

RIVISTA QUADRIMESTRALE  
DI  
DIRITTO DELL'AMBIENTE

-

*Quarterly Journal of Environmental Law*

NUMERO 3 - 2017

STEFANO GRASSI

*Ambiente e Costituzione*



G. Giappichelli editore

ISSN 2239-964X

**STEFANO GRASSI\***

***Ambiente e Costituzione***

SOMMARIO: 1. *Premessa.* – 2. *La questione ambientale interroga lo Stato costituzionale.* – 2.1. *La dimensione epocale della questione ambientale e le sfide per il diritto costituzionale.* – 2.2. *La difficile definizione della dimensione giuridica dell'ambiente.* – 2.3. *L'esigenza di principi costituzionali per la tutela dell'ambiente.* – 3. *La Costituzione italiana del 1948: una Costituzione capace di futuro.* – 3.1. *I diritti della persona, la solidarietà e l'ambiente come valore costituzionale.* – 3.2. *Una Costituzione capace di futuro: la libertà della scienza per lo sviluppo sostenibile.* – 3.3. *L'apertura verso il diritto internazionale e il diritto europeo dell'ambiente.* – 4. *I problemi costituzionali, nello sviluppo della legislazione ambientale nel nostro ordinamento.* – 4.1. *La ricerca dei principi per definire l'ambiente: insufficienza delle definizioni normative; il ruolo decisivo di giurisprudenza e dottrina.* – 4.2. *La ricerca dei principi di azione per la tutela dell'ambiente: la difficile definizione del principio del bilanciamento tra l'ambiente e gli altri valori costituzionali.* – 4.3. *I principi di organizzazione: il principio di corresponsabilità e l'incerta definizione del rapporto tra i livelli di governo.* – 5. *Nodi da sciogliere e prospettive di riforma.* – 5.1. *Non occorre introdurre il "diritto all'ambiente" in Costituzione: va elaborata una legge (organica) sui principi per la tutela dell'ambiente.* – 5.2. *La necessità di individuare norme ed organismi tecnici, per rendere efficace l'azione dell'Amministrazione a tutela dell'ambiente.* – 5.3. *Per una chiara definizione (secondo criteri flessibili) delle responsabilità dei diversi livelli di governo, nella definizione delle politiche ambientali.* – 6. *Per concludere.*

1. *Premessa*

Il titolo di questa mia relazione riassume l'impostazione data, sin dalla sua attivazione – oltre venti anni fa – al corso di diritto dell'ambiente, nella nostra Facoltà di giurisprudenza (la prima tra le facoltà di giurisprudenza ad avere inserito la materia nei suoi insegnamenti).

---

\* Professore Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico presso l'Università di Firenze (stefano.grassi@unifi.it). Il presente contributo è il risultato dell'elaborazione della lezione magistrale, tenuta in data 29 marzo 2017 nell'ambito del corso di Diritto dell'ambiente, a. a. 2016/2017, presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Firenze, sul tema «Ambiente e Costituzione».

Sin dall'inizio abbiamo ritenuto (uso il noi, perché il corso, da subito, ebbe un'impostazione collegiale, con la partecipazione attiva e motivata di tutti i miei allievi) che si dovesse superare l'impostazione del diritto dell'ambiente come diritto amministrativo speciale (materia riferita alla gestione degli interessi pubblici connessi con la conservazione delle risorse, la tutela dagli inquinamenti, la gestione del territorio e dei beni paesistici e, fino ad allora, insegnata come descrizione della legislazione su igiene ed ambiente, nell'ambito delle facoltà scientifiche – come ingegneria, architettura, agraria).

Già nei primi anni '70, un maestro di questa facoltà di giurisprudenza – Enzo Capaccioli – aveva sottolineato la novità del tema rispetto alla tradizionale impostazione del diritto amministrativo, con i suoi strumenti di tutela degli interessi pubblici (i divieti, le autorizzazioni, le norme regolatrici; gli organi in grado di garantire l'esecuzione delle norme), sottolineando l'indeclinabilità delle esigenze connesse con la tutela ambientale; il carattere fortemente interdisciplinare dei temi e degli interessi coinvolti; il carattere adespota degli interessi e la difficoltà di delimitare, in un ambito territoriale predefinito, il fenomeno da disciplinare; concludendo per la necessità di individuare nuovi modi di formare le norme, nuove tipologie di fonti e nuovi strumenti di intervento.

Occorreva prendere atto dell'oggettiva difficoltà del tema, scaturente dalla interdipendenza delle responsabilità e dalla necessità di considerare i costi e gli oneri economici da porre a carico sia dei singoli sia della collettività. Di qui la necessità di una visione globale, interdisciplinare, dei fenomeni e la indispensabile necessità di una analisi di tutti gli aspetti per giungere ad una sintesi, che proprio nell'ambito giuridico, ed in particolare nel campo del diritto costituzionale, doveva trovare la sede più idonea.

In questa mia lezione, dopo una prima considerazione sul modo con cui la questione ambientale interroga lo Stato costituzionale (§ 2), mi soffermerò sulle caratteristiche della Costituzione italiana del 1948 e sulla sua dimostrata capacità di futuro (che ha permesso l'inserimento dei principi della tutela dell'ambiente nel tessuto costituzionale, indipendentemente da una esplicita introduzione del termine ambiente e delle politiche ambientali nel dato normativo) (§ 3); per individuare, successivamente, i problemi di diritto costituzionale dell'ambiente posti dallo sviluppo della disciplina nell'ambito del nostro ordinamento positivo (§ 4); con, infine, la sottolineatura delle possibilità

di sciogliere i nodi e individuare le prospettive di riforma che risultano più rilevanti in questa fase (§ 5).

## 2. *La questione ambientale interroga lo Stato costituzionale*

Non vi sono dubbi che la “questione ambientale” interroga tutti i saperi ed interroga quindi tutti i saperi giuridici e l'intero assetto ordinamentale (che oggi si riconosce nei caratteri dello Stato costituzionale).

### 2.1. *La dimensione epocale della questione ambientale e le sfide per il diritto costituzionale*

I problemi della tutela dell'ambiente (quelli che costituiscono la c.d. “questione ambientale”) hanno assunto una dimensione epocale drammatica, con l'emergere della consapevolezza per le conseguenze che il modello occidentale di sviluppo sta producendo sulle risorse ambientali e sul loro equilibrio e con la constatazione che l'impetuosa crescita demografica, nelle economie emergenti del nostro pianeta, evidenzia i limiti delle risorse e degli equilibri naturali. Per usare le parole della enciclica *Laudato si* di Papa Francesco, «la continua accelerazione dei cambiamenti dell'Umanità e del pianeta si unisce oggi all'intensificazione dei ritmi di vita e di lavoro ... benché il cambiamento faccia parte della dinamica dei sistemi complessi, la velocità che le azioni umane gli impongono oggi contrasta con la naturale lentezza dell'evoluzione biologica ... Dopo un tempo di fiducia irrazionale nel progresso e nelle capacità umane, una parte della società sta entrando in una fase di maggiore consapevolezza; si avverte una crescente sensibilità riguardo all'ambiente e alla cura della natura, e matura una sincera e dolorosa preoccupazione per ciò che sta accadendo al nostro pianeta».

I tempi di evoluzione e resilienza dei sistemi naturali, infatti, non tengono il passo con la rapidità dell'evoluzione tecnologica e delle sue capacità di consumo dei beni ambientali. Di qui i problemi complessi di conservazione delle risorse, che si scoprono limitate, nonché di individuazione delle tecniche e dei metodi di conoscenza per risolverli.

Non si tratta soltanto della necessità di un approccio interdisciplinare (che investe contestualmente sia le culture scientifiche e tecniche sia le culture umanistiche); si tratta di problemi che costituiscono una sfida, nel campo del

diritto, per tutti i saperi giuridici e per la loro capacità di affrontare i problemi, in un contesto interdisciplinare, nel quale le valutazioni politiche e tecniche si intersecano in modo inevitabile con tutti gli aspetti della vita sociale ed in particolare con la necessaria definizione – oggetto della dottrina giuridica – dei principi e delle regole per disciplinare i rapporti tra i valori che si contrappongono nell'ordinamento costituzionale (non solo la contrapposizione tra le esigenze dello sviluppo ed i valori ambientali; ma la stessa interazione tra la tutela dei diritti fondamentali e la tutela dei beni ambientali, quale presupposto per il loro effettivo riconoscimento): come ricorda ancora la *Laudato si'*: «l'ambiente umano e l'ambiente naturale si degradano insieme e non potremo affrontare adeguatamente il degrado ambientale se non prestiamo attenzione alle cause che hanno attinenza con il degrado umano e sociale».

Definita in questi termini, la questione ambientale non può non interrogare più direttamente il diritto costituzionale.

L'ambiente costituisce infatti un valore, un presupposto di tutti gli altri diritti e, come tale, costituisce una sfida per l'intero assetto di quello che, in base alle costituzioni nate nella seconda metà del secolo scorso, si può definire lo Stato costituzionale.

La nuova coscienza collettiva dei rischi che la biosfera può correre nel lungo periodo hanno costretto i giuristi ad affrontare nuovi problemi e a coltivare la loro particolare, sebbene antica, attenzione per il carattere dinamico, proiettato verso il futuro, delle scelte normative. Occorre, infatti, individuare strumenti innovativi e criteri ulteriori per bilanciare i valori e gli interessi che i nuovi scenari sono in grado di contrapporre e gli aspetti più complessi e rilevanti si pongono come una sfida, in particolare, per il diritto costituzionale.

## *2.2. La difficile definizione della dimensione giuridica dell'ambiente*

La prima sfida (ancora non risolta) è costituita dalla stessa difficoltà di individuare con chiarezza il perimetro e la dimensione giuridica del concetto di ambiente quale oggetto di tutela da definire a livello normativo.

Per alcuni, gli sforzi per definire il concetto di ambiente, di cui si sottolinea il carattere multireferenziale e complesso, si possono ritenere inutili.

Sicuramente alcune definizioni o sono troppo ampie (*tutto ciò che circonda l'uomo*) o troppo dettagliate (con elencazioni articolate delle risorse naturali (beni abiotici e biotici, ma anche bellezze naturali e paesistiche, ecc.) o

troppo generiche (come la definizione degli obiettivi di *elevata tutela dell'ambiente* e della *qualità della vita*).

In realtà, la dimensione giuridica dell'ambiente assume un rilievo autonomo nel momento in cui si individua, come oggetto della tutela, l'insieme delle risorse e il loro equilibrio (mutuando la definizione di ambiente – come ha suggerito Caravita – dalle scienze ecologiche, che costringono ad una visione olistica dei sistemi naturali e del loro equilibrio).

Ma è proprio questa difficoltà di definizione che implica il coinvolgimento delle scelte di livello costituzionale.

Il concetto di ambiente, infatti, è un concetto relazionale - trasversale a tutti gli altri principi e valori definiti nelle norme costituzionali - che fa riferimento ad almeno tre tipi di relazione:

a) quella tra l'uomo e la natura, con la possibilità di definire l'ambiente secondo una concezione antropocentrica (che vede l'uomo porsi come soggetto attivo nei confronti dei beni e degli equilibri ambientali, per utilizzare le risorse naturali e garantire, con la tutela dell'ambiente, le proprie condizioni di vita: si tratta dell'impostazione largamente prevalente delle norme positive di quasi tutti gli ordinamenti occidentali, in particolare nella disciplina dell'Unione europea) cui si contrappone una concezione ecocentrica (che vede l'ambiente e la natura come valore in sé e l'uomo come elemento vitale che trova il suo posto nell'equilibrio della biosfera: si tratta di un'impostazione che solo in parte trova riscontri normativi e che influenza alcune delle più radicali proposte di riconoscimento dei diritti della natura). Sotto questo profilo la definizione di ambiente investe scelte che riguardano la dimensione etica del rapporto tra uomo e natura (le scelte tra il paradigma tecnocratico e il dovere dell'uomo come custode della natura), su cui non si può escludere la necessità di un riconoscimento al livello delle norme costituzionali;

b) la relazione diacronica e dinamica che caratterizza gli ecosistemi (con la conseguente necessità di valutare la dimensione scientifica dei problemi ambientali, con attenzione all'evoluzione della conoscenza, in continua acquisizione di nuovi dati e in continua evoluzione della percezione e della consapevolezza dei complessi equilibri che si vengono a determinare; con la necessità anche di prendere atto della contrapposizione tra le esigenze della cultura e della scienza, da un lato, gli impulsi e le paure derivanti dalle valutazioni emozionali dei fenomeni da affrontare, dall'altro);

c) la relazione con le diverse aree territoriali, con la possibilità di avere diversità di problemi a seconda che si prendano in considerazione: l'intera biosfera; le aree regionali; i singoli ecosistemi (con la conseguente necessità di valutare le dimensioni di un governo multilivello dei problemi ambientali e di chiarire le diverse responsabilità in ordine alle scelte strategiche/politiche e allo svolgimento delle funzioni pubbliche dirette a tutelare un bene sicuramente di natura collettiva e non inquadrabile nelle categorie tradizionali del sapere giuridico).

La complessità di queste relazioni rende difficile ridurre la prospettiva giuridica negli schemi dei diritti e dei doveri. Si può parlare di un diritto all'ambiente, ma ci si trova di fronte ad uno schema che non trova facilmente l'oggetto della tutela giuridica, che la formula delle posizioni soggettive attive necessariamente richiede; né è sufficiente parlare – come è certamente preferibile – di doveri verso la natura, se non nei termini ampi del principio di solidarietà e responsabilità che investe una pluralità di rapporti e di esigenze che i vari settori del diritto affrontano in modo articolato.

### *2.3. L'esigenza di principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*

La dimensione etica, la dimensione scientifica e la dimensione di corresponsabilità multilivello che caratterizzano il concetto relazionale di ambiente non possono non implicare l'individuazione di soluzioni e scelte di livello costituzionale, perché la complessità dei problemi si risolve con l'individuazione dei principi che devono guidare il metodo per affrontarli: le costituzioni costituiscono la sede in cui tali principi possono essere recepiti e definiti.

Non è un caso che la tematica dell'ambiente come patrimonio unitario dell'umanità sia stata affrontata nelle dichiarazioni internazionali (a partire da quella di Stoccolma del 1972) proprio con la individuazione di principi fondamentali per la stessa definizione e la gestione dei problemi ambientali; principi che sono stati inseriti in termini positivi nelle norme del diritto europeo (fanno parte del nostro diritto costituzionale, come subito vedremo, le norme del Trattato sull'Unione europea e del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea che, pur non definendo l'ambiente, affermano il metodo ed i principi con i quali l'ambiente deve essere tutelato).

Si tratta (ed è questa la premessa per esporre il rapporto tra ambiente e Costituzione) di definire a livello costituzionale i valori e gli obiettivi per la tutela dell'ambiente (la conservazione; gli standard e i limiti accettabili di fruizione) nonché di individuare gli organi legittimati ad effettuare scelte discrezionali sulle concrete soluzioni da adottare, ed i principi che debbono guidare tali scelte.

Non è un caso che, nelle elaborazioni costituzionali più recenti, l'ambiente e la sua tutela siano stati introdotti espressamente, con un'ampia articolazione di soluzioni ed impostazioni.

Su 193 costituzioni che si possono leggere, alla data odierna, 149 contemplano norme che definiscono i principi e i valori per la tutela dell'ambiente (ci sono delle gravi eccezioni, come gli USA, il Canada e l'Australia; non senza che nei singoli Stati che formano tali federazioni vi siano costituzioni regionali che riconoscono espressamente questi principi).

Come è stato di recente sintetizzato (Caravita e Morrone), le previsioni costituzionali vigenti 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.

### 3. *La Costituzione italiana del 1948: una Costituzione capace di futuro*

La nostra Costituzione, entrata in vigore il 1° gennaio 1948, non prevedeva norme che facessero esplicito riferimento al tema dell'ambiente (né ciò era possibile in un'epoca in cui ancora non erano emersi gli interessi e le emergenze ambientali, di cui si è acquisita la consapevolezza a partire dagli anni '70 dello scorso secolo).

Solo con la revisione del Titolo V della seconda parte della Costituzione (legge di revisione costituzionale n. 3 del 2001), il termine "ambiente" e il termine "ecosistema" hanno fatto ingresso nel nostro ordinamento positivo (nell'art. 117, secondo comma, lettera s, che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, la «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema»).

Ma anche prima della entrata in vigore di questa norma di revisione, la Costituzione del 1948 aveva manifestato la capacità di affrontare questo nuovo e fondamentale tema (grazie alla sua stessa struttura ed ai suoi caratteri essenziali). La Costituzione dettata dai nostri costituenti ha, infatti, tutti i presupposti e la flessibilità necessari per adeguare le proprie norme all'evolversi dei problemi e delle esigenze che via via emergono nella società. Ciò per almeno tre caratteri fondamentali.

#### 3.1. *I diritti della persona, la solidarietà e l'ambiente come valore costituzionale*

In primo luogo, il principio personalista, che afferma l'anteriorità dei diritti fondamentali della persona e il suo diritto allo sviluppo nell'ambito delle formazioni sociali rispetto alla definizione dei poteri dell'organizzazione collettiva ed in particolare dell'organizzazione dei poteri dello Stato, che

devono essere serventi al riconoscimento ed alle garanzie dei diritti della persona.

Al principio personalista si accompagna il principio di solidarietà, funzionale allo sviluppo della personalità e diretto a stabilire l'obbligo di assumere la responsabilità rispetto ai problemi che investono l'intera collettività, come quello dell'ambiente (artt. 2 e 3, secondo comma, Cost.).

A partire da questa impostazione, la giurisprudenza, ed in particolare la giurisprudenza della Corte costituzionale (organo deputato nell'ambito del nostro Stato costituzionale a svolgere quella interpretazione evolutiva dei principi, che permette alla nostra Costituzione di mantenere vitalità e di avere un continuo aggiornamento rispetto allo sviluppo della nostra società), di riconoscere l'ambiente come un "interesse fondamentale", un "valore costituzionalmente garantito e protetto", sulla base dell'interpretazione di alcune norme particolarmente innovative della Costituzione del 1948.

In primo luogo, l'art. 32, che riconosce il diritto alla salute come «diritto fondamentale» e «interesse della collettività» (si tratta della prima affermazione in tal senso contenuta in una costituzione contemporanea), che ha permesso, dapprima alla Cassazione civile, poi alla stessa Corte costituzionale di affermare il diritto all'ambiente salubre (Cass. S.U. 6.10.1979, n. 5172; Corte cost. n. 167 del 1987).

Successivamente, l'art. 9 della Costituzione, che tutela il paesaggio ed il patrimonio storico e artistico della nazione, che ha permesso di riconoscere il valore costituzionale dell'ambiente, quando la Corte costituzionale ha accolto l'interpretazione data da Predieri del paesaggio come l'«ambiente naturale modificato dall'uomo» (Corte cost. n. 94 del 1985 e n. 151 del 1986).

La tutela dell'ambiente è stata vista dalla Corte costituzionale anche come un limite da inserire tra quelli di sicurezza e di tutela sociale che devono essere rispettati dall'iniziativa economica e dal diritto di proprietà (artt. 41 e 42), così come l'uso razionale del suolo (dettato dall'art. 44, con finalità di mera razionalizzazione dell'attività agraria) è diventato una norma in grado di giustificare l'affermazione dell'ambiente come valore primario (Corte cost. n. 641 del 1987).

L'inserimento nel 2001 della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» nel testo dell'art. 117, comma secondo, lettera s, costituisce quindi un punto di arrivo di uno sviluppo giurisprudenziale già molto ampio e consolidato.

### *3.2. Una Costituzione capace di futuro: la libertà della scienza per lo sviluppo sostenibile*

Un secondo carattere della Costituzione del 1948, che ha permesso l'inserimento del valore "ambiente" nel tessuto costituzionale è costituito dalla capacità di futuro propria delle norme costituzionali.

L'intera nostra Costituzione contiene, infatti, norme proiettate verso il futuro. Le stesse indicazioni di «popolo», «nazione», o «unità nazionale» implicano l'ammissione di un ricambio e di uno sviluppo delle generazioni alle quali vengono affidati i valori in cui l'ordinamento costituzionale si riconosce. Le norme sullo sviluppo economico e sulla tutela del risparmio, e le norme che esigono gli equilibri del bilancio dello Stato (prevedendo la redistribuzione delle risorse), sono egualmente dirette a garantire le prospettive di benessere della comunità nazionale. Le stesse norme a tutela dei diritti sociali (della famiglia, della scuola, della salute, dei lavoratori e del relativo trattamento previdenziale) sono proiettate verso una esplicita garanzia del futuro dei cittadini e delle generazioni cui essi possono dare vita.

Nessuna difficoltà, quindi, a recepire nel nostro ordinamento il principio dell'equità intergenerazionale che si è venuto affermando nel diritto internazionale dell'ambiente e nel diritto dell'Unione europea.

Ma una proiezione verso il futuro è collegata anche ai principi che la nostra Costituzione ha affermato in tema di sviluppo scientifico e di rapporto tra i diritti garantiti dalla Costituzione e l'acquisizione dei dati tecnici e scientifici in grado di garantirli e svilupparne le prospettive. Il rapporto tra scienza e Costituzione è definito in modo ampio dall'art. 9, primo comma, che prevede la promozione dello sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica; così come dall'art. 33, primo comma, che garantisce la libertà dell'arte e della scienza nonché del loro insegnamento. Sulla base di queste norme costituzionali, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha potuto sviluppare i principi che si collegano con i concetti di "sviluppo sostenibile" e di "precauzione", che presuppongono la ricerca continua di un aggiornamento dei dati scientifici in grado di consentire la tempestiva conoscenza dello stato delle risorse naturali e del relativo equilibrio e l'acquisizione delle conoscenze tecniche per affrontare e risolvere i problemi posti dagli equilibri ambientali (Corte cost. n. 282 del 2002 e n. 116 del 2006).

### *3.3. L'apertura verso il diritto internazionale e il diritto europeo dell'ambiente*

Una terza fondamentale caratteristica del nostro sistema costituzionale, definito dall'Assemblea costituente, è dato dall'apertura internazionale, di cui agli artt. 10 (secondo cui il nostro ordinamento si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute), 11 (in cui la Repubblica accetta i limiti alla propria sovranità per consentire il raggiungimento della giustizia e la pace tra i popoli), 117, primo comma (che sottopone la legislazione statale e regionale al rispetto degli obblighi internazionali e dell'ordinamento comunitario).

Questo principio di apertura internazionale ha consentito l'ingresso nel nostro ordinamento delle norme e dei principi del diritto internazionale e dell'Unione europea per la tutela dell'ambiente.

Sia l'Italia che l'Unione europea hanno aderito alle convenzioni internazionali promosse dall'organizzazione delle Nazioni Unite (a partire dai principi delle conferenze di Stoccolma del 1972, di Rio del 1992, di Johannesburg del 2002, fino al recente Accordo di Parigi del 2015), collegandosi all'ampio sviluppo che il diritto dell'ambiente ha avuto nell'ambito del diritto internazionale (con lo sviluppo – tra i molti principi - di quelli diretti a definire un concetto unitario di ambiente; individuare le risorse ambientali come patrimonio comune dell'umanità; introdurre il dovere di conservazione e sviluppo degli equilibri ambientali per la tutela dei diritti delle future generazioni).

Ma, soprattutto, l'apertura all'ordinamento europeo ha permesso di fare entrare in vigore nel nostro ordinamento quella che è una vera e propria costituzione ambientale, che il Trattato sull'Unione europea e il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea definiscono in termini particolarmente efficaci.

Nel Trattato sull'Unione europea si legge che l'Unione «si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato ... su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente» (art. 3, par. 3); promuove il «progresso scientifico e tecnologico», la «solidarietà tra le generazioni», lo «sviluppo sostenibile della Terra» (art. 3, parr. 3 e 4); nell'esercizio delle sue competenze «si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità» (art. 5).

Nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea si stabilisce la competenza concorrente dell'Unione in materia di ambiente e si afferma il fondamentale principio di integrazione («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» (art. 11); si fissano i principi della politica in materia ambientale (ribadendo il perseguimento di «un elevato livello di tutela ... tenendo conto della diversità delle situazioni delle varie regioni dell'Unione»); oltre all'individuazione di tali obiettivi, si precisano i principi da porre in essere per il raggiungimento di quei risultati, basando il loro raggiungimento «sui principi di precauzione, dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio «chi inquina paga» (art. 191, par. 2, TFUE).

Non solo. Vengono indicati i criteri per la definizione delle politiche ambientali (art. 191, par. 3, TFUE, - secondo cui occorre tener conto nella politica ambientale «dei dati scientifici e tecnici disponibili; delle condizioni dell'ambiente nelle varie regioni dell'Unione; dei vantaggi e degli oneri che possono derivare dall'azione o dall'assenza di azione; dello sviluppo socioeconomico dell'Unione nel suo insieme e dello sviluppo equilibrato delle sue singole regioni»), richiamando anche il principio di sussidiarietà (che da principio affermato per la prima volta come criterio per l'assunzione della responsabilità in materia di politica ambientale – v. art. 174 Trattato CE, introdotto dall'Atto Unico europeo – si è trasformato in principio fondamentale per tutte le politiche nazionali – v. art. 5 TUE) e la possibilità di un livello di tutela migliore da parte dei singoli Stati (art. 193, TFUE).

Si tratta di principi che hanno trovato poi 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 nell'interpretazione dei Trattati fornita – con ampiezza di prospettive – dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea.

*4. I problemi costituzionali, nello sviluppo della legislazione ambientale nel nostro ordinamento*

I principi fissati nell'ambito delle dichiarazioni internazionali e quelli definiti nei trattati dell'Unione europea si possono classificare in modo da permettere di individuare quelli che sono i tre nodi essenziali della disciplina ambientale, così come si è sviluppata nel nostro ordinamento a partire dagli anni '70.

Sin dall'inizio, nei nostri corsi di diritto ambientale, abbiamo distinto:

a) i principi che definiscono l'ambiente (e quindi il nodo costituzionale della definizione del perimetro della disciplina per la tutela dell'ambiente);

b) i principi che definiscono le azioni a tutela dell'ambiente (e quindi il nodo del rapporto tra le altre politiche e gli altri valori costituzionali rispetto alle politiche e ai valori connessi con la tutela dell'ambiente);

c) i principi che definiscono la responsabilità dei soggetti e i modelli organizzativi degli interessi ambientali (con il nodo problematico del rapporto tra centro e periferia e tra pubblico e privato nel perseguimento degli obiettivi di tutela ambientale).

*4.1. La ricerca dei principi per definire l'ambiente: insufficienza delle definizioni normative; il ruolo decisivo di giurisprudenza e dottrina*

Il problema della definizione del perimetro della disciplina per la tutela dell'ambiente implica una riflessione sul sistema delle fonti del diritto che affrontano questo tema e sulla incertezza che, fino ad oggi, la disciplina italiana, sia al livello costituzionale che nella legislazione primaria e regolamentare, ha manifestato nella ricerca di una adeguata definizione degli obiettivi e dei contenuti dell'ambiente quale oggetto di tutela giuridica.

Abbiamo già sottolineato la difficoltà della definizione della dimensione giuridica dell'ambiente. Possiamo sottolineare che nella stessa introduzione in Costituzione del termine «ambiente», il revisore del 2001 ha manifestato la possibilità di dare sia un'interpretazione antropocentrica («tutela dell'ambiente») sia un'interpretazione ecocentrica («tutela dell'ecosistema») dell'ambiente come oggetto di disciplina giuridica.

Questa incertezza e questa difficoltà di giungere ad una definizione soddisfacente è confermata dallo sviluppo della legislazione ambientale nel nostro sistema.

Se si guarda, infatti, all'evoluzione della nostra legislazione, possiamo constatare che il legislatore nazionale si è limitato a individuare discipline di

settore, che via via si sono adeguate alle norme derivate dell'ordinamento europeo, attribuendo sia nel primo trasferimento delle funzioni dallo Stato alle Regioni (d.p.r. 616 del 1977 – v. in particolare artt. 80, 82 ed 83) sia nel secondo trasferimento più ampio delle funzioni amministrative alle Regioni e agli enti locali (d.p.r. 112 del 1998 – v. in particolare i capi III e IV) competenze genericamente riferite alla protezione dell'ambiente, collegandole con il governo del territorio nonché alla tutela dei parchi naturali e delle risorse naturali, ma senza né tentare né riuscire a precisare i contorni della materia.

Anche quando si è istituito il Ministero dell'Ambiente (con la legge n. 349 del 1986 - significativamente approvata a pochi mesi di distanza dal terribile incidente di Chernobyl, a conferma del carattere emergenziale della disciplina legislativa che via via è stata adottata), è mancata una definizione di ambiente; ci si è limitati ad individuare obiettivi molto ampi e generici che il Ministero deve perseguire coordinando, in teoria, i lavori delle altre amministrazioni centrali (art. 1, co. 2, «è compito del Ministero assicurare, in un quadro organico, la promozione, la conservazione ed il recupero delle condizioni ambientali conformi agli interessi fondamentali della collettività ed alla qualità della vita, nonché la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale e la difesa delle risorse naturali dall'inquinamento»).

Si avvicinano di più le definizioni che si possono rintracciare nelle direttive europee e nella legislazione nazionale che le ha attuate. Faccio riferimento alle norme interne che hanno ripreso i contenuti dell'art. 3 delle direttive sulla valutazione d'impatto ambientale (da ultimo nella direttiva 2014/52/UE, secondo cui «la valutazione dell'impatto ambientale individua, descrive e valuta, in modo appropriato, per ciascun caso particolare, gli effetti significativi, diretti e indiretti, di un progetto sui seguenti fattori: a) popolazione e salute umana; b) biodiversità, con particolare attenzione alle specie e agli habitat protetti in virtù della direttiva 92/43/CEE e della direttiva 2009/147/CE; c) territorio, suolo, acqua, aria e clima; d) beni materiali, patrimonio culturale, paesaggio; e) interazione tra i fattori di cui alle lettere da a) a d)»). Nella disciplina della v.i.a. viene così sintetizzato un concetto di ambiente unitario, connesso con l'equilibrio ambientale (in particolare nella lettera e), ma si mantiene (nelle precedenti lettere) il riferimento ai singoli settori separati della disciplina.

Si può anche fare riferimento alla definizione incompleta e in negativo che si può ricavare dalla direttiva sul danno ambientale n. 2004/35 (trasposta dall'art. 300 del d.lgs. n. 152 del 2006, in cui si definisce «danno ambientale» il «deterioramento, in confronto alle condizioni originarie, provocato: a) alle specie e agli habitat naturali protetti dalla normativa nazionale e comunitaria...; b) alle acque interne...; c) alle acque costiere ed a quelle ricomprese nel mare territoriale...; d) al terreno, mediante qualsiasi contaminazione che crei un rischio significativo di effetti nocivi, anche indiretti, sulla salute umana...»). Si tratta di una definizione che fa riferimento al deterioramento di singoli, sia pur essenziali, fattori del sistema ambientale, ma omette settori particolarmente rilevanti, come ad esempio l'inquinamento atmosferico.

I tentativi di dare una visione organica della disciplina si sono succeduti (già a partire dalla fine degli anni 80) senza successo. Il tentativo più ampio è costituito dal decreto delegato n. 152 del 2006, che nella prassi applicativa viene considerato il c.d. «codice dell'ambiente»; ma che in realtà ha raccolto in modo affrettato e senza un meditato coordinamento – né una definizione adeguata degli obiettivi da perseguire – le discipline settoriali più rilevanti che configurano il sistema di tutela degli interessi ambientali del nostro ordinamento.

Sulla base, peraltro, di tale provvedimento legislativo, la Corte costituzionale ha ritenuto di poter consolidare la definizione di ambiente come concetto unitario. Ciò a conclusione di un percorso caratterizzato da una serie di tentativi definitivi che si sono succeduti in vario modo e con scelte non sempre condivisibili. Dopo aver parlato genericamente delle risorse ambientali come «beni rilevanti costituzionalmente» ed avere riconosciuto all'ambiente la natura di «interesse fondamentale», per definirlo – già prima della riforma del 2001 – come «valore costituzionalmente garantito e protetto» – v. per tutte sent. n. 54 del 1994 – la Corte ha ribadito in tutte le sue decisioni il carattere «integrale» del «valore ambiente», quale sintesi di una pluralità di valori costituzionali connessi con tale concetto unitario, manifestando peraltro incertezze sulla natura di «bene immateriale» – affermata nelle prime decisioni, come nella sentenza n. 641 del 1987 – ovvero di «bene della vita materiale e complesso» – definito nella giurisprudenza dell'ultimo decennio, a partire dalla sentenza n. 378 del 2007.

In una recente sentenza riferita al tema del danno ambientale (la nr. 126 del 2016), la Corte ha comunque così riassunto i suoi tentativi:

5.1. «È noto che, sebbene il testo originario della Costituzione non contenesse l'espressione ambiente, né disposizioni finalizzate a proteggere l'ecosistema, questa Corte con numerose sentenze aveva riconosciuto (sentenza n. 247 del 1974) la "preminente rilevanza accordata nella Costituzione alla salvaguardia della salute dell'uomo (art. 32) e alla protezione dell'ambiente in cui questi vive (art. 9, secondo comma)", quali valori costituzionali primari (sentenza n. 210 del 1987). E la giurisprudenza successiva aveva poi superato la ricostruzione in termini solo finalistici, affermando (sentenza n. 641 del 1987) che l'ambiente costituiva un bene immateriale unitario sebbene a varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela; ma tutte, nell'insieme, sono riconducibili ad unità. Il fatto che l'ambiente possa essere fruibile in varie forme e differenti modi, così come possa essere oggetto di varie norme che assicurano la tutela dei vari profili in cui si estrinseca, non fa venir meno e non intacca la sua natura e la sua sostanza di bene unitario che l'ordinamento prende in considerazione».

«Il riconoscimento dell'esistenza di un "bene immateriale unitario" non è fine a se stesso, ma funzionale all'affermazione della esigenza sempre più avvertita della uniformità della tutela, uniformità che solo lo Stato può garantire, senza peraltro escludere che anche altre istituzioni potessero e dovessero farsi carico degli indubbi interessi delle comunità che direttamente fruiscono del bene».

Si deve, infine, rilevare che, nella scelta dei criteri con cui definire l'ambiente, non sono stati fatti passi decisivi con l'introduzione dei principi contenuti in un decreto correttivo del decreto legislativo n. 152/2006 (artt. 3 *bis* fino a 3 *sexies* di cui al d.lgs. n. 4 del 2008). Queste norme – in buona sostanza – si limitano ad un mero rinvio – introdotto senza una previa adeguata e partecipata discussione – ai principi di cui ai Trattati dell'Unione europea. Ma i problemi posti dall'incompleta e unilaterale affermazione dei principi sull'azione ambientale sono proprio una conseguenza della mancanza di una loro definizione nella stessa norma del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (art. 191, secondo comma), che li prevede.

Si deve quindi concludere che la definizione del perimetro del concetto di ambiente, nella sua dimensione giuridica, resta affidato alle interpretazioni della giurisprudenza e della dottrina, senza che il legislatore abbia dato indicazioni adeguate per lo svolgimento dei principi che ha affermato.

*4.2. La ricerca dei principi di azione per la tutela dell'ambiente: la difficile definizione del principio del bilanciamento tra l'ambiente e gli altri valori costituzionali*

L'insoddisfazione per l'inadeguato sviluppo dei principi, contenuti nelle norme europee e negli artt. da 3 *ter* a 3 *sexies* del d.lgs. n. 152/2006, è collegata con la difficoltà (che è il problema di diritto costituzionale che quotidianamente deve essere affrontato) di predefinire il corretto bilanciamento tra i valori costituzionali.

Nelle vicende del nostro ordinamento (come in quelle di molti altri), si è potuta verificare l'estrema difficoltà di bilanciare i valori della salute e dell'ambiente, da un lato, e i valori del lavoro e dell'iniziativa economica, dall'altro. Si tratta del modo concreto di interpretare il principio dello sviluppo sostenibile, che strutturalmente si deve confrontare con la ricerca delle tecniche e dei corretti criteri per effettuare tale bilanciamento.

Qui la carenza dei dati normativi dettati dal legislatore è da collegare all'assenza di una visione strategica delle prospettive di sviluppo economico e all'assenza di una considerazione tempestiva e integrata degli interessi ambientali nel momento in cui vengono effettuate le scelte di programmazione o comunque le scelte che determinano interventi che incidono sui fattori ambientali.

È sufficiente fare riferimento ad alcune recenti vicende di contrapposizione tra le istanze ambientaliste e le istanze dello sviluppo economico nel nostro Paese (come il lungo contenzioso sui limiti all'inquinamento elettromagnetico; le vicende – che hanno dato luogo oltre che a contenziosi giurisdizionali anche a consultazioni referendarie – in materia di produzione di energia nucleare ed estrazione in mare degli idrocarburi; così come la drammatica vicenda dell'Ilva e le soluzioni emergenziali che hanno caratterizzato le diverse valutazioni dei valori da tutelare sia negli interventi di legislazione primaria, in via di emergenza, sia negli interventi dell'Amministrazione sia nelle particolarmente incisive valutazioni - ed iniziative - dei giudici penali e amministrativi che hanno riguardato lo stabilimento di Taranto).

In assenza di un'impostazione lungimirante e condivisa da parte dei legislatori, i problemi del bilanciamento tra i valori costituzionali trovano

necessariamente il loro ultimo giudice nella Corte costituzionale e non è un caso che, proprio con riferimento al rapporto tra i valori primari della tutela dell'ambiente e i valori del lavoro e dello sviluppo economico, la Corte costituzionale si sia pronunciata con alcune sentenze particolarmente importanti e particolarmente equilibrate.

È ampiamente citata la sentenza n. 127 del 1990, in cui la Corte, richiamando gli orientamenti del diritto comunitario, sottolinea come «pur considerando le esigenze competitive delle imprese» occorre tener fermo «in modo rigoroso il principio fondamentale della tutela della salute umana e dell'ambiente», stabilendo che non deve essere superato, nel definire il limite massimo di emissioni inquinanti, «quello ultimo assoluto indefettibile rappresentato dalla tollerabilità per la tutela della salute umana e dell'ambiente in cui l'uomo vive» (e cioè il principio fondamentale dell'art. 32 della Costituzione, cui lo stesso art. 41, secondo comma, si richiama). Con la precisazione – di grande rilievo pratico – che «il limite del costo eccessivo viene in causa soltanto quando quel limite ultimo sia stato rispettato: nel senso cioè che l'autorità non potrebbe imporre nuove tecnologie disponibili, capaci di ridurre ulteriormente il livello di inquinamento, se queste risultino eccessivamente costose per la categoria cui l'impresa appartiene».

Si tratta di un bilanciamento che può trovare difficoltà nell'applicazione concreta e non è un caso che in una sentenza successiva – la nr. 250 del 2009 (emanata con riferimento alle norme sopravvenute del d.lgs. n. 152/2006) – la Corte, nel richiamare il precedente della sentenza n. 127 del 1990, precisi che «l'esigenza di tutelare l'affidamento dell'impresa circa la stabilità delle condizioni fissate dall'autorizzazione è certamente recessiva a fronte di un'eventuale compromissione, se del caso indotta dal mutamento della situazione ambientale, del limite «assoluto e indefettibile “rappresentato dalla tollerabilità per la tutela della salute umana e dell'ambiente in cui l'uomo vive”» (con la sottolineatura che il perseguimento di «tali superiori valori» può giustificare «un certo grado di flessibilità del regime di esercizio dell'impianto» che dovrà essere adeguato ove «la tecnologia offra soluzioni i cui costi non siano sproporzionati rispetto al vantaggio ottenibile»). Con una decisione che sottolinea, quindi, uno dei caratteri tipici delle autorizzazioni ambientali: quello della temporaneità e del permanente monitoraggio degli effetti sull'ambiente delle azioni autorizzate, in funzione di un continuo adeguamento alle migliori tecnologie disponibili (con il limite della ragionevolezza dei costi sostenibili).

Non risultano smentiti questi punti di equilibrio dalla decisione fondamentale n. 85 del 2013, che la Corte ha emanato, per risolvere il conflitto che si era verificato tra i giudici di Taranto e il Governo nella risoluzione delle problematiche poste dalla crisi ambientale creata dalla gestione dell'impianto Ilva.

In questa sentenza, la Corte riassume il proprio orientamento sui criteri del bilanciamento, con la nota massima secondo cui «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 .... 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».

Ma ciò che in particolare sottolinea la Corte è la necessità che la soluzione dei problemi e la individuazione del punto di equilibrio del bilanciamento tra i valori costituzionali è – nel campo dell'ambiente – da individuare nell'ambito della gestione amministrativa di tali problemi. La sottolineatura dell'autorizzazione integrata ambientale, come punto di riferimento per questo aspetto, è fondamentale: «il punto di equilibrio contenuto nell'AIA non è necessariamente il migliore in assoluto – essendo ben possibile nutrire altre opinioni sui mezzi più efficaci per conseguire i risultati voluti – ma deve presumersi ragionevole, avuto riguardo alle garanzie predisposte dall'ordinamento quanto all'intervento di organi tecnici e del personale competente; all'individuazione delle migliori tecnologie disponibili; alla

partecipazione di enti e soggetti diversi nel procedimento preparatorio e alla pubblicità dell'iter formativo, che mette cittadini e comunità nelle condizioni di far valere, con mezzi comunicativi, politici ed anche giudiziari, nelle ipotesi di illegittimità, i loro punti di vista».

Dalla giurisprudenza della Corte risulta quindi essenziale, nella soluzione dei problemi ambientali, il rapporto tra le esigenze delle iniziative economiche e le conoscenze tecnico-scientifiche che permettono di individuare i limiti che tali attività debbono rispettare: è il tema centrale delle migliori tecnologie disponibili e dei limiti entro i quali tali migliori tecnologie disponibili possono essere imposte alle imprese.

Viene qui in gioco il tema del rapporto fra i limiti posti dal diritto e il confronto con le conoscenze scientifiche; vengono in gioco la dinamicità e temporaneità delle soluzioni (con autorizzazioni che sono sempre a tempo determinato), la loro revisionabilità con l'esigenza di attivare monitoraggi e organismi tecnici scientifici in grado di effettuarli, ma anche di garantire la disponibilità di un flusso costante e corretto di dati cui fare riferimento.

Si tratta di utilizzare i principi di razionalità e di proporzionalità e la Corte costituzionale, nello stabilire la necessità di rispettare questi principi, si collega anche alla giurisprudenza della Corte Suprema americana che riconosce come nel fissare i valori limite di emissione, le Autorità debbano bilanciare le esigenze di tutela dell'ambiente con quelle economiche (Michigan, v. EPA, 29 giugno 2015).

#### *4.3. I principi di organizzazione: il principio di corresponsabilità e l'incerta definizione del rapporto tra i livelli di governo*

I principi di organizzazione nella tutela degli interessi ambientali si collegano ai problemi, di livello costituzionale, per la definizione del modello di organizzazione tra centro e periferia e tra pubblico e privato.

In proposito i principi di cui al correttivo apportato al decreto legislativo n. 152 del 2006 contengono dei riferimenti condivisibili (seppur generici e in parte inadeguati a risolvere i nodi problematici posti dalla distinzione delle competenze territoriali).

In particolare l'art. 3 *ter* prevede che i principi di azione per la tutela dell'ambiente devono essere rispettati da tutti i soggetti che in qualche modo possono assumere una responsabilità nei confronti dei valori ambientali. Il

“principio dell’azione ambientale” dettato dall’art. 3 *ter* («la tutela dell’ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private, mediante una adeguata azione che sia informata ai principi della precauzione, dell’azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all’ambiente, nonché al principio “chi inquina paga” che, ai sensi dell’articolo 174, comma 2, del Trattato delle unioni europee, regolano la politica della comunità in materia ambientale») si collega – per la parte in cui sottolinea la corresponsabilità non solo degli enti pubblici, ma anche dei privati – con la più recente interpretazione dei programmi eurounitari, in cui alla impostazione della disciplina di *command and control* si affiancano regole incentivanti e applicazioni del principio “chi inquina paga” che esigono un intervento proattivo dei privati (con l’emergere di linee programmatiche dirette a favorire comportamenti virtuosi dei privati: come per le certificazioni Emas ed Ecolabel).

Anche il riferimento ai principi di sussidiarietà e di leale collaborazione di cui all’art. 3 *quinquies* conferma la coerenza, in teoria, con l’impostazione di una distribuzione delle competenze, a livello dei governi territoriali, secondo criteri flessibili (da un lato, «lo Stato interviene in questioni involgenti interessi ambientali ove gli obiettivi dell’azione prevista, in considerazione delle dimensioni di essa e dell’entità dei relativi effetti, non possano essere sufficientemente realizzati dai livelli territoriali inferiori di governo o non siano stati comunque effettivamente realizzati» – comma 3; dall’altro «le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono adottare forme di tutela giuridica dell’ambiente più restrittive, qualora lo richiedano situazioni particolari del loro territorio, purché ciò non comporti un’arbitraria discriminazione, anche attraverso ingiustificati aggravati procedurali» – comma 2).

Ma rispetto al tema del livello di governo competente ad assumere le responsabilità nella definizione degli interventi per la tutela dell’ambiente, la vicenda italiana è caratterizzata dalle difficoltà che ha incontrato la giurisprudenza della Corte costituzionale nel definire i confini delle competenze del legislatore statale e del legislatore regionale.

Com’è noto, in questa materia si è avuta una evoluzione giurisprudenziale distinguibile in almeno tre fasi.

Nella prima fase, anteriore alla entrata in vigore della revisione costituzionale del 2001, la Corte costituzionale ha individuato l'ambiente come "non materia", precisandone la natura di valore costituzionale – come tale affidato alle responsabilità sia del legislatore statale che del legislatore regionale (si può richiamare la nota sentenza n. 382 del 1999, emessa su una legge della Regione Veneto che disciplinava l'inquinamento elettromagnetico).

Questo orientamento era anche giustificato dalla presenza delle funzioni amministrative trasferite alle Regioni, di cui si è già fatto cenno.

Con l'entrata in vigore della lettera *s* del secondo comma dell'art. 117 Cost., che ha attribuito alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», si è avuto un mutamento piuttosto radicale di impostazione.

Mentre, nella disciplina previgente, avallata dalla giurisprudenza della Corte, le Regioni avevano una competenza legislativa diretta a consentire lo svolgimento delle funzioni amministrative in materia di tutela della natura, protezione dagli inquinamenti, etc.; in sede di revisione del Titolo V, la materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» è stata attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (senza una particolare consapevolezza, se non quella di accogliere quanto suggerito dai parlamentari che rappresentavano le posizioni delle associazioni ambientaliste, ed i cui voti erano decisivi perché si potesse ottenere la maggioranza necessaria per l'approvazione dell'intera riforma; e senza rendersi conto che in tal modo si provocava una rivoluzione copernicana nella distribuzione delle competenze, con conseguenze pratiche difficili da gestire, data la rigidità del modello che così si veniva ad introdurre).

Per un primo periodo, la Corte costituzionale ha mantenuto continuità rispetto alla precedente giurisprudenza, rilevando che la materia attribuita alla competenza dello Stato dall'art. 117, comma secondo, lettera *s*, non poteva essere considerata una materia in senso proprio, bensì una di quelle "materie trasversali" che attribuiscono al livello legislativo statale la competenza a fissare il livello minimo essenziale per la tutela dei diritti e dei valori costituzionali (stabilendo – per quanto riguarda l'ambiente – il livello e il punto di equilibrio da affermare in modo unitario e da imporre al rispetto della legislazione regionale - v. in particolare le sentt. n. 407 del 2002 e 307 del 2003), lasciando alle regioni gli spazi indispensabili per una disciplina attuativa e di dettaglio.

Ma questa impostazione – dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 152 del 2006 – è stata superata dalla giurisprudenza che, a partire dalla sentenza n. 378 del 2007, ha riconosciuto all'ambiente non tanto il contenuto di un valore e di un bene immateriale, quanto il significato di una vera e propria “materia” in senso tecnico, idonea a definire il riparto della competenza legislativa fra Stato e Regioni, in quanto «si tratta di un bene della vita, materiale e complesso, la cui disciplina comprende anche la tutela e la salvaguardia delle qualità e degli equilibri delle sue singole componenti» (la sentenza fa anche un espresso e generico riferimento ai contenuti della Dichiarazione di Stoccolma e parla dell'ambiente come della «biosfera che viene presa in considerazione non solo per le sue varie componenti, ma anche per le interazioni fra queste ultime, i loro equilibri, la loro qualità, la circolazione dei loro elementi, e così via»).

Se l'ambiente non è soltanto un valore primario da perseguire, ma è un bene materiale e, come tale, oggetto di una disciplina giuridica ben definita ed isolabile, attribuita per l'appunto alla competenza esclusiva dello Stato dalla lettera *s* dell'art. 117 della Costituzione, secondo comma, ne deriva l'esclusione di una interferenza e di una interrelazione delle competenze regionali rispetto alla competenza esclusiva dello Stato (diretta ad assicurare una tutela «adeguata e non riducibile» dell'ambiente).

La legislazione statale costituisce quindi un limite inderogabile da parte delle Regioni, che possono concorrere solo indirettamente a definire beni o interessi connessi con la tutela dell'ambiente, solo in quanto esercitino competenze proprie che abbiano ad oggetto lo stesso bene disciplinato dal legislatore statale.

Vi è quindi una prevalenza della disciplina ambientale statale su quella dettata dalle Regioni nelle materie spesso connesse ed interrelate di loro competenza (nel senso che la definizione dei contenuti e dei limiti per la tutela dell'ambiente costituisce il presupposto per la fruizione dei valori ambientali nell'ambito delle materie, di competenza regionale, interferenti con le singole risorse ambientali ed il loro equilibrio – come il «governo del territorio», la «valorizzazione dei beni culturali e ambientali»; la «tutela della salute»; le materie riferite alle infrastrutture; la stessa «ricerca scientifica e tecnologica»).

Vi sono comunque ipotesi in cui la Corte, nel definire l'ambiente, riconosce che si tratta di una materia che, per la molteplicità dei settori di intervento, assume una «struttura complessa» che, in quanto tale, «riveste un

carattere di pervasività rispetto anche alle attribuzioni regionali», con la possibilità di valutare se l'incidenza delle normative statali sulle materie regionali immediatamente contigue sia tale da compromettere il riparto costituzionale di cui al Titolo V della parte II della Costituzione, oltre il limite dell'adeguatezza rispetto alla citata finalità di fissazione dei livelli di tutela uniforme (sent. n. 239 del 2009).

In altri termini, le Regioni, nell'esercizio delle loro competenze, possono perseguire anch'esse il fine della tutela ambientale, individuato dalla Corte come un valore costituzionale; ma l'esercizio di tali competenze deve essere valutato in proporzione al rispetto delle esigenze di tutela uniforme che lo Stato abbia individuato.

È significativa la sentenza n. 210 del 2016 che così ricostruisce l'*iter* giurisprudenziale, che «ha ritenuto che la tutela dell'ambiente non possa identificarsi con una materia in senso stretto, dovendosi piuttosto intendere come un valore costituzionalmente protetto, integrante una sorta di “materia trasversale”. Proprio la trasversalità della materia implica l'esistenza di “competenze diverse che ben possono essere regionali”, con la conseguenza che allo Stato sarebbe riservato solo “il potere di fissare standards di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali” (sentenza n. 407 del 2002). Successivamente, peraltro, questa Corte ha chiarito che alle Regioni non è consentito apportare deroghe *in peius* rispetto ai parametri di tutela dell'ambiente fissati dalla normativa statale (*ex plurimis* sentenza n. 300 del 2013, secondo cui la giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che la ‘tutela dell'ambiente’ rientra nelle competenze legislative esclusive dello Stato e che, pertanto, le disposizioni legislative statali adottate in tale ambito fungono da limite alla disciplina che le Regioni, anche a statuto speciale, dettano nei settori di loro competenza, essendo ad esse consentito soltanto eventualmente di incrementare i livelli della tutela ambientale, senza però compromettere il punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato)».

Si tratta di un orientamento che sembra ammettere una certa flessibilità nell'esercizio delle competenze che interferiscono con l'ambiente anche da parte delle Regioni (in quanto la Corte sottolinea e riconosce la possibilità delle

Regioni di inserire norme che migliorino la tutela dell'ambiente, pur chiarendo che non sono ammesse norme regionali *in pejus*).

Ma è sufficiente leggere gli altri precedenti che si sono formati nell'ultimo anno per comprendere che il giudice costituzionale mantiene una concezione rigida della distribuzione delle competenze, sempre sul presupposto del carattere oggettivo della materia di cui si tratta (v. in particolare la sentenza n. 267 del 2016 che, in tema di valutazione di impatto ambientale, non ammette alcuna correzione o suggerimento, diverso da quelli indicati dal legislatore statale, nell'ambito delle procedure disciplinate dalle Regioni).

#### *5. Nodi da sciogliere e prospettive di riforma*

I nodi da sciogliere e le prospettive di riforma sono collegati con ciascuno dei problemi che abbiamo individuato in rapporto ai principi, rispettivamente, per la definizione della tutela dell'ambiente e per l'azione a tutela dell'ambiente; nonché in tema di corresponsabilità e di definizione dei modelli organizzativi per la gestione pubblica degli interessi ambientali.

##### *5.1. Non occorre introdurre il "diritto all'ambiente" in Costituzione: va elaborata una legge (organica) sui principi per la tutela dell'ambiente*

In primo luogo, occorre domandarsi se siano opportune ipotesi di revisione del testo costituzionale, per inserire il riferimento al "diritto all'ambiente" o al valore costituzionale "ambiente" nella prima parte della Costituzione.

A mio avviso, inserire in Costituzione norme di carattere generale che affermino l'ambiente come valore costituzionale o affermino il diritto fondamentale all'ambiente non è né necessario né sufficiente.

Nel corso della 14° legislatura (atti camera n. 43/07), era stata approvata, solo alla Camera in prima lettura, una modifica dell'art. 9 della Costituzione in cui si prevedeva l'inserimento al terzo comma della seguente formulazione: «tutela l'ambiente e gli ecosistemi anche nell'interesse delle future generazioni. Protegge le biodiversità e promuove il rispetto degli animali».

Formulazioni di questo tipo (o analoghe) possono essere introdotte, ma occorre essere consapevoli che sono soltanto in grado di consolidare risultati

interpretativi ed applicativi già presenti nell'ordinamento ed elaborati dalla legislazione e dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

È invece indispensabile (e prioritario) inserire, sul piano di una legislazione di livello costituzionale, un chiarimento sull'interpretazione che il nostro ordinamento è in grado di dare ai principi che, nel diritto internazionale e nel diritto comunitario, si sono affermati per la tutela dell'ambiente. Vi è, in altri termini, l'esigenza non tanto di definire o enunciare la tutela dell'ambiente, quanto di individuare in concreto la portata dei principi per l'azione a tutela dell'ambiente, gli unici che sono in grado di giungere, nella loro interazione, a consolidare un risultato anche in termini di corretta individuazione delle risorse e degli equilibri ambientali che occorre salvaguardare. Si dovrà andare, in altri termini, nella direzione presa dall'ordinamento francese, che ha approvato, accanto al *Code de l'Environment*, anche la fondamentale *Charte Constitutionnel de l'Environment (loi constitutionnelle n. 2005-205)*.

Come si è già osservato, i principi introdotti nel correttivo al d.lgs. n. 152 del 2006 sono formulati in modo generico e non strutturato adeguatamente, con lacune particolarmente rilevanti, costituite dall'assenza dell'affermazione del principio di integrazione degli interessi ambientali in tutte le azioni pubbliche e dall'assenza di criteri e linee guida per effettuare il bilanciamento tra gli interessi ambientali ed i valori connessi con la tutela dell'ambiente rispetto agli altri interessi pubblici e valori costituzionali confliggenti.

In altri termini, la prospettiva di riforma deve essere diretta a individuare le modalità con le quali inserire la valutazione degli interessi ambientali nella programmazione di tutte le altre attività pubbliche e di tutti i programmi economici e sociali che vengono proposti e approvati nel circuito decisionale Parlamento / Governo (il modello potrebbe essere quello della *Loi Grenelle* francese), individuando criteri e metodi del bilanciamento.

Una simile impostazione implica, con riferimento al tema delle fonti e della determinazione del perimetro della tutela dell'ambiente, la necessità di individuare - nella sede parlamentare e a livello di fonti legislative di carattere organico - gli obiettivi di tutela ed i programmi di sviluppo, coordinando le politiche ambientali con tutte le altre politiche.

Nella precisazione dei criteri di bilanciamento si dovranno individuare i metodi per la raccolta dei dati scientifici e l'attivazione di forme di contraddittorio tecnico in grado di fornire gli strumenti per effettuare scelte coerenti con i principi di ragionevolezza e proporzionalità.

In conclusione, non occorre definire l'ambiente nell'ambito di una normativa costituzionale: occorre definire i principi secondo i quali formare e giungere alle decisioni che toccano gli interessi ambientali.

In tal senso si può suggerire di porre nuovamente mano a quella legge di principi in materia ambientale che già era stata impostata – a suo tempo – dal Governo Ciampi (ministro dell'ambiente Spini) e che dovrebbe costituire la premessa logica e l'obiettivo strategico di quella che ancora oggi è una necessaria opera di razionalizzazione della legislazione ambientale.

Una legge organica di principi, infatti: darebbe la possibilità di effettuare per la prima volta una ricognizione, attraverso una chiara interpretazione e formulazione normativa, dei principi costituzionali in materia di ambiente, così come emergono dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e dall'ordinamento comunitario; renderebbe possibile individuare i principi trasversali ai vari settori della disciplina ambientale (VIA; responsabilità e danni ambientali; sistema sanzionatorio; strumenti di programmazione e pianificazione; strumenti economici); fornire criteri di riparto di competenze e di forme di coordinamento tra i diversi livelli istituzionali a integrazione e specificazione di quanto già stabilito nel Titolo V della Costituzione.

Con la legge di principi sarebbe così possibile orientare l'azione di razionalizzazione della normativa esistente secondo un quadro di riferimento organicamente definito, fissando in modo stabile i punti di riferimento intorno ai quali costruire anche la normativa successiva e concentrando la disciplina degli istituti a carattere trasversale (con l'alleggerimento dell'opera di "testunificazione" dei vari settori della disciplina ambientale).

In realtà, si potrebbe obiettare la scarsa efficacia dell'adozione di una legge di principi con atto fonte ordinario (essendo impossibile rendere i principi vincolanti rispetto all'azione di razionalizzazione dell'esistente ed alla produzione legislativa successiva).

A questa obiezione si potrebbe rispondere che, oggi, nel testo costituzionale è presente una norma che riconosce esplicitamente il valore costituzionale della tutela dell'ambiente ed è quindi giustificata, come primo livello di attuazione di tale valore, l'approvazione di una legge generale di principi che definisca l'organizzazione e le modalità di tutela. Si potrebbe, sotto questo profilo, attribuire ad una simile legge il valore più forte che deve essere

riconosciuto alle leggi necessarie per l'attuazione dei valori costituzionali ed eurounitari<sup>2</sup>.

*5.2. La necessità di individuare norme ed organismi tecnici, per rendere efficace l'azione dell'Amministrazione a tutela dell'ambiente*

Un ulteriore problema riguarda l'individuazione delle sedi e dei procedimenti idonei a gestire in concreto gli interessi ambientali.

La soluzione, impostata anche dalla giurisprudenza costituzionale, è a favore della centralità del ruolo del Governo e dell'Amministrazione centrale, nella definizione dei criteri gestionali (autorizzazione per le imprese di carattere nazionale; intese e accordi di programma; gestione delle crisi ambientali).

In questo ambito, assume rilievo decisivo la definizione delle modalità di elaborazione delle norme tecniche e delle procedure per l'emanazione dei regolamenti di attuazione delle norme di tutela ambientale.

Occorre stabilire criteri sia sui tempi per l'elaborazione di tali norme sia per attivare forme di dibattito scientifico che le precedano e forme di partecipazione trasparente alla loro elaborazione, distinguendo chiaramente quello che è il momento dell'attività conoscitiva e tecnica sulle possibili normative da adottare e quelle che sono scelte di merito politico da individuare sulla base degli indirizzi elaborati, a livello di fonti legislative parlamentari (in questo senso si orientava l'art. 2 del progetto della Commissione Spini, in cui si definivano le norme tecniche come quelle: emanate da organi tecnico-scientifici, composti sulla base di criteri di competenza, correttezza e imparzialità; sufficientemente giustificate e che indicano gli strumenti ed i metodi della loro applicazione; soggette a revisione periodica; approvate in un procedimento caratterizzato dalla pubblicità e dalla partecipazione di esperti o comitati di esperti, con l'audizione di ogni altro soggetto interessato).

Vi è anche la necessità di individuare meccanismi regolamentari che consentano l'adeguamento flessibile e l'aggiornamento continuo della normativa. Ciò anche attraverso la individuazione di osservatori permanenti, in grado di operare con interventi consapevoli e al tempo stesso tempestivi.

---

<sup>2</sup> Per un tentativo di legge di principi, si può ancora fare riferimento agli esiti della Commissione Spini del 2004, in *Riv. giur. amb.*, 2004, p. 525 e ss..

Su questo piano è di particolare interesse (anche se ancora priva di un'attuazione che ne chiarisca la missione) la legge n. 132 del 2016, («Istituzione del sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'ISPRA») che precisa in modo interessante l'obiettivo di individuare i «livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali», che dovranno costituire il «livello minimo omogeneo in tutto il territorio nazionale» per le attività di monitoraggio, controllo e ricerca che il Sistema nazionale è tenuto a «garantire, anche ai fini del perseguimento degli obiettivi di prevenzione collettiva previsti dai livelli essenziali di assistenza sanitaria».

Un'ulteriore proposta e prospettiva di riforma è legata all'opportunità di inserire i principi per adottare un "procedimento tipo" per le autorizzazioni e i provvedimenti in materia di tutela dell'ambiente.

La definizione di tali norme e la definizione dei criteri di elaborazione delle norme tecniche permetteranno anche di affrontare in modo nuovo e adeguato il tema dell'attuazione del principio di precauzione. Si tratta di un tema particolarmente delicato e controverso, che ha dato e darà luogo a rilevanti contenziosi, in cui si contrappongono le diverse interpretazioni del principio da parte dell'Amministrazione e da parte dei giudici (in che misura e da parte di quale organo devono essere svolte la valutazione e la gestione dei rischi ambientali, in presenza di incertezza scientifica?). Occorre uno sforzo per individuare i criteri per la soluzione degli inevitabili conflitti (sul tema si può sinteticamente citare nuovamente il caso Ilva e la sentenza n. 85 del 2013 della Corte che, in relazione al diverso ruolo dell'Amministrazione e dei giudici ha precisato: «le opinioni del giudice, anche se fondate su particolari interpretazioni dei dati tecnici a sua disposizione, non possono sostituirsi alle valutazioni dell'amministrazione sulla tutela dell'ambiente, rispetto alla futura attività di un'azienda, attribuendo in partenza una qualificazione negativa alle condizioni poste per l'esercizio dell'attività stessa, e neppure ancora verificate nella loro concreta efficacia»).

La ricerca di principi generali sul procedimento può fare riferimento a quelli già introdotti nell'ambito delle procedure autorizzative, sul modello della valutazione di impatto ambientale; ma anche sul modello delle valutazioni ambientali strategiche e delle autorizzazioni integrate ambientali (di cui al Titolo II del d.lgs. n. 152/2006), nonché alle procedure di valutazione di impatto sanitario recentemente introdotte.

L'obiettivo dovrebbe essere quello di individuare criteri uniformi nella definizione delle modalità dirette a consentire il coordinamento nell'azione amministrativa (secondo gli schemi degli accordi di programma delle intese, delle conferenze di servizi), prevedendo in particolare strumenti sia per consentire un adeguato coordinamento con le attività di programmazione economica sia per garantire il rispetto dei principi di trasparenza e di partecipazione degli interessati alle decisioni.

*5.3. Per una chiara definizione (secondo criteri flessibili) delle responsabilità dei diversi livelli di governo, nella definizione delle politiche ambientali*

Il terzo problema da affrontare è quello della individuazione di criteri chiari e ragionevoli nell'assunzione delle responsabilità ambientali.

Il principio di corresponsabilità e l'assunzione contestuale diretta di responsabilità costituisce un punto di riferimento della disciplina ambientale che deve trovare soluzioni adeguate sul piano della distribuzione dei livelli di Governo che debbono adottare le valutazioni e le decisioni in materia ambientale.

Occorre superare la rigidità della separazione delle competenze tra Stato e Regioni, che si è sviluppata a partire dalla riforma del Titolo V e della interpretazione che, della distribuzione delle competenze fissata dalla lettera *s* del secondo comma dell'art. 117 Cost., ha dato – nell'ultimo decennio – la Corte costituzionale.

Nonostante gli accenni di apertura che abbiamo citato, la tesi secondo cui l'ambiente va considerato come una materia in senso proprio, impone la prevalenza in ogni caso della disciplina legislativa dettata dallo Stato su ogni possibile intervento del legislatore regionale e definisce un sistema di distribuzione delle competenze che può dare luogo a inevitabili e frequenti conflitti, senza soddisfare le esigenze di una strategia realizzata mediante la condivisione delle responsabilità nella gestione delle emergenze ambientali.

In questo senso non era da approvare la soluzione proposta nella riforma Boschi – Renzi del Titolo V, in cui si prevedeva di attribuire allo Stato la competenza in materia di «ambiente», togliendo il riferimento al concetto di «tutela dell'ambiente». Infatti, il termine «tutela dell'ambiente» permette di stabilire il carattere finalistico del valore costituzionale da tutelare e della

materia «ambiente» cui occorre fare riferimento, consentendo le aperture che la giurisprudenza potrebbe ritrovare, verso una attuazione più ragionevole del principio di corresponsabilità dei vari livelli di governo nella definizione delle politiche ambientali. Mentre l'uso del termine «ambiente» consoliderebbe l'indirizzo giurisprudenziale della Corte di cui abbiamo segnalato la eccessiva rigidità.

Non è un caso che proprio nell'affrontare la disciplina giuridica per la tutela dell'ambiente – a livello europeo (ma anche in alcune fasi di sviluppo della nostra legislazione) – siano state introdotte strategie e strumenti flessibili di distribuzione delle competenze fra i vari livelli di governo.

Faccio riferimento, ovviamente, al principio di sussidiarietà, che per la prima volta è stato inserito nell'ambito del diritto comunitario, proprio quando è stato approvato l'Atto Unico europeo di Roma del 1988, che ha introdotto, nel trattato della Comunità europea, la “politica ambientale”.

Ma è possibile citare anche il principio di integrazione (di cui al fondamentale art. 11 TFUE) e la tendenza ad individuare modalità di condivisione delle strategie per la soluzione dei problemi ambientali, attraverso meccanismi flessibili e incentivanti, secondo il modello individuato dai Trattati europei (faccio riferimento in particolare al principio di cui all'art. 193 TFUE).

Occorre comunque dare continuità e chiarezza nella definizione delle sfere di attribuzione, perché solo in tal modo si pongono le basi per raggiungere tecniche decisionali che garantiscano le esigenze di partecipazione e trasparenza.

Su questo piano va valorizzata la giurisprudenza con cui la Corte costituzionale, anche recentemente, è tornata ad affermare la necessità, quando vi sono materie che implicano un necessario ed inestricabile intreccio fra le competenze statali e quelle regionali, di ricercare forme di collaborazione e di intesa che escludano la possibilità di effettuare scelte unilaterali da parte dello Stato.

In questo senso si può citare la sentenza n. 251 del 2016 che porta il livello necessario delle intese anche nell'ambito dell'attività legislativa (rafforzando l'orientamento – non sempre sviluppato in modo coerente – in cui la Corte ha individuato i criteri ed i metodi per garantire il principio della leale cooperazione - v. anche le sentenze nn. 83, 132 e 142 del 2016).

Su questo piano, il recente esito negativo del referendum sulla riforma costituzionale, con particolare riferimento alla radicale revisione che si

proponere per il Titolo V della seconda parte della Costituzione, potrebbe suggerire di sviluppare, in coerenza con le indicazioni della Corte, l'attuazione della revisione approvata dalla legge n. 3 del 2001. In tale riforma era stata giustamente prevista la possibilità di attivare meccanismi di riconoscimento di speciali autonomie alle Regioni ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost. (con la possibilità di intese dirette a riconoscere la competenza concorrente di singole Regioni, proprio in materia ambientale), riconoscendo la necessità di meccanismi più flessibili nell'attuazione delle politiche ambientali.

Anche l'attuazione dell'art. 11 della legge n. 3 del 2011, per la parte in cui prevedeva l'attivazione della partecipazione di rappresentanti delle Regioni e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, potrebbe consentire di avere una sede in cui elaborare in termini adeguati quelle scelte discrezionali, di livello parlamentare, che costituiscono il presupposto per attivare strategie e politiche di tutela dell'ambiente coerenti con il nostro sistema costituzionale.

Si tratta, in conclusione, di sviluppare un'impostazione delle strategie e delle tecniche di tutela dell'ambiente che consentano l'attuazione e la sperimentazione in concreto dei principi democratici di partecipazione, da attuare sia al centro sia nelle varie comunità territoriali, consentendo una diretta assunzione di responsabilità delle comunità dei cittadini nel giungere alla definizione in concreto dei valori costituzionali connessi con la tutela dell'ambiente.

Il metodo per raggiungere questo tipo di risultati potrebbe essere adottato seguendo l'esempio francese della *Lois Grenelle* e dello stesso legislatore eurounitario: elaborare le politiche di tutela ambientale con un approccio graduale di definizione dei programmi e degli obiettivi politici ed economici, integrando nel processo decisionale la definizione dei limiti posti dalle esigenze di tutela dell'ambiente e dagli obiettivi di qualità della vita.

#### 6. *Per concludere*

In conclusione, la prospettiva della futura politica legislativa per la tutela dell'ambiente è strettamente legata alla necessità di costruire processi decisionali in grado di integrare, con procedimenti trasparenti e partecipati, le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente, nella definizione e nell'attuazione delle politiche e delle azioni, da sviluppare nella prospettiva

dello sviluppo sostenibile (secondo il principio, più volte richiamato, dell'art. 11 TFUE).

Ma l'affermazione di tale principio è strettamente legata alla consapevolezza che la tutela dell'ambiente si colloca al livello delle scelte costituzionali e che l'attuazione di tali scelte deve essere articolata in una chiara definizione dei principi che debbono guidare le azioni dei singoli e della collettività.

Non si tratta di circoscrivere una nozione di ambiente nelle norme costituzionali.

L'ambiente è un valore da definire e perseguire attraverso un processo continuo di conoscenza e di bilanciamento con gli altri valori. Si tratta di un valore non definibile "a priori" che – in quanto presupposto di tutti gli altri valori e diritti costituzionali – deve essere continuamente correlato e valutato (e contestualmente, a valle, definito) nell'ambito di tutti i processi decisionali.

Nelle Costituzioni occorre non solo indicare i principi di azione e di organizzazione per la tutela dell'ambiente, ma soprattutto individuare i metodi ed i principi per attuare l'integrazione delle esigenze ambientali nei processi decisionali.

In particolare sarà necessario indicare procedimenti capaci di individuare le linee guida per elaborare decisioni tecnicamente e scientificamente informate e comunque adottate sulla base di dibattiti trasparenti e democratici.

Risultato che si può raggiungere solo con la definizione – in primo luogo – a livello legislativo degli obiettivi di tutela, dei piani di azione e dei programmi economici connessi; con la precisazione – in secondo luogo – delle linee guida per l'attuazione di tali obiettivi, precisando – a livello di decisione di governo e di amministrazione – le tecniche e gli strumenti conoscitivi in grado di fare effettuare le più corrette operazioni di bilanciamento (non solo tra i valori costituzionali ma anche tra le diverse soluzioni adottabili in concreto – secondo il principio del bilanciamento interno che deve sempre accompagnare l'esito del bilanciamento esterno tra i valori costituzionali).

Le norme costituzionali debbono, infine, costruire una *governance* che consenta un'applicazione sempre più ampia del principio di sussidiarietà, invertendo la tendenza attuale di un accentramento rigido delle competenze in materia ambientale, per riaprire ad un metodo di collaborazione e di coordinamento tra i diversi livelli di governo: lo Stato definirà gli obiettivi ed i

livelli di qualità da raggiungere in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, mentre le Regioni e gli enti locali (ed anche i privati) potranno intervenire – con margini di flessibilità coerente con la complessità degli obiettivi da perseguire – per ottenere risultati più rigorosi nel rispetto dei limiti ambientali e comunque più adeguati alle singole realtà locali e sociali.

**ABSTRACT**

Stefano Grassi - *Ambiente e Costituzione*

Data la sua trasversalità, il tema della tutela giuridica dell'ambiente interroga i diversi saperi dell'assetto ordinamentale. La necessità di una visione globale e interdisciplinare dei fenomeni connessi alla c.d. "questione ambientale" e lo sviluppo della disciplina del diritto dell'ambiente nell'ordinamento positivo pongono il diritto costituzionale innanzi a nuove sfide. La definizione della futura politica legislativa per la tutela dell'ambiente è legata all'esigenza di costruire processi decisionali che siano in grado di integrare la tutela dell'ambiente nelle politiche e azioni da intraprendere. Questa prospettiva è intimamente connessa alla consapevolezza che la tutela dell'ambiente si colloca al livello delle scelte costituzionali. L'attuazione di tali scelte deve essere articolata in una chiara definizione dei principi che devono guidare le azioni dei singoli e della collettività.

**PAROLE-CHIAVE:** *Diritto dell'ambiente; Diritto costituzionale; questione ambientale; bilanciamento tra principi; azione amministrativa.*

Stefano Grassi – *The environment and the Constitution*

Given its cross-sectoral nature, the issue of legal protection of the environment calls into question multiple domains of the legal order. Because of the need for a global and interdisciplinary vision of the phenomena related to the c.d. "Environmental issue" and the development of environmental law in positive law, constitutional law faces new challenges. The definition of the future legislative policy for the protection of the environment is linked to the need to build decision-making processes that are able to integrate environmental protection into the policies and actions to be undertaken. This perspective is intimately connected to the awareness that environmental protection stands at the level of constitutional choices. The implementation of these choices must be articulated in a clear definition of the principles that should guide the actions of individuals and the community.

**KEYWORDS:** *environmental law; constitutional law; environmental issue; balance of principles; administrative action.*