza compromettere le prospettive e, altresì, le esigenze di sviluppo della società anche a garanzia delle generazioni future.

E proprio da qui discende l'assoluto rilievo di un'azione integrata tra le diverse politiche che con l'ambiente possono interferire e di un'azione coordinata (*rectius*, solidale) tra i diversi livelli di governo.

Ancora, da qui dipende sia l'esistenza di un sistema multilivello di normative specialistiche, internazionali, europee e nazionali, sia – di conseguenza – la diffusione di un sistema organizzativo complesso (che include la creazione di nuovi organismi di protezione ambientale, le Agenzie⁸¹, con lo scopo di monitorare la

⁷⁹ Sull'argomento v. G. STRAMPELLI, *Soft law e fattori ESG: dai codici di corporate governance alle corporate e index guidelines*, in *Riv. soc.*, 2021, 5-6, p. 110 e ss. secondo cui è indicativo del fatto che nell'attuale contesto in cui (anche) alle società è richiesto di giocare un ruolo importante nella transizione verso una economia sostenibile, dotarsi di un adeguato sistema di corporate governance costituisce soltanto uno degli obiettivi ai quali deve tendere la società, la quale è altresì chiamata a integrare nelle proprie strategie e decisioni anche fattori sociali e ambientali. V. anche G. STRAMPELLI, *La strategia dell'Unione europea per il capitalismo sostenibile: l'oscillazione del pendolo tra amministratori, soci e stakeholders*, in *Riv. soc.*, 2021, p. 365 e ss.

⁸⁰ B. CAVALLO, *Tutela dell'ambiente e sviluppo economico*, cit., spec. p. 973.

⁸¹ Le quali giocano un ruolo fondamentale, a monte, nel *policy making process* e, a valle, nell'esecuzione e nel controllo (del rispetto) della disciplina ambientale. Attraverso queste agenzie, dunque, l'Unione europea assicura che le informazioni ambientali siano divulgate sul territorio e,

corretta esecuzione della normativa di protezione ambientale e di disseminare le buone pratiche).

Dunque, la tutela dell'ambiente è connotata da una regolamentazione che coinvolge allo stesso tempo diversi livelli di gestione del potere sia sotto il profilo del governo dei problemi e della disciplina sia sotto il profilo di *governance* con l'intervento di numerosi attori.

in definitiva, condivise dagli Stati membri. Ciò, chiaramente, innalza il livello di complessità della disciplina vigente e provoca una interferenza sempre più incisiva (anche) «sulle forme di organizzazione amministrativa interna»: con l'ulteriore conseguenza di «imporre un progressivo adeguamento degli apparati preposti alla prevenzione, alla protezione e alla gestione delle risorse ambientali» al modello delle agenzie europee. V. P. DELL'ANNO, *Modelli organizzativi per la tutela dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2005, 6, p. 956 e ss., spec. pp. 959-960. Su questo crinale, rilevante e significativa è la Direttiva 2007/2/CE, che ha istituito l'Infrastruttura per l'informazione territoriale nella Comunità europea (INSPIRE) per gli scopi delle politiche ambientali e delle politiche o delle attività che possono avere ripercussioni sull'ambiente. Nell'ordinamento nazionale questa direttiva è stata recepita con il d.lgs. n. 32/2012 che, a sua volta, ha istituito l'Infrastruttura nazionale per l'informazione territoriale e del monitoraggio ambientale (INITMA) con l'obiettivo di integrare l'informazione territoriale e i dati del monitoraggio ambientale secondo i principi e gli obiettivi della Comunicazione della Commissione Europea relativa ai Sistemi informativi ambientali distribuiti tra i Paesi membri; quel Decreto ha riconosciuto nel Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare l'Autorità competente; rimesso altresì all'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) il compito di coadiuvare il Ministero nelle attività di *monitoring and reporting*. Invero, l'ISPRA è stato fondato con legge n. 61/1994 per affiancare le sezioni regionali e provinciali dell'ARPA nelle attività di collaborazione con l'Agenzia europea dell'ambiente (AEA) e con tutte le altre istituzioni e organizzazioni internazionali sul fronte della protezione ambientale.