

# STEFANO GRASSI

## LA TUTELA DELL'AMBIENTE NELLE FONTI INTERNAZIONALI, EUROPEE ED INTERNE

(1° LUGLIO 2022 - RELAZIONE AL CONVEGNO

“SCELTE AMBIENTALI, AZIONE AMMINISTRATIVA E TECNICHE DI TUTELA

DOPO LA LEGGE DI REV. COST. N. 1 DEL 2022”)

\*\*\* \* \*\*\*

### I PREMESSA

**L'ambiente come esempio paradigmatico della crisi del sistema delle fonti del diritto.**

1. I caratteri di complessità, trasversalità e multireferenzialità della dimensione giuridica dell'ambiente: la difficoltà di tipizzare e sistematizzare la pluralità delle fonti del diritto per l'ambiente.
2. La costruzione del diritto per l'ambiente secondo la logica dei principi e l'individuazione delle fonti, in grado di definire: la dimensione giuridica dell'ambiente; i principi di azione per la tutela dell'ambiente; il livello di governo competente a produrre le fonti del diritto.
3. Esigenza di verificare lo sviluppo dei principi nel diritto internazionale, europeo e nazionale.
4. L'ambiente e il sistema aperto delle fonti del diritto in Costituzione.

### II LA DEFINIZIONE DELLA DIMENSIONE GIURIDICA DELL'AMBIENTE

**(Valore ed obiettivo definito a livello di principi costituzionali quale presupposto di diritti e doveri).**

5. Lo sviluppo dell'ambiente e della sua tutela come obiettivo autonomo nel diritto internazionale (la tutela delle risorse dagli inquinamenti e i principi sul danno ambientale transfrontaliero: la consuetudine “*sic utere tuo ut alienum non laedas*”; il passaggio alla concezione dell'ambiente come *Common heritage of mankind* (diritto pattizio e norme con efficacia *erga omnes*); il passaggio al *common concern of mankind* ed i problemi della biosfera (i trattati globali e il collegamento tra la tutela dell'ambiente ed i diritti umani).
6. L'indicazione dell'ambiente come obiettivo (per un “elevato livello di tutela”) nei Trattati UE e il principio di integrazione della “politica” per l'ambiente in tutte le altre politiche e azioni dell'Unione; dall'ambiente come limite alle attività economiche, in funzione della libertà di concorrenza nel mercato, alla “politica” dell'ambiente, con il principio di integrazione; l'esclusione di un diritto fondamentale all'ambiente; la definizione ampia di “ambiente” nelle direttive e nei regolamenti; la prospettiva del *New Deal*.
7. L'emergere della tutela dell'ambiente nella Costituzione prima della revisione del Titolo V e della revisione della legge n. 1/2022; la giurisprudenza della Corte costituzionale che definisce l'ambiente come valore; l'ampliamento del concetto di ambiente in Costituzione, inserito fra i principi fondamentali dell'art. 9, terzo comma, di cui alla legge di revisione costituzionale n. 1/2022; la visione antropocentrica collegata con la tutela degli interessi delle future generazioni; la posizione ecocentrica riferita alla biodiversità e agli ecosistemi. Il problema del rapporto tra i valori indicati come principi fondamentali.

### III LE FONTI CHE DEFINISCONO I PRINCIPI DI AZIONE PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE

**(La necessità di ridefinire i principi del Titolo I del d.lgs. n. 152/2006)**

8. I principi di azione definiti dalle dichiarazioni internazionali (*soft law* e *diritto pattizio*): lo sviluppo sostenibile ed i suoi corollari.

9. Il metodo europeo per la tutela dell'ambiente: definizione degli obiettivi, acquisizione delle conoscenze tecniche, valutazione del contesto socio-economico; applicazione dei principi di integrazione, sviluppo sostenibile, prevenzione, precauzione, correzione alla fonte e "chi inquina paga"; il *New Deal* ed i principi nuovi della non regressione, resilienza e *Do Not Significant Harm (DNSH)*.
  10. I principi di azione nel nostro sistema; l'insufficienza della formulazione dei principi di cui al Titolo I del d.lgs n. 152/2006; la necessità di riesaminarli alla luce dell'inserimento dell'ambiente tra i principi fondamentali, nella legge di revisione costituzionale n. 1 dell'11 febbraio 2022.
  11. Il limite del "danno all'ambiente" nelle modalità di svolgimento dell'iniziativa privata, nel nuovo secondo comma dell'art. 41 Cost.
  12. I "fini ambientali" come obiettivo collettivo da perseguire mediante programmi e controlli in grado di indirizzare l'iniziativa economica, nel nuovo terzo comma dell'art. 41 Cost.
- IV LE FONTI CHE PERMETTONO DI INDIVIDUARE IL LIVELLO DI GOVERNO COMPETENTE A DETTARE LA DISCIPLINA PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE  
(Tendenza all'accentramento ed esigenze di sussidiarietà e di leale cooperazione)**
13. Le norme internazionali nel diritto interno degli Stati (le fonti del diritto internazionale per il clima e il problema della loro efficacia).
  14. La sussidiarietà come principio fondamentale; l'efficacia diretta e la primazia delle norme unionali sul diritto interno (vincoli ed indirizzi nel *New Deal* e nel *Next Generation UE*; la transizione ecologica e il diritto europeo per il clima).
  15. Il rapporto Stato-Regioni nella tutela dell'ambiente; il punto sulla giurisprudenza della Corte costituzionale; la tendenza all'accentramento confermata dalla revisione del 2022 e dall'attuazione della transizione ecologica nel PNRR.

#### **V CONCLUSIONI E PROSPETTIVE**

16. I problemi di attuazione della revisione costituzionale: per una legge quadro sui principi, che favorisca la razionalizzazione e la costruzione di una codificazione aperta della legislazione ambientale.

\*\*\* \* \*\*\*

## I PREMESSA

1 – La difficoltà di ricostruire un sistema delle fonti del diritto per la tutela dell’“ambiente” corrisponde alla difficoltà di definire la stessa dimensione giuridica del concetto di ambiente. Gli interessi ambientali sono emersi gradualmente come oggetto autonomo di tutela; ma la legislazione, la dottrina e la giurisprudenza manifestano tuttora incertezze nel definire se si tratti di un bene oggetto di specifica disciplina giuridica o se si tratti di un valore ed un fine trasversale a tutti i diversi settori del diritto.

Personalmente – in ciò confortato dalla dottrina di Beniamino Caravita, seguita da molti altri autori che più da vicino si sono occupati del tema<sup>1</sup> – ritengo che l’ambiente, nella sua

---

<sup>1</sup> Beniamino Caravita, alla cui memoria è dedicata la presente relazione, è stato il primo ad impostare in modo sistematico, e dal punto di vista del diritto costituzionale i temi del diritto dell’ambiente (a partire dal primo manuale da lui pubblicato, *Diritto pubblico dell’ambiente*, Bologna, 1990). Sin dall’inizio Caravita sosteneva che l’“ambiente” va inteso come “*equilibrio ecologico, di volta in volta, della biosfera o dei singoli ecosistemi di riferimento*” e “*per ‘tutela dell’ambiente’ va intesa la tutela dell’equilibrio ecologico della biosfera e degli ecosistemi considerati*” (v. in *Diritto pubblico dell’ambiente* cit., 53; la stessa definizione, con più ampia motivazione, è nell’ultima edizione del manuale B. CARAVITA, L. CASSETTI, A. MORRONE, *Diritto dell’ambiente*, Bologna, 2016, 29 e ss., in part. p. 31). Più ampia la definizione di M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell’ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, 2007, che individua l’ambiente come sistema dotato di risorse naturali dalla cui complessa interazione emerge un flusso spontaneo di servizi naturali di tipo biofisico, cognitivo, ricreativo, la cui fruizione condivisa implica la tutela del valore d’uso e del valore desistenza del sistema (pagg. 183 e ss, 201 e ss).

G. ROSSI, *Diritto dell’ambiente*, Torino, 2021, distingue tra “ambiente in senso lato” (tutto l’habitat umano e l’equilibrio ecologico del pianeta e delle sue singole parti) e l’“ambiente in senso stretto” (riferito all’insieme dei profili attinenti all’habitat umano e all’equilibrio ecologico, oggetto di specifiche competenze amministrative e situazioni giuridiche soggettive definiti nell’ambito dei diversi ordinamenti giuridici) (25 e ss.). Per una impostazione della visione sistemica dell’ambiente, v. M. CAFAGNO, D. D’ORSOGNA, F. FRACCHIA, *Nozione giuridica di ambiente e visione sistemica*, in L. URBANI ULIVI (a cura di), *Strutture di mondo, il pensiero sistemico come specchio di una realtà complessa*, Vol. III, 229 e ss.

Sulla novità delle categorie riferite alla dimensione giuridica dell’ambiente, v. SPANTIGATI F., *Valutazione giuridica dell’ambiente*, Padova, 2002.

Nella produzione ricca e numerosa di Manuali e Trattati di diritto dell’ambiente, dopo il fondamentale manuale di B. CARAVITA, si possono segnalare: ANDRONIO A. – CECCHETTI M – GRASSI S. (a cura di), *Ambiente e diritto*, Voll. I-II, Firenze, 1999; AMIRANTE D. (a cura di), *Diritto ambientale e Costituzione*, Milano, 2000; CECCHETTI M., *Principi costituzionali per la tutela dell’ambiente*, Milano, 2000; DI PLINIO G. – FIMIANI P., *Principi di diritto ambientale*, Milano, 2008; DELL’ANNO P. – PICOZZA E. (a cura di), *Trattato di diritto dell’ambiente*, Vol. I: *Principi generali*, Padova, 2012; Vol. II: *Discipline ambientali di settore*, Padova, 2013; Vol. III: *Tutele parallele. Norme processuali*, Padova, 2015; GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell’ambiente*, Firenze, 2012; FERRARA R. – SANDULLI M.A., *Trattato di diritto dell’ambiente. Vol. I: Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno* (a cura di R. FERRARA e C. E. GALLO), Milano, 2014; Vol. II: *I procedimenti amministrativi per la tutela dell’ambiente* (a cura di S. GRASSI e M.A. SANDULLI), Milano, 2014; Vol. III: *La tutela della natura e del paesaggio* (a cura di A. CROSETTI), Milano, 2014; PENNASILICO M., *Manuale di diritto civile dell’ambiente*, Napoli, 2014; CROSETTI A. – FERRARA R. – FRACCHIA F – OLIVETTI RASON N., *Introduzione al diritto dell’ambiente*, Roma-Bari, 2018; ROTA R., *Lezioni di diritto dell’ambiente*, Roma, 2018; SALVEMINI L., *I principi del diritto dell’ambiente*, Torino, 2019; LUGARESI N., *Diritto dell’ambiente*, Milano, 2020; DELL’ANNO P., *Diritto dell’ambiente*, Padova, 2021; FERRARA R. – FONDERICO F. – MILONE A., *Casi di diritto dell’ambiente*, Torino, 2021; NESPOR S. – RAMACCI L., *Codice dell’ambiente*, Milano, 2022.

dimensione giuridica, sia concetto da mutuare dalle scienze ecologiche, cioè come “sistema” che definisce le interrelazioni tra le plurime risorse naturali (ivi compresa al suo interno, la relazione con l’uomo: la disciplina giuridica regola, infatti, le capacità di interazione tra l’uomo e le risorse naturali nel processo dinamico che caratterizza il sistema ambientale).

Si tratta di una nozione complessa (il sistema ambientale è complesso proprio perché definisce le interrelazioni, in continuo adattamento, tra le sue componenti) trasversale (perché gli interessi ambientali assumono rilievo in quasi tutti gli altri settori degli interessi giuridicamente rilevanti), multireferenziale (perché il sistema ambientale fa riferimento a tutte le realtà della nostra convivenza e a tutti i livelli di governo che la rappresentano e gestiscono).

Con tali caratteri, la disciplina giuridica sull’ambiente costituisce un esempio paradigmatico della crisi del “sistema delle fonti”.<sup>2</sup>

L’ambiente evidenzia, infatti:

- la crisi della legge generale ed astratta, come fulcro del sistema normativo (perché occorrono scelte al tempo stesso strategiche e puntualmente concrete, non riconducibili agli schemi del riconoscimento dei diritti soggettivi, e solo in parte inquadrabili negli schemi funzionali dei doveri),<sup>3</sup> non è idonea ad affrontare le situazioni, spesso eccezionali e non

---

<sup>2</sup> La crisi del “sistema delle fonti”, dotato di unità, coerenza e completezza (che si voleva fondato sul rapporto tra forma della legge e la sua forza, così come sul collegamento tra le fonti del diritto e il potere dei soggetti che le producono), si è manifestata da tempo (nella nuova prospettiva della complessità delle società contemporanee e delle esigenze che ne emergono, che hanno imposto nuove domande al diritto, in contesti interrelati, multipolari e multilivello). L’articolazione plurale e di difficile coordinamento delle fonti normative è confermata dallo stesso quadro della nostra Costituzione, che ha allargato sia il numero dei livelli di governo, nei quali le fonti del diritto si producono (inserendo a pieno titolo, accanto al criterio gerarchico delle fonti, quello della competenza), sia l’esigenza di individuare criteri di coerenza ed unità, non soltanto attraverso l’individuazione delle competenze e delle procedure predeterminate, dalle quali far scaturire le norme giuridiche (le fonti), ma anche mediante la definizione, nel merito, dei principi e degli obiettivi e valori individuati nel patto costituzionale (ispirato ai concetti democratici di partecipazione e di autonomia, che giustificano il policentrismo normativo e la sua necessaria complessità). Sul tema si possono richiamare (nella amplissima bibliografia) le considerazioni di F. MODUGNO, *È possibile parlare ancora di un sistema delle fonti?*, in AIC.it (intervento al convegno per il 60° della Costituzione, Roma 3, 27-28 novembre 2008); A. PIZZORUSSO, *Sistematica giuridica e sistema delle fonti del diritto*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, Vol. I, Napoli, 2009, 281 e ss.; G. SILVESTRI, *La ridefinizione del sistema delle fonti: osservazioni critiche*, in *Politica del diritto*, 1987, 149 e ss.; A. RUGGERI, *Ha ancora un futuro la legge quale strumento primario di normazione e di direzione politica*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2021, 567 e ss. Per un chiaro inquadramento del tema, v. L. CARLASSARE, *Fonti del diritto (diritto costituzionale)*, in *annali, Enciclopedia del diritto*, II, 2, Milano, 2008, 536 e ss..

<sup>3</sup> Ed infatti, il carattere multireferenziale e trasversale degli interessi ambientali rende impossibile ridurre la prospettiva giuridica negli schemi classici dei diritti e dei doveri: ci si trova di fronte ad una disciplina giuridica che non riconosce un oggetto definito di tutela, bensì un valore ed un obiettivo collettivo di per sé non definibile a priori, non riducibile quindi alla formula delle posizioni soggettive attive; ma piuttosto riconducibile all’individuazione di doveri di solidarietà e di responsabilità che esigono interventi strategici ed

prevedibili, poste dalle problematiche ambientali, che costringono la fonte normativa ad inseguire i fenomeni con atti a carattere sostanzialmente provvedimentale, con il necessario rinvio delle scelte ambientali alla sede amministrativa;<sup>4</sup>

---

articolati (v. S. GRASSI, *Ambiente e diritti del cittadino*, in *Scritti in onore di G. Guarino*, Vol. II, Padova, 1998, 497 e ss.; v. anche oltre nota 22; sul tema ampiamente v. il pensiero di F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Dir. economia*, 2002, pp. 215 ss., nonché ID, *La tutela dell'ambiente come dovere di solidarietà*, in *L'imposizione ambientale nel quadro del federalismo fiscale*, a cura di LUCA ANTONINI, Napoli, 2018. V. anche G. GRASSO, *Solidarietà ambientale e sviluppo sostenibile tra Costituzioni nazionali, Carta dei diritti e progetto di Costituzione europea*, in *Pol. dir.*, 2003, pp. 581 ss.. Sul tema v. anche: DE LEONARDIS F., *Le trasformazioni della legalità nel diritto ambientale*, in ROSSI G. (a cura di) *Diritto dell'ambiente*, cit., 132 e ss.; LOMBARDI G., *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967; MARTINES T., *Diritti e doveri ambientali*, in *Opere*, Tomo IV, *Libertà e altri temi*, Milano, 2000, 189 ss.; CERRI A., *Doveri pubblici*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma 1988, 2; MONTEDURO M., *Doveri inderogabili dell'amministrazione e diritti inviolabili della persona*, cit., 547-548 e A. POSTIGLIONE, *Ambiente e doveri. Per una transizione ecologica, economica, digitale ed etica, Tuttoambiente*, Piacenza, 2021).

Diventa così difficile ricondurre a criteri unitari le fonti di produzione del diritto dell'ambiente, che si debbono articolare non tanto nella capacità di comandare e controllare, secondo lo schema tradizionale dell'intervento a tutela dei diritti (schema necessariamente attivabile in relazione ai diritti correlati alla garanzia delle risorse essenziali), ma piuttosto rendono necessarie risposte normative capaci di promuovere l'attivazione di programmi e di forme di gestione delle risorse che permettano di mantenere o di ristabilire gli equilibri ambientali (quali precondizioni per la garanzia degli stessi diritti fondamentali della persona). Si tratta di stabilire a livello di principio le coordinate coerenti con l'obiettivo da perseguire, consapevoli che la stessa dimensione qualitativa e quantitativa dell'ambiente non è predeterminabile in via generale ed astratta (secondo il consueto paradigma della fonte legislativa).

Nasce anche su questo piano la difficoltà di risolvere il tema della tutela ambientale con gli strumenti (necessari ma non sufficienti e talora in grado di rendere più complesse le soluzioni) del diritto penale. Sul tema, v. le osservazioni critiche di G.D. COMPORI, *La difficile convivenza tra azione penale e funzione amministrativa*, in *Riv. Trim. Dir. Pubblico*, 1/2019, pagg. 128 ss.. Sulla legge n. 68/2015, si possono segnalare: AMELIO P. – FORTUNA F. SAVERIO, *La tutela penale dell'ambiente*, Torino, 2000; FIMIANI P., *La tutela penale dell'ambiente. I reati e le sanzioni. Il sistema delle responsabilità. Le indagini, il processo e la difesa*, Milano, 2015; MANNA A. (a cura di), *Il nuovo diritto penale ambientale (legge 22 maggio 2015, n. 68)*, Roma, 2016; PINELLI F. – BERARDI A., *Lineamenti di diritto penale dell'ambiente e della sicurezza sul lavoro*, Milano, 2020; TELESIA M., *La tutela penale dell'ambiente. I profili problematici della legge n.68/2015*, Torino, 2016; MASPERO M. – D'AVIRRO A., *Reati ambientali e responsabilità*, 231, Torino, 2022.

<sup>4</sup> Il fenomeno della “provvedimentalizzazione del diritto legislativo”, che caratterizza la legislazione ambientale, è fenomeno tipico ed una conseguenza delle differenziazioni sociali e delle diverse pressioni, anche corporative, che provengono dalla società, ma ancor più dalla episodicità ed urgenza con la quale la disciplina normativa deve rispondere alle numerose emergenze della convivenza sociale. La legge è costretta a delegare alla sede amministrativa la definizione tempestiva ed efficace delle concrete e inevitabili azioni di tutela, così come a precisare i metodi con cui procedere alla selezione delle soluzioni tecniche da adottare. Come è stato più volte ribadito anche dalla giurisprudenza, gli interventi a tutela dell'ambiente esigono una concreta valutazione della soluzione più razionale e di quella più proporzionata rispetto agli obiettivi, che solo nella concretezza dell'amministrazione possono trovare delle risposte (v. G. MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in *Scritti in onore di A. Predieri*, Milano, 1996, II, 1122 e ss; SORACE D., *Tutela dell'ambiente e principi generali sul procedimento amministrativo*, in FERRARA R. - SANDULLI M.A., *Trattato di diritto dell'ambiente*, Vol. II, GRASSI S. - SANDULLI M.A. - a cura di-, *I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2014, pagg. 3 ss). Nel senso delle preferenze per la gestione degli interessi ambientali al livello amministrativo, si può richiamare la giurisprudenza della Corte che esclude l'ammissibilità di leggi regionali in settori (come la caccia) dove il legislatore statale prescrive l'adozione di atti amministrativi predisposti con idonee istruttorie e nel rispetto delle garanzie procedurali (n. 20 del 2012; n. 28 del 2018; n. 139 e 174 del 2017).

L'individuazione delle soluzioni dei problemi a livello di amministrazione, pone l'esigenza di verificare la coerenza dei provvedimenti concreti adottati rispetto ai principi e agli obiettivi che esprimono le tendenziali esigenze di unità del sistema, con la difficoltà in molti casi di reperire la fonte competente ed applicabile e la necessità di utilizzare criteri flessibili nella valutazione, come quello di proporzionalità delle soluzioni rispetto agli obiettivi; quello della ragionevolezza degli esiti raggiunti; con gli inevitabili rischi di inserire nel giudizio di

- la crisi della decisione politica normativa di fronte alle indicazioni (talora imperative) della scienza e della tecnica: si tratta di un fattore di crisi accentuato, nel campo della tutela dell'ambiente, dalla necessità di operare in condizioni di incertezza scientifica, sulla base di dati mutabili nel tempo e di reazioni sociali non facilmente ipotizzabili né controllabili; con non soltanto uno spazio sempre più ampio ed un ruolo centrale dell'amministrazione e dei suoi organi tecnici, ma anche la polverizzazione del diritto legislativo;<sup>5</sup>
- la crisi della sovranità (intesa come potere indiviso di cui è titolare lo Stato Nazione, che deve invece fare i conti con l'articolazione, su vari livelli territoriali, dei problemi e delle emergenze ambientali); ed infatti è necessaria la presenza del diritto internazionale, del diritto sovranazionale europeo, del diritto nazionale (e nell'ordinamento interno, di leggi e regolamenti - o comunque norme secondarie - statali; leggi e regolamenti regionali; regolamenti degli enti locali; norme di provenienza tecnica di organismi pubblici ed anche di privati), con la difficoltà di sciogliere i nodi che derivano dalla sovrapposizione tra i diversi ordinamenti e l'intervento contestuale di una pluralità di soggetti e di fonti normative.<sup>6</sup>

---

legittimità, prospettive di valutazione metagiuridiche o comunque prive di un adeguato supporto di conoscenze tecnico scientifiche.

<sup>5</sup> A questa crisi corrisponde l'impossibilità di affidare alle norme di diritto positivo il compito esclusivo di determinare le condizioni razionali, anche sul piano scientifico, per una efficace tutela degli equilibri ambientali, che saranno semplicemente favoriti o danneggiati, non determinati dall'intervento del legislatore. Se questa situazione conferma lo spazio sempre più ampio e il ruolo centrale dell'amministrazione e degli organi tecnici, la domanda decisiva che viene posta dall'ambiente, nella formazione delle fonti del diritto, si riferisce direttamente al tema della produzione delle norme tecniche e della relativa valutazione, che si interseca con la definizione del ruolo della normazione secondaria, prodotta dall'amministrazione, sia in via ordinaria che nelle situazioni di emergenza. È un tema centrale perché si tratta di individuare il metodo con cui fornire punti di riferimento per la giurisdizione, chiamata ad effettuare la verifica della ragionevolezza e congruità delle concrete risposte date dall'amministrazione nella valutazione scientifica dei rischi e nella individuazione delle soluzioni tecniche per affrontarli. Si tratta, su questo piano, di individuare i metodi da adottare per garantire il coordinamento e la presenza di strumenti adeguati e trasparenti per effettuare le valutazioni, bilanciarle e renderle razionali. Con riferimento alla normativa tecnica, v. ZEI A., *Tecnica e diritto tra pubblico e privato*, Milano, 2008 e IANNUZZI A., *Il diritto capovolto. Regolazione a contenuto tecnico-scientifico e Costituzione*, Napoli, 2018; CECCHETTI M., *La produzione pubblica del diritto dell'ambiente: tra expertise tecnico-scientifico, democrazia e responsabilità politica*, in *DPCE on line*, 3/2020; GRASSI S. – CECCHETTI M. (a cura di), *Governo dell'ambiente e formazione delle norme tecniche*, Milano, 2006.

<sup>6</sup> La dottrina ha da tempo sottolineato come la legge, quale espressione della sovranità statale, sia messa in crisi dallo sviluppo, a livello sovrastatale, delle norme del diritto internazionale e del diritto europeo e, verso l'interno, dalla necessità di condividere gli spazi di legislazione con le discipline locali dettate dalle autonomie regionali e dagli enti comunali e provinciali (v. CHELI E., *La produzione normativa: sviluppo del modello costituzionale e linee di tendenza attuali*, in *Lo stato della Costituzione italiana e l'avvio della Costituzione europea*, Roma, Accademia Nazionale dei Lincei, 2003).

Lo sviluppo, nella società contemporanea, di un diritto globale, che pone il tema della concorrenza fra ordinamenti e della pluralità dei livelli di intervento normativo risulta ancor più evidente con riferimento alle decisioni normative per la tutela dell'ambiente, perché l'ambiente si colloca in un contesto in cui è difficile

Le fonti del diritto *per* l'ambiente (non parlo di proposito di diritto *dell'*ambiente) sono molteplici e difficilmente classificabili, proprio perché debbono supplire all'insufficienza del sistema tradizionale delle norme, costruite secondo il classico schema piramidale caratterizzato dai principi di gerarchia e competenza, ma debbono dare indicazioni di metodo che esigono piuttosto una rete di discipline, programmi e linee guida (un sistema normativo flessibile, basato sui principi di coordinamento e di sussidiarietà), capace di adattarsi alle esigenze strutturalmente dinamiche del "sistema ambiente".

La struttura relazionale dell'ambiente ha del resto già prodotto una miriade di fonti di diverso livello e diversa tipologia.<sup>7</sup>

Sono presenti (in diretto rapporto con gli elementi di crisi sopra richiamati):

- fonti di livello costituzionale, per definire i principi su cui impostare la relazione tra l'uomo e le risorse naturali (con la necessaria presenza di fonti del diritto internazionale generale; dei Trattati dell'Unione europea; della Costituzione);

- fonti legislative che precisino le scelte per garantire la tutela delle varie risorse naturali e la resilienza del sistema ambiente, con interventi che si caratterizzano e si articolano in termini estremamente diversificati per il loro intenso contenuto tecnico, con l'esigenza di adeguamenti continui e difficilmente predeterminabili (che le fonti legislative debbono

---

stabilire in termini verticali anziché orizzontali il rapporto tra i poteri pubblici e i cittadini. Poiché l'ambiente è presupposto dei diritti, si pone come condizione non rinunciabile per ogni politica e conseguentemente come limite alla discrezionalità del legislatore: le soluzioni delle questioni ambientali non possono quindi essere risolte solo con le decisioni adottate dalla maggioranza che approva l'atto legislativo – v. CONTI G.L., *La tutela dell'ambiente: prospettive di diritto pubblico della transizione*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 3/2017. Anche il rapporto disallineato, tra la formazione delle cause degli eventi ambientali e il territorio dove si producono i relativi effetti, rende difficile individuare le sedi e le responsabilità per intervenire (come dimostrano le vicende riferite ai danni transfrontalieri: per ottenere un'adeguata tutela occorre attivare la cooperazione e la collaborazione di tutti i soggetti interessati a perseguire il risultato finale (la tutela appunto dell'ambiente come sistema dotato di equilibrio ecologico).

Su questo piano, la domanda che l'ambiente pone al sistema delle fonti è in che termini ricondurre ad unità le diverse esigenze di normazione e di interventi pubblici "multilivello" e come superare l'inevitabile pluralità di fonti normative e risolvere i conflitti che necessariamente si verificano tra i poteri in grado di intervenire nella definizione dell'equilibrio ambientale e nel bilanciamento del valore ambiente con gli altri valori costituzionali. Se non basta fare riferimento ai tradizionali criteri di competenza e gerarchia, si deve tener conto della necessaria concorrenza delle fonti e fare applicazione del principio di sussidiarietà e del principio di corresponsabilità.

<sup>7</sup> Sulle fonti del diritto ambientale, fondamentale è il capitolo III del Manuale di B. CARAVITA, L. CASSETTI, A. MORRONE, *Diritto dell'ambiente*, cit., 49 e ss.; e la chiara esposizione di G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, cit., 30 e ss.; v. di recente anche SALVEMINI L., *Un sistema multilivello alle origini del diritto ambientale*, in *Federalismi.it*, 2 febbraio 2022, nonché i capitoli sulle fonti nei manuali citati alla nota 1.

delegare alle norme regolamentari, alle normative tecniche e alle linee guida e, in moltissimi casi, alle ordinanze di urgenza);

- norme dei più diversi livelli di governo, che vedono la necessaria presenza del diritto internazionale, del diritto sovranazionale europeo, del diritto nazionale (e nell'ordinamento interno, di leggi e norme secondarie).

2 – In un contesto così articolato, l'interprete ha la necessità di individuare i principi cui fare riferimento per definire la fonte applicabile e per verificare la coerenza delle scelte operative rispetto alle linee, non univoche, delle fonti del diritto che quelle scelte debbono rispettare.

La necessità di ricorrere ai principi è un'esigenza strutturale, in genere del diritto amministrativo, ed ancor più necessaria nel diritto per l'ambiente, perché gli equilibri ambientali rifuggono da una predeterminazione definibile in norme generali ed astratte ed esigono il ricorso a criteri flessibili, che consentano di verificare l'efficacia dei risultati e la coerenza delle scelte con gli obiettivi di carattere generale indicati dai legislatori.<sup>8</sup> Ed è qui che i giudici devono svolgere la loro ormai inevitabile opera di integrazione del sistema normativo, che permette di ritenere a pieno titolo come fonte del diritto per l'ambiente, anche la giurisprudenza delle Corti.<sup>9</sup>

In questa relazione, ritengo quindi utile ricercare i macrocriteri cui fare riferimento da parte dell'interprete, ed in particolare da parte del giudice, per contribuire alla ricostruzione del sistema e definire, nel continuo svolgersi dei casi concreti, le linee di coerenza, unità e completezza delle fonti.

Secondo lo schema sotteso alle tre sessioni di questo convegno, l'interprete della disciplina giuridica per la tutela dell'ambiente deve a mio avviso individuare in progressione:

- a) le fonti in grado di definire la dimensione giuridica dell'ambiente, ricercando le scelte di impostazione della relazione uomo-natura, sottese nella stessa definizione dell'oggetto della tutela sul piano giuridico, per trovare i punti di riferimento sistematici (ed è facile constatare che le indicazioni date dalle fonti sono

---

<sup>8</sup> Sui principi in materia di tutela dell'ambiente, v. DE SADELEER N., *Environmental Principles* (S. Leubusher trans.), Oxford University Press, 2002, 305; MACRORY R., HAVERCROFT I., PURDY R., *Principles of European Environmental Law*, Groningen, Europa Law Publishing, 2004; SANDS P., *Principles of International Environmental Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

<sup>9</sup> In relazione al dibattito sul rapporto tra giudice e legislatore, v. P. CARETTI, *Il rapporto tra giudice e legislatore nella tutela dei diritti: verso un nuovo equilibrio (Lectio Magistralis)*, 16 maggio 2014, Napoli, 2016, ed ivi gli interventi di SILVESTRI G., CHELI E., ROMBOLI R.



strutturalmente aperte a molte soluzioni, fornendo la prova della difficoltà di mettere ordine nel sistema, secondo gli schemi tradizionali);

- b) le fonti che definiscono i principi di azione per la tutela dell'ambiente, e cioè i criteri e le modalità con cui giungere alla concreta gestione del sistema ambientale, con la necessaria interazione tra le fonti di produzione del diritto e le indicazioni e le conoscenze fornite dalla scienza (il riferimento è alla relazione diacronica che sussiste tra gli equilibri ambientali e la loro costante modifica, ed ai criteri che possono risolvere i problemi di bilanciamento delle esigenze di "tutela dell'ambiente" segnalate dalla scienza rispetto agli altri valori ed obiettivi costituzionali);
- c) le fonti del diritto che permettono di individuare i criteri con i quali definire la relazione tra le esigenze delle risorse ambientali e il territorio, con la necessità di individuare il livello di governo competente ad articolare in modo plurale le fonti, per consentire la più efficace tutela sitospecifica dei valori ambientali (ed è il campo di applicazione del principio di sussidiarietà e dell'individuazione dei criteri per la sua applicazione).

**3** – In questa ricognizione, si deve partire dallo sviluppo che il diritto per l'ambiente ha avuto, in primo luogo, a livello internazionale, poi a livello europeo e nazionale, su ciascuno di questi nodi che l'interprete deve affrontare

Si tratta di percorsi che si sono svolti in parallelo e che vedono un'intensa integrazione tra ciascuno dei livelli di governo, con delle linee di tendenza particolarmente innovative (capaci anche di individuare nuovi principi e nuovi metodi di coordinamento che possono transitare – e di fatto si sono già estesi – anche in settori diversi e più ampi della disciplina giuridica). Risposte particolarmente interessanti emergono nella recente linea politica che, sia a livello internazionale che – soprattutto - europeo e nazionale, si è venuta sviluppando con riferimento al tema della crisi climatica e della biodiversità, in quella che, anche sul piano organizzativo, si riconosce nella formula della "transizione ecologica" (non senza poter sottolineare che con tale termine si dà atto della crisi che stiamo attraversando e che rende difficili e controversi tutti gli sforzi che si possono voler fare per risolverla).

**4** – Nel segnalare le fonti, con riferimento ai tre nodi che abbiamo indicato, ovviamente il punto di riferimento resta la definizione che delle fonti del diritto è ricavabile dalla

Costituzione (è nella Costituzione del resto che si aprono le nuove prospettive dell'intero sistema giuridico)

La nostra Costituzione, infatti, definisce un sistema aperto di fonti del diritto, che trova adeguato spazio nell'affrontare i temi della tutela dell'ambiente.<sup>10</sup>

In primo luogo, l'apertura al diritto internazionale (con il principio dell'adattamento automatico alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute, di cui all'art. 10, primo comma; nonché con il nuovo rilievo attribuito ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali, di cui all'art. 117, primo comma) e lo stretto raccordo con l'ordinamento dell'Unione europea che vede la diretta applicabilità al nostro interno delle norme unionali (sulla base sia dell'interpretazione estensiva dell'art. 11 sia del riconoscimento dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario – *rectius* unionale – ribadito dall'art. 117, primo comma).

L'apertura internazionale e sovranazionale del nostro ordinamento ha permesso l'interpretazione evolutiva (sulla scorta anche della giurisprudenza della Corte di Giustizia) con cui (a partire dalle prime pronunce sul tema della Corte dei conti, della Cassazione e dello stesso Consiglio di Stato) la Corte costituzionale ha ricostruito l'ambiente come valore costituzionale, interpretando il principio personalista di cui agli artt. 2 e 3 della Costituzione, alla luce dei principi sulla tutela del paesaggio e sulla tutela del diritto fondamentale alla salute. Impostazione che si è sviluppata anche sul piano della revisione costituzionale, dapprima, con l'introduzione della materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" per definire i criteri di attribuzione delle competenze legislative tra lo Stato centrale e le Regioni – nel 2001, con la riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione – ed ora, nella recentissima legge di revisione costituzionale n. 1 dell'11 febbraio 2022, che ha inserito la "tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi anche nell'interesse delle future generazioni", in un terzo comma dell'art. 9 Cost., ed ha individuato il limite del "danno all'ambiente" ed i "fini ambientali", rispettivamente come limiti interni ed esterni rispetto all'iniziativa economica privata, nel secondo e nel terzo comma dell'art. 41 Cost.. Si tratta di

---

<sup>10</sup> Sono note le trattazioni delle fonti nel diritto costituzionale di: CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale, Vol. II,1: L'ordinamento costituzionale italiano. Le fonti normative*, Padova, 1993; DOGLIANI M., *Interpretazione della Costituzione*, Milano, 1982; GROSSI P.F., *Premesse per uno studio sistematico delle fonti del diritto*, Torino, 2008; MORRONE A., *Fonti normative*, Bologna, 2018; ONIDA V., *La Costituzione. La legge fondamentale della Repubblica*, Bologna, 2017; PALADIN L., *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 2000; PEDRAZZA GORLERO M., *Le fonti dell'ordinamento repubblicano*, Milano, 2018; PITRUZZELLA G. – BIN R., *Le fonti del diritto*, Torino, 2019; PIZZORUSSO A., *Commentario del Codice Civile Scialoja-Branca. Disposizioni sulla legge in generale. Delle fonti del diritto. Art. 1-9*, Bologna-Roma, 2011; SORRENTINO F., *Le fonti del diritto italiano*, Padova, 2019; ZAGREBELSKY G., *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Torino, 1984.

sviluppi che integrano il quadro costituzionale, suggerendo a tutti gli operatori – in primo luogo, al legislatore, ma anche all'amministrazione ed ai giudici – la necessità di rielaborare criteri capaci di dare coerenza al sistema delle fonti per la tutela dell'ambiente e prefigurarne i futuri sviluppi.

## **II – LA DEFINIZIONE DELLA DIMENSIONE GIURIDICA DELL'AMBIENTE (VALORE ED OBIETTIVO DEFINITO A LIVELLO DI PRINCIPI COSTITUZIONALI, QUALE PRESUPPOSTO DI DIRITTI E DOVERI).**

5 – Il primo riconoscimento dell'ambiente come valore autonomo e come oggetto di una tutela unitaria, in quanto presupposto della vita e della libertà dell'uomo, si è manifestato nell'ambito del diritto internazionale, a partire dalla Dichiarazione di Stoccolma del 1972.<sup>11</sup>

Nelle dichiarazioni internazionali che si sono succedute e nelle numerose norme di diritto convenzionale che le hanno accompagnate (e che hanno dato vita ad un complesso molto vasto di principi generali ed a norme di settore dettagliate,<sup>12</sup> il concetto di ambiente è

---

<sup>11</sup> L'esigenza di coerenza e completezza del sistema delle fonti del diritto internazionale, che si sono occupate dell'ambiente, si è venuta affermando gradualmente, in stretta correlazione con le indicazioni della scienza (che ha segnalato – in termini più netti, a partire dal Club di Roma nel 1970 – le conseguenze dell'evoluzione tecnologica e della sua capacità di aggredire e forzare i limiti delle risorse naturali; le conseguenze dello sviluppo demografico; la gravità dei disastri ambientali verificatisi negli ultimi decenni) e con l'emergere di una sempre più ampia e diffusa coscienza ambientale sia dei singoli Stati che della opinione pubblica internazionale. Per un quadro sintetico degli sviluppi del diritto internazionale dell'ambiente, v. FRANCONI F., *Per un governo mondiale dell'ambiente: quali norme? quali istituzioni?*, in SCAMUZZI S. (a cura di), *Costituzioni, razionalità, ambiente*, Torino 1994, pag. 431 e ss.; GAJA G., *Evoluzione e tendenze attuali del diritto internazionale dell'ambiente: brevi considerazioni*, in GRASSI S. – CECCHETTI M. – ANDRONIO A. (a cura di), *Ambiente e diritto*, Firenze, 1999, Vol. I, pagg. 113 ss.; MARCHISIO S., *Il diritto internazionale dell'ambiente*, in CORDINI G. – FOIS P. – MARCHISIO S. (a cura di), *Diritto ambientale. Profili internazionali, europei e comparati*, Torino, 2017, pagg. 1 ss.. V. anche MONTINI M., *Evoluzione, principi e fonti del diritto internazionale dell'ambiente*, in DELL'ANNO P., PICOZZA E. (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, I, *Principi generali*, cit., 29 e ss.; PINESCHI L., *I principi del diritto internazionale dell'ambiente: dal divieto di inquinamento transfrontaliero alla tutela dell'ambiente come common concern*, in FERRARA R. e SANDULLI M.A. (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, cit., I, 93 e ss..

<sup>12</sup> Si possono ricordare i principi generali individuati dal diritto internazionale (come quello del divieto di inquinamento transfrontaliero, i principi di prevenzione e cooperazione, il diritto all'informazione e alla partecipazione in materia ambientale); e le discipline di settore sempre più dettagliate (come quelle sull'ambiente marino e sulle acque, sulle attività pericolose per l'ambiente, sugli habitat e la biodiversità, sull'atmosfera e la crisi climatica).

Sono numerosi e utili i manuali di diritto internazionale dell'ambiente che descrivono l'insieme dei principi e delle norme settoriali intervenute in questo ambito: BEURIER J.P., *Droit international de l'environnement*, 2017; BODANSKY D. – BRUNNÉE J. – RAJAMANI L., *International Climate Change Law*, New York, 2017; CORDINI G. – FOIS P. – MARCHISIO S., *Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati*, Torino, 2017; DUPUY P.M. – VINUALES J.E., *International Environmental Law*, Cambridge, 2021; FODELLA A. – PINESCHI L., *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Torino, 2009; GIUFFRIDA R. – AMABILI F. (a cura di), *La tutela dell'ambiente*

passato da una prima definizione come “insieme di risorse naturali della terra, da salvaguardare secondo la tecnica tradizionale della responsabilità degli Stati”<sup>13</sup> ad un concetto di beni comuni dell’umanità (*common heritage of mankind*) da conservare e tutelare con norme valide *erga omnes*,<sup>14</sup> per giungere ad un concetto di interesse comune di fronte ai

---

*nel diritto internazionale ed europeo*, Torino, 2018; KLEIN D. – CARAZO M.P. – DOELLE M. – BULMER J. – HIGHAM A., *The Paris Agreement on Climate Change*, New York, 2017; MAY J. R. – DALY E., *Global Environmental Constitutionalism*, New York, 2015; MONTINI M., *La necessità ambientale nel diritto internazionale e comunitario*, Padova, 2001; MORAND-DEVILLER J., *Le droit de l’environnement*, 2019; MUNARI L. - SCHIANO DI PEPE L., *Tutela transnazionale dell’ambiente*, Bologna, 2012.

<sup>13</sup> In questa prima fase, si possono segnalare le prime limitazioni alla sovranità degli Stati, dirette a garantire la conservazione delle componenti essenziali dell’ecosistema, sulla base della tecnica tradizionale della responsabilità degli Stati per i danni arrecati ai territori e ai cittadini degli altri Stati.

Come precisato nella Dichiarazione di Stoccolma sull’ambiente umano del 1972, “*gli Stati hanno il diritto sovrano di sfruttare le loro risorse ma anche il dovere di assicurarsi che le attività esercitate entro i limiti della loro giurisdizione o sotto il loro controllo non causino danni all’ambiente di altri Stati o alle regioni che non sono sottoposte ad alcuna giurisdizione nazionale*”. Si tratta di una regola da molti ritenuta consolidata come una consuetudine del diritto internazionale (*sic utere tuo ut alienum non laedas*), che ha trovato poi attuazione anche in numerose convenzioni e trattati con riferimento a molteplici casi di inquinamento transfrontaliero (v. le indicazioni anche sulla giurisprudenza sinteticamente richiamate nel manuale di B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, XII edizione, Napoli, 2021, 245 e ss.; v. anche, sullo sviluppo del diritto internazionale dell’ambiente, A. TANZI, *Introduzione al diritto internazionale contemporaneo*, Milano, 2021, 589 e ss.).

Ma già in questa fase – a partire dalla Dichiarazione di Stoccolma del 1972 – l’ambiente viene ad essere individuato come oggetto di tutela unitaria in quanto presupposto della vita e della libertà dell’uomo. Il Principio 1 della Dichiarazione di Stoccolma parla di un diritto fondamentale dell’uomo, “alla libertà, all’eguaglianza e a condizioni di vita soddisfacenti, in un ambiente che gli consenta di vivere nella dignità e nel benessere”, con la conseguente alta responsabilità “della protezione e del miglioramento dell’ambiente davanti alle generazioni future”, e la definizione dell’obiettivo di tutela chiaramente ispirato ad una visione antropocentrica delle “risorse naturali della terra”, che non a caso debbono essere salvaguardate, in base al Principio 2, “a beneficio delle generazioni presenti e future”.

Sulla base di questa premessa, la stessa Dichiarazione di Stoccolma individua alcuni principi fondamentali per la salvaguardia dell’ambiente, seppure con formule generiche e raccomandazioni, a livello di *soft law*, che hanno influenzato il successivo sviluppo del diritto internazionale dell’ambiente e del diritto costituzionale degli Stati, ma che restano prive di carattere obbligatorio.

Anche la definizione di ambiente non va molto al di là della generica formula usata dalla Corte internazionale di Giustizia l’8 luglio 1996, secondo cui “*the environment is not an abstraction but represents the living space, the quality of life and the very health of human beings, including generations unborn*”.

<sup>14</sup> In una seconda fase, si passa da una concezione generica dell’ambiente, come obiettivo di conservazione delle risorse naturali e della loro difesa dagli inquinamenti, ad una concezione dell’ambiente collegata con il c.d. *Common heritage of mankind*, cioè la presenza di beni ambientali non legati al territorio di singoli Stati, ma che riguardano l’intera biosfera e che sono comunque beni non spaziali (quali la fascia di ozono, la stessa stabilità del clima e la conservazione delle specie minacciate), dove non è possibile parlare di sovranità territoriale. Si giunge così a parlare dell’ambiente come interesse generale (come pubblico interesse internazionale), pur con la difficoltà di individuare sia un’autorità in grado di determinare le modalità con cui difendere e tutelare i beni ambientali globali sia i diritti di azione e le forme di riparazione e di sanzione cui ricorrere.

La presenza di un patrimonio mondiale da tutelare viene riconosciuta nelle dichiarazioni internazionali già a partire da quella di Stoccolma del 1972, con lo sviluppo successivo nella Dichiarazione di Rio del 1992, quella di Johannesburg del 2002, quella di Rio+20 del 2012, giungendo ad elaborare norme valide *erga omnes*, con riferimento ai beni comuni non appartenenti ai singoli Stati (come l’Antartide, lo Spazio cosmico, i fondali oceanici), ma anche con riferimento a quei beni comuni della natura, o individuati dalla cultura, che non possono essere lasciati nella disponibilità e nella capacità di gestione, ma anche di distruzione o danneggiamento, dei singoli Stati. Il risultato importante in questa fase è non soltanto l’introduzione di nuovi principi e di obblighi *erga omnes*, che costituiscono passaggi molto rilevanti nello sviluppo del diritto

rischi della biosfera (*common concern of mankind*) da gestire assumendo la responsabilità collettiva necessaria per far fronte a conseguenze, ai limiti della sfida letale, come quella della crisi climatica (con obblighi che gli Stati non possono declinare).<sup>15</sup>

L'emergere, come linea guida del diritto internazionale, del principio dello sviluppo sostenibile conferma la visione antropocentrica della dimensione giuridica dell'ambiente. Se ne trova conferma nella più recente evoluzione in cui (dalla constatazione dell'evidente connessione tra le conseguenze disastrose che possono derivare dal superamento dei limiti di resilienza delle risorse ambientali e il riconoscimento e la tutela dei diritti sia dei singoli che degli Stati), emerge la rilevanza che assume, nella definizione degli obiettivi condivisi dagli Stati e nell'individuazione della loro responsabilità rispetto a tali obiettivi, il collegamento della tutela dell'ambiente con l'affermazione dei diritti fondamentali.<sup>16</sup>

---

internazionale, ma anche e soprattutto la circostanza che, in relazione alla sussistenza di un comune interesse generale, la comunità internazionale attiva sedi istituzionali per la ricerca e la conoscenza scientifica nonché per il coordinamento della diplomazia ambientale che è necessaria per giungere alla elaborazione e successiva approvazione ed esecuzione degli accordi e dei trattati internazionali in questa materia (in questa fase, le Nazioni Unite attivano un organismo burocratico dedicato all'individuazione delle soluzioni dei problemi dell'ambiente – UNEP, *United Nations Environmental Panel* – e una sede scientifica come l'IPCC, *International Panel on Climate Change*).

In questa fase si sviluppano i principi già definiti dalla Dichiarazione di Stoccolma sull'obbligo di cooperazione tra gli Stati e di informazione reciproca per far fronte alle emergenze ambientali, con uno sviluppo intenso del diritto internazionale pattizio in grado di porre agli Stati obblighi di risultato e anche in alcuni casi obblighi di comportamento direttamente cogenti.

<sup>15</sup> Nella fase più recente, si riconosce la sussistenza, non soltanto di beni comuni globali, ma anche la presenza di rischi che debbono essere gestiti collettivamente (come, in particolare, i rischi che derivano dalle emissioni dannose per lo strato dell'ozono e i rischi che derivano dalle emissioni dannose per l'equilibrio climatico e per il riscaldamento globale o la perdita di biodiversità). Si elabora, e si aggiunge al concetto di *Common heritage of mankind*, il tema del *Common concern of mankind*, con l'attivazione di fonti normative di carattere innovativo, come le convenzioni quadro multilaterali che pongono obiettivi comuni, principi di cooperazione nella ricerca delle soluzioni e della valutazione dei rischi, obblighi comuni per attuare le soluzioni suggerite dalla scienza, anche con l'ammissione che i problemi posti dalle emissioni sono causati essenzialmente dagli Stati con un maggior tasso di sviluppo economico e la necessità quindi di avere un principio non soltanto di equità intergenerazionale (con divieti di emissioni che sono finalizzati a impedire il deterioramento delle risorse ambientali per le future generazioni), ma anche intragenerazionale, nel senso che gli obblighi, che debbono essere rispettati per gestire il rischio ambientale, debbono essere necessariamente differenziati e non posti a carico nello stesso modo, tra gli Stati sviluppati e gli Stati in via di sviluppo. Sul concetto di *Common concern of mankind*, si veda il primo preambolo della Convenzione sul cambiamento climatico del 1994 e la premessa dell'Accordo di Parigi del 2015. Si tratta di definizioni non puntuali e dettagliate, ma che comunque si possono collegare ai principi del diritto internazionale, che prevedono obblighi degli Stati nei confronti della comunità internazionale nel suo complesso, sulla base dei quali risulta anche ipotizzabile l'attivazione di giudizi per il rispetto di tali obblighi.

<sup>16</sup> In quest'ultima fase, si matura un rapporto più diretto tra la tutela dell'ambiente e la garanzia e il rispetto dei diritti umani.

La consapevolezza della responsabilità per le conseguenze negative sugli equilibri ambientali, che derivano dalle attività economiche e dagli stili di vita delle società più avanzate, rafforza la concezione antropocentrica dell'ambiente che risulta presente nel diritto internazionale e nelle dichiarazioni dell'organizzazione delle Nazioni Unite (in questo senso è sufficiente richiamare la risoluzione adottata dall'Assemblea generale del 25 settembre 2015, che ha approvato l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile precisando – punto 10 – che la

Si tratta di una tendenza ancora non in grado di giungere ad un chiaro riconoscimento di diritti fondamentali all'ambiente, ma che trova, con riferimento al nostro ordinamento, uno sviluppo significativo nell'interpretazione estensiva della Convenzione europea dei diritti

---

nuova Agenda è fondata sulla Dichiarazione universale dei diritti umani, e sui trattati internazionali sui diritti umani (v. la Dichiarazione del millennio ed i risultati del vertice mondiale del 2005).

Si tratta dell'impostazione anche della Carta della terra, dove il rispetto e la cura per la comunità della vita connette il riconoscimento che tutti gli esseri viventi sono interdipendenti e che ogni forma di vita ha valore indipendentemente dalla sua utilità per gli esseri umani (punto 1, lettera *a*), con la fede nell'intrinseca dignità di tutti gli esseri umani (punto 1, lettera *b*), con la responsabilità per prevenire i danni all'ambiente (punto 2, lettera *a*) e contestualmente assicurare che le comunità ad ogni livello garantiscano i diritti umani e le libertà fondamentali e l'eguaglianza sostanziale (punto 3, lettera *a*).

Alle risoluzioni / raccomandazioni delle Nazioni Unite sul legame tra diritti umani, clima e ambiente (v. da ultimo, il report dell'Assemblea delle Nazioni Unite – 19° Sessione del Consiglio sui diritti umani, 12 gennaio 2022), ha fatto riferimento di recente anche il Consiglio dell'Unione europea (vedi le conclusioni del 24 gennaio 2022, n. 5277/22 – v. punto 21; e già prima, l'Assemblea parlamentare del Consiglio di Europa - risoluzione n. 2400/2021 del 29 settembre 2021).

A questa impostazione sono collegate le iniziative giudiziarie sulla c.d. "giustizia climatica", che ha trovato alcuni esiti positivi a partire dalla nota sentenza della Corte Distrettuale dell'Aja 24 giugno 2015 (confermata in appello il 9 ottobre 2018 e resa definitiva dalla Corte Suprema 20 dicembre 2019) sul caso "Urgenda", a quella del Conseil d'État 11 giugno 2021 (nell' "*Affaire du Siècle*") fino a quella del Tribunale Costituzionale tedesco 24 marzo 2021 che ha censurato la legge federale sulla protezione del clima, per garantire la tutela delle future generazioni, che avrebbero subito un onere sproporzionato di riduzioni dopo il 2030.

Significativa, per l'applicazione diretta nei confronti di società multinazionali, la sentenza della Corte olandese di primo grado, del 26 maggio 2021, nei confronti della Shell, condannata a ridurre le emissioni globali di carbonio dell'intero gruppo del 45% (sentenza attualmente appellata, che si fonda sul rinvio esplicito del diritto civile olandese alle norme di *soft law* riferite agli obblighi delle imprese per la tutela dei diritti umani).

Si tratta di questioni che difficilmente trovano spazio nel nostro ordinamento (nonostante il molto pubblicizzato "Giudizio Universale", pendente nei confronti dello Stato davanti al Tribunale di Roma) data l'evidente assenza di un riconoscimento diretto a favore dei singoli del "diritto al clima", anche perché (secondo il limite della divisione dei poteri), è difficile affidare direttamente al giudice la valutazione dei tempi e dei modi con i quali adeguarsi alle indicazioni della scienza e degli accordi internazionali.

Sul tema, v. tra la molta dottrina, BIFULCO R., *Cambiamento climatico, generazioni future (e sovranità), in una storica sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco*, in *Astrid*, 12/2021; *Climate Change Litigation. Liability of EU Member States under EU Law*, (Wageningen Law Series, Law Group, 2020/03); BIFULCO R. - SCOTTI E., *Equità ambientale e sviluppo sostenibile: spunti per una riflessione a partire dall'esperienza dell'Environmental Justice*, in CERRINA FERONI G. – FROSINI T.E. - MEZZETTI L. - PETRILLO P.L. (a cura di), *Ambiente, energia e alimentazione*, Cesifin on line, 2016, Vol. 1, Tomo I; CARDUCCI M., *Cambiamento climatico (diritto costituzionale)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche, VIII Aggiornamento*, Torino, 2021, pagg. 51 ss.; CORCIONE E., *Diritti umani, cambiamento climatico e definizione giudiziale dello standard di condotta*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 1/2019; DOMINELLI S., *Sui limiti – giurisdizionalmente imposti – all'emissione di gas serra: i giudici olandesi diventano i front-runners nella lotta ai cambiamenti climatici*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2020; GUARNA ASSANTI E., *Il ruolo innovativo del contenzioso climatico tra legittimazione ad agire e separazione dei poteri dello Stato. Riflessioni a partire dal caso Urgenda*, in *Federalismi.it*, 14/07/2021; INNAMORATI D., *Il ricorso alla CEDU in caso di disastri climatici*, in *Ius in itinere*, 2018; MONTINI M., *Verso una giustizia climatica basata sulla tutela dei diritti umani*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2020; NESPOR S., *I principi di Oslo: nuove prospettive per il contenzioso climatico*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2015; SCIACCALUGA G., *La Corte distrettuale dell'Aja e la lotta ai cambiamenti climatici: valori e limiti della politica climatica dell'Unione europea*, ottobre 2015; SCOVAZZI T., *La decisione finale sul caso Urgenda*, in *Riv.Giur.Amb.*, 2019; TONOLETTI B., *I cambiamenti climatici come problema di diritto pubblico universale*, in *Riv.Giur.Amb.*, 1/2021; TUMMINELLO F., *Climate Change e diritti umani: il caso Urgenda*, in [www.iusinitinere.it](http://www.iusinitinere.it), 13marzo 2020; VANETTI F.– L. UGOLINI, *Il Climate Change arriva in tribunale: quadro giuridico e possibili scenari giudiziari*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2019; VIVANI C., *Climate Change Litigation: quale responsabilità per l'omissione di misure idonee a contrastare i cambiamenti climatici?*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2020.

umani, che assume ai sensi dell'art. 117, I co., in relazione all'art. 6 del TUE, il valore di norma interposta di cui tener conto nell'interpretazione delle norme interne.<sup>17</sup>

**6** – La definizione dell'ambiente nel diritto europeo si è sviluppata in parallelo a quella del diritto internazionale, rimanendo anch'essa ancorata ad una visione antropocentrica, seppure non legata al riconoscimento di un diritto fondamentale.

L'ambiente viene definito in una prima fase come obiettivo da disciplinare nell'interesse della parità di condizioni di concorrenza nel mercato (sulla base del riconoscimento dei poteri impliciti di cui all'art. 235 del Trattato di Roma)<sup>18</sup> e successivamente come uno

---

<sup>17</sup> La giurisprudenza della Corte Cedu riconosce la garanzia della tutela dell'ambiente (specie con riferimento al diritto all'ambiente salubre) a partire da un'interpretazione estensiva degli artt. 2 e ed 8 della Convenzione sui diritti umani (v. tra le molte, le recenti sentenze della Corte Cedu sul caso Ilva: I Sezione, 24 gennaio 2019 e 5 maggio 2022). Come noto, l'Italia ha recepito la Convenzione con legge n. 848 del 4 agosto 1955 e, da ultimo, la Corte costituzionale – anche sulla scorta del rinvio mobile di cui all'art. 117, I co., Cost., ne ha riconosciuto il valore di norme interposte, in grado di costituire parametro di legittimità costituzionale delle leggi statali e regionali (a partire dalla sent. n. 348 del 2007, pur con la precisazione che la violazione del parametro convenzionale interposto vada bilanciata con l'interpretazione sistematica, che la Corte costituzionale è competente a svolgere, dei principi e dei valori della nostra Costituzione – v. sentt. n. 25 del 2019 e n. 12 del 2020).

<sup>18</sup> A partire dal vertice di Parigi del 1972 (subito dopo la Conferenza di Stoccolma del precedente giugno), le istituzioni europee vennero invitate dal Consiglio a predisporre un primo programma di azione, sulla base del riconoscimento che l'attività economica e la sua espansione non potessero rimanere un fine a sé stante ma si dovessero tradurre in un "miglioramento della qualità come del tenore di vita", con la conseguente "attenzione particolare ai valori e ai beni non materiali e alla protezione dell'ambiente naturale, onde porre il progresso al servizio dell'uomo", con una visione antropocentrica che ha dato luogo, attraverso una interpretazione estensiva dell'art. 235 del Trattato CEE alla numerosa produzione normativa sviluppatasi negli anni 70 e 80 (in particolare nei settori di tutela delle risorse ambientali dagli inquinamenti: acqua, aria, rifiuti, ecc.).

I programmi di azione che si sono succeduti a partire dal 1973 hanno costituito atti di indirizzo cui è seguito lo sviluppo normativo per attuare una vera e propria strategia riferita al miglioramento dell'ambiente (per garantire la tutela della parità di concorrenza – v. artt. 100 e 239 del Trattato CE).

strumento essenziale di “azione”<sup>19</sup> e poi di vera e propria “politica” in grado di integrare trasversalmente tutte le altre politiche.<sup>20</sup>

Oggi nel Trattato sull’Unione europea, il Preambolo indica l’obiettivo di promuovere il progresso economico e sociale dei popoli europei anche facendo riferimento al rafforzamento della “protezione dell’ambiente”; il principio dell’art. 3, n. 3, indica a sua volta il perseguimento di “un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell’ambiente”.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Sulla base di tali impostazioni si è giunti all’introduzione, nell’ordinamento europeo, della tutela dell’ambiente come uno degli scopi essenziali della Comunità, in grado di consentire limiti alla libertà di commercio e alla libera circolazione delle merci e alla libera concorrenza (come chiarito in una fondamentale sentenza della Corte di Giustizia del 7 febbraio 1985 C/240/83, di poco precedente alla fondamentale riforma di cui all’Atto unico europeo (siglato nel settembre 1985 e entrato successivamente in vigore nel giugno 1987), nell’ambito del quale veniva introdotto il Titolo VII nel Trattato CE, intitolato “Ambiente” (con la disciplina dell’ “azione della Comunità” in materia ambientale, cui si attribuiva l’obiettivo di “salvaguardare, proteggere e migliorare la qualità dell’ambiente; contribuire alla protezione della salute umana; garantire una utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali” – comma 1, art. 130 R). Venivano anche affermati, per la prima volta, nei Trattati, alcuni principi fondamentali per l’azione in materia ambientale già presenti nei primi regolamenti e direttive, ivi compresa la prima formulazione esplicita del principio di sussidiarietà (che attribuiva alla Comunità l’azione in materia ambientale, “nella misura in cui gli obiettivi ... possono essere meglio realizzati a livello comunitario piuttosto che a livello dei singoli Stati membri”); con anche l’espressa previsione di una deroga per l’adozione di misure volte al ravvicinamento della legislazione degli Stati membri, per il raggiungimento di “un livello di protezione elevato” riferito all’ambiente (art. 130 R).

<sup>20</sup> Significativo, per uno sviluppo della tutela dell’ambiente quale elemento strutturale e di livello sostanzialmente costituzionale nell’ambito dei Trattati è il passaggio del Trattato di Maastricht del 1992, laddove la tutela dell’ambiente, da “azione”, diventa una vera e propria “politica” ed alcuni principi affermati, con riferimento all’azione ambientale nell’Atto unico, vengono assunti tra i principi della prima parte del Trattato (precisando all’art. 2, nella definizione degli obiettivi della comunità, concetti come “crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l’ambiente” e “miglioramento del tenore della qualità della vita”; nonché inserendo all’art. 3 B, come principio generale, il principio della sussidiarietà).

In parallelo vengono integrati i criteri per la politica nel settore dell’ambiente, aggiungendo fra gli obiettivi la “proposizione sul piano internazionale delle misure destinate a risolvere i problemi ambientali a livello regionale o mondiale” e integrando i principi per l’azione in materia ambientale con quello di “precauzione” e quello di “integrazione”.

Il Trattato di Amsterdam del 1997 ribadiva e sviluppava l’obiettivo fondante dell’Unione europea di promuovere “uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche”, perseguendo “un elevato livello di protezione dell’ambiente e il miglioramento della qualità di quest’ultimo”, inserendo il principio di integrazione tra i principi generali destinati ad orientare l’intera attività della comunità europea, con una formulazione che fa riferimento “anche allo sviluppo sostenibile”.

La centralità dell’ambiente nella impostazione dei Trattati risulta definita in modo completo nella riforma intervenuta con le modifiche introdotte a Lisbona nel dicembre 2007 ed entrata in vigore dal dicembre 2009.

<sup>21</sup> Nel preambolo si legge: “*determinati a promuovere il progresso economico e sociale dei loro popoli, tenendo conto del principio dello sviluppo sostenibile nel contesto della realizzazione del mercato interno e del rafforzamento della coesione e della protezione dell’ambiente, nonché ad attuare politiche volte a garantire che i progressi compiuti sulla via dell’integrazione economica si accompagnino a paralleli progressi in altri settori?*”.

Il terzo comma dell’art. 3 espone ampiamente l’impostazione delle politiche europee, nei seguenti termini: “*L’Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell’Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un’economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell’ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico. L’Unione combatte l’esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore. Essa promuove la coesione*



Nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea si ribadisce l'ambiente come un insieme di obiettivi da perseguire e non di diritti da garantire (ciò in coerenza con la Carta dei diritti fondamentali, dove non si afferma un diritto all'ambiente, ma si chiarisce che, con riferimento all'ambiente, vale il "principio di integrazione anche nella prospettiva dello sviluppo sostenibile" – art. 37 Carta dei diritti, richiamato sia dal TFUE sia da TUE).<sup>22</sup> La genericità con cui si indica l'elevato livello di tutela come criterio per raggiungere gli obiettivi corrisponde all'ampiezza con cui essi vengono individuati ("salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente, protezione della salute umana, utilizzazione accorta 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") (191, II co., TFUE). Al concetto ampio di ambiente fanno riferimento anche alcune delle fondamentali direttive e regolamenti che si sono sviluppati nella normazione derivata dell'Unione (il riferimento è alle direttive sulla valutazione di impatto ambientale, sull'informazione ambientale in attuazione della Convenzione di Aarhus e sul danno ambientale, dove assume un decisivo rilievo il riferimento non soltanto alle singole risorse, bensì alla loro interazione, al loro reciproco equilibrio, ed alla capacità del sistema ambientale di riprodursi e fornire servizi).<sup>23</sup>

---

*economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri. Essa rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo."*

<sup>22</sup> Condivido la dottrina che esclude la possibilità di ricondurre la tutela dell'ambiente nello schema del diritto soggettivo fondamentale. Tesi ampiamente sostenuta in dottrina da F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Diritto dell'economia*, 2002, 215 e ss.; ma vedi già in questa direzione le osservazioni critiche di buona parte della dottrina, che riconducono il diritto all'ambiente piuttosto allo schema complesso dei c.d. "nuovi diritti" nell'ambito dei quali sussistono posizioni soggettive attive e doveri che si intersecano, si contrappongono e reciprocamente condizionano l'ambito della libertà o del valore costituzionale da garantire (sul punto si rinvia ai richiami presenti in S. GRASSI, *Costituzioni e tutela dell'ambiente*, in S. SCAMUZZI, (a cura di) *Costituzioni, razionalità, ambiente*, Torino, 1994, 389 e ss. (v. in particolare paragrafo 3 e ss. e ID., *Principi costituzionali e comunitari per la tutela dell'ambiente*, in *Scritti in onore di Predieri*, Milano, 1996, II, v. pagg 925 e ss.).

<sup>23</sup> Ad un concetto ampio di ambiente fanno riferimento anche alcune delle fondamentali direttive e regolamenti che sono stati sviluppati nella normazione derivata dell'Unione europea. Come nelle direttive sulla valutazione di impatto ambientale, a partire dalla n. 337/1985, e in quelle che l'hanno successivamente più volte aggiornata e modificata (nella versione attualmente in vigore, la n. 92/2011, si precisa che la valutazione di impatto ambientale valuta gli effetti significativi, diretti ed indiretti, di un progetto sui seguenti fattori - che definiscono il concetto di ambiente -: "a. popolazione e salute umana; b. biodiversità, con particolare attenzione alle specie e agli habitat protetti in virtù della direttiva n. 92/43/CEE e la direttiva 2009/147/CE; c. territorio, suolo, acqua, aria e clima; d. beni materiali, patrimonio culturale, paesaggio; e. interazione fra i fattori di cui alle lettere da a. a d." – (comma 1, art. 3 della direttiva). Dove il maggiore rilievo deve essere riservato all'ultima lettera e. delle norme citate, che, parlando dell'interazione fra i fattori elencati nelle precedenti lettere, richiama il concetto di equilibrio ambientale che la dottrina ritiene la migliore indicazione per definire in modo unitario il concetto di ambiente anche sotto il profilo giuridico.

Ma l'ampiezza e la puntualizzazione degli obiettivi si è sviluppata più di recente nella Comunicazione della Commissione sul c.d. *Green Deal* europeo (n. 640 dell'11.12.2019) e nella Comunicazione relativa alla biodiversità per il 2030, nonché nel recentissimo Programma di azione approvato dal Consiglio europeo nello scorso aprile (VIII Programma di azione per il 2030 – adottato con decisione vincolante il 6 aprile 2022), sulla scia del forte impegno assunto dall'UE nell'attuazione dell'Accordo di Parigi sul clima.

In questi documenti e nei regolamenti e direttive che vi hanno dato seguito, viene riformulato su basi nuove l'impegno ad affrontare i problemi legati al clima e all'ambiente, individuando gli obiettivi della c.d. "transizione ecologica", riassumibile nella finalità di proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell'Unione europea e proteggere la salute e il benessere dei cittadini dai rischi di natura ambientale e dalle relative conseguenze. Si mantiene una visione antropocentrica nella definizione degli obiettivi ambientali, ma si dà un nuovo impulso alla tutela e garanzia della conservazione e del ripristino degli ecosistemi e della biodiversità: sono chiarissimi in questa direzione le sottolineature sui servizi essenziali che sono forniti dagli ecosistemi (punto 2.1.7 del *New Deal*); sull'obiettivo "inquinamento zero" per un ambiente privo di sostanze tossiche; sull'ampia definizione dell'obiettivo di tutela della biodiversità ("la natura ci è indispensabile")<sup>24</sup>.

---

Risultano parziali, anche se significative, le indicazioni che vengono da altre direttive fondamentali come quella sul danno ambientale, riferito alla specie e agli habitat naturali, all'acqua e al suolo (n. 35/2004/CE - in cui si trovano definizioni riferite al danno alle specie e agli habitat naturali protetti - con l'individuazione delle specie e degli habitat elencati in altre direttive - e dove si parla di danno alle acque - facendo riferimento al loro stato ecologico, chimico o quantitativo, o comunque al loro potenziale ecologico - e di danno al terreno, con precisazioni che riguardano le modalità con cui individuare in che modo si producono significativi effetti negativi sul raggiungimento e il mantenimento di uno stato favorevole di conservazione; non senza una problematica definizione delle modalità con le quali individuare la minaccia del danno e la verifica del danno, e le modalità con le quali porre in essere le azioni di prevenzione e di riparazione da attivare).

La direttiva sulla valutazione ambientale strategica 52/2014 ribadisce lo stesso concetto della direttiva sulla valutazione di impatto ambientale. Risulta parziale il riferimento alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento di cui alla direttiva sull'autorizzazione integrata ambientale n. 1/2008/CE. Altrettanto parziale, ma riferita ad uno spettro ampio di valori, è la definizione di informazione ambientale di cui alla direttiva sull'accesso all'informazione ambientale n. 4/2003/CE (dove si indica come tale qualsiasi informazione concernente "lo stato degli elementi dell'ambiente quali l'aria e l'atmosfera, l'acqua, il suolo, il territorio, il paesaggio e i siti naturali, compresi gli igrotopi, le zone costiere e marine, la diversità biologica e i suoi elementi costitutivi, compresi gli organismi geneticamente modificati nonché le interazioni tra questi elementi" - lettera a, comma 1, art. 2).

Si tratta in tutti i casi, con particolare riferimento al collegamento che viene fatto tra l'ambiente e lo sviluppo sostenibile (nonché, nel caso del danno ambientale, ai servizi forniti dalle risorse naturali ed il loro equilibrio), di una visione antropocentrica dell'ambiente e di tutela del medesimo.

<sup>24</sup> Come precisa la comunicazione 11 dicembre 2019 (sul *Green Deal* europeo) viene riformulato su basi nuove l'impegno ad affrontare i problemi legati al clima e all'ambiente, come "compito che definisce la nostra generazione, a fronte del riscaldamento dell'atmosfera e dei cambiamenti climatici e al rischio di estinzione di 8 milioni di specie presenti nel pianeta, nonché all'inquinamento e distruzione di foreste ed oceani".

Si tratta di una impostazione radicalmente orientata ad attribuire agli ecosistemi, alla biodiversità e alla tutela delle risorse ambientali finalità in grado di condizionare l'intero sviluppo della normazione secondaria, incidendo in modo rilevante sia sull'interpretazione del sistema legislativo già vigente sia sulle norme dirette ad adeguare il sistema interno alla normativa direttamente efficace e prevalente del sistema unionale.

7 – In questo contesto, deve essere valutata la recente revisione dell'art. 9 della Costituzione, che ha inserito, tra i principi fondamentali, la “tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni”. Si tratta di una riforma che – nonostante l'ampia maggioranza con cui è stata approvata<sup>25</sup> – ha sollevato dubbi sulla sua utilità, visto che in buona sostanza esplicita principi già presenti nell'ordinamento costituzionale, come dimostrato dalla consolidata giurisprudenza della Consulta (sviluppata anche dai giudici comuni), che ha riconosciuto l'ambiente come valore costituzionale, sulla base dell'esplicito richiamo a valori fondamentali come il paesaggio e la salute, presenti nella Costituzione del 1948.<sup>26</sup>

---

Nel definire la nuova strategia, in attuazione dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite e dell'Accordo di Parigi sul clima, si individuano obiettivi riassumibili nella c.d. transizione ecologica, diretta a trasformare l'Unione europea in una società giusta e prospera, dotata di un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva, che nel 2050 non genererà emissioni nette di gas a effetto serra e in cui la crescita economica sarà dissociata dall'uso delle risorse, con l'obiettivo anche di proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell'Unione europea e proteggere la salute e il benessere dei cittadini dai rischi di natura ambientale e dalle relative conseguenze.

Si tratta di una visione che mantiene il carattere antropocentrico della definizione degli obiettivi ambientali, ma che pone in luce la necessità di tutelare e garantire preventivamente la conservazione e il ripristino degli ecosistemi e della biodiversità. Ciò in quanto gli ecosistemi forniscono servizi essenziali, quali cibo, acqua dolce, aria pulita e riparo e attenuano le catastrofi naturali e contrastano parassiti e malattie, contribuendo anche alla regolazione del clima (punto 2.1.7 del *New Deal*). Nella stessa direzione, viene indicato l'obiettivo di inquinamento zero per un ambiente privo di sostanze tossiche.

Rilevante la definizione dell'obiettivo della biodiversità nella comunicazione della Commissione n. 380 del 25 maggio 2020, “*Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030: riportare la natura nella nostra vita*” (“dalle grandi foreste pluviali ai piccoli parchi e giardini, dalla balena azzurra ai funghi microscopici, la biodiversità è la straordinaria varietà della vita sulla terra. Noi esseri umani siamo una maglia di questa rete di vita, da cui dipendiamo per tutto: per il cibo di cui ci nutriamo, per l'acqua che beviamo, per l'aria che respiriamo. La natura è importante non solo per il nostro benessere fisico e mentale, ma anche per la capacità della nostra società di far fronte ai cambiamenti globali, alle minacce per la salute e alle catastrofi. La natura ci è indispensabile”).

<sup>25</sup> V. oltre nota 29.

<sup>26</sup> La Corte costituzionale – pur in assenza di espliciti riferimenti nel testo costituzionale al concetto di ambiente (fino alla revisione del 2001) – ha gradualmente isolato la tutela degli interessi ambientali dagli altri interessi costituzionalmente rilevanti come la salute (art. 32 Cost.), il paesaggio (art. 9 Cost.), la proprietà e l'assetto del territorio (artt. 42, 44 Cost.) giungendo ad una visione unitaria dell'ambiente come oggetto autonomo di tutela da parte dell'ordinamento costituzionale (in ciò riprendendo alcune indicazioni dei giudici comuni (Consiglio di Stato, Corte dei conti e Cassazione) ed adeguandosi all'elaborazione giurisprudenziale condotta in parallelo sulla tutela dell'ambiente dalla Corte di Giustizia della Comunità europea (CGUE 7

La rilevante novità, costituita da questa revisione, è data dalla circostanza che per la prima volta introduce una modifica dei principi fondamentali di cui ai primi dodici articoli della Carta (così come per la prima volta sono state inserite modifiche sulla c.d. “Costituzione economica” definita dall’art. 41 Cost.).<sup>27</sup>

---

febbraio 1985, C240/83; 20 settembre 1988, C302/86). In proposito, v. i richiami in S. GRASSI, voce *Tutela dell’ambiente (dir. amm.)*, in *Encicl. Dir., Annali*, vol. I, Milano, 2007, 1114 e ss.; ID. *Ambiente e Costituzione*, in RQDA, 2017, 11 e ss.; M. DEL SIGNORE, voce *Ambiente*, in *Encicl. Dir., I tematici*, Vol. III, *Funzioni amministrative*, Milano, 2022, 46 e ss.

Rispetto all’art. 32, la Corte deduceva la necessità di tutelare il diritto all’ambiente salubre, come condizione e garanzia di effettività dello stesso diritto alla salute. Dall’art. 9, secondo comma Cost., che tutela il paesaggio, la Corte giungeva a riconoscere un’autonoma rilevanza costituzionale all’ambiente, e questa conclusione veniva raggiunta collegando il principio di cui all’art. 9, secondo comma, con l’interesse collettivo alla tutela della salute di cui all’art. 32 (superando così la ricostruzione dell’ambiente come diritto della persona, ed imponendo il tema sul piano degli interessi pubblici).

Dall’affermazione della necessità di una protezione dell’ambiente imposta da questi principi costituzionali deriva anche l’ulteriore precisazione che la fruizione dell’ambiente “trova ulteriore supporto nel precetto costituzionale che circoscrive l’iniziativa economica privata (art. 41 Cost.) ed in quello che riconosce il diritto di proprietà, ma con i limiti dell’utilità e della funzione sociale (art. 42 Cost.)” (sent. n. 641/87).

A seguito della modifica del Titolo V della Costituzione (di cui alla legge di revisione costituzionale n. 3 del 2001, che - all’art. 117, secondo comma, lettera s - ha attribuito la competenza legislativa esclusiva dello Stato alla “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”), la Corte costituzionale ha ribadito i principi già elaborati, individuando nella “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali” non soltanto una materia attribuita alla competenza legislativa ed esclusiva dello Stato, ma anche un insieme di valori costituzionali e di obiettivi, rispetto ai quali la competenza legislativa statale si vede attribuita una responsabilità diretta, senza che ciò possa escludere il perseguimento di tali obiettivi e l’arricchimento di tali valori anche attraverso l’esercizio delle competenze legislative concorrenti e residuali delle Regioni (sent. n. 407/2002; sullo sviluppo di questa giurisprudenza, v. il paragrafo 15).

Sui principi costituzionali per la tutela dell’ambiente, si può rinviare, tra le molte, a: GRASSI S., *Principi costituzionali e comunitari per la tutela dell’ambiente*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Milano, 1996, II, 907 ss.; CARAVITA B., *Costituzione, principi costituzionali e tecniche di normazione per la tutela dell’ambiente*, in GRASSI S., CECCHETTI M., ANDRONIO A. (a cura di), *Ambiente e diritto*, Firenze, 1999, I, 181 e ss.; COCCO G., *Nuovi principi ed attuazione della tutela ambientale tra diritto comunitario e diritto interno*, RGA, 1999; COCCO G.-MARZANATI A.-PUPILELLA R.-RUSSO A., *Ambiente. Il sistema organizzativo e i principi fondamentali*, in CHITTI M. P. -GRECO G., *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 2007, 157 e ss.; CECCHETTI M., *Principi costituzionali per la tutela dell’ambiente*, Milano, 2000; DI PLINIO G. - FIMIANI P., *Principi di diritto ambientale*, Milano, 2002; FONDERICO F., *La tutela dell’ambiente*, in CASSESE S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, Milano, 2003, II, 12021; DELL’ANNO P., *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Padova, 2004; CORDINI G., *Principi costituzionali in tema di ambiente e giurisprudenza della Corte Costituzionale italiana*, in *Riv. giur. ambiente*, fasc. 5, 2009, 611 e ss.; LORENZOTTI F., FENNI B. (a cura di), *I principi del diritto dell’ambiente e la loro applicazione*, Napoli, 2015; GRECO M., *Diritto costituzionale dell’ambiente e natura umana*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, giugno 2021, 281 e ss.; RIVIEZZO A., *Diritto costituzionale dell’ambiente e natura umana*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, giugno 2021, 301 e ss..

<sup>27</sup> Il nuovo testo delle norme costituzionali è il seguente (in grassetto le modifiche introdotte dalla legge di revisione n. 1 dell’11 febbraio 2022 (pubblicata in G.U. n. 44 del 22 febbraio 2022 ed entrata in vigore il 9 marzo 2022):

#### **Articolo 9**

*“La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica.*

*Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.*

***Tutela l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell’interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali”.***

#### **Articolo 41**

*“L’iniziativa economica privata è libera.*

Si poteva raccomandare una maggiore sobrietà ed un più meditato dibattito prima di inserire la nuova formulazione,<sup>28</sup> ma la revisione è coerente, a mio avviso, con i criteri di ammissibilità posti dalla Costituzione ai sensi dell'art. 138 Cost.: una revisione è, infatti, ammissibile quando sviluppa principi già fortemente condivisi dalla comunità e quando rafforza e non smentisce principi fondamentali già vigenti.

Il nuovo terzo comma dell'art. 9 si configura come una revisione incrementale di un principio fondamentale già vigente e si giustifica come un naturale sviluppo di quanto già presente nel sistema costituzionale e nella coscienza collettiva, ma ancor più si collega direttamente alle esplicitazioni di tali principi e valori sia nelle Convenzioni e nelle Dichiarazioni internazionali sia nei Trattati e negli atti di legislazione derivata dell'Unione europea (non è un caso che l'accelerazione nell'approvazione della legge di revisione – già proposta sin da molti anni (una proposta di revisione dell'art. 9, in termini molto vicini a quella approvata, era stata adottata in sola prima lettura già nel 2004) – si possa collegare al programma di governo del Presidente Draghi, in piena coerenza con le indicazioni del diritto internazionale ed europeo).<sup>29</sup>

---

*Non può svolgersi in contrasto con la utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana [38].*

*La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e **ambientali**".*

<sup>28</sup> Faccio riferimento ai lavori della Commissione ministeriale attivata il 18 febbraio 2019 dal Ministero dell'ambiente per l'elaborazione di un disegno di legge costituzionale "per l'inserimento dei valori ambientali, ecosistemi e dello sviluppo sostenibile nella Costituzione della Repubblica italiana". La Commissione, presieduta da Valerio Onida e composta da Beniamino Caravita di Toritto, Giampaolo Rossi, Stefano Grassi, Maria Alessandra Sandulli, Ginevra Cerrina Feroni, Domenico Amirante, Pier Luigi Petrillo, ha ritenuto ammissibile l'integrazione della Costituzione con l'inserimento, anche nei principi fondamentali della menzione dell' "ambiente", segnalando la necessità di "adottare una proposta semplice, concisa e lineare, senza aggiunte che possono prestarsi a dubbi di correttezza scientifica e semantica, produrre controversie interpretative o sembrare contenere enunciazioni non unanimemente condivise rispetto ai possibili indirizzi politici, legittimamente suscettibili di diversificarsi, di politica ambientale".

Si segnalavano anche i rischi dei riferimenti a concetti difficilmente definibili e suscettibili di creare dubbi interpretativi rispetto a un concetto, quello di "ambiente", che, come valore costituzionale definito dalla giurisprudenza delle Corti, è da ritenere di per sé univoco e completo, lasciando agli sviluppi della legislazione ordinaria, anche di principio, l'esigenza di integrare le politiche ambientali nelle altre politiche di settore e interpretare il concetto di sostenibilità, strettamente legato alla ricerca del punto di equilibrio tra l'economia e l'ambiente (v. il testo del disegno di legge richiamato da B. Caravita in *Riv. Giur. Amb.*, 1994, 525 e ss.).

<sup>29</sup> La revisione è stata approvata con le sole quattro letture imposte dall'art. 138 Cost., a larghissima maggioranza (oltre i due terzi) in sede di approvazione finale (l'unica forza politica di opposizione del governo non ha partecipato al voto). L'impulso alla riforma è stato avviato dal secondo governo Conte e dalla maggioranza del governo Draghi che, nelle sue dichiarazioni programmatiche del 17 febbraio 2021, sottolineava, rispetto agli obiettivi di una "nuova ricostruzione", che il Paese si accingeva ad avviare, che "per quanto riguarda il futuro dell'ambiente, vi è bisogno di un approccio nuovo: digitalizzazione, agricoltura, salute, energia, aerospazio, *cloud computing*, scuole ed educazione, protezione dei territori, biodiversità, riscaldamento globale ed effetto serra, sono diverse facce di una sfida poliedrica che vede al centro l'ecosistema in cui si svilupperanno tutte le azioni umane. Anche nel nostro Paese alcuni modelli di crescita

Si tratta di uno sviluppo importante che collega la nostra Costituzione anche alle Costituzioni nazionali più recenti che in larghissima maggioranza contengono l'affermazione della tutela dell'ambiente e dei valori ambientali.<sup>30</sup>

---

dovranno cambiare”. Ciò in piena coerenza con la “transizione ecologica” impostata dall’Unione europea. La revisione è stata varata sulla base di numerose audizioni della dottrina (le audizioni si sono svolte presso la Prima Commissione Affari costituzionali del Senato 24/10 e 14 e 27/11 del 2019; 4/2, 23/9 del 2020 e 19/4 del 2021).

Sono molti i primi commenti di questa revisione (BARTOLUCCI L., *Le generazioni future (con la tutela dell'ambiente) entrano “espressamente” in Costituzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2/2022; BIFULCO R., *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, 6 aprile 2022; CABAZZI R., *Dalla “contrapposizione” alla “armonizzazione”? Ambiente ed iniziativa economica nella riforma (della assiologia) costituzionale*, in *Federalismi.it*, 9 marzo 2022; CASSETTI L., *Riformare l'art.41 della Costituzione: alla ricerca di “nuovi” equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente?*, in *Federalismi.it*, 2 febbraio 2022; CASSETTI L., *Salute e ambiente come limiti “prioritari” alla libertà di iniziativa economica?*, in *Federalismi.it*, 23 giugno 2021; CECCHETTI M., *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 3/2021; CECCHETTI M., *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, 1/2022; G.L. CONTI, *Costituzione e ambiente dopo la legge costituzionale n. 1/2022* (Relazione all’incontro di studio presso Università di Pisa, 20 giugno 2022, in corso di pubblicazione); DE CESARIS A.L., *Ambiente e Costituzione*, in *Federalismi.it*, 30 giugno 2021; DE LEONARDIS F., *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](http://www.apertacontrada.it); DEL SIGNORE M. – MARRA A. – RAMAJOLI M., *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell'ambiente*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1/2022; DE MURO G., *I diritti della natura in Federalismi.it*, 23 febbraio 2022, n. 6; DI PLINIO G., *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, 1° luglio 2021; DI SALVATORE E., *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*; FROSINI T.E., *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *Federalismi.it*, 23 giugno 2021; GUERRA Y. – MAZZA R., *La proposta di modifica degli articoli 9 e 41 Cost.: una prima lettura*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 4/2021; MONTALDO R., *Il valore costituzionale dell'ambiente, tra doveri di solidarietà e prospettive di riforma*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 2/2021; MONTALDO R., *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in *Federalismi.it*, 4 maggio 2022; NICOTRA I.A., *L'ingresso dell'ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*, in *Federalismi.it*, 30 giugno 2021; ONIDA V., *Ambiente in Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, 1/2022; RESCIGNO F., *Quale riforma per l'articolo 9*, in *Federalismi.it*, 23 giugno 2021; SANTINI G., *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt., 9 e 41 Cost.*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 2/2021; SEVERINI G. – CARPENTIERI P., *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, in [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it)).

<sup>30</sup> Le previsioni costituzionali vigenti nelle Costituzioni di oltre 150 Stati aderenti all’ONU, passano dalla definizione del dovere di protezione dell’ambiente da parte delle istituzioni pubbliche, al riconoscimento alla persona di un «diritto all’ambiente salubre» o di un «diritto a un ambiente salubre e ecologicamente in equilibrio» (come diritto fondamentale o come diritto sociale) ovvero di diritti procedurali funzionali alla protezione dell’ambiente (diritto all’informazione, diritto di partecipare ai processi di decisione politica, diritto all’accesso alla giustizia); con la definizione, in altri casi, della responsabilità individuale alla conservazione e alla protezione della natura o dell’ambiente, o l’indicazione di prescrizioni indirettamente destinate a proteggere l’ambiente (come per i limiti al diritto di proprietà, o i divieti di importazione di rifiuti), così come a tutelare singoli fattori ambientali (biodiversità, risorse naturali, acqua, biotecnologie, ecc.).

L’insieme dei dati positivi contenuti nelle Costituzioni vigenti permette di verificare che l’ambiente è divenuto un punto di riferimento, nelle società contemporanee, per il riconoscimento e la garanzia dei diritti (i diritti della persona sono strettamente connessi con la qualità dell’ambiente, che ne costituisce il presupposto indispensabile per il loro esercizio), la definizione di principi di azione ispirati alla conoscenza scientifica dei fenomeni da affrontare (e la trasparenza ed il dialogo tra i saperi è decisivo per un’efficace tutela dell’ambiente) e la definizione delle responsabilità collettive ed individuali (l’ambiente esige l’affermazione di criteri di corresponsabilità e solidarietà per tutti i livelli di governo).

Si tratta di orientamenti che risultano coerenti con la definizione dello Stato costituzionale contemporaneo, fondato sul riconoscimento dei diritti e sui principi di solidarietà, con l’individuazione delle garanzie giuridiche per l’affermazione concreta di tali principi.”

Indipendentemente dalla possibilità, che sussisteva, di limitarsi a inserire puramente e semplicemente l' "ambiente" nel secondo comma dell'art. 9 come oggetto di tutela costituzionale,<sup>31</sup> la nuova formulazione del terzo comma dell'art. 9, accompagnata dalle precisazioni di cui al secondo e terzo comma dell'art. 41, amplia la definizione dell'oggetto di tutela costituzionale, aggiungendo al termine "ambiente" due concetti importantissimi come quello di "biodiversità" (che fa riferimento a quella che in biologia si indica come "la coesistenza (misurabile con specifici metodi statistici) di varie specie animali e vegetali in un determinato ecosistema; denominata anche come *diversità biologica*") ed "ecosistemi" (che costituiscono in ecologia un'unità funzionale fondamentale, definibile come l'insieme degli organismi viventi e delle sostanze non viventi con le quali i primi stabiliscono uno scambio di materiali e di energia, in un'area delimitata, per es. un lago, un prato, un bosco ecc.),<sup>32</sup> nonché richiamando, nel secondo periodo del nuovo terzo comma, la tutela degli "animali" (che il legislatore della revisione non qualifica come esseri "senzienti, come esplicitamente

---

Una rassegna delle formulazioni sulla tutela dell'ambiente nelle costituzioni degli Stati membri dell'Unione europea si trova nel dossier predisposto dai Servizi Studi del Senato e della Camera dei deputati, in relazione al progetto di revisione costituzionale (Atti A.C.. 3156-B della XVIII Legislatura: ultimo aggiornamento del dossier, 7 febbraio 2022). La soluzione accolta dal legislatore della revisione costituzionale si avvicina all'impostazione data dall'art. 20 a della Legge Fondamentale della Repubblica Federale di Germania, citata poco oltre nel testo di questa relazione. In dottrina, anche con riferimento alla *Chart de l'Environnement* francese, v. AMIRANTE D., *Diritto ambientale italiano e comparato. Principi*, Napoli, 2003. Sul tema, v. GRASSI S., *Costituzioni e tutela dell'ambiente*, in SCAMUZZI S. (a cura di), *Costituzioni, razionalità, ambiente*, Torino, 1994, pagg.389 ss.

<sup>31</sup> Nella citata Commissione ministeriale del 2019 si proponeva "la Repubblica tutela l'ambiente; promuove e sostiene le iniziative e le organizzazioni internazionali volte a tale scopo", sottolineando che ci sono temi come quello del clima sul quale le politiche nazionali, anche quelle dei grandi aggregati politici come l'Unione europea, non sono sufficienti, ma è necessario effettuare scelte e progressi (o evitare regressi) coinvolgendo l'intera comunità internazionale, inserendo una norma che garantisca l'adozione da parte della Repubblica dell'obiettivo di agire a livello prima di tutto europeo, e poi a livello internazionale, utilizzando tutti gli strumenti della diplomazia e della cooperazione internazionale, per promuovere e sostenere accordi, obiettivi e azioni comuni a tutela dell'ambiente (in una parola, estendendo e chiarendo con riferimento all'ambiente il principio già implicito nell'art. 11 Cost.).

<sup>32</sup> Come si legge nell'enciclopedia Treccani, la biodiversità fa riferimento a "la variabilità tra gli organismi viventi all'interno di una singola specie (diversità genetica), fra specie diverse e tra ecosistemi (→ anche diversità). Le specie descritte dalla scienza sono in totale circa 1,75 milioni, mentre il valore di quelle stimate oscilla da 3,63 a più di 111 milioni. Peraltro, le stime risultano incomplete, poiché nuove specie vengono scoperte e aggiunte continuamente al totale generale".

Sempre nelle definizioni enciclopediche (Treccani), con riferimento al concetto di "ecosistema" si indica che si tratta del "complesso ecologico in cui vive una determinata specie animale o vegetale, o una particolare associazione di specie, viene definito biotopo; il complesso degli organismi (vegetali, animali ecc.) che occupano un determinato spazio biota", precisando che, "in un ecosistema, o sistema ecologico, si distinguono i vari componenti: materiale abiotico (non vivo), costituito di sostanze inorganiche e organiche; produttori, organismi autotrofi (piante verdi e alcuni batteri) capaci di costruire sostanze organiche a spese di sostanze inorganiche; consumatori, organismi eterotrofi (animali, piante parassite e saprofite) che si nutrono di altri organismi o di sostanze organiche da questi prodotte; decompositori, organismi eterotrofi (batteri, funghi, altri organismi saprobi) che degradano le molecole organiche e liberano sostanze più semplici le quali sono utilizzate dai produttori. Quasi sempre gli ecosistemi sono sistemi aperti, che hanno scambi più o meno intensi di materiali e di energia con altri ecosistemi".

definiti dall'art. 13 TFUE, ma che costituiscono elementi di grande ed autonomo rilievo nell'ambito dei sistemi ambientali).<sup>33</sup>

Il problema che si porrà è se gli elementi indicati dalla nuova formulazione abbiano natura inscindibile: se si tratti cioè di una endiadi, in grado di descrivere la complessità del concetto di ambiente, o se invece la nuova formulazione consente di distinguere più nettamente tra una concezione dell'ambiente antropocentrica (l' "ambiente" funzionale ai diritti dell'uomo) ed una visione ecocentrica (la "biodiversità" e gli "ecosistemi", nonché gli "animali" come beni da tutelare per il loro valore intrinseco).

Certamente il richiamo a termini propri delle scienze ambientali, conferma che il nuovo principio indica il rispetto della natura come valore in sé, quale elemento fondante dell'intero ordinamento.<sup>34</sup>

Ma questa impostazione non va al di là dell'indicazione dell'ambiente come presupposto per l'esercizio dei diritti dell'uomo, ma ancor più come dovere di solidarietà a garanzia della natura e degli equilibri ecologici. Il valore delle risorse e degli equilibri ambientali resta comunque ancorato all'impostazione antropocentrica, che prevale in quasi tutte le costituzioni vigenti e nel diritto internazionale ed europeo.

In realtà la precisazione che la tutela è "anche nell'interesse delle future generazioni", oltre a costituire un importante collegamento della nostra Costituzione con il principio dello sviluppo sostenibile, non può non far prendere atto che ogni tutela definita a livello giuridico dell'ambiente è direttamente collegata con le esigenze ed i diritti dell'uomo (che non a caso è il soggetto attivo della disciplina giuridica).<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> Nel nostro ordinamento non mancano punti di riferimento per interpretare i nuovi termini utilizzati dal legislatore della revisione costituzionale.

Sono termini largamente presenti nel diritto UE e ripresi sia dalla giurisprudenza che dal legislatore. Ma si tratta di concetti ampi e nei quali sarà difficile distinguere i campi di competenza europea, statale e regionale (basti pensare alle c.d. "aree protette" ed ai parchi naturali, dove la tutela degli ecosistemi si deve coniugare con la disciplina che riguarda il governo del territorio).

<sup>34</sup> In questo senso, già la Corte costituzionale, nell'esaminare la formula dell'art. 117, II comma, lettera s, aveva precisato che "ambiente" ed "ecosistema" non sono da considerare un'endiadi, perché con "ambiente" si "vuole fare riferimento a ciò che riguarda l'habitat degli esseri umani", mentre "ecosistema" si riferisce "a ciò che riguarda la natura come valore in sé" (sent. n. 12/2009).

<sup>35</sup> Sulle domande che pone il riferimento all'"interesse delle future generazioni" (quali sono le future generazioni? sono titolari o meno di diritti? sono destinatarie di doveri?): in dottrina, F. FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Riv. Quad. Dir. Ambiente*, 2010, 12 e ss; R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, Milano, 2008; R. BIFULCO A. D'ALOJA, *Un diritto per il futuro*, Napoli, 2008; nonché G. ARCONZO, *La tutela dei beni ambientali nella prospettiva intergenerazionale*, in *Il diritto dell'economia*, 2021, 157 e ss.



Ciò non significa che l'uomo possa vantare diritti nei confronti dell'ambiente. Ed in questo la revisione ha espressamente evitato di accogliere le proposte dirette ad affermare il diritto fondamentale all'ambiente. È stata invece adottata un'impostazione analoga a quella della riforma della Legge Fondamentale della Repubblica Federale Tedesca – **art. 20 a** – secondo cui “*lo Stato tutela anche in responsabilità verso le generazioni future le fondamentali condizioni naturali di vita e gli animali mediante l'esercizio del potere legislativo, nel quadro dell'ordinamento costituzionale e dei poteri esecutivo e giudiziario, in conformità alla legge e al diritto*”, dove con “*natürlichen Lebensgrundlagen*” si indicano i presupposti da tutelare per riconoscere e garantire i diritti, sia delle generazioni attuali che di quelle future.

Si è sottolineato da più parti come il riferimento alle generazioni future apra al futuro la nostra Costituzione. Ma si tratta di una constatazione che ben poteva essere fatta già sulla base della stessa impostazione aperta al diritto internazionale ed ai suoi principi della nostra Carta del 1948. Così come la Corte costituzionale ha già potuto fare espresso riferimento alle generazioni future nell'interpretazione dei principi dell'art. 81 sull'equilibrio di bilancio.<sup>36</sup> Il principio dell'equità intergenerazionale ha comunque una notevole importanza per la costruzione delle fonti del diritto per l'ambiente, che fin qui hanno una impostazione miope, rivolta piuttosto a rimediare agli errori del passato e far fronte alle emergenze che ne sono scaturite o che comunque non sono state anticipate da corrette previsioni. L'indicazione del principio “anche nell'interesse delle future generazioni” impone una legislazione che si proietti nel lungo periodo, con la consapevolezza dei tempi lunghi della natura e la capacità di gestire il futuro del pianeta.

L'inserimento del principio fondamentale espresso nel nuovo terzo comma dell'art. 9, pone comunque un problema molto delicato e difficile da affrontare per l'interprete. Si tratta di un principio fondamentale che ha chiaramente una natura teleologica (come è dimostrato anche dal collegamento con l'inserimento dei “fini ambientali” tra quelli che possono giustificare i programmi e controlli dell'iniziativa economica previsti dal terzo comma dell'art. 41), ma che, come tutte le norme costituzionali, ha un significato cogente nell'interpretazione del sistema normativo. È, infatti, un principio che si inserisce tra quelli

---

<sup>36</sup> Sullo sviluppo sostenibile e il principio di equità intergenerazionale è già intervenuta la Corte costituzionale nell'interpretazione dell'art. 81 Cost. (v. le sentenze n. 18/2019 e n. 115/2020; in dottrina, v. M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in *Dir. e società*, 2008, 145 e ss.; N. LUPO, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazioni sparse*, in *Amministrazione in Cammino*, 25 ottobre 2011, 1 e ss.; L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, Padova, 2020.

che la Corte costituzionale ha indicato come “controlimiti” all’ingresso nel nostro ordinamento delle norme internazionali ed europee: si dovrà quindi verificare non soltanto in che misura il principio dovrà ispirare tutta la futura produzione delle fonti del diritto dell’ambiente; ma anche in quale modo potrà consentire ai giudici di valutare la legittimità delle leggi che non siano coerenti con tale principio e la possibilità (o per alcuni il grave rischio) di giungere ad una definizione direttamente in via giudiziaria degli obblighi di attuazione imposti al legislatore, secondo quella che è la più recente e significativa giurisprudenza che si è sviluppata con riferimento all’attuazione degli obblighi dell’Accordo di Parigi sul clima.<sup>37</sup>

La necessità di approfondire e sviluppare a livello interpretativo il concetto di ambiente è aggravata non soltanto dall’utilizzo del termine “ecosistemi” al plurale a fronte dell’utilizzo del concetto (del tutto improprio, dato che non esiste un solo ecosistema) di “ecosistema” al singolare dell’art. 117, secondo comma, lettera s, e dal concetto finalistico di tutela della biodiversità, ma anche dall’inserimento, nel nuovo terzo comma dell’art. 9, della tutela degli animali (che sicuramente fanno parte dell’ambiente, inteso come insieme delle risorse naturali, biotiche ed abiotiche) come oggetto di una specifica modalità di tutela affidata alla legge dello Stato.

Il rischio è di poter utilizzare queste specificazioni come elementi di esclusione di altri valori ambientali o di distinzioni che possono giustificare normazioni differenziate, laddove la Costituzione di per sé è destinata ad essere interpretata secondo criteri di coerenza e di riconoscimento del nucleo essenziale di ciascuno dei valori affermati.

Ciò che definisce l’oggetto della tutela giuridica, nell’ambito degli interessi ambientali, è infatti la dimensione relazionale e sistemica che lo caratterizza.

Il richiamo alla biodiversità, agli ecosistemi ed agli animali esemplifica ed amplia i punti di riferimento, ma ciò non significa che l’interprete non debba verificare l’interrelazione e la reciproca compatibilità dei valori fondamentali esplicitati. L’assenza della menzione del clima, così come di altre risorse naturali fondamentali come l’acqua e le foreste (così come il sovrapporre, nell’art. 9, i valori indicati nel terzo comma al valore “paesaggio e beni culturali” del secondo comma) non impediscono – anzi chiaramente promuovono la necessità dell’individuazione della specificità di ciascun valore, per giungere ad un bilanciamento non precostituito nei suoi esiti, ma orientato ad armonizzare principi fondamentali ciascuno dei quali non può essere pretermesso (per esempio, la natura

---

<sup>37</sup> V. le indicazioni sopra alla nota 15.

speciale del paesaggio, nella sua concezione estetica tradizionale, che caratterizza l'identità del nostro ordinamento costituzionale, potrà - liberato dalla visione olistica dell'ambiente, che l'interprete gli ha dovuto attribuire per fondare la tutela costituzionale dei valori ambientali – trovare una tutela differenziata non riducibile in una valutazione ambientale che lo possa assorbire, se non attraverso una rigorosa motivazione che ne rispetti i limiti strutturali). L'interpretazione spetterà al tessuto delle norme e provvedimenti che il legislatore e l'amministrazione avranno l'obbligo di sviluppare. Ma, in assenza di chiare e coerenti indicazioni, sarà la prudenza dei giudici a dover individuare gli sviluppi che le “parole” introdotte dalla revisione suggeriscono nella prassi applicativa.

### III LE FONTI CHE DEFINISCONO I PRINCIPI DI AZIONE PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE

8 – L'ampiezza degli obiettivi e del concetto di ambiente individuati dal diritto internazionale, dal diritto unionale e dal diritto nazionale, esige la presenza di fonti del diritto che chiariscano i principi di azione da porre in essere per il loro raggiungimento.

Ciò che rileva, e che è stato da subito individuato come aspetto essenziale e al tempo stesso problematico sin dai primi interventi del diritto internazionale, è la necessità di coordinare le esigenze di tutela ambientale con la necessità di utilizzare e sfruttare economicamente le risorse ambientali, che è alla base del principio dello sviluppo sostenibile, come principio guida di tutta l'impostazione del diritto internazionale dell'ambiente.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> L'enunciazione più nota del principio dello sviluppo sostenibile è quello della Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo dell'ONU, c.d. “Rapporto Brundtland”, del 1987 (*«uno sviluppo che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri»*), tramite la quale si inserisce, nell'ambito dei principi del diritto internazionale, la tutela delle generazioni future, con il riconoscimento di una responsabilità nella gestione dei beni comuni dell'ambiente sia per le presenti che per le future generazioni. Il principio viene poi ribadito nella Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo (*Principio 3: Il diritto allo sviluppo deve essere realizzato in modo da soddisfare equamente le esigenze relative all'ambiente ed allo sviluppo delle generazioni presenti e future*) e costituisce secondo alcuni principi del diritto internazionale generalmente riconosciuto (v. D. PORENA, *Il rango del principio dello sviluppo sostenibile nella gerarchia delle fonti del diritto*, in *Federalismi.it*, ed autori ivi citati; sul tema si sofferma ampiamente F. FRACCHIA, *Principi di diritto ambientale e sviluppo sostenibile*, in P. DELL'ANNO – E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, I, 606 e ss.; v. anche S. GRASSI, *Ambiti della responsabilità e della solidarietà intergenerazionale: tutela dell'ambiente e sviluppo sostenibile*, in R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro*, Napoli, 2008, 177 e ss.; v. anche P. FOIS (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, Napoli, 2007; M. ANTONIOLI, *Sostenibilità dello sviluppo e governance ambientale*, Torino, 2016; per una rilettura critica, v. G. ROSSI-M. MONTEDURO, *L'ambiente per lo sviluppo: profili giuridici ed economici*, RQDA n. 1/2020).

Non è un caso che le fonti del diritto dell'ambiente internazionale non si limitino alle dichiarazioni e alle affermazioni riconducibili alle convenzioni per la lotta agli inquinamenti e alle dichiarazioni di *soft law*, ma anche alle controversie e alle applicazioni delle norme internazionali sul commercio e delle norme sul corretto svolgimento delle attività industriali particolarmente dannose agli equilibri ambientali.<sup>39</sup>

Per questo, nell'ambito del diritto internazionale si elaborano principi per effettuare il bilanciamento tra gli interessi e con i quali gestire le azioni a tutela dell'ambiente. Sono tutti principi che interpretano quello dello sviluppo sostenibile (che in buona sostanza stabilisce che i beni che costituiscono la comune eredità della comunità internazionale non possono essere sfruttati sul piano economico fino al punto di esaurirne le capacità di prestare servizi alla comunità umana sia nella presente che nelle future generazioni). I principi di prevenzione, di precauzione, di valutazione di impatto ambientale, ma anche i principi di sussidiarietà e di responsabilità differenziate e di cooperazione, sono funzionali a tale obiettivo e costituiscono il presupposto e il corollario dello sviluppo sostenibile.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> In realtà, nello Statuto dell'Organizzazione mondiale del commercio (la cui attivazione è coeva alla Conferenza di Rio del 1992) il riferimento alla compatibilità delle attività commerciali con i principi dello sviluppo sostenibile è particolarmente debole (nell'Accordo di Marrakech, sull'OMC, si precisa che gli Stati aderenti all'Organizzazione mondiale del commercio riconoscono che i loro rapporti commerciali dovrebbero, tra l'altro, essere ispirati dal principio di espandere la produzione e il commercio di beni e servizi, "assicurando l'uso ottimale delle risorse mondiali nel rispetto dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile, cercando sia di proteggere e preservare l'ambiente che di accrescere gli strumenti all'uso necessari, in coerenza con i loro rispettivi bisogni e interessi, considerando i diversi livelli di sviluppo economico"). Si tratta di un testo generico che corrisponde alla non certo rigorosa formula del Principio 12 della Dichiarazione di Rio, secondo cui le misure di politica commerciale a fini ecologici non dovranno costituire un mezzo di discriminazione arbitraria o ingiustificata o una restrizione dissimulata al commercio internazionale.

I rari casi di controversie, nelle quali le esigenze di tutela ambientale hanno avuto una considerazione, non costituiscono il presupposto per una prassi adeguata alle esigenze della protezione ambientale (nell'art. XX del GAT, tra le eccezioni che consentono di adottare o applicare misure restrittive del commercio internazionale, non viene indicato espressamente il presupposto della tutela dell'ambiente: si utilizzano le eccezioni collegate con le misure "necessarie alla protezione della vita o della salute umana, degli animali e delle piante" – lettera b dell'art. XX – e quelle relative alla "conservazione di risorse naturali esauribili, se applicate in collegamento con restrizioni alla produzione o al consumo nazionali" – lettera g dell'art. XX).

Per una esposizione critica della protezione ambientale nel rapporto con le regole del commercio internazionale, v. F. MUNARI e L. SCHIANO DI PEPE, *Tutela transnazionale dell'ambiente*, 201 e ss., nonché la segnalazione delle regole del commercio internazionale come vizio di origine della stessa Convenzione quadro sul clima, acutamente messo in rilievo da B. TONOLETTI, *I cambiamenti climatici come problema di diritto pubblico universale*, in *Rivista giuridica dell'ambiente RGA*, 2021, 37 e ss. (ed in particolare 42 e ss.).

<sup>40</sup> Si tratta di principi innovativi, elaborati dapprima nell'ambito delle dichiarazioni di *soft law*, ma utilizzati ampiamente nel diritto internazionale pattizio. Nell'ambito del principio più generale di sviluppo sostenibile, sono stati individuati, anche come criteri di metodo per affrontare il bilanciamento fra i diversi interessi coinvolti nella tutela dell'ambiente: il principio di prevenzione; il principio di precauzione; le procedure di valutazione di impatto ambientale; il principio di sussidiarietà; ma soprattutto, il principio delle responsabilità differenziate e della cooperazione.

9 – A livello europeo, i principi per l'azione a tutela dell'ambiente riproducono e sviluppano quelli emersi nelle dichiarazioni e nelle convenzioni internazionali.

I Trattati dell'Unione europea impostano l'applicazione dei principi per raggiungere gli obiettivi di tutela dell'ambiente su quello fondamentale di integrazione, affermato nell'art. 11 TFUE, in diretta correlazione con l'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali proclamata a Nizza, riconosciuto con lo stesso valore giuridico dei Trattati, in base all'art. 6 TUE, che declina in senso procedurale lo "sviluppo sostenibile".<sup>41</sup>

Tutti i principi richiamati dall'art. art. 191, par. 2, TFUE) sono, infatti, applicati in funzione di un metodo che caratterizza l'intera politica ambientale europea.

Come precisa l'art. 191, co. 3, TFUE, il modello europeo stabilisce che ogni azione deve essere preceduta: dall'analisi dei dati scientifici e tecnici disponibili sulle condizioni dell'ambiente; dalla verifica delle condizioni dell'ambiente nelle varie Regioni; dalla valutazione dei vantaggi e degli oneri che possono derivare dall'azione o dall'assenza di azione.

Non solo. Occorre inquadrare le misure nel contesto dello sviluppo socio-economico, con l'applicazione del principio di sussidiarietà (art. 193 TFUE), affermato per la prima volta nell'Atto Unico europeo del 1986, in relazione alla tutela dell'ambiente, ed oggi trasformato,

---

Sono tutti principi che non giungono ad affermarsi come norme del diritto internazionale generalmente riconosciute, ma che costituiscono sicuramente criteri per l'interpretazione delle norme europee e delle norme interne che li hanno riprodotti e che rivestono un valore decisivo nel sistema normativo.

<sup>41</sup> Indipendentemente dalla diversa formulazione delle due norme (l'art. 11 TFUE prevede che "le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile"; l'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea precisa 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"), è certo che il principio d'integrazione implica la necessità di una primaria considerazione delle esigenze ambientali, sia nella fase di formazione delle norme sia nella fase della loro applicazione, costituendo un limite esterno nei confronti delle altre politiche comunitarie, con un ruolo rafforzato e trasversale da riconoscere in ogni processo decisionale agli organi che abbiano il compito di rappresentare gli interessi ambientali (sul tema, v. IZZO S., *Il principio di integrazione ambientale nel diritto comunitario*, Napoli, 2007; nonché GRASSI S., *La Carta dei diritti dell'Unione Europea e il principio di integrazione per la tutela dell'ambiente*, in *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali. Scritti in memoria di P. Barile*, Padova, 2003, pagg. 395 ss.). V. anche FELIZIANI C., *Industria e ambiente. Il principio di integrazione dalla rivoluzione industriale all'economia circolare*, cit., 843 e ss.; CAVALLARO M. C., *Il principio di integrazione come strumento di tutela dell'ambiente*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2007, 467-483; SALARDI S., *Profili teorico-giuridici del principio d'integrazione come strumento d'attuazione dello sviluppo sostenibile nelle normative comunitaria e nazionale italiana e svizzera in materia di risorse idriche, biologiche e forestali*, in *Dir. economia*, 2008, 661 e ss.; ONIDA M., *Art. 37 – Tutela dell'ambiente*, in R. MASTROIANNI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2017, pp. 691 e 700 e dottrina ivi citata.

in principio fondamentale per tutte le politiche unionali (dall'art. 5 TUE), che riconosce la facoltà di adottare misure finalizzate a livelli di tutela migliore da parte dei singoli Stati.

Si tratta di un'impostazione che prende atto della natura sistemica dell'ambiente, il cui sviluppo e la cui tutela sono direttamente condizionati dai processi di apprendimento (cui è finalizzato il cuore del procedimento amministrativo, e cioè l'istruttoria), che definiscono i presupposti indispensabili per decidere ogni intervento, per verificare in che termini modifica ovvero interagisce con gli equilibri del sistema.<sup>42</sup>

Impostazione e principi che hanno trovato uno sviluppo intenso nella legislazione derivata eurounitaria, che ha interessato tutti i settori delle discipline ambientali, secondo logiche non sempre coordinate in modo adeguato, ma comunque ricondotte a criteri unitari e a sistema proprio dall'interpretazione fornita – con ampiezza di prospettive – dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea.<sup>43</sup>

A questi principi si affiancano i c.d. istituti trasversali (come le valutazioni ambientali e le autorizzazioni integrate, e le stesse norme sull'accesso all'informazione ambientale e sull'accesso alla giustizia in materia ambientale) finalizzati a consentire un adeguato bilanciamento tra gli interessi ambientali e gli altri interessi e finalità perseguite dall'Unione.<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> In questa impostazione, v. M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, 2007.

<sup>43</sup> Si possono segnalare sullo sviluppo del diritto europeo dell'ambiente: CASSESE S., *Diritto ambientale comunitario*, Milano, 1995; CORDINI G., *Diritto ambientale comparato*, Padova, 2002; COSTATO L. – MANSERVIZI S., *Profili di diritto ambientale nell'Unione europea*, Padova, 2012; DELL'ANNO P., *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, 2004; FERRARA R. – VIPIANA P.M., *La tutela dell'ambiente tra diritto interno e diritto comunitario*, Padova, 2002; GIUFFRIDA R. (a cura di), *Diritto europeo dell'ambiente*, Torino, 2012; KRAMER L., *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, Milano, 2002; ID., *EC Environmental Law*; XIV ed., London, 2000; QUERINI G., *La tutela dell'ambiente nell'Unione europea: un'analisi critica*, Milano, 2007; THIEFFRY P., *Handbook of European Environmental and Climate Law*, Brussel, 2021.

<sup>44</sup> Si fa riferimento alle note direttive dell'Unione europea sulla valutazione di impatto ambientale (2014/52/UE del 16 aprile 2014, che ha modificato la direttiva 2011/92), sulla valutazione ambientale strategica (2001/42/CE del 27 giugno 2001) e sull'autorizzazione integrata ambientale (2008/1/CE del 15 gennaio 2008, così come oggi modificata dalla direttiva 2010/75 sulle emissioni industriali). Tutte direttive attuate nel nostro sistema (v. la parte II del d.lgs. n. 152 del 2006, così come via via aggiornato e modificato in attuazione delle norme unionali), sulle quali è ampia e costante l'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale. Per la dottrina si possono richiamare: BRUNO F. *Le autorizzazioni ambientali*, in *Commento al Codice dell'ambiente*, A. GERMANÒ, E.R. BASILE, F. BRUNO, M. BENOZZO, Torino, 2013, (76 ss.); CARAFA A., *La valutazione di incidenza ambientale*, in DELL'ANNO P. e PICOZZA E. (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, volume secondo, "Discipline ambientali di settore", Padova, 2013 (585 ss.); CECCHETTI M., *La riforma dei procedimenti di valutazione d'impatto ambientale tra d.lgs. n. 104 del 2017 e Corte costituzionale n. 198 del 2018*, in *Federalismi.it*, n. 1, 9 gennaio 2019; DE GIORGI G., *Le procedure integrate*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI, *Trattato di diritto dell'ambiente*, Vol. II *procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2014 (194 ss.); DELL'ANNO P., *Gli strumenti di valutazione e di tutela ambientale integrata*, in DELL'ANNO P., *Diritto dell'ambiente*, Milano, 2021 (41 ss.); DI CAPUA V., *L'autorizzazione integrata ambientale, verso una tutela sistemica dell'ambiente*, Napoli, 2020; D'ORSOGNA M. – DE

**10** – Il metodo europeo è ispirato ad un pragmatismo e ad una razionalità che non sempre riesce ad emergere nell’attuazione del legislatore italiano.

Nel nostro ordinamento, i principi dello sviluppo sostenibile e i principi di azione per la tutela dell’ambiente si sono sviluppati soprattutto a livello di attuazione delle direttive e dei regolamenti eurounitari, senza chiare indicazioni a livello delle fonti normative.

I principi per l’azione a tutela dell’ambiente sono meramente richiamati, ma non definiti con chiarezza, nel Titolo I del d.lgs. n. 152/2006 (che sconta il vizio di origine di averli inseriti nell’ambito di un correttivo del c.d. “codice dell’ambiente”, secondo una tecnica del tutto impropria, rispetto all’esigenza di utilizzare i principi per impostare l’intero sistema normativo elaborato dal legislatore delegato).<sup>45</sup> Ciò ha costretto, come noto, la

---

GREGORIIS L., *La valutazione ambientale strategica*, in DELL’ANNO P. e PICOZZA E. (diretto da), *Trattato di diritto dell’ambiente*, volume secondo, “*Discipline ambientali di settore*”, Padova, 2013 (561 ss.); D’ORSOGNA M., *L’autorizzazione integrata ambientale*, in P. DELL’ANNO – E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell’ambiente*, III Vol., *Tutele parallele norme processuali*, Padova, 2015, (893 ss.); GRASSI S., *Procedimenti amministrativi e tutela dell’ambiente*, in SANDULLI M.A. (a cura di), *Codice dell’azione amministrativa*, Milano, 2017 (1505 ss.); HAGI KASSIM O., *Principi generali per le procedure di VIA, di VAS e per la valutazione d’incidenza e l’Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA)*, in RÖTTGEN D.A. e FARÌ A., *Codice dell’ambiente commentato, Parte Seconda, Procedure per la Valutazione Ambientale Strategica (VAS), per la Valutazione dell’Impatto Ambientale (VIA) e per l’Autorizzazione Integrata Ambientale (IPPC)*, Milano, 2022 (11 ss.); MILONE A., *Le valutazioni ambientali*, in FERRARA R. – SANDULLI M.A. (diretto da), *Trattato di diritto dell’ambiente*, Volume II, GRASSI S. – SANDULLI M.A. (a cura di), *I procedimenti amministrativi per la tutela dell’ambiente*, Milano, 2014 (135 ss.); POLICE A., *La valutazione di impatto ambientale*, in DELL’ANNO P. e PICOZZA E. (diretto da), *Trattato di diritto dell’ambiente*, volume secondo, “*Discipline ambientali di settore*”, Padova, 2013 (527 ss.); ROTA R., *Valutazione ambientale strategica e valutazione di impatto ambientale. Una rilettura alla luce del mutato quadro normativo “a conversione ecologica”*, in *Astrid Rassegna*, n. 16/2021; VIVANI C. – GIANI S., *Transizione energetica e PNRR. Accelerazione e semplificazione delle procedure*, in *Urbanistica e appalti*, 1/2022. V. le ampie citazioni della più recente giurisprudenza che ha interpretato i principi della legislazione vigente in FRACCHIA F., *I principi generali nel codice dell’ambiente*, in *Riv. Quad. Dir. Amb.*, 3/2021, 4 ss.

<sup>45</sup> Non si possono ritenere sufficienti, e a nostro avviso debbono essere oggetto di una completa rivisitazione alla luce della recente revisione costituzionale, i principi affermati nel Titolo I del d.lgs. n. 152/2006 che significativamente sono stati inseriti (con una inversione logica che tradisce il vizio di origine del tentativo di razionalizzazione cui si dovevano ispirare) dal Correttivo n. 4 del 2008. Si tratta di principi che sostanzialmente richiamano (solo in alcuni casi e con una esplicitazione diretta) i principi dell’art. 191, II co., TFUE, con l’ambizione non certamente raggiunta né soddisfatta di costruire un vero e proprio codice dell’ambiente (sulla necessità di collegare più chiaramente i principi del d.lgs. n. 152/2006 ai principi generali sul procedimento amministrativo, v. SORACE D., *Tutela dell’ambiente e principi generali sul procedimento amministrativo*, in FERRARA R. e SANDULLI M.A. - a cura di - *Trattato di diritto dell’ambiente*, cit., II, 3 e ss.). Si deve riconoscere che nella prassi, e anche nell’esperienza giurisprudenziale, si è venuto consolidando – nell’arco della sua vigenza di ormai tre lustri – il riferimento al d.lgs. n. 152/2006 come al “codice dell’ambiente” (ciò avviene non soltanto nella giurisprudenza amministrativa ma nella giurisprudenza della stessa Corte costituzionale – v. ad esempio sentenza n. 53/2021); ma nonostante l’uso del termine “codice, riferito all’intero decreto contenuto nella formulazione dell’art. 3 *quater* del Titolo I, si deve escludere che il d.lgs. n. 152/2006 abbia attuato quel coordinamento e consolidamento delle norme ambientali che da tempo costituisce un’aspirazione sia del legislatore sia degli operatori del diritto.

Le molte decine di norme correttive e integrative della più varia natura che sono state inserite nel complesso del d.lgs. n. 152/2006, dimostrano la sua capacità di assorbire tutti questi interventi normativi, assumendo

giurisprudenza ad una complessa (e per molti versi soddisfacente) ricostruzione dei principi, con particolare riferimento non tanto allo sviluppo sostenibile (oggetto di meri richiami), quanto all'elaborazione di veri e propri statuti del principio di prevenzione, del principio di precauzione e del principio "chi inquina paga". I chiarimenti giurisprudenziali (svolti essenzialmente nella verifica della completezza e razionalità delle istruttorie poste alla base dei provvedimenti oggetto di giudizio) conducono ad una interpretazione rigorosa delle norme sulle valutazioni ambientali e sulle autorizzazioni integrate (con riferimento al principio di prevenzione) ed una individuazione articolata dei presupposti applicativi del principio di precauzione, necessari per dare seguito alle linee di indirizzo emerse nel diritto unionale (a partire anche dalla Comunicazione della Commissione del 2000), così come a

---

comunque un ruolo centrale nella prassi applicativa. Ma si deve altrettanto notare come sia stata la giurisprudenza a dover effettuare ricostruzioni sistematiche (spesso basate anche sull'elaborazione giurisprudenziale della Corte di Giustizia dell'Unione europea) su temi fondamentali come quelli relativi alle caratteristiche delle autorizzazioni ambientali, alla definizione del principio di precauzione, alla definizione di istituti fondamentali nella disciplina dei rifiuti; agli sviluppi nella interpretazione del principio "chi inquina paga", sia con riferimento agli obblighi di bonifica che con riferimento al risarcimento del danno ambientale.

Si tratta di una casistica sterminata. Su questi temi sono completi i richiami di FRACCHIA F., *I principi generali nel codice dell'ambiente*, in *Riv. Quad. Dir. Amb.*, 2021, n. 3-4 e ss.

In questa fase, risulta urgente rivisitare il principio dello sviluppo sostenibile così come delineato dall'art. 3 *quater*. Nel primo comma, la norma chiarisce che il principio dello sviluppo sostenibile si applica nei confronti di "ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice", con l'evidente indicazione che solo una disciplina legislativa può individuare le attività in relazione alle quali il principio è applicabile, anche con riferimento ai soggetti privati. Nei confronti della Pubblica Amministrazione, il secondo comma dell'art. 3 *quater* definisce i criteri con i quali devono essere svolte le scelte discrezionali, nel bilanciamento tra gli interessi pubblici e gli interessi privati, individuando l'obbligo di una prioritaria considerazione degli interessi riferiti alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale: con l'evidente conseguenza di introdurre nella sostanza un obbligo di integrazione delle valutazioni ambientali nei procedimenti amministrativi e un obbligo di istruttoria e motivazione adeguata nel definire il rapporto di prevalenza o di bilanciamento degli interessi ambientali con gli altri interessi. Il peso che in tal modo gli interessi ambientali assumono nelle valutazioni discrezionali della Pubblica Amministrazione, deve avere come obiettivo "data la complessità delle relazioni e delle interferenze tra natura e attività umana" la definizione di un equilibrato rapporto tra le risorse da risparmiare e da trasmettere nel rispetto della solidarietà intergenerazionale (comma 3), con la precisazione, significativa, che la garanzia dello sviluppo sostenibile tende a "salvaguardare il corretto funzionamento e l'evoluzione degli ecosistemi naturali dalle modificazioni negative che possono essere prodotte dalle attività umane", individuando il campo di applicazione del principio alle ipotesi in cui vi siano da valutare attività capaci di incidere negativamente sugli equilibri ambientali e sulle risorse.

In realtà, il principio dell'art. 3 *quater* può assumere un rilievo solo se ed in quanto vengano meglio precisati i principi riassunti nell'art. 3 *ter*, che richiama direttamente i quattro punti di riferimento indicati (pur senza una puntuale definizione) dall'art. 191, II co., TFUE, nella graduata individuazione progressiva dei meccanismi di tutela, partendo dalla prevenzione (che implica attività di comando e controllo riferita a pericoli calcolabili e prevedibili per le risorse e il loro equilibrio), passando alla precauzione (che presuppone una adozione di metodo scientifico nella anticipazione delle misure di cautela a fronte della individuazione del rischio su basi scientifiche), alla correzione alla fonte e al principio "chi inquina paga" (che suggeriscono l'adozione di strumenti economici per ottenere il risultato).

In realtà, lo sviluppo sostenibile che andrebbe ridefinito come principio "guida" del sistema di tutela dell'ambiente si dovrebbe risolvere in regole procedurali capaci proprio di sviluppare adeguatamente l'applicazione dei principi di prevenzione, precauzione, correzione alla fonte e "chi inquina paga" (v. gli autori citati nella nota 38 ed in particolare le citazioni di FRACCHIA F., *I principi generali* cit., par. 8).



ricostruire in termini oggettivi la responsabilità per il danno ambientale (con riferimento al principio “chi inquina paga”).<sup>46</sup>

La recente riforma costituzionale, con l'esplicitazione nell'art. 41, di ulteriori limiti all'attività economica privata, interni (che non deve svolgersi in “danno della salute e dell'ambiente”, II comma) ed esterni (con riferimento alla possibilità di attuare programmi e controlli per indirizzare e coordinare l'iniziativa privata “a fini ambientali”, III comma), introduce un elemento di coerenza con le indicazioni già presenti nella giurisprudenza costituzionale e amministrativa, che avevano già ampiamente indicato l'ambiente e la salute come valori e principi in grado di condizionare l'attività economica e di giustificare i limiti inseriti nella legislazione ordinaria in tal senso.

Ma è evidente che la revisione costituzionale dell'art. 41, in collegamento con il nuovo principio fondamentale dell'art. 9, III co., pone nuove prospettive agli sviluppi della nostra “Costituzione economica”, in cui si inseriscono, per la prima volta, in modo espresso le esigenze di tutela ambientale.

**11** – Ci si è domandati se la modifica del secondo comma dell'art. 41 implichi una ridefinizione della scala gerarchica in cui si inseriscono i valori dell'ambiente e della salute rispetto ai valori dell'iniziativa economica e del lavoro. Per alcuni, la revisione costituzionale implicherebbe la necessità di un ripensamento da parte della Corte sulle soluzioni accolte nel bilanciamento tra i valori costituzionali effettuato nella nota giurisprudenza sul “caso Ilva”. Ritengo che la revisione non possa in alcun modo modificare l'impostazione che correttamente la Corte ha dato sia nella sentenza n. 85 del

---

<sup>46</sup> Con riferimento al principio di prevenzione, emerge la necessità di rafforzare le linee generali e unificare i principi in tema di valutazione di impatto ambientale con anche la precisazione e l'inserimento in tali procedimenti del principio di non lesione significativa dell'ambiente, di cui alla direttiva “tassonomia”.

Il principio di precauzione implica la precisazione della normativa tecnica e della individuazione dei metodi con cui precisare le misure cautelari da applicare, sottolineando il carattere procedurale del principio, che implica l'attivazione di meccanismi non tanto di definizione degli obiettivi sostanziali quanto di definizione delle modalità di accertamento dei rischi potenziali e della adeguata istruttoria per definire le misure cautelari proporzionali al rischio individuato, con un chiarimento su quale è il livello di probabilità o di mera potenzialità del rischio che può rendere necessaria l'applicazione del principio (sul punto l'elaborazione giurisprudenziale del giudice amministrativo può dare delle utili indicazioni che andrebbero riportate nell'intervento legislativo).

Il principio della correzione alla fonte non può non essere precisato con riferimento ai criteri con i quali individuare le attività di istruttorie relative alla conoscenza delle cause dell'evento dannoso e delle modalità con le quali intervenire, così come il principio “chi inquina paga” non si può limitare a formulare norme repressive ma deve individuare strumenti capaci di consentire il rispetto del principio di resilienza e di riparazione non economica (ecotasse, incentivi e strumenti di mercato, bilancio ambientale). Su questi principi, v. FRACCHIA F., *I principi generali* cit., parr. 9 e 10.

2013 sia anche nella successiva sentenza n. 58 del 2018 (con esiti diversi, di rigetto, nel primo caso, di accoglimento nel secondo, in relazione alla diversa struttura delle scelte legislative esaminate), secondo cui i valori della salute e dell'ambiente debbono avere una "prioritaria considerazione" nella valutazione degli interventi del legislatore e dell'amministrazione, senza che si possa equiparare la "priorità" nella considerazione ad una "primazia", nel senso di una prevalenza gerarchica. La Corte richiama, infatti, la tutela "sistematica e non frazionata" che esigono i diritti fondamentali, in quanto posti dalla Costituzione "in rapporto di integrazione reciproca", senza la possibilità di "individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri".<sup>47</sup>

L'inserimento esplicito di tali limiti nel secondo comma dell'art. 41 implicherà esclusivamente la necessità – già affermata ampiamente dalla giurisprudenza costituzionale – di definire il punto di equilibrio, dinamico e non prefissato in anticipo, che il legislatore, nella statuizione delle norme, e il giudice delle leggi, in sede di controllo, debbono effettuare per garantire che di ciascuno dei valori costituzionali in giuoco non sia sacrificato il "nucleo essenziale".

Si tratta di applicare, nell'interpretazione, i criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, con un rigore che sicuramente la revisione costituzionale è in grado di rafforzare.

In realtà, se si considera il semplice riferimento al danno all'ambiente e al danno alla salute, si può notare che la norma costituzionale conferma la distinzione tra ambiente e salute e può rafforzare quindi la linea giurisprudenziale che ritiene incompressibili (anche a fronte

---

<sup>47</sup> Si fa riferimento al noto passaggio del par. 9 della sentenza n. 85 del 9 aprile 2013, sul caso Ilva ("Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre «sistematica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro» (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona. ... Né la definizione data da questa Corte dell'ambiente e della salute come «valori primari» (sentenza n. 365 del 1993, citata dal rimettente) implica una "rigida" gerarchia tra diritti fondamentali. La Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. La qualificazione come "primari" dei valori dell'ambiente e della salute significa pertanto che gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto. Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato – dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo – secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale") (v. anche le sentt. N. 182/2017 e n. 58/2018).

Sui criteri per il bilanciamento, v. A. MORRONE, *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, voce in *Enciclopedia del diritto*, *Annali*, vol. II, tomo II, Milano, 2008.

Sulla sentenza n. 85/2013 v. in particolare il commento di ONIDA V., *Un conflitto tra poteri sotto la veste di questione di costituzionalità: amministrazione e giurisdizione per la tutela dell'ambiente. Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 85 del 2013*, in *Rivista AIC*, n. 3/2013; v. anche GRASSI F., *Il caso Ilva: ancora un conflitto tra legislatore e giudici*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, n. 2/2015.

dei costi economici) le esigenze di tutela della salute (si fa riferimento alla nota sentenza n. 127 del 1990 e alla successiva n. 250 del 2009), mentre sarà più ampia la discrezionalità del legislatore che dovrà chiarire – nel bilanciamento con le esigenze delle iniziative economiche e la sostenibilità dei loro costi – quale è il livello significativo di incidenza che può dar luogo alla sussistenza di un danno ambientale.<sup>48</sup>

In proposito emerge la difficoltà della disciplina per la tutela dell'ambiente, in cui è indispensabile fare riferimento alle valutazioni tecniche per definire i limiti che l'attività economica non può superare.

Su questo piano la riforma rende necessaria una rivisitazione ed un chiarimento dei principi sull'azione ambientale che il nostro legislatore ha inserito nel Titolo I del d.lgs. n. 152/2006, con il noto correttivo n. 4 del 2008.<sup>49</sup>

Se, infatti, la revisione implicitamente ma chiaramente fa riferimento alla necessità di ricorrere per la tutela dell'ambiente all'applicazione dei principi dello sviluppo sostenibile ed ai principi di prevenzione, precauzione, correzione alla fonte, chi inquina paga, fissati a livello internazionale e unionale, l'inserimento esplicito del limite del danno all'ambiente opera nei confronti degli operatori economici, fornendo anche la possibilità di azioni dirette nei loro confronti in relazione al rispetto dei limiti che in vario modo la legislazione determina e che i giudici, anche sulla base di apposite valutazioni tecniche acquisite con i metodi della consulenza di ufficio e della verifica, possono giungere a determinare.

Ma è evidente che spetterà al legislatore chiarire l'applicazione dei criteri procedurali con i quali individuare rischi, limiti e standard ragionevoli che gli imprenditori dovranno rispettare.

---

<sup>48</sup> Sul danno ambientale si può consultare M. PENNASILICO, *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, Napoli, 2014, cap. V, 269 ss.; BUTTI L., *L'ordinamento italiano e il principio "chi inquina paga"*, in *Riv. Giur. Amb.*, 1990, 411 e ss.; F. DE LEONARDIS, *La bonifica ambientale*, in P. DELL'ANNO-E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, cit., pp. 273 ss.; M. RUSSO, *"Chi inquina, paga?": la multifforme applicazione del principio nella giurisprudenza nazionale in tema di ripartizione degli obblighi di risanamento ambientale*, in *Riv. giur. edilizia*, 2017, pp. 889 ss.; M. NUNZIATA, *I principi europei di precauzione, prevenzione e "chi inquina paga"*, in *Giornale dir. amm.*, 2014, 656 e ss.; G. SABATO, *Le misure di messa in sicurezza e la bonifica a carico del proprietario incolpevole? Parola alla Corte di Giustizia*, in *Giornale dir. amm.*, 2014, 365 e ss. In generale, v. W. GIULIETTI, *Danno ambientale e azione amministrativa*, Jovene, Napoli, 2012; F. GRASSI, *Bonifica ambientale dei siti inquinati*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., 489 e ss.

In giurisprudenza, v. Corte cost. 24 luglio 2009, n. 247; Corte cost. 24 luglio 2009, n. 238; Corte giust., Sez. III, 4 marzo 2015, causa C-534/13; Cons. Stato, ad. plen., 13 novembre 2013, n. 25 e 25 settembre 2013, n. 21; sez. VI, 4 marzo 2015, n. 1054; ad. plen., 22 ottobre 2019 n. 10.

<sup>49</sup> Sul c.d. "codice dell'ambiente" v. oltre la nota 72.

In proposito, occorre, da un lato, non delegare puramente e semplicemente alla scienza la definizione dei criteri di bilanciamento e, al tempo stesso, non lasciare il giudice privo di parametri con i quali valutare le scelte discrezionali dell'amministrazione.

Su questo tema, oltre alla necessaria rielaborazione a livello legislativo dei criteri, occorre tener conto della integrazione con il sistema europeo che si è verificata e si sta verificando nell'attuazione della c.d. "transizione ecologica".

Il riferimento obbligato è al regolamento 852/2020 dell'Unione europea (il c.d. "regolamento tassonomia") che ha classificato le attività economiche ai fini della loro ecosostenibilità, individuando con chiarezza sia gli obiettivi ambientali da perseguire sia i criteri di vaglio tecnico da rispettare nel riconoscimento dei finanziamenti e degli investimenti delle attività economiche. Tra questi principi e criteri è da segnalare, come fonte rilevante della disciplina ambientale (di difficile applicazione pratica, senza una adeguata e dettagliata elaborazione di norme attuative), il divieto di procurare da parte degli investimenti danni significativi all'ambiente (DNSH).<sup>50</sup>

È evidente come l'art. 41, secondo comma, nella sua nuova formulazione, sia pienamente coerente con i limiti ed i criteri fissati a livello europeo quando precisa che l'attività economica deve essere svolta "in modo" da non contrastare con l'ambiente e la salute.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> V. Regolamento 852/2020, nel quale si individuano i criteri di ecosostenibilità delle attività economiche, precisando gli obiettivi ambientali ed i criteri da applicare per raggiungerli, rinviando alla specificazione dei requisiti di vaglio tecnico riferiti a tali criteri (c.d. regolamento "tassonomia" e i suoi atti applicativi: in particolare il regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza del 12 febbraio 2021, n. 241, nonché la comunicazione della Commissione 12 febbraio 2021, n. 1054). Sul tema, v. R. ROTA, *Riflessioni sul principio "do no significant harm" per le valutazioni di ecosostenibilità: prolegomeni per un nuovo diritto climatico-ambientale*, in *Rassegna Astrid*, n. 10/2021; A.S. BRUNO, *Il PNRR e il principio del "Do Not Significant Harm" davanti alle sfide territoriali*, in *Federalismi.it*, 14 marzo 2022; C.DE VINCENTI, *Il principio "Do Not Significant Harm": due possibili declinazioni*, relazione al Seminario Astrid "Il principio Do No Significant Harm e l'attuazione del PNRR", 14 marzo 2022.

<sup>51</sup> Nel preambolo del Regolamento 1119/2021, viene richiamata la comunicazione 11 dicembre 2019 (*Green Deal europeo*) con riferimento alla "nuova strategia di crescita mirata a trasformare l'Unione in una società giusta e prospera, dotata di un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva, che nel 2050 non genererà emissioni nette di gas a effetto serra e in cui la crescita economica sarà dissociata dall'uso delle risorse", con la precisazione che il *Green Deal europeo* mira "inoltre a proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell'Unione e a proteggere la salute e il benessere dei cittadini dai rischi di natura ambientale e dalle relative conseguenze", con la necessità che allo stesso tempo la "transizione deve essere giusta e inclusiva e non deve lasciare indietro nessuno". Nello stesso senso si possono leggere le aree di intervento che costituiscono i sei pilastri della *Next Generation EU* di cui all'art. 3 del Regolamento n. 241 del 2021 ("a. transizione verde; b. trasformazione digitale; c. crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che comprenda coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione, e un mercato interno ben funzionante con p.m.i. forti; d. coesione sociale e territoriale; e. salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, al fine, fra l'altro, di rafforzare la capacità di risposta alle crisi e la preparazione alle crisi; f. politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze"). Ciò in un'ottica di transizione verde ispirata a principi di solidarietà (sul *Green Deal*, v. L. LIONELLO, *Il Green Deal europeo. Inquadramento giuridico e prospettive di attuazione*, in *Vita e Pensiero*, 2020).

**12** – Sicuramente più rilevante, per la sua incidenza sulla rivalutazione del ruolo dei poteri pubblici per garantire, nell'ambito economico, gli obiettivi ed i valori perseguiti dalla collettività, è la revisione del terzo comma dell'art. 41.<sup>52</sup>

Tutti ricordiamo come anche in dottrina sia stato valutato che la presenza del sistema economico sviluppato secondo i principi di promozione del mercato impostati dai Trattati e dalle norme derivate dell'Unione europea, avrebbe fatto cadere addirittura in desuetudine la norma di cui al terzo comma dell'art. 41.

L'inserimento dei fini ambientali tra gli obiettivi collettivi che possono essere perseguiti dal legislatore, mediante programmi e controlli, per indirizzare e coordinare l'iniziativa economica, si collega a una nuova impostazione che proprio l'Unione europea sta avviando nel rapporto tra l'economia e l'ambiente.

La transizione ecologica può essere interpretata in vario modo (e sicuramente gli sviluppi della legislazione in corso suscitano discussioni e contrasti non facilmente componibili), ma la tendenza dovrebbe essere quella di mettere in discussione il paradigma tecnocratico ed affermare la necessità della tutela degli ecosistemi e del rispetto della natura come principio guida per la stessa economia (ed in tal senso la revisione conferma di aver messo in atto una rivisitazione molto rilevante della "Costituzione economica").

Le emergenze derivanti dalla crisi climatica (e purtroppo anche le altre emergenze che derivano dalla crisi internazionale e da quella che correttamente, a mio avviso, Papa Francesco definisce "la terza guerra mondiale"), non possono non far assumere al legislatore e al governo la responsabilità di ridefinire una politica industriale che orienti le attività economiche verso gli obiettivi indicati dall'Unione europea (con strumenti quali: gli incentivi alle imprese per scelte produttive e commerciali in grado di ridurre le emissioni; la sostenibilità come criterio base per definire i programmi economici; le norme per favorire l'economia circolare; la disponibilità di fondi pubblici per sostenere i costi della transizione ecologica).

In questo senso, tra le fonti che disciplinano la tutela dell'ambiente, non possono non essere menzionate le normative che definiscono la nuova *governance* per il clima

---

<sup>52</sup> Sul tema, v. ROSSI G.- MONTEDURO M., *L'ambiente per lo sviluppo, profili giuridici ed economici*, Torino, 2020; MAZZAMUTO M., *Diritto dell'ambiente e sistema comunitario delle libertà economiche*, 2009, cit., 1381 e ss.; BRAMBILLA P., *L'esigenza di una programmazione generale in senso ambientale nella riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, 2022, fasc. 4.; DE LEONARDIS F., *Economia circolare: saggio sui suoi diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare. Dir. Amm.*, 2017, 163–207; ID. (a cura di), *Studi in tema di economia circolare*, Macerata, 2017; v. anche nota 54.

(Regolamento 1119/2021), nel quale significativamente si collega la crescita economica con l'esigenza di raggiungere la neutralità climatica, prevedendo la dissociazione dello sviluppo economico rispetto all'uso delle risorse e la necessità di avere un'economia che rispetti il capitale naturale dell'Unione. Così come assumono rilievo le direttive sulla biodiversità anche alla luce della comunicazione della Commissione del 2021.<sup>53</sup>

Altrettanto significativa l'ammissione della necessità di intervenire con programmi e piani in grado di indirizzare le attività economiche.

In altri termini, accanto alle fonti che tendono a disciplinare gli strumenti economici per rendere compatibile la crescita con la tutela dell'ambiente (come il mercato delle emissioni; i bilanci ambientali e culturali; la tassonomia per i finanziamenti delle imprese ecosostenibili; la carbon tax)<sup>54</sup>, occorrono interventi di programmazione e piani capaci di imporre i doveri di solidarietà che sono indispensabili per rispettare i principi che esprimono i valori costituzionali dell'ambiente.

---

<sup>53</sup> La strategia dell'Unione europea sulla biodiversità per il 2030 (sottotitolata *“la natura è la nostra vita”*), è delineata nella comunicazione della Commissione 20 maggio 2020 (380), dove si precisa, al punto 1 *“dalle grandi foreste pluviali ai piccoli parchi e giardini, dalla balena azzurra ai funghi microscopici, la biodiversità è la straordinaria varietà della vita della terra. Noi esseri umani siamo una maglia di questa rete di vita, da cui dipendiamo per tutto: per il cibo di cui ci nutriamo, per l'acqua che beviamo, per l'aria che respiriamo. La natura è importante non solo per il nostro benessere fisico e mentale, ma anche per la capacità della nostra società di far fronte ai cambiamenti globali, alle minacce della salute e alle catastrofi. La natura ci è indispensabile”*.

Per essere sana e resiliente, *“una società deve dare alla natura lo spazio di cui ha bisogno”* e con riferimento anche alla recente pandemia, si sottolinea l'urgenza di intervenire per proteggere e ripristinare la natura, prendendo coscienza *“dei legami che esistono tra la nostra salute e la salute degli ecosistemi, oltre a dimostrare la necessità di adottare catene di approvvigionamento e modi di consumo sostenibili che non formino i limiti del pianeta”*, con la sottolineatura che *“per rafforzare la nostra resilienza e prevenire la comparsa e diffusione di malattie future, è perciò fondamentale proteggere e ripristinare la biodiversità e il buon funzionamento degli ecosistemi, secondo un'impostazione in cui si vede la protezione della biodiversità nelle sue “giustificazioni economiche ineludibili”* (la metà del pil mondiale dipende dalla natura e dai servizi che fornisce, in particolare nei settori importanti come l'edilizia, l'agricoltura, il settore alimentare e delle bevande).

<sup>54</sup> Su questi temi, v.: CLARICH M., *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*, in *Diritto Pubblico*, 1/2007; ALPA G. – CONTE G. ET AL., *Rischio di impresa e tutela dell'ambiente. Prevenzione, responsabilità, assicurazione*, Napoli, 2012; DORIGO S. – MASTELLONE P., *La fiscalità per l'ambiente. Attualità e prospettive della tassazione ambientale*, Roma, 2013; CECCHETTI M. – GRASSI F., *Le quote di emissione*, in FERRARA R. - SANDULLI M.A. (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Tomo II, GRASSI S. – SANDULLI M.A. (a cura di), *I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2014; MARCHETTI F., *I tributi ambientali*, in FERRARA R. - SANDULLI M.A. (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Tomo II, GRASSI S. – SANDULLI M.A. (a cura di), *I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2014; BRUTI LIBERATI E., *Il mercato artificiale dei Titoli di Efficienza Energetica e la disciplina sugli aiuti di Stato*, in BIANDRINO P. – DE FOCATHIS M., *Efficienza energetica ed efficienza del sistema dell'energia: un nuovo modello?*, Milano, 2017; ICOLARI M.A., *Per una dogmatica dell'imposta ambientale*, Napoli, 2018; MOLITERNI A., *La sfida ambientale e il ruolo dei pubblici poteri in campo economico*, in *RQDA*, 2/2020; CAFAGNO M., *Strumenti di mercato a tutela dell'ambiente*, in ROSSI G. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2021; GALLO F., *I problemi della tassazione ambientale*, in *Rivista della Corte dei Conti*, 2/2021; ROTA R., *Riflessioni sul principio “do no significant harm” per le valutazioni di ecosostenibilità: prolegomeni per un nuovo diritto climatico-ambientale*, in *Rassegna Astrid*, n. 10/2021.

Si tratta di atti di indirizzo politico (di varia natura, riconducibili in molti casi all'incerta categoria degli atti amministrativi a contenuto generale), la cui emanazione non può non condizionare l'interpretazione delle norme legislative che ad essi danno attuazione. È il caso del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza che, sulla base del regolamento europeo *Next Generation*, assume natura di atto di "indirizzo politico normativo" (assume cioè la natura di fonte) che definisce l'attuazione degli obiettivi fissati a livello europeo e condiziona tempi e modi degli interventi normativi e amministrativi, secondo criteri che si possono oggi più agevolmente giustificare proprio per la presenza della norma revisionata di cui al terzo comma dell'art. 41.<sup>55</sup>

Le vicende relative al piano di ripresa e resilienza confermano la difficoltà di tipizzare le fonti di produzione normativa per la tutela dell'ambiente, perché queste devono di volta in volta essere articolate in un sistema capace di dare attuazione, in forma coordinata, agli indirizzi espressi nell'ambito di una vera e propria "politica ambientale".

#### **IV LE FONTI CHE PERMETTONO DI INDIVIDUARE IL LIVELLO DI GOVERNO COMPETENTE A DETTARE LA DISCIPLINA PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE**

**13** – Il terzo nodo che l'interprete deve affrontare per applicare principi e norme per la tutela dell'ambiente è quello di individuare le fonti competenti in relazione ai diversi livelli di ambiti spaziali interessati dalle problematiche ambientali.

È evidente che per alcuni dei temi più rilevanti in questa fase, come la crisi climatica e la crisi della biodiversità, si possono raggiungere risultati soltanto se ed in quanto si possano imporre norme vincolanti e vi sia l'effettiva adesione ed applicazione di tali norme da parte di tutti gli Stati.

Proprio il tema del cambiamento climatico può costituire un punto di riferimento per lo sviluppo dell'intero diritto dell'ambiente e per il necessario sviluppo delle discipline sia delle organizzazioni regionali, come l'Unione europea, sia dei singoli Stati.

Sono state impostate, come nuove forme di fonti del diritto internazionale, le Convenzioni quadro, dirette a definire obiettivi e principi in grado di far assumere agli Stati decisioni coerenti con la responsabilità collettiva per i problemi di livello globale (prevedendo

---

<sup>55</sup> V. LUPO N., *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, in *Federalismi.it*, paper del 7 settembre 2022; CLARICH M., *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Astrid Rassegna*, n. 12/2021.

obblighi di cooperazione, di informazione reciproca e di continuo adattamento dell'esecuzione normativa ai progressi della scienza).

Se la Convenzione quadro di Vienna del 1985, sulla tutela della fascia dell'ozono, ha dato esiti soddisfacenti,<sup>56</sup> ciò non è avvenuto, come è noto, nell'attuazione della Convenzione quadro sul cambiamento del clima del 1992.<sup>57</sup> Il tentativo del Protocollo di Kyoto del 1997 di introdurre impegni vincolanti per la riduzione delle emissioni, in vista dell'obiettivo condiviso della loro stabilizzazione per impedirne gli effetti dannosi sul clima, non ha infatti avuto successo.

Sono noti i motivi di tale fallimento,<sup>58</sup> che ha portato ad un mutamento di impostazione (seppur con esiti ancora deludenti), con la nuova strategia individuata dall'Accordo di Parigi del dicembre 2015.<sup>59</sup>

In realtà, tale Accordo, che significativamente è immediatamente successivo all'approvazione da parte dell'Assemblea delle Nazioni Unite dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, ha il pregio di individuare lo strumento (la fonte normativa) di un trattato globale (di uno dei c.d. *Core treaties*), il cui rispetto costituisce un obiettivo non

---

<sup>56</sup> La Convenzione di Vienna del 1985, attraverso una serie di protocolli (tra cui decisivo quello di Montreal del 1987), ha avuto successo grazie alla circostanza che le emissioni erano collegate con un numero limitato di sostanze contaminanti in grado di influenzare negativamente lo strato dell'ozono (con la possibilità di sostituirli con altri prodotti) e la presenza di un numero ridotto di Stati e di industrie che erano coinvolti nell'applicazione dei divieti.

Si tratta di una soluzione che non ha avuto, e non poteva avere, esiti analoghi per la crisi climatica, dove la responsabilità delle emissioni dannose è riferita non solo a tutte le attività economiche ed imprenditoriali, ma agli stessi stili di vita di settori molto ampi della popolazione, incontrando la difficoltà di modificare il paradigma tecnico-economico cui restano legati molti Stati.

<sup>57</sup> Il tentativo di introdurre gli impegni vincolanti per la riduzione delle emissioni inquinanti, in vista dell'obiettivo condiviso della stabilizzazione delle emissioni per impedirne gli effetti dannosi, è stato effettuato come noto dal Protocollo di Kyoto del 1997, ma è altrettanto noto che, nonostante l'attuazione da parte di alcuni Stati, ed in particolare da parte dell'Unione europea e dei suoi Stati membri, il Protocollo di Kyoto non ha raggiunto i suoi obiettivi, evidenziando il limite del diritto internazionale, incapace di imporre vincoli sanzionabili nei confronti di tutti gli Stati (condizione necessaria per l'ottenimento di un risultato in materia di clima che, o è perseguito unitariamente, o non può essere raggiunto).

<sup>58</sup> Le cause sono note: la lunghezza dei tempi per la ratifica del Protocollo, nonché per la mancata adesione di Stati capaci di contribuire in modo molto rilevante alle emissioni (come gli Stati Uniti e la Cina e la stessa Russia, che aveva consentito l'entrata in vigore nel Protocollo nel 2005, ma si era successivamente svincolata).

<sup>59</sup> Una svolta nella strategia internazionale per affrontare i problemi climatici è avvenuta nell'arco del 2015, dapprima con l'approvazione da parte delle Nazioni Unite dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile e successivamente, con il raggiungimento nella COP 21 sulla convenzione del clima, del c.d. Accordo di Parigi del dicembre 2015. Si è trattato di un Trattato globale al quale hanno partecipato 198 Stati. Sull'Accordo di Parigi, v. D'ANDREA G., *La lotta ai cambiamenti climatici*, in *La tutela dell'ambiente nel diritto internazionale ed europeo*, (a cura di) R. Giuffrida e F. Amabili, 2018; MORAND-DEVILLER J., *L'Accord de Paris et l'irrésistible principe de solidarité*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2014; NESPOR S., *La lunga marcia per un accordo globale del clima: dal Protocollo di Kyoto all'Accordo di Parigi*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2016.



eludibile da parte di tutti gli appartenenti alla comunità internazionale: si possono citare i Trattati sul riconoscimento dei diritti umani, sulla biodiversità; sul patrimonio culturale; sui beni comuni.<sup>60</sup>

Nell'Accordo di Parigi non si prevedono vincoli giuridici immediatamente operativi, ma gli Stati aderenti (la quasi totalità dei membri dell'ONU) hanno assunto una responsabilità collettiva e si sono impegnati ad attivare contributi volontari per il raggiungimento degli obiettivi indicati dalla scienza per contenere il riscaldamento globale (né le inadempienze agli obblighi assunti possono far venir meno l'importanza dell'assunzione di responsabilità).

Ciascuno Stato ha un obbligo di informazione sulla natura e portata dei progetti predisposti, con l'impegno di garantire che ogni ulteriore sviluppo dei progetti debba costituire un miglioramento (secondo il principio di non regressione, che assume, proprio a partire dall'Accordo di Parigi, un valore giuridico, fino ad allora solo ipotizzato dalla dottrina).<sup>61</sup>

Le difficoltà di attuare un Accordo così impostato sono state provate dagli esiti deludenti della COP26 di Glasgow, nella quale comunque si è giunti ad inserire due principi molto rilevanti: in primo luogo, la condivisione da parte di tutti gli Stati che hanno partecipato alla COP 26 (198 Stati) della fiducia nelle indicazioni e nelle evidenze della scienza, poste in essere dalla ricerca affidata agli organismi internazionali attivati dalla stessa Convenzione sul clima (in particolare la IPCC: l'Accordo recepisce l'indicazione degli obiettivi di mitigazione – limite di aumento del riscaldamento globale a 1,5°; riduzione delle emissioni di gas serra del 45% entro il 2030; indicazione dei tempi e dell'urgenza di intervenire); in

---

<sup>60</sup> Si tratta, in altri termini, di trattati che sviluppano il concetto di *human heritage of mankind* e di *human concern of mankind*, con una definizione di obiettivi non condizionabili dal mero assenso volontario degli Stati (anche se le recenti amare vicende della guerra in Ucraina segnalano la natura utopica di tali obiettivi: ma è proprio del diritto lanciare messaggi pieni di speranza e di fiducia sullo sviluppo dei diritti fondamentali e della solidarietà tra i popoli, anche a fronte delle violazioni più eclatanti dei suoi principi, la cui importanza e la cui funzione essenziale è resa ancor più evidente quanto più gravi ne siano le violazioni) (su questi temi, v. S. MARCHISIO, *Il diritto internazionale dell'ambiente*, in G. CORDINI, P. FOIS, S. MARCHISIO, *Diritto ambientale*, Torino, 2017, 39 e ss. e i capitoli sulle fonti dei testi citati alla nota 12).

<sup>61</sup> V. HACHEZ V., *Le Principe de Standstill Dans Le Droit Des Droits Fondamentaux: Une Irréversibilité Relative*, Brussels, 2008; PRIEUR M. - SOZZO G. (dir.), *La non régression en droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2012; COLELLA L., *Il principio di «non regressione ambientale» al centro del Global Pact of Environment. Il contributo dell'esperienza francese al diritto ambientale comparato*, in *Dir. e giur. agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2019, 1 e ss.; MONTEDURO M., *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, in *AIC*, 2018/2, 44 e ss.

secondo luogo, per la prima volta, si prevedono forme di mitigazione collegate esplicitamente con la decarbonizzazione.<sup>62</sup>

È sicuramente deludente la mancata attuazione degli impegni per migliorare i meccanismi di mercato e le linee guida per la cooperazione internazionale, ma l'impostazione data alla modalità volontaria, con verifica trasparente dei risultati, presuppone la fiducia in interventi unilaterali e in uno sviluppo virtuoso delle iniziative promosse da organizzazioni regionali come l'Unione europea e dai suoi Stati membri, che in effetti – indipendentemente dalle difficoltà della crisi creata dall'emergenza bellica ed energetica che stiamo vivendo – hanno trovato negli ultimi tre anni una nuova impostazione del sistema economico europeo, secondo una linea che la crisi internazionale dovrebbe accelerare anziché bloccare.

**14** – Nel definire le strategie e le norme per raggiungere gli obiettivi di elevato livello di tutela dell'ambiente, il principio cui si attiene l'ordinamento dell'Unione europea è quello della sussidiarietà e, nell'ambito delle fonti, l'uso dei regolamenti e delle direttive.

Su questi temi, il panorama normativo è particolarmente articolato.

Non è possibile fare riferimento alla pluralità di fonti utilizzate dall'Unione europea (anche perché, nonostante i tentativi di riforma effettuati dal Trattato di Lisbona, gli atti giuridici prodotti dalle fonti eurounitarie non sono facilmente classificabili e soprattutto non sono chiare le reciproche gerarchie)<sup>63</sup>.

Nella fase più recente si deve sottolineare l'importanza, come fonte in grado di influenzare il sistema normativo anche degli Stati membri, della complessa strategia posta in essere dalle decisioni e dalle comunicazioni della Commissione e del Consiglio, nonché dai

---

<sup>62</sup> Si rinvia, pur confermandolo, l'impegno a dare seguito ai provvedimenti attuativi dell'Accordo di Parigi con riferimento ai meccanismi di mercato e alle linee guida per la cooperazione internazionale nell'attuarli (prevedendo trasparenza nella rendicontazione dei progetti che ciascuno Stato si è impegnato a svolgere per raggiungere l'obiettivo comune e ribadendo l'obbligo – peraltro, nei fatti, vergognosamente rinviato – di finanziamenti a favore dei paesi più vulnerabili, anche con riferimento ai danni che tali paesi possono avanzare per le conseguenze del riscaldamento climatico).

<sup>63</sup> L'art. 288 conferma che possono essere adottati regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri. L'art. 289 prevede la possibilità di adottare regolamenti, direttive e decisioni, con procedure legislative ordinarie, ovvero nei casi previsti dai Trattati con procedura speciale. In tema di ambiente, la procedura ordinaria è prevista per le azioni dirette ad attuare gli obiettivi di cui all'art. 191, primo comma, TFUE. Deve essere adottata la procedura speciale per le azioni di cui al comma 2 dell'art. 192.

regolamenti e dalle direttive che hanno accompagnato lo sviluppo del New Deal e la più ampia strategia per l'azione nei confronti del clima.<sup>64</sup>

Si tratta di un capitolo importante che è opportuno sottolineare, data l'ambizione con cui l'Unione europea ha ritenuto di dare seguito unilateralmente alle iniziative adottate a livello internazionale nell'ambito della Convenzione quadro sui cambiamenti climatici.<sup>65</sup>

L'Unione europea ha presentato un progetto di attuazione (NDC) per il raggiungimento degli obiettivi dell'Accordo, particolarmente rilevante.

Con l'insieme degli interventi, che possono essere classificati nell'ambito del "*Green Deal*", di cui alle comunicazioni della Commissione dell'Unione europea n. 640/2019 e n. 562/2020, nonché alle decisioni del Consiglio UE del 2020/2021, sono stati individuati obiettivi ambiziosi, quale la previsione della riduzione del 55% delle emissioni al 2030 rispetto alle emissioni al 2009 e il raggiungimento della neutralità carbonica entro il 2050.<sup>66</sup>

In questo contesto, il *Recovery plan next generation Eu* (di cui ai regolamenti 240 e 241 del 2021), adottato per rispondere all'emergenza pandemica, costituisce un punto di svolta nell'attuazione concreta di una politica ambientale rivolta a contenere le conseguenze negative sul clima, derivanti dalle emissioni industriali. Nel Piano europeo si prevede che, in

---

<sup>64</sup> Le norme europee entrano, come noto, nel nostro ordinamento, in base alle limitazioni di sovranità riconosciute dall'art. 11 Cost. e dall'art. 117, I co., secondo i principi dell'applicazione diretta e del primato di diritto europeo. Non si applicano i principi gerarchici e di competenza (dato che permane la distinzione tra i due ordinamenti nazionale ed europeo), ma il primato del diritto europeo si sviluppa nell'applicazione diretta delle norme *self executing* (con la conseguente disapplicazione delle norme interne) e nella verifica della coerenza delle norme interne con il diritto non immediatamente applicabile (la verifica del c.d. "effetto utile"). Ciò implica la necessità di verificare volta per volta quale sia la norma da applicare secondo il criterio sostanziale della coerenza o meno della disciplina in esame rispetto alla "migliore protezione dell'ambiente" ovvero alla adeguatezza della tutela rispetto al livello di governo capace di intervenire secondo la logica della sussidiarietà.

<sup>65</sup> L'azione dell'Unione europea, con riferimento in particolare all'attuazione del Protocollo di Kyoto, è stata tempestiva (pur se priva dei risultati sperati) ed è stata svolta indipendentemente dai ritardi o dalla mancata adesione di importanti Stati industriali, come gli Stati Uniti e la Cina. Si possono citare come un modello di attuazione di Kyoto, le direttive sul mercato delle quote di emissioni (2003/87/CE) e le decisioni dirette ad ampliare gli obiettivi anche con riferimento alle tipologie di emissioni non comprese nel Protocollo di Kyoto (vedi la decisione della Commissione c.d. "effort sharing", n. 406/2009).

Nella stessa linea, è da citare il Piano di azione dell'Europa, per l'integrazione tra energia e ambiente: il c.d. "pacchetto energia clima" (20/20/20 targets, di cui alla direttiva) e le riforme del mercato delle emissioni di cui alla Direttiva 2009/29/CE (nonché alle Direttive sulle fonti energetiche rinnovabili - 2009/29/CE - e sull'efficienza energetica -2012/27/UE).

<sup>66</sup> Non si è trattato soltanto di un aggiornamento e un rilancio del sistema del mercato delle quote di emissioni (attraverso le direttive 841 e 842/2018/UE), per fare sì che lo sviluppo del mercato dell'Unione sia in grado di influenzare anche mercati diversi da quelli dell'area regionale europea, ma anche di porre in essere una vera e propria governance sul clima (adottata con il regolamento 2018/1999/UE), con la previsione e l'elaborazione di un piano nazionale integrato per l'energia e il clima e di un piano strategico di lungo termine da parte di ciascuno Stato membro, al fine di raggiungere gli obiettivi definitivi a livello di organizzazione regionale.

ciascuno Stato, i piani di attuazione del Recovery plan contemplano investimenti per gli obiettivi ambientali non inferiori al 37% di tutti gli investimenti previsti nel piano. Si tratta di un indirizzo politico in grado di condizionare i piani dei singoli Stati, secondo una logica unitaria nell'assunzione delle relative responsabilità, che caratterizza l'intera fase aperta dal *Recovery plan*.<sup>67</sup>

Come risulta dal Programma di azione per il 2030 (approvato lo scorso aprile), l'Unione europea sta impostando una politica ambientale completamente innovativa, con una inversione notevole della stessa lettura del principio di sviluppo sostenibile.

Si passa, con la transizione ecologica, da una visione di uno sviluppo e di una crescita come paradigma con il quale confrontare gli eventuali limiti posti dalle esigenze di tutela dell'ambiente, ad una impostazione nella quale, invece, gli equilibri ambientali costituiscono un dato di partenza dell'impostazione delle altre politiche. In questo senso, l'impostazione riferita alle strategie per il contenimento delle emissioni dannose per il clima si collega anche alle parallele iniziative adottate dall'Unione europea con riferimento alla biodiversità e agli altri obiettivi ambientali che intende raggiungere nell'attuare la politica dell'ambiente di cui all'art. 4, comma 2, lettera e, TFUE.

Si tratta di un'impostazione radicalmente innovativa che, sul piano delle fonti dimostra la necessità di superare le linee tradizionali della legislazione e che evidenzia la radicalità dell'influenza delle fonti unionali sulle fonti degli Stati membri (nel contesto, peraltro, di maggiore cooperazione anche sul piano della produzione delle norme individuato dall'art. 4 TUE). Gli interventi sono articolati in atti di indirizzo che definiscono gli obiettivi, in piani strategici, e individuano le iniziative e gli atti giuridici da utilizzare per raggiungerli, influenzando direttamente i sistemi normativi degli Stati membri.

---

<sup>67</sup> Uno sviluppo in questo senso è stato recentemente attuato dalla “Legge europea per il clima” (regolamento 2021/1119/UE), che ha impostato i criteri con i quali attivare la transizione ecologica, e sulla base della quale sono previsti gli ulteriori interventi di cui alla comunicazione *Fit for 55%* (n. 550/2021, nella quale la Commissione ha precisato quali sono gli strumenti “pronti” per raggiungere l'obiettivo della riduzione già nell'anno 2030). Sul tema della politica europea sulla “transizione ecologica”, v. BRUTI LIBERATI E., *Le politiche di decarbonizzazione e i loro riflessi sulla costituzione economica e sulla governance europea e nazionale*, in *Diritto Pubblico*, 2/2021; CHITI E., *Managing the ecological transition of the EU: the European Green Deal as a regulatory process*, in *Common Market Law Review*, vol. 59, n. 1, 2022, 19-48; DE CESARIS A.L., *Ambiente e Costituzione*, in *Federalismi.it*, paper 30, giugno 2021. V. anche CLARICH M., voce *Energia*, in *Encicl. Dir., I tematici*, Vol. III, *Funzioni amministrative*, Milano, 2022.

Sono anche atti di *soft law* e di indirizzo che presuppongono un coordinamento aperto per l'intervento degli Stati, le cui successive iniziative sono strettamente funzionali all'attuazione del programma europeo.

Il risultato nel nostro ordinamento consente di constatare la vigenza di un insieme di norme già direttamente applicabili, in quanto contenute nei regolamenti dell'Unione europea (che, come noto, costituiscono un *corpus* normativo molto ampio e dettagliato, che disciplina in modo unitario sia il nostro che gli ordinamenti dei 27 Stati membri), ma anche di configurare il nostro sistema normativo in funzione dell'attuazione e del raggiungimento dei risultati perseguiti dall'impostazione del *New Deal* e del *Recovery Plan*, secondo una logica di accentramento che vede imposto (nonostante che vi sia stata una adesione formalmente contrattata) al nostro Governo un preciso indirizzo politico (che vincola tempi e modi di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza).

Un accentramento garantito dall'efficacia diretta delle norme europee e dall'effetto utile che deve essere sempre perseguito dalla legislazione interna, per mantenere la coerenza con gli obiettivi del sistema normativo europeo; con esiti di forte integrazione del nostro ordinamento in quello europeo, di cui la recente revisione costituzionale costituisce un passaggio decisivo.

**15** – Con riferimento alle fonti che definiscono i rapporti tra i livelli di governo per la tutela degli interessi ambientali, il quadro costituzionale italiano non risulta particolarmente modificato dalla legge di revisione n. 1 del 2022, anche se l'introduzione dei principi fondamentali del terzo comma dell'art. 9, contribuisce a rafforzare l'idea dell'ambiente come materia dotata di una sua autonomia e di una sua oggettività, tale da rafforzare l'interpretazione rigorosa dell'attribuzione della competenza legislativa esclusiva allo Stato nella materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" di cui alla lettera s del secondo comma dell'art. 117 Cost.

Sono note le problematiche che la modifica del Titolo V di cui alla legge di revisione n. 3 del 2001 ha creato nella distribuzione delle competenze fra centro e periferia nell'ambito della tutela dell'ambiente.<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> Sul tema v. CECCHETTI M., *L'ambiente tra fonti statali e fonti regionali alla luce della riforma costituzionale del Titolo V*, in *Osservatorio sulle fonti 2001*, a cura di DE SIERVO U., Torino, 2001, 253 ss., 271; BRUTI LIBERATI E.-CECCHETTI M.-RONCHETTI L., *Tutela dell'ambiente: diritti e politiche*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021; COLASANTE P., *La ricerca di una nozione giuridica di ambiente e la complessa individuazione del legislatore competente*, in *Federalismi*, n. 20/2020.

L'interpretazione della Corte si può suddividere in almeno tre fasi. In una prima fase, in continuità con la giurisprudenza formatasi prima dell'entrata in vigore della riforma del 2001, la Corte ha escluso che la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema si potesse definire una materia in senso proprio, trattandosi piuttosto di una materia trasversale in grado di attribuire al livello legislativo statale la competenza a fissare gli standard minimi essenziali per la tutela dei diritti e dei valori costituzionali (precisando il punto di equilibrio da affermare in modo unitario e da imporre al rispetto della legislazione regionale), lasciando alle Regioni gli spazi indispensabili per una disciplina attuativa e di dettaglio (sentenze nn. 407/2002 e 307/2003).

In una seconda fase (anche a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 152/2006, che consolidava un sistema legislativo in grado di individuare un quadro organico delle norme riferibili alla materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema"), la Corte (a partire dalla sentenza n. 378/2007) ha individuato l'ambiente come materia in senso tecnico, definendolo "bene della vita materiale complesso, la cui disciplina comprende anche la tutela e la salvaguardia della qualità e degli equilibri delle sue singole componenti". Si è trattato di un'impostazione che ha consentito alla Corte di far prevalere in modo assoluto le norme statali rispetto a qualunque inserimento di precisazioni o sviluppi effettuati dalla legislazione regionale.

La Corte, nella giurisprudenza più recente, ha però preso atto della complessità e pervasività dei valori ambientali, che interferiscono in tutti gli altri settori delle discipline giuridiche ed è tornata a considerare la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema come materia essenzialmente trasversale, con riserva allo Stato del potere di fissare standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza escludere la competenza regionale alla cura degli interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali ed applicando, in questo campo, il principio europeo di sussidiarietà, con la possibilità di introdurre norme che migliorino e accentuino le esigenze di tutela dell'ambiente, fatta salvo il divieto di apportare deroghe che facciano venir meno i punti di equilibrio delle esigenze contrapposte definite a livello statale (v. le sentenze a partire dalla n. 126/2016 che si ricollegano ai principi della sentenza n. 407/2002: in particolare v. la sentenza n. 198/2018, sulla valutazione di impatto ambientale, in cui si ribadisce il principio che lo Stato è tenuto a

fissare gli standard ed i punti di equilibrio, con la possibilità delle Regioni di introdurre norme di maggior tutela).<sup>69</sup>

Il fatto che la tutela dell'ambiente costituisca principio fondamentale non cambia l'impostazione, per la parte in cui la responsabilità della tutela è affidata alla Repubblica, cioè all'ordinamento in tutte le sue articolazioni, ivi comprese le competenze affidate al legislatore regionale.

Sotto questo profilo, si può ribadire che la definizione – a livello di principio fondamentale – della tutela dell'ambiente nell'art. 9, III co., con una terminologia non coincidente con quella dell'art. 117, secondo comma, lettera s, favorisce lo sviluppo di una interpretazione che tenda ad usufruire della flessibilità consentita dall'applicazione del principio di sussidiarietà e della leale cooperazione fra i diversi livelli di governo (si può ipotizzare che su biodiversità ed ecosistemi le Regioni possono sviluppare le loro competenze?). Non è dubbio comunque che la diversa terminologia utilizzata dal terzo comma dell'art. 9 favorisce un intervento attuativo del principio da parte dell'intero ordinamento, in tutte le sue articolazioni (ed in particolare delle autonomie regionali e locali).

Su questo piano, il secondo periodo del terzo comma, riferito alla tutela degli animali, costituisce però un elemento che indica un preciso indirizzo di accentramento a livello statale della disciplina.

La dizione “la legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali” costituisce la determinazione di una regola che si riferisce piuttosto alla distribuzione delle

---

<sup>69</sup> La giurisprudenza della Corte ha legittimato principi unitari e coerenti nei procedimenti relativi alla gestione degli interessi ambientali (come provano le sentenze in tema di valutazione di impatto ambientale – nn. 1, 67, 127, 168, 171, 184, 221 del 2010, nn. 58, 93, 139, 188, 246, 251 del 2013; nn. 38, 215 del 2015; n. 198 del 2018; n. 93 del 2019 – quelle in tema di produzione e distribuzione di energia – nn. 119, 124, 168, 215 del 2010; quelle in materia di gestione dei rifiuti – nn. 28, 83, 127 del 2010, nn. 149, 180 del 2015, 154 e 244 del 2016; nn. 5 e 212 del 2017; nn. 126, 150 e 215 del 2018). Indirizzi ben riassunti nella sentenza n. 198 del 2018 e ribaditi nelle sentt. n. 210 del 2016, n. 215 del 2018 e n. 7 del 2019. Per un quadro complessivo, v. BIFULCO R., *Una rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, in *Corti supreme e salute*, 2019, 2, 305 e ss.. V. anche: CARETTI P. – BONCINELLI V., *La tutela dell'ambiente negli sviluppi della giurisprudenza costituzionale pre e post riforma del Titolo V*, in *Giur.cost.*, n. 6/2009, 5179 ss.; PORENA D., *L'ambiente come “materia” nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale: “solidificazione” del valore ed ulteriore “giro di vite” sulla competenza regionale*, in *Federalismi.it*, 2/2009; BELLOCCI M. – PASSAGLIA P., *La giurisprudenza costituzionale relativa al riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di “ambiente” e di “beni culturali”*, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), aprile 2009; MADDALENA P., *La nuova giurisprudenza costituzionale in tema di tutela dell'ambiente*, in *Ambiente & Sviluppo*, 1/2012, 5 ss.; VUOLO A., *L'ambiente e il problematico assetto delle competenze tra Stato e Regioni*, in *Nomos*, 3/2021.

competenze, che non alla definizione di un principio fondamentale (e la sua collocazione sarebbe stata più adeguata nell'ambito di una revisione dei commi II, III e IV, dell'art. 117). Ma è evidente l'intenzione del legislatore della revisione di inserire, anche simbolicamente, gli animali in una posizione costituzionalmente rilevante (ad integrare i valori ambientali individuati come fondamenti del nostro ordinamento) e garantire che la tutela degli animali venga disciplinata in modo uniforme. La competenza esclusiva del legislatore statale – come precisa il terzo comma della legge di revisione n. 1/2022 – si impone anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale.

Con tale precisazione si è così confermato l'indirizzo già espresso chiaramente dalla giurisprudenza costituzionale con riferimento alle materie “caccia” e “pesca” (che nel Titolo V sono affidate alla competenza residuale delle Regioni di diritto comune e che sono attribuite alla competenza legislativa esclusiva delle Regioni ad autonomia speciale).<sup>70</sup>

Le prescrizioni sui termini e modi di tutela degli animali costituiscono così punti di equilibrio, in perfetto parallelismo con la tutela degli ecosistemi e della biodiversità, che le Regioni non possono in alcun modo modificare (anche se lo Stato deve limitarsi a fissare “termini e modi” di tutela, e ciò potrebbe mantenere uno spazio di integrazione da parte dei legislatori regionali).

Si tratta di una linea tendente a ribadire l'accentramento nello Stato della definizione della qualità degli equilibri ambientali, che ha concentrato nel Ministero della Transizione ecologica le competenze ambientali con le competenze riferite allo sviluppo energetico (in ciò accompagnato dalle nuove strutture di Comitati interministeriali).

Si tratta di una riforma coerente con la revisione dell'art. 41 Cost. (perché sottolinea la stretta connessione tra la tutela dell'ambiente e l'attività economica, trasferendo al Ministero della Transizione ecologica le competenze che erano del Ministero dello sviluppo

---

<sup>70</sup> Va segnalata in proposito la recente giurisprudenza che, in questa materia, fa riferimento ad una “riserva di amministrazione”, da un lato, sulla base della natura tecnica delle scelte sul piano ambientale e, dall'altro, con la tendenza ad appiattire l'autonomia regionale in funzioni di esecuzione (v. Corte cost., 17 gennaio 2019, n. 7; Corte cost., 23 gennaio 2019, n. 28; Corte cost. 174/2017; Corte cost. 139/2017). In dottrina, v. FRACCHIA F.- PANTALONE P., *Le funzioni amministrative in tema di caccia*, in *Nuove Autonomie*, 1, 2020, 26-27; VIDETTA C., *Le questioni tecniche del diritto dell'ambiente secondo la Corte costituzionale. Profili problematici*, in LOSANA M. – MARCENÒ V. (a cura di), *Come decide la Corte di fronte a questioni “tecniche”*, cit., 120 e ss.; CECCHETTI M., *La Corte costituzionale di fronte a questioni “tecniche” in materia di tutela dell'ambiente*, in LOSANA M. – MARCENÒ V. (a cura di), *Come decide la Corte*, cit., 94 e ss.



economico, con riferimento alle attività più impattanti, quali quelle relative alla produzione energetica).

Ma la riforma del Ministero manifesta i suoi limiti nel momento in cui la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi diventa principio fondamentale e quindi impone l'integrazione delle valutazioni e dei valori ambientali in tutte le attività amministrative e legislative dell'ordinamento, con forse la necessità che il coordinamento debba passare non solo dal Ministero competente in materia di ambiente, ma anche da un apposito dipartimento della Presidenza del Consiglio (non essendo forse sufficiente l'importante sede di coordinamento costituita dal Comitato Interministeriale per la Transizione Ecologica – CITE).

Un ulteriore indice della tendenza all'accentramento delle competenze si può ricavare anche dalla norma di cui all'art. 27 del d.lgs. n. 77/2021, che ha inserito l'istituto dell' "interpello ambientale", che può essere attivato non dai singoli cittadini ma (nell'ottica di agevolare l'attuazione del PNRR) da Regioni e Province autonome, Città metropolitane, Comuni, associazioni di categoria rappresentate nel CNEL e associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale, presenti in almeno cinque Regioni o Province autonome, solo per formulare istanze di ordine generale sull'applicazione della normativa statale in materia ambientale. Si affida così al Ministero il compito di dettare i criteri interpretativi per l'esercizio dell'attività delle pubbliche amministrazioni in materia ambientale, mediante un istituto che, a differenza di quello analogo previsto dalla legislazione fiscale, dà vita solo a una forma di consultazione diretta a chiarire l'interpretazione delle norme ed a dare criteri di indirizzo per la loro futura applicazione e per il corretto esercizio dell'attività amministrativa, senza alcuna incidenza su tempi e necessità di ottenimento dei titoli abilitativi e di espletamento delle normali attività procedurali.

La prassi verificherà l'utilità dello strumento, ma certamente si tratta di una conferma della difficoltà dell'interpretazione delle complesse e articolate norme vigenti e al tempo stesso della esigenza di una elaborazione centralizzata e uniforme delle modalità di applicazione.

In linea generale, tutte le norme di attuazione del PNRR tendono a una semplificazione dei procedimenti, basata sulla riduzione dei tempi previsti in via ordinaria e sull'attivazione di istituti accentrati per l'esame dei progetti. Ma ciò che caratterizza il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, anche e soprattutto con riferimento ai progetti inseriti nella Missione 2, relativa alla transizione ecologica, è la logica dell'accentramento, con l'attribuzione alle

Regioni e agli enti locali di funzioni meramente attuative degli indirizzi che lo Stato si è impegnato a perseguire in diretta esecuzione delle linee definite dal *Recovery Plan* europeo.

Con un ulteriore passo indietro del sistema regionale, che rimane sempre più immerso nel cono d'ombra di un mero decentramento amministrativo, nel quale è stato di fatto già inserito nel corso delle vicende pandemiche

Vengono così messi in ombra principi essenziali, in materia di tutela dell'ambiente, come quello di sussidiarietà e di leale cooperazione tra i vari livelli di governo. Un chiarimento sul ruolo delle Regioni e degli enti locali sarebbe quindi urgente, perché la responsabilità dell'attuazione dei principi fondamentali, così come integrati dalla revisione costituzionale, esige procedimenti in grado di definire tempestivamente il ruolo di ciascun livello di governo, ed esige nuove forme di partecipazione delle autonomie regionali alla formazione dei criteri e delle scelte sulla tutela dell'ambiente (che saranno razionali e coerenti solo se – secondo il metodo europeo – saranno frutto di un dialogo capace di valutare preventivamente le domande dei territori e del loro ambiente di vita).

## **V CONCLUSIONI E PROSPETTIVE**

**16** – In conclusione, riassumendo, la ricerca delle fonti che definiscono i principi che debbono guidare l'interprete nell'applicazione delle norme per la tutela dell'ambiente evidenzia gli interrogativi che la recente riforma di cui alla legge di revisione n. 1/2022 pone su ciascuno dei tre nodi individuati, e che sono i temi delle tre sessioni del presente convegno (la prima, sulla dimensione giuridica dell'ambiente; la seconda, sui principi del procedimento per la tutela dell'ambiente; la terza, su competenze e sussidiarietà nella disciplina multilivello della tutela ambientale).

La revisione del febbraio 2022 incide su tutti e tre questi temi e lo fa con una riforma che risulta in continuità con lo sviluppo dell'ordinamento, quale interpretato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e dei giudici comuni (che avevano già elaborato principi che sostanzialmente la revisione consolida), ma al tempo stesso innova la disciplina costituzionale in modo rilevante, perché per la prima volta vengono toccati i principi fondamentali e per la prima volta viene modificata la c.d. "Costituzione economica".

Diventa superfluo domandarsi se si tratti di una riforma utile o dannosa. Si tratta necessariamente di doverla interpretare, tenendo conto che si inserisce sicuramente

nell'attuazione dei principi e delle politiche che l'Unione europea - anche in coerenza con gli indirizzi del diritto internazionale - ha impostato a partire dal *New Deal* del 2019. E, come si è notato, la riforma è giunta in porto anche sull'esplicito invito contenuto nelle dichiarazioni programmatiche del governo Draghi (non a caso incentrate sull'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza definito in coerenza con il *Recovery Plan* europeo).

Sulla dimensione giuridica dell'ambiente, la riforma sicuramente indica prospettive di ampliamento del concetto di "ambiente" riconosciuto in Costituzione e pone il problema se i termini "biodiversità", "ecosistemi", "animali", che accompagnano l'esplicita indicazione della tutela dell'ambiente come obiettivo fondamentale del nostro sistema, implicano la necessità di individuare singolarmente la portata dei valori espressi dalle nuove norme costituzionali e in che termini la loro collocazione tra i principi fondamentali possa configurare una nuova gerarchia all'interno del quadro complessivo dei valori costituzionali. Ciò vale, in particolare, con riferimento ai temi del "paesaggio" e della "salute", alla base della giurisprudenza che ha riconosciuto all'ambiente valore costituzionale.

Ciò che è certo è che la definizione della tutela dell'ambiente non si esaurisce nella formula normativa utilizzata dal legislatore della revisione, perché esige il riferimento a concetti che la scienza ecologica ha elaborato e sui quali sono indispensabili l'attuazione legislativa e le scelte concrete dell'amministrazione.

La dimensione giuridica dell'ambiente dipenderà quindi dalle modalità con cui il legislatore sarà in grado di stabilire il rapporto tra i dati forniti dalla scienza e i criteri con i quali, a partire da tali dati, il decisore politico potrà far vivere i nuovi principi fondamentali introdotti e potrà definirne i rapporti con gli altri valori costituzionalmente rilevanti presenti sia nei principi fondamentali già vigenti sia nell'intero tessuto della Carta costituzionale.

Per questo, nella prima sessione, saranno svolte tre relazioni, sul rapporto tra diritto ambientale e conoscenze scientifiche, tra ambiente e paesaggio, tra ambiente e energia, nell'ottica dello sviluppo sostenibile.

In secondo luogo, la revisione costituzionale impone la rilettura e l'approfondimento dei principi che debbono essere utilizzati per agire a favore della tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi.

I principi inseriti nel Titolo I del d.lgs. n. 152/2006 non sono in alcun modo soddisfacenti e vanno sicuramente riletti alla luce della nuova impostazione dettata dalla revisione costituzionale.

Il tema centrale per verificare la possibile attuazione dei principi costituzionali è dato dal bilanciamento tra gli interessi ambientali e gli interessi economici, che è collegato con la riforma del secondo e del terzo comma dell'art. 41.

La domanda che, nella seconda sessione, deve essere affrontata dai relatori è quindi la verifica se l'inserimento del danno all'ambiente come limite che deve essere considerato nelle modalità di svolgimento dell'iniziativa economica privata, alteri o meno la gerarchia tra i valori costituzionali e in che termini l'amministrazione, nell'esercizio dei suoi poteri discrezionali, potrà tener conto direttamente delle nuove norme costituzionali ovvero in che termini sia indispensabile l'attivazione di procedimenti o di chiarimenti sullo svolgimento dei procedimenti amministrativi.

Si tratta di verificare: la corretta impostazione dell'amministrazione, nel dare seguito al programma di transizione ecologica; le modalità con cui debbono essere individuate e verificate le conoscenze e le scelte tecniche, come necessario presupposto di tutte le decisioni normative e amministrative per la tutela dell'ambiente; in che modo risolvere i contenziosi e indicare le prospettive di soluzione dei problemi di ripristino dei danni ambientali e di bonifica dei siti contaminati. Tutti temi che presuppongono l'elaborazione di principi e metodi che definiscano il corretto svolgimento dei procedimenti, di cui costituiscono un modello fondamentale le procedure di valutazione ambientale.

Il nodo delle competenze e delle responsabilità che devono essere attivate per lo svolgimento dell'attività normativa e amministrativa per la tutela dell'ambiente trova, nella revisione costituzionale, la conferma di una tendenza all'accentramento che si sta sviluppando sia verso gli indirizzi sempre più cogenti dettati dall'Unione europea sia nella lettura tendenzialmente accentratrice della riforma, nel definire i rapporti tra Stato e Regioni. Infatti, l'individuazione di un principio fondamentale sulla tutela ambientale esige necessariamente scelte e decisioni unitarie sui "termini e modi" della disciplina (e la formula così esplicitata in rapporto alla tutela degli animali – nel secondo periodo del nuovo terzo comma dell'art. 9 – è solo un ulteriore sintomo di questa tendenza).

Si tratta di un problema che resta complesso e che non può essere affrontato esclusivamente nella definizione dei vari livelli di competenza e dei criteri di applicazione del principio di sussidiarietà, perché, anche per la definizione del livello di governo secondo

il principio di sussidiarietà, occorre il previo esame – secondo il modello europeo – di uno dei presupposti fondamentali per una corretta individuazione degli oggetti della tutela, e cioè l'informazione ambientale. Di qui la necessità di esaminare il tema dell'accesso all'informazione e delle garanzie di partecipazione e di tutela giurisdizionale vigenti in attuazione della Convenzione di Aarhus.<sup>71</sup>

Tutti temi da valutare alla luce dei nuovi principi contenuti nella revisione costituzionale appena approvata.

Ma occorre evitare il rischio che si tratti di una revisione manifesto, sulla quale è stato trovato un ampio consenso parlamentare, senza aver previsto e ponderato tutti i suoi effetti in un sistema normativo che ha bisogno di una contestuale (e, sarebbe stato preferibile, preliminare) ricostruzione teorica e pratica che – secondo una linea già tracciata più volte nei nostri dibattiti e ben espressa negli interventi svolti a suo tempo da Beniamino Caravita e da Marcello Cecchetti<sup>72</sup> – dovrebbe giungere a definire i principi della disciplina ambientale in una legge quadro (alla quale eventualmente attribuire anche una forza di legge costituzionale o comunque di norma interposta, sul modello dell'art. 81, VI co., Cost., per l'attuazione dei principi sul bilancio introdotti dalla legge di revisione costituzionale n. 1 del 2012) che definisca i criteri per il bilanciamento tra gli interessi ambientali e gli altri interessi costituzionalmente rilevanti.

Si tratta di risolvere il nodo più volte posto, con riferimento alla legislazione vigente, di rispondere alla domanda di razionalizzazione e coordinamento di tutta la legislazione ambientale: domanda alla quale, come è noto, il d.lgs. n. 152/2006 ha dato una risposta del tutto insoddisfacente.<sup>73</sup>

---

<sup>71</sup> Sul tema v. FREDIANI E., *Le garanzie partecipative nella valutazione di impatto ambientale: strumenti tradizionali e dibattito pubblico*, in *Istituzioni del federalismo* - 2020, n. 3, 657 – 677; SICLARI D., *La democrazia ambientale nel quadro dei diritti partecipativi e dell'accesso all'informazione ambientale*, in FERRARA R. e SANDULLI M.A. (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, cit., II, 471 ss.; CALABRÒ M., *Potere amministrativo e partecipazione procedimentale. Il caso ambiente*, Napoli, 2004.

Con riferimento al tema dell'accesso all'informazione v. Cons. Stato, sez. V, 17 luglio 2018, n. 4339 e 13 marzo 2019, n. 1670. V., poi, Tar Campania, sez. VI, 23 agosto 2017, n. 4113 e Tar Lazio, sez. I-quater, 4 marzo 2021, n. 2652.

<sup>72</sup> V. l'intervento di B. Caravita nella Tavola rotonda svolta alla Luiss il 15 settembre 2005, in GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, Milano, 2012, pag. 332 e ss.; nonché CECCHETTI M., *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 3/2021.

<sup>73</sup> Sul tema, v. F. FONDERICO, *La codificazione del diritto dell'ambiente in Italia*, in *Riv. Trim. Dir. Pubblico*, 2006, 612 ss.; ID, *La Corte costituzionale e il codice dell'ambiente*, in *Giorn.dir.amm.*, 2010, 368 ss.; F. DE LEONARDIS, *La Corte costituzionale sul codice dell'ambiente tra moderazione e disinvoltura* (commento a Corte costituzionale, 22 luglio

Ci si può del resto domandare se, nell'attuale sistema delle fonti, sia possibile costruire un codice, dato che la materia si estende orizzontalmente ad una quantità molteplice di settori del diritto, tanto da rendere difficile riconoscere il diritto per l'ambiente come un settore disciplinare autonomo.

I nuovi principi costituzionali contribuiscono a ricondurre gli interpreti verso l'elaborazione di un concetto unitario di ambiente, che la giurisprudenza ha già riconosciuto come tale e che sul piano organizzativo ha già dato vita a sedi ministeriali ed a sedi parlamentari riferite espressamente alla tutela degli interessi ambientali. Una legge quadro potrebbe sviluppare questa impostazione ponendo le basi per una "codificazione aperta", diretta ad individuare un vocabolario comune di principi, di istituti e di procedimenti tali da consentire uno sviluppo ordinato e prevedibile del dibattito dottrinale e giurisprudenziale, e favorire così una legislazione dotata di minimi riferimenti di razionalità e di coordinamento.<sup>74</sup>

Su questo piano, la revisione costituzionale avrà raggiunto un risultato utile se sarà accompagnata da uno sforzo dottrinale ed una elaborazione legislativa capace di ricostruire i principi con riferimento a tutti e tre i nodi che abbiamo indicato.

In primo luogo, i principi che siano in grado di definire in modo adeguato quale è la dimensione giuridica dell'ambiente e in che modo si debba giungere a definire gli obiettivi della tutela; con la consapevolezza che si tratta di definire le politiche per garantire la resilienza dei sistemi ambientali, nell'ottica di salvaguardare i presupposti per l'esercizio dei diritti fondamentali (in questo senso, lo svolgimento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza rischia di essere un'occasione mancata per la definizione di questi principi, che invece sarebbe opportuna anche proprio per l'attuazione del Piano).

In secondo luogo, è urgente che vengano precisati i criteri con i quali si renda trasparente il dialogo tra scienza e politica, attivando organismi tecnici dotati di autonomia ma anche di rigorosi criteri che ne garantiscano la neutralità, prevedendo sedi ed elaborazioni per l'acquisizione dei dati tecnici e la definizione del rapporto che tali dati hanno con le esigenze economiche e sociali da soddisfare. Si tratta non soltanto di garantire la

---

2009, n. 225; n. 235; n. 247; n. 249), in *Riv. Giur. Edilizia*, 2009, 1455 ss.; F. GIAMPIETRO, *Né Testo unico né Codice dell'ambiente*, in *Ambiente e Sviluppo*, 5/2006; A. GERMANA– E. ROOK BASILE, *Premessa sulla natura del Corpus normativo ambientale*, in *Commento al Codice dell'ambiente*, a cura di A. GERMANO e altri, Torino, 2013, 1 ss.; P. DELL'ANNO, *Osservazioni sulla costituzionalità del d.leg. 152/2006, di riordino della materia ambientale*, in *Dir. e giur. agr. e ambiente*, 2006, 561 ss.; A. MORRONE, *La razionalizzazione della normativa in materia ambientale*, in *Riv. Giur. Amb.*, 1995, 741 ss.; A. MORRONE, *Codificazione e riordino della legislazione*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2014, 357 ss.; FRACCHIA F., *"Codification" and Environment*, in *Italian Journal of Public Law*, 2009, 1ss.

<sup>74</sup> Sul tema della codificazione si rinvia per tutti alle indicazioni di P. CAPPELLINI, *Il codice eterno*, in Cappellini P. e Sordi B., *Codici. Una riflessione di fine millennio*, Milano, 2012, 11 ss..

trasparenza di un'amministrazione responsabile e di definire, sul piano scientifico, la sussistenza dei rischi, ma anche riconoscere la competenza della politica ad effettuare una valutazione oggettiva dei margini di accettabilità dei rischi. Si tratta soprattutto di individuare le garanzie di informazione e di partecipazione nel corso dell'elaborazione delle norme tecniche, precisando con chiarezza forme e procedimenti per la loro emanazione.

In terzo luogo, la necessità di avere un accentramento delle competenze, dirette a definire le politiche ambientali, si manifesta nella recente riforma dell'apparato ministeriale, al quale, non a caso, viene attribuita una funzione interpretativa nuova, nell'ottica di sviluppare linee di coerenza e di razionalità nell'interpretazione delle norme ambientali (mi riferisco alla citata introduzione dell'interpello all'amministrazione centrale per l'interpretazione delle norme vigenti, di cui all'art. 27, d.lgs. n. 77/2021), ma è evidente che solo attraverso una definizione chiara dei principi di leale cooperazione e sussidiarietà, con l'individuazione delle procedure di partecipazione che sono indispensabili per una corretta gestione delle risorse ambientali e del sistema complesso in cui esse si sviluppano, sarà possibile fare sì che quella transizione ecologica che il Ministero è chiamato ad interpretare trovi punti di riferimento capaci di rispondere all'ambizioso manifesto dettato dal revisore costituzionale.

I nuovi principi fondamentali introdotti dalla revisione del febbraio 2022 sono, in conclusione, solo l'avvio di un dibattito sul quale il presente Convegno viene sin d'ora interrogato.