

LA DIMENSIONE SOCIALE DEL DIRITTO AMBIENTALE (NOTA A CORTE COSTITUZIONALE 26 SETTEMBRE/8 NOVEMBRE 2017, N. 232)*.

di Giovanni Terrano**

Sommario. 1. Breve premessa. – 2. La valutazione di impatto ambientale: una procedura di conoscibilità. – 3. La problematica del riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni in materia ambientale: cenni. – 4. La decisione della Corte costituzionale. – 5. La *ratio* sottostante la decisione della Corte costituzionale. – 6. A mò di conclusione: il diritto dell'ambiente come diritto sociale.

132

1. Breve premessa.

La sentenza n. 232 del 26 settembre 2017 della Corte costituzionale risulta di particolare interesse in quanto propone una lettura del concetto di ambiente incentrata soprattutto sulla sua dimensione sociale.

Prima ancora di procedere ad una analisi dettagliata della decisione in commento, va sottolineato che il diritto dell'ambiente è un vero e proprio diritto sociale che spetta al cittadino sia come singolo – per quanto attiene al profilo della tutela della salute – che come membro della collettività. Ciò significa che il bene ambiente appartiene a tutti gli individui che non hanno solo il diritto di fruirne, ma anche il dovere di conservarlo e preservarlo. Pertanto, a questo diritto, ricostruito come posizione soggettiva autonoma, possono essere attribuite le due componenti fondamentali proprie dei diritti sociali, cioè, da un lato, come già chiarito, il fatto di costituire una posizione giuridica soggettiva riconosciuta ad un soggetto in quanto singolo e dall'altro in quanto interesse della collettività.

Le conclusioni cui giunge la Corte costituzionale nella decisione in esame ben si prestano ad una interpretazione del diritto dell'ambiente come diritto sociale, soprattutto se si tiene presente che la V.i.a., per determinati progetti, è subordinata all'esito di una fase preliminare di verifica dell'assoggettabilità alla valutazione d'impatto ambientale –

* *Sottoposto a referaggio.*

** Docente a contratto di Istituzioni di Diritto pubblico – Università di Napoli “Federico II”.

*screening*²⁸⁵ – attraverso la quale si chiarisce concretamente se il progetto possa produrre effetti negativi sull'ambiente. Per questi fini si evidenzia come, ai sensi dell'art. 20 del d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152, nella V.i.a. la presenza di tale *screening* contemperì l'esigenza di semplificazione dei procedimenti con la partecipazione e la ponderazione degli interessi coinvolti dalle fattispecie concrete.

Nello specifico il Giudice delle leggi sottopone allo scrutinio di legittimità costituzionale svariate disposizioni della legge della Regione siciliana 10 agosto 2016, n. 16 (Recepimento del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia approvata con Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380)²⁸⁶.

La questione trae origine dall'assunto che lo Statuto regionale, all'art. 14, primo comma, prevede in favore della Regione siciliana una competenza legislativa esclusiva in materia di *urbanistica*, da esercitarsi «nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato» e nel rispetto delle cd. «norme di grande riforma economico – sociale».

Il ricorso impugna la legge regionale sul presupposto che la giurisprudenza costituzionale, in materia di «tutela ambientale», ha più volte chiarito che la disciplina statale del «bene ambiente», in quanto volta a garantire tutela ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario²⁸⁷, deve prevalere rispetto a quella posta dalle Regioni e Province autonome, salvo che queste ultime non intervengano in modo più rigoroso. Per cui «la disposizione impugnata, nel prevedere genericamente l'assoggettamento ad attività edilizia libera di tutti gli impianti da fonti rinnovabili, li sottrarrebbe alla verifica di assoggettabilità a V.i.a., stabilita dalla normativa statale in materia di tutela dell'ambiente e, quindi,

²⁸⁵ Ai sensi dell'art. 20 del d. lgs. n. 152 del 2006 il soggetto proponente deve trasmettere il progetto preliminare all'autorità competente, nonché dare sintetico avviso nella Gazzetta Ufficiale per i progetti di competenza statale, ovvero nel Bollettino Ufficiale per i progetti di competenza regionale, ed infine anche all'albo pretorio dei Comuni interessati. Entro quarantacinque giorni dalla pubblicazione dell'avviso chiunque abbia interesse può far pervenire le proprie osservazioni; tenuto conto delle osservazioni che sono state presentate, nei quarantacinque giorni successivi l'autorità competente deve pronunciarsi sulla necessità o meno di sottoporre a V.i.a. il progetto trasmesso.

²⁸⁶ Con la decisione in esame, la Corte «[...] dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, lett. f), della legge della Regione siciliana 10 agosto 2016, n. 16 (Recepimento del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380), nella parte in cui consente di realizzare, senza alcun titolo abilitativo, tutti gli interventi inerenti agli impianti ad energia rinnovabile di cui agli artt. 5 e 6 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE) senza fare salvo il previo espletamento della verifica di assoggettabilità a VIA sul progetto preliminare, qualora prevista». Il presente commento prende in esame una sola questione trattata dalla Corte Costituzionale e cioè la realizzazione senza titolo abilitativo di tutti gli interventi inerenti agli impianti ad energia rinnovabile prevista dall'art. 3, comma 2, lettera f) della legge della Regione siciliana 10 agosto 2016, n. 16.

²⁸⁷ V. al riguardo B. Caravita, L. Cassetti e A. Morrone, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2016, p. 32 e ss.

eccederebbe delle competenze legislative esclusive riconosciute alla Regione siciliana dall'art. 10, secondo comma, dello statuto in materia di urbanistica. Il ricorrente segnala, infatti, che l'art. 5 del d. lgs. 3 marzo 2011, n. 28 assoggetta la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili alla procedura per il rilascio dell'autorizzazione unica di cui all'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 che fa salvo, qualora previsto, l'espletamento della verifica di assoggettabilità a V.i.a., disciplinato dall'art. 20 del decreto legislativo n. 152 del 2006» (paragrafo 3, in fatto).

2. La valutazione di impatto ambientale: una procedura di conoscibilità.

Prima di soffermarsi sull'analisi della decisione della Corte costituzionale, è utile premettere brevi cenni sull'oggetto della sentenza in analisi, e cioè sulla valutazione d'impatto ambientale (V.i.a.)²⁸⁸ allo scopo di focalizzare i suoi profili essenziali alla luce della normativa statale.

²⁸⁸ Per un'analisi approfondita dell'istituto della V.i.a. si rimanda ad A. Lucarelli, *Osservazioni in tema di «Impatto ambientale»*, in *Rass. dir. civ.*, 1989; A. Police, *La valutazione di impatto ambientale*, in P. dell'Anno ed E. Picozza (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, II, Padova, 2013, p. 527 ss.; C. Malinconico, *La prevenzione nella tutela complessiva dell'ambiente: La valutazione di impatto ambientale*, in C. Malinconico, *I beni ambientali*, vol. V, in G. Santaniello (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Padova, 1991; S. Grassi, *Problemi di attuazione della direttiva comunitaria sulla valutazione di impatto ambientale per i progetti di cui all'allegato II* (art. 4, par. 2, direttiva n. 85/337/CEE), in *Gazzetta Ambiente*, 1997; V. Grado, *Tendenze evolutive della politica comunitaria dell'ambiente in relazione al quarto programma d'azione*, in *Dir. eur.*, 1993, p. 24; A. Cutrera, *La direttiva 85/337/CEE sulla valutazione di impatto ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 1987, p. 499 ss.; S. Grassi, *Il quadro europeo sulla VIA*, in *Gazzetta Ambiente*, n. 1/1997, p. 3; R. Ferrara (a cura di), *La valutazione di impatto ambientale*, Padova, 2000; F. Fonderico, *Valutazione di impatto ambientale*, in *Dizionario diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, VI, Milano, 2006, p. 6171; ID., *La tutela dell'ambiente*, in S. Cassese (a cura di) *Trattato di diritto amministrativo*, vol. II, *Diritto amministrativo speciale*, Milano, 2000 ed. 2003; A. Chiuzzi, *Gli strumenti del diritto dell'ambiente: i procedimenti ambientali*, in R. Rota (a cura di), *Lezioni di diritto dell'ambiente*, cit., p. 88; J.H. Jans, *European Environmental Law*, Groningen, 2008, 311; R. D'Alessio e A. Tancredi, (voce) *Valutazione Impatto Ambientale*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XXXII, Milano, 1994, 1-9; A. Milone, *Ponte sullo stretto: il Consiglio di Stato afferma la legittimità della V.i.a., del progetto preliminare*, in *RGE*, 2006, p. 136; ID., *Il TAR Veneto si pronuncia sul progetto Mose di Venezia*, ivi, p. 288; ID., *Orientamenti giurisprudenziali in materia di VIA*, in *RGE*, n. 1/2011, II., p. 19; G. Pagliari, *Pianificazione urbanistica e ambiente – VIA e VAS*, in *RGU*, 2011, p. 135; C. Bevilacqua, *Commento all'art. 13 t.u. enti locali*, in *Codice dell'urbanistica*, Torino; A. Milone, *Orientamenti giurisprudenziali in materia di VIA*, *RGE*, n. 19/2011.

La V.i.a. è un istituto di origine comunitaria, introdotto nel nostro ordinamento dalla legge istitutiva del Ministero dell'ambiente²⁸⁹ – legge 8 luglio 1986, n. 349²⁹⁰ – la cui finalità consiste nella verifica della compatibilità ambientale di determinate attività.

Difatti la V.i.a. prevede che i progetti pubblici o privati di notevole impatto sull'ambiente siano sottoposti ad una verifica preventiva di compatibilità ambientale, sulla base di una procedura che coinvolge varie amministrazioni a vario titolo competenti. Infatti, la V.i.a. va effettuata considerando molteplici fattori ambientali sia biotici che abiotici, anche in correlazione tra di loro che intersecano vari settori di competenza di diverse amministrazioni.

In origine sulla V.i.a. doveva pronunciarsi il Ministero dell'ambiente, mentre oggi la competenza è ripartita tra lo Stato e le Regioni, in alcuni casi anche le Province, secondo la rilevanza e la natura del progetto²⁹¹.

L'obiettivo della V.i.a. è quello di valutare preventivamente tutte le eventuali implicazioni ambientali di una determinata opera per prevenire o ridurre al minimo danni all'ambiente, eventualmente anche rinunciando alla realizzazione della stessa²⁹², e, quindi, non di rimediare ad un danno già avvenuto, ma di prevenire un eventuale pregiudizio.

Nella V.i.a. coesistono sia aspetti di discrezionalità amministrativa, tipici della materia ambientale, che aspetti di discrezionalità tecnica, data la complessità delle valutazioni da adottare in materia. E' stato infatti osservato che nella V.i.a. ha luogo «una ponderazione complessa, che coinvolge profili tecnici e profili di vera e propria opportunità, tali da

²⁸⁹ La dottrina fa risalire la nascita della V.i.a. al 31 dicembre 1969, quando negli Stati Uniti d'America, il Congresso impose al Governo federale di verificare preventivamente gli effetti negativi che potevano derivare all'ecosistema dalla realizzazione di specifiche tipologie di progetti e opere. Tale politica statunitense ebbe tale clamore che ben presto fu copiata da altri Paesi particolarmente sensibili al tema ambientale; inoltre questa specifica analisi fu inserita in numerosi trattati internazionali. In tal senso, cfr. A. Crosetti, R. Ferrara, F. Fracchia e N. Olivetti Rason, *Diritto dell'ambiente*, Roma, 2008; G. Cordini, P. Fois e S. Marchisio, *Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati*, Torino, 2008; B. Caravita DI Toritto, *Diritto dell'ambiente*, Bologna 2005; G. Cordini, *Diritto ambientale comparato*, Padova, 2002.

²⁹⁰ La legge 8 luglio 1986, n. 349, istitutiva del Ministero dell'Ambiente, detta la disciplina del danno ambientale, modifica il comportamento che la pubblica amministrazione ha avuto fino a quel momento in tale ambito soprattutto per quanto riguarda il risarcimento del danno in materia ambientale e riconosce nuove forme di tutela in tale ambito attraverso l'istituzione di associazioni portatrici di interessi diffusi. Sul punto cfr. A. Lucarelli, *Osservazioni in tema di «Impatto ambientale»*, cit.

²⁹¹ La Comunità europea emanò provvedimenti volti a valutare anticipatamente le ricadute negative sull'ambiente causate da specifiche attività industriali – IPPC *Integrated Pollution Prevention and Control* –, nonché a stimare preventivamente eventuali effetti negativi derivanti dalla realizzazione di opere (V.i.a.) e quelli conseguenti l'adozione di determinati piani e programmi (*valutazione ambientale strategica*, V.a.s.). Sul punto cfr. S. Maglia, *Diritto ambientale*, vol. II, Milano, 2011, p. 59.

²⁹² C.d. "opzione zero". Cfr. F. Salvia, *Manuale di diritto urbanistico*, seconda edizione, Padova 2012, p. 281.

trascendere l'aspetto prettamente gestionale tipico della competenza dirigenziale e da rientrare tra i poteri di indirizzo politico-amministrativo»²⁹³.

Il Consiglio di Stato ha specificato, inoltre, che la V.i.a. assomma in sé molteplici e svariati profili: «La valutazione dell'impatto ambientale non costituisce un mero giudizio tecnico, suscettibile, in quanto tale, di verifica sulla base di oggettivi criteri di misurazione, ma presenta profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa sul piano dell'apprezzamento degli interessi pubblici in rilievo; apprezzamento che è sindacabile dal giudice amministrativo soltanto in ipotesi in cui risulti evidente lo sconfinamento dal potere discrezionale riconosciuto all'amministrazione»²⁹⁴.

Un'importante sentenza della Corte costituzionale del 2013²⁹⁵, seguendo l'orientamento ormai consolidato e condiviso da dottrina e giurisprudenza, ha ulteriormente specificato la disciplina della materia. In particolare, la Consulta si è soffermata su due aspetti fondamentali: il primo attiene al fatto che nella procedura di V.i.a. non è agevole distinguere il passaggio dalla fase di *indirizzo* a quello della *gestione*, proprio perché, come già abbiamo visto prima, in essa vi è un vero e proprio intreccio di attività di carattere gestionale e di valutazioni di tipo politico; il secondo aspetto, invece, che rappresenta il nucleo più interessante e centrale delle argomentazioni della Corte, riguarda il principio secondo cui la competenza dell'adozione del provvedimento finale va giustamente attribuita all'ordine politico, ma quest'ultimo non può fare a meno dell'istruttoria dirigenziale. A riguardo, infatti, la Corte sottolinea che: «[...] il legislatore regionale ha attribuito alla Giunta il potere di decidere sulla valutazione di impatto ambientale di interesse provinciale o regionale, tuttavia, tale potere decisionale deve tenere conto, per espressa previsione legislativa, dell'attività istruttoria svolta dai dirigenti regionali»²⁹⁶.

²⁹³ Cfr. TAR Lazio, Roma, sez. II, 8 settembre 2010, n. 32176. Nello stesso senso, Cons. Stato, Sez. VI, 17 maggio 2006, n. 2851 e Cons. Stato, sez. IV, 5 luglio 2010, n. 4245.

²⁹⁴ Consiglio di Stato, sez. VI, 17 maggio 2007, n. 2851.

²⁹⁵ Corte cost., 3 maggio 2013, n. 81.

²⁹⁶ Nel caso di specie la Corte, utilizzando quale argomento utile a riconoscere la ragionevolezza della scelta effettuata dalla legge regionale il fatto che la competenza della politica non possa fare a meno dell'istruttoria dirigenziale, ha definito non irragionevole l'attribuzione della competenza decisoria all'organo politico, dal momento che la disposizione di legge regionale configura l'istruttoria come oggetto di una vera e propria competenza riservata all'organo amministrativo e dunque come un vincolo molto forte all'attività provvedimentale finale.

Il che conferma come nella V.i.a. coesistono non solo aspetti tecnici, ma anche discrezionali, per non dire politici, che caratterizzano tale istituto²⁹⁷.

3. La problematica del riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni in materia ambientale: cenni.

Al fine di affrontare in modo esaustivo la questione decisa dalla Corte costituzionale nella sentenza in commento, bisogna tener presente che il riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni in materia ambientale è disciplinato dall'art. 117, comma 2, lett. s) Cost., ai sensi del quale «lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: [...] s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali»²⁹⁸; come è noto sui problemi legati alla

²⁹⁷ L'esito di tale provvedimento è vincolante per la conclusione del procedimento di autorizzazione, in quanto, nel caso di esito negativo, il progetto non può essere autorizzato, mentre nel caso di esito positivo l'autorizzazione deve recepire le eventuali prescrizioni. Cfr, F.G. Scoca (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino, 2015, p. 716 ss.

²⁹⁸ L'art. 117 della Costituzione è stato oggetto di un ampio processo di riforma – unitamente all'intero Titolo V – avvenuto mediante l'approvazione della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Essa giunge a conclusione di un lungo cammino verso il decentramento amministrativo e legislativo avviato con le leggi nn. 59 e 127 del 1997, con il d. lgs. 469 del 1997 e con il d. lgs. 112 del 1998. Le previsioni contenute nel nuovo Titolo V costituiscono lo sviluppo dell'art. 5 della Costituzione, rimasto invariato, secondo cui «La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento». Oltre ad operare una nuova e diversa ripartizione delle competenze normative tra Stato, Regioni ed Enti locali in risposta al principio di sussidiarietà, la legge costituzionale n. 3 del 2001 determina uno stravolgimento nel sistema dei controlli statali. Fino dall'indomani dell'Unità d'Italia, infatti, le amministrazioni locali erano considerate «enti autarchici», organi, cioè, di amministrazione indiretta dello Stato, a base territoriale, che perseguivano interessi coincidenti con quelli statali e quindi da assoggettare ad un penetrante controllo, di legittimità e di merito, in ossequio al principio dell'unitarietà dell'azione amministrativa. La nuova Costituzione del 1948, quindi, avrebbe dovuto segnare il passaggio dall'autarchia all'autonomia degli enti locali, come previsto dall'art. 5 della Costituzione e prevedere al contempo norme sull'istituzione di organi di controllo sugli atti nonché sull'attività delle regioni e degli enti locali che rappresentavano una sorta di controbilanciamento al principio innovativo autonomistico introdotto tra i principi fondamentali della Carta. La situazione, invece, si è venuta a modificare progressivamente solo a partire dagli anni '90, quando il rapido susseguirsi delle leggi n. 142 del 1990 e n. 127 del 1997 ha portato ad un reale progresso sulla via della piena esplicazione dell'autonomia degli enti territoriali fino a giungere ad una quasi totale scomparsa dei controlli statali sui medesimi ad opera della riforma, che conferendo pari dignità costituzionale a tutte le componenti riconosciute della Repubblica – comuni, province, città metropolitane, regioni e stato – le ha poste su un piano, non di dipendenza o di subordinazione, ma di collaborazione nel comune interesse della Repubblica e dei suoi cittadini. Tale processo ha inciso, dunque, in maniera netta sui rapporti tra gli enti costitutivi della Repubblica e tra lo Stato, le Regioni e l'Unione Europea. La situazione delineata dalla riforma costituzionale è, dunque, in sintesi, la seguente: a) le materie espressamente riservate alla legislazione esclusiva dello Stato – art. 117, secondo comma, - possono essere disciplinate esclusivamente con legge statale; b) le materie, espressamente previste, di legislazione concorrente – art. 117, terzo comma, - vengono ripartite in questo modo: allo Stato compete la determinazione dei principi fondamentali mentre alle Regioni spetta l'adozione, nel rispetto dei principi statali, della legislazione di dettaglio; c) le materie non rientranti né tra quelle riservate alla legislazione

ripartizione competenziale in materia – tenuto conto anche della previsione che attribuisce alla competenza concorrente la valorizzazione dei beni ambientali – tale problematica è stata più volte affrontata dalla Corte costituzionale.

In realtà, la nostra Costituzione non ha mai definito esplicitamente il diritto dell'ambiente, e a seguito della riforma del Titolo V del 2011, si è fatto riferimento all'ambiente solo in sede di definizione del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni. Nonostante tali carenze formali, la giurisprudenza, e in particolare quella della Corte costituzionale, si è da sempre dimostrata attenta e sensibile alle tematiche ambientali, fino a riconoscere all'ambiente la natura di valore costituzionale, talvolta facendo leva sull'art. 9 Cost., altre volte invece facendo riferimento all'art. 32 Cost., elaborando la situazione giuridica soggettiva del diritto all'ambiente salubre. La Consulta²⁹⁹, legando gli interessi riguardanti l'ambiente ai valori su cui si fonda la nostra Carta costituzionale³⁰⁰, ha fatto emergere il concetto di *ambiente* alla stregua degli altri valori costituzionali, facendolo diventare uno dei beni fondamentali del nostro ordinamento³⁰¹. Infine, il concetto di ambiente già emerso come valore costituzionale, si è ulteriormente rafforzato con l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, sia pure sul versante del riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni.

La Corte ha poi affermato, con la nota decisione n. 303 del 2003³⁰², che dai lavori preparatori del nuovo art. 117 Cost., l'intento del legislatore costituzionale sembra sia stato

esclusiva dello Stato né tra quelle di legislazione concorrente sono attribuite alla potestà legislativa alle Regioni (art. 117, quarto comma). La potestà legislativa risulta così ripartita tra lo Stato e le Regioni in base al criterio della *materia*. La riforma, quindi, enuclea le materie sulle quali lo Stato ha legislazione esclusiva, elencando le materie di legislazione concorrente e rimettendo alle Regioni la potestà legislativa su ogni materia non espressamente riservata allo Stato.

²⁹⁹ V., tra tutte, Corte Cost., 1 dicembre 2006, n. 398.

³⁰⁰ In realtà, l'art. 9 della nostra Costituzione, che deriva direttamente dall'art. 150 della Costituzione di Weimar (*"i monumenti naturali ed il paesaggio sono sottoposti alla cura dello Stato"*), aveva come principale fine, per i padri costituenti, quello di tutelare lo "Stato di cultura" e solamente questo aspetto aveva posto tra i principi fondamentali della Carta costituzionale. In tal senso, vedi A. M. Sandulli, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in RGE, n. 2/1967, p. 70: «in tale spirito essa fu voluta dai suoi originari proponenti (on. Marchesi e Moro) e in tale spirito fu intesa dall'on. Ruini [...] il quale ebbe ad affermare che l'inclusione nella Carta delle materie ora comprese nell'art. 9 Cost. si prende a giustificare il richiamo, che ha speciale valore per l'Italia, ad uno Stato di cultura e di tutela dell'eredità di storia e di bellezza del nostro Paese».

³⁰¹ Sul punto, v. G. Rossi, *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2008, p. 73 ss. e B. Caravita, *Diritto dell'ambiente*, cit., 32 e ss. Interventi analitici della giurisprudenza nella materia in questione sono rinvenibili, sin dagli anni '70, dalla Corte di Cassazione, dalla Corte dei Conti, dagli organi di Giustizia amministrativa e dalla Corte costituzionale. In particolare, la Corte di Cassazione e la Corte dei Conti, ai fini di una prima valorizzazione della forma di tutela dell'ambiente, sottolineavano i temi del diritto di proprietà e del diritto alla salute.

³⁰² Corte cost., sent. 1 ottobre 2003, n. 303.

quello di riservare allo Stato il potere di fissare *standards* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza però escludere la competenza regionale concorrente in questa disciplina, ai fini della cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali³⁰³.

In più occasioni la Corte costituzionale³⁰⁴ qualifica l'ambiente – insieme ai beni culturali ed ai sistemi ecologici – come vera e propria materia *trasversale*, la cui tutela si intreccia con il principio dello sviluppo sostenibile, ponendosi come mezzo di bilanciamento tra i diritti sociali ed economici³⁰⁵. Questa giurisprudenza³⁰⁶ ha riconosciuto alle regioni la potestà legislativa in materia ambientale, senza tuttavia intaccare il nucleo essenziale del sistema di tutela previsto dalle leggi dello Stato³⁰⁷, che costituisce una sorta di *garanzia minima* di tutela ambientale, che le Regioni possono solo migliorare, aumentando gli *standards*.

In breve, la Consulta ha specificato che il legislatore regionale non può interferire nella competenza statale ai fini della tutela ambientale ma può solo elevare il livello di tutela nell'esercizio di competenze che vengono a contatto con quella dell'ambiente.

Per completezza bisogna ricordare come la Corte costituzionale con sentenza 14 marzo 2008, n. 62, abbia evidenziato anche la profonda separazione tra la competenza della tutela

³⁰³ Con la sentenza 10 - 26 luglio 2002, n. 407, la Corte ha precisato che la tutela dell'ambiente corrisponde ad un «valore trasversale», che «investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze».

³⁰⁴ Corte cost. sentt. 1 dicembre 2006, n. 398 e 18 aprile 20, «Si parla, in proposito dell'ambiente come «materia trasversale», nel senso che sullo stesso oggetto insistono interessi diversi: quello alla conservazione dell'ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni. In questi casi, la disciplina unitaria di tutela del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle province autonome, in materia di competenza propria, che riguardano l'utilizzazione dell'ambiente, e, quindi, altri interessi. Ciò comporta che la disciplina statale relativa alla tutela dell'ambiente «viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza», salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevata nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che vengano a contatto con quella dell'ambiente. E' dunque in questo senso che può intendersi l'ambiente come una 'materia trasversale' [...]».

³⁰⁵ A. Lucarelli, *Scritti di diritto pubblico europeo dell'economia*, Napoli, 2016, p. 91 e ss.

³⁰⁶ Si legge nella sentenza n. 104 del 2008: «Si parla, in proposito dell'ambiente come 'materia trasversale', nel senso che sullo stesso oggetto insistono interessi diversi: quello alla conservazione dell'ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni. In questi casi, la disciplina unitaria di tutela del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materia di competenza propria, che riguardano l'utilizzazione dell'ambiente, e, quindi, altri interessi. Ciò comporta che la disciplina statale relativa alla tutela dell'ambiente «viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevata nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che vengano a contatto con quella dell'ambiente. E' dunque in questo senso che può intendersi l'ambiente come una 'materia trasversale' [...]».

³⁰⁷ Si citano a titolo meramente esemplificativo le seguenti leggi regionali: Toscana, n. 30/2006 e n. 41/2011, Lazio, n. 15/2011, Molise n. 16/2011, Abruzzo, n. 27/2006, Valle d'Aosta, n. 34/2006, Lombardia, n. 24/2006 e n. 12/2011

ambientale e le altre competenze regionali che in qualche modo hanno a che fare con l'ambiente: «la competenza statale nella materia ambientale si intreccia con altri interessi e competenze, di modo che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, restando ferma la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali» (paragrafo 7, in diritto).

In definitiva occorre evidenziare che la Corte costituzionale ha contribuito ampiamente a delineare il concetto di ambiente e di tutela ambientale. Inoltre, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, la Consulta ha precisato alcuni concetti fondamentali di questa disciplina, innanzitutto chiarendo che non esistono competenze o incroci di materie, in quanto il bene ambiente costituisce una materia trasversale, da tutelare in ogni caso.

4. La decisione della Corte costituzionale.

Tornando alla sentenza della Corte costituzionale n. 232 del 2017, tra i vari profili di legittimità costituzionale sollevati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, particolare interesse suscita la decisione di illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, lettera *f*) della legge della Regione siciliana 10 agosto 2016, n. 16, in quanto il legislatore regionale, consentendo la realizzazione senza titolo abilitativo di tutti gli interventi inerenti agli impianti ad energia rinnovabile oltrepassa il limite della propria competenza in materia di *urbanistica* e finisce per invadere la competenza statale in materia di «tutela dell'ambiente».

In breve, è stata dichiarata illegittima la norma che consentiva l'installazione di tutti gli impianti per la produzione di energia alimentati da fonti rinnovabili senza alcun titolo abilitativo, ma solo rispettando norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico – sanitarie, relative all'efficienza energetica, di tutela dal rischio idrogeologico e di tutela del patrimonio culturale.

Il Giudice delle leggi, in primo luogo, ha sottolineato che nel caso di attività di edilizia libera³⁰⁸ questi interventi sarebbero sottratti alla verifica di assoggettabilità a V.i.a., come

³⁰⁸ Per la nozione di attività di edilizia libera, cfr. F. Salvia, *Manuale di diritto urbanistico*, cit., p. 177: «L'espressione «attività edilizia libera» (di cui all'art. 6 t.u.) voleva significare originariamente esenzione da

invece previsto dal d. lgs. 3 marzo 2011, n. 28³⁰⁹.

La normativa prevede il regime di edilizia libera solo per una ristretta e specifica categoria di impianti, cioè pannelli solari e fotovoltaici, a servizio degli edifici, da realizzare al di fuori della zona A. Le altre tipologie di impianto devono ottenere l'autorizzazione unica, che tra gli adempimenti prevede la verifica di assoggettabilità a V.i.a.

In conclusione, il problema principale è dato dal fatto che il legislatore regionale ha disatteso, nei casi imposti dalla legge statale, il preventivo espletamento della verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale sul progetto preliminare, creando disconnessione con il d. lgs. n. 152/2006 e, quindi, con la normativa statale di tutela dell'ambiente.

5. Le argomentazioni di incostituzionalità.

Per comprendere se il ragionamento seguito dalla Corte possa essere condiviso o meno – alla luce anche della predetta giurisprudenza costituzionale – giova ricordare quale sia stata l'evoluzione e la *ratio* della disciplina ambientale.

Già prima della riforma costituzionale del 2001, la giurisprudenza costituzionale identificava l'ambiente come *valore* costituzionalmente protetto, e, in quanto tale, delineava una specie di materia *trasversale*, sulla quale si manifestavano competenze diverse, che potevano essere anche regionali, «mentre allo Stato spettano le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale»³¹⁰.

adempimenti formali: possibilità di intraprendere taluni interventi edilizi minori, senza titolo edilizio, purché (ovviamente) nel rispetto della disciplina urbanistica sostanziale (Cass. pen., III, 7 aprile 2011, n. 19316). Ma nel nuovo testo dell'articolo in discussione (risultante dalla novella dell'art. 5 l. n. 73/2010) – sotto l'unica denominazione «edilizia libera» - risultano in realtà due diversi regimi normativi: uno sostanzialmente conforme al significato originario; l'altro solo in parte, essendo stato aggravato da un onere di comunicazione, che lo avvicina a quello della D.i.a.”.

³⁰⁸ Si tratta del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 di “Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE”

³⁰⁹ Si tratta del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 di “Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE”.

³¹⁰ Cfr. Corte cost., sentt. 18 novembre 200, n. 507, 15 febbraio 2000, n. 54, 7 ottobre 1999, n. 382 e 17 luglio 1998, n. 273. Sul punto, v. anche F.G. Scoca (a cura di) *Diritto amministrativo*, cit., p. 716; B. Caravita, L. Casseti e A. Morrone, *Diritto dell'ambiente*, cit., 34.

Con la riforma costituzionale del Titolo V, la tutela dell'ambiente viene affidata in via esclusiva allo Stato, per cui per «ambiente ed ecosistema» deve intendersi la parte di *biosfera* che riguarda l'intero territorio nazionale³¹¹.

In particolare, sia nella sentenza n. 407 del 2002 che nella 104 del 2008, la Corte costituzionale, oltre a configurare l'ambiente come valore costituzionalmente protetto, specifica che al suo interno coesistono due specifici interessi diversi, uno diretto alla conservazione e l'altro inerente alla sua utilizzazione. Pertanto in tale concetto si palesano sia competenze regionali che statali.

Inoltre, per poter realizzare interventi di rilevanza nazionale, può essere disposta in questo ambito dalla legge statale l'attribuzione di funzioni amministrative, sulla base dei criteri generali previsti dall'art. 118, comma 1, Cost., cioè con riferimento ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, laddove si rendano necessarie³¹².

Pertanto, tale giurisprudenza, come si è detto, effettivamente ha riconosciuto la possibilità alle Regioni di legiferare in materia, attraverso normative organizzatorie o di altro genere, ma sempre nel rispetto del sistema di tutela previsto dalla legge statale³¹³.

In coerenza con una giurisprudenza pregressa, la Corte costituzionale, con la sentenza in commento, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della disposizione regionale nella parte in cui consente di realizzare, in assenza di titolo abilitativo, tutti gli interventi inerenti agli impianti ad energia rinnovabile, senza fare salvo il previo espletamento della verifica di assoggettabilità a V.i.a. sul progetto preliminare³¹⁴, afferma che la Regione siciliana ha travalicato i limiti della propria competenza in materia urbanistica³¹⁵, andando ad intaccare sfere di competenza del legislatore statale. Secondo tale prospettiva, l'assoggettamento ad attività di edilizia libera per l'installazione di tutti gli impianti per la produzione di energia alimentati da fonti rinnovabili – senza alcun titolo abilitativo, sebbene nel rispetto di norme antisismiche di sicurezza, antincendio, igienico sanitarie, relativa all'efficienza energetica,

³¹¹ Come affermato nella Dichiarazione di Stoccolma del 1972.

³¹² Corte cost., 29 gennaio 2005, n. 62 e Corte cost., 1 giugno 2006, n. 213.

³¹³ Cfr. F. Salvia, *Manuale di diritto urbanistico*, cit., p. 260.

³¹⁴ Corte cost., n. 232 del 2017, in commento.

³¹⁵ Per un richiamo di carattere generale, cfr. A. Police, *Legislazione delle opere pubbliche e dell'edilizia*, Torino, 2004; A. Crosetti, A. Police e M. R. Spasiano, *Diritto urbanistico e dei lavori pubblici*, Torino, 2007; E. Furno, *Vincoli paesaggistici e condono edilizio tra cura del paesaggio e governo del territorio*, in *Giustamm.it*, 2012; *ID.*, *La Corte costituzionale e l'autorizzazione paesaggistica: un'occasione mancata nell'intricato nodo dei rapporti tra stato e regioni in materia di paesaggio*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, n. 2/2007; *ID.*, *Il governo del territorio in Campania e la legislazione condonistica: l'accertamento di conformità delle opere edilizie*, in *Giustamm.it*, 2006.

di tutela dal rischio idrogeologico e di tutela del patrimonio culturale - sottrae questi interventi alla verifica della V.i.a., come invece disposto dal d. lgs. n. 28/2011³¹⁶.

In conclusione, secondo la giurisprudenza costituzionale, le Regioni, in tale disciplina, non possono non tenere conto del dettato del legislatore statale, proprio perché in caso contrario invaderebbero la competenza esclusiva dello Stato.

6. A mò di conclusione: il diritto dell'ambiente come diritto sociale.

La sentenza in commento sembra dunque coerente con pregresse decisioni della Corte, confortate, tra l'altro, anche dalla dottrina³¹⁷, e risulta in linea con i concetti di *ambiente* e di *tutela ambientale* elaborati in sede giurisprudenziale.

L'ingresso del concetto di ambiente e della sua tutela nell'area dei valori giuridici «a protezione necessaria»³¹⁸ risulta essere un fenomeno³¹⁹ che ha provocato un «vero e proprio sconvolgimento nel complesso dell'ordinamento giuridico»³²⁰.

Con la sentenza in esame, la Corte costituzionale ha posto un ulteriore tassello nella determinazione del concetto *ambiente*, rifacendosi non solo a sue precedenti decisioni ma anche a citazioni di principio e agli sviluppi delle norme internazionali e comunitarie in materia³²¹. Infatti, nel nostro ordinamento non vi è un concetto unitario di ambiente, ma esso può essere ricavato anche da norme concernenti altri ambiti, come ad esempio quelle

³¹⁶ Secondo la Corte: «[...] in un'ottica di ragionevole bilanciamento dei contrapposti interessi coinvolti [...] il legislatore ha ritenuto di garantire attraverso la complessa disciplina del procedimento inerente alla realizzazione degli impianti ad energia rinnovabile [...]» attraverso proprio l'assoggettività di tali interventi alla V.i.a.

³¹⁷ Come rinvio di carattere generale su tale disciplina si vedano M. Carducci, (voce) *Natura (diritti della)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 2017, pp. 486 – 521; A. Lucarelli, *Diritto pubblico europeo dell'economia e modelli di gestione del servizio idrico*, in A. Pierobon (a cura di), *Nuovo manuale di diritto e gestione dell'ambiente*, Rimini, 2012, pp. 1405 – 1410; R. Briganti, *Il diritto all'acqua. Tra tutela dei beni comuni e governo dei servizi pubblici*, Napoli, 2012; *ID.*, *Diritti fondamentali e generazioni future: la tutela dell'ambiente e dei beni vitali*, in *Cos'è un diritto fondamentale?*, Atti del convegno del Gruppo di Pisa, Napoli, 2017

³¹⁸ Sul punto v. G. Rossi, (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 3.

³¹⁹ Nella legge 8 luglio 1986, n. 349, all'art.1, comma 2, si legge che «è compito del Ministero assicurare, in un quadro organico, la promozione, la conservazione e 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».

³²⁰ Cfr. M. Mazzamuto, *Diritto dell'ambiente e sistema comunitario delle libertà economiche*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2009, p. 1751 ss.

³²¹ Per approfondimenti sulla tutela ambientale in ambito europeo, si veda A. Lucarelli, *La tutela dell'ambiente*, in *Scritti di diritto pubblico europeo dell'economia*, cit.

sul riparto di attribuzioni tra Stato, Regioni ed Enti locali che si sono avvicinate nel tempo.

In breve, l'ambiente ha interessato progressivamente diversi ambiti dell'ordinamento, a partire dalla dimensione internazionale, attraversando poi quella europea³²², sino a giungere a quella nazionale, costruendo così un sistema multilivello di normative specialistiche e di competenze trasversali.

Il coinvolgimento di più soggetti istituzionali ha generato però anche una notevole complessità nelle attività di regolazione e di gestione dell'ambiente. A dipanare il nodo delle competenze tra ordinamento sovranazionale e nazionale in materia ambientale è intervenuto il principio di sussidiarietà³²³ che ha creato un collegamento tra le Istituzioni sovranazionali e gli Stati membri. Unione Europea e Stati nazionali hanno fornito, inoltre, nei limiti delle rispettive capacità e competenze, strumenti di tutela rafforzata nei confronti dei problemi ambientali.

Le competenze, prima della riforma costituzionale, venivano genericamente allocate presso gli organi centrali dello Stato, sia a causa del carattere obiettivamente sovraregionale delle problematiche ambientali, sia perché il diritto comunitario, indiscussa fonte primaria degli ordinamenti giuridici degli Stati membri, tendeva a coinvolgere direttamente la responsabilità politica e giuridica dello Stato.

Questo assetto centralista delle funzioni in materia ambientale, dapprima modificata con la legge 15 marzo 1997, n. 59³²⁴, è stato, poi, ripristinato dal processo riformatore che ha portato alla revisione del Titolo V della Costituzione, riaccentrando la tutela ambientale per renderla più efficace.

³²² Come richiamo di carattere generale sulla legislazione europea si veda, A. Lucarelli, *Per un diritto pubblico europeo dell'economia. Fondamenti giuridici*, in *Scritti di diritto pubblico europeo dell'economia*, cit.; A. Lucarelli, *Editoriale. Ancora sul diritto pubblico europeo dell'economia: la legislazione per principi e la legittimità comunitaria*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, n. 1/2011, pp. 3- 10.

³²³ Sul principio di sussidiarietà v. A. Lucarelli, *L'organizzazione amministrativa delle nuove autorità d'ambito tra principio di sussidiarietà verticale, ruolo delle regioni e vincoli referendari*, in *federalismi.it*, 2014; L. Ventura (a cura di), *Autonomia e sussidiarietà. Vicende e paradossi di una riforma infinita*, Torino 2004; I. Massa Pinto, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Napoli, 2003; E. Bonelli, *Sussidiarietà, necessità e proporzionalità-adequatezza nell'ordinamento comunitario e in alcune esperienze europee*, in *Diritto e cultura*, n. 1/2001; *ID.*, *Governo locale, sussidiarietà e federalismo fiscale*, Torino, 2001; G. D'Agnolo, *La sussidiarietà nell'Unione Europea*, Padova, 1998.

³²⁴ Per quanto concerne il tema specifico dell'ambiente, il sesto ed ultimo comma dell'art. 1 della legge Bassanini prevedeva che la promozione dello sviluppo economico, la valorizzazione dei sistemi produttivi e la promozione della ricerca applicata sono interessi che lo stato, le regioni, i comuni e gli altri enti locali assicurano nell'ambito delle loro competenze e nel rispetto delle esigenze della salute, della sicurezza pubblica e della tutela dell'ambiente.

Con il d. lgs. 31 marzo 1998, n. 112³²⁵, il centro d'imputazione delle competenze era rappresentato dalle autonomie territoriali, ragion per cui tutte le funzioni amministrative non espressamente riconosciute di rilievo nazionale erano conferite alle Regioni e agli Enti locali³²⁶, nella direzione della riforma della Pubblica amministrazione e della semplificazione amministrativa.

Il decreto attuativo n. 112 del 1998 specificava, inoltre, le materie di competenza statale e quelle di competenza concorrente Stato/Regione, affidando la maggior parte delle attività politiche ambientali alla potestà statale, fermo restando la previsione di ulteriori funzioni in capo alle Regioni, proprio in relazione all'interesse meramente locale dell'intervento.

Il nuovo testo dell'art. 117 della Costituzione, come già sottolineato, prevede in capo alla competenza esclusiva dello Stato la materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, affidando, poi, alla legislazione concorrente Stato – Regioni molte materie riconducibili all'ambiente, come la tutela della salute, la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia, oltre alla valorizzazione dei beni culturali ed ambientali. Tra le materie affidate, in via residuale, alla potestà legislativa regionale, sono da ricomprendere alcune materie comportanti sicure implicazioni con la protezione dell'ambiente, quali l'agricoltura, la caccia, la pesca.

La riforma del 2001 ha, dunque, determinato, per un verso, un sistema – solo tendenzialmente – rigido di riparto delle competenze tra Stato e Regioni e, per altro verso, un sistema flessibile di allocazione delle funzioni amministrative.

Come si è evidenziato, «una totale risalita delle competenze normative ambientali al livello statale non era concretamente praticabile, proprio a causa della *trasversalità* della materia in questione e dei suoi inestricabili intrecci con una moltitudine di materie assegnate alla competenza concorrente o residuale delle Regioni»³²⁷.

Di fatto, nonostante il nuovo art. 117, la Corte costituzionale³²⁸ ha continuato a riconoscere la legittimazione del legislatore regionale a introdurre – unicamente – prescrizioni di natura ambientale migliorative della tutela approntata dal quadro normativo nazionale.

³²⁵ Si tratta del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, avente ad oggetto il «conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59».

³²⁶ Si veda l'art. 3, comma 1, della normativa in questione.

³²⁷ M. Renna, *L'allocazione delle funzioni normative e amministrative*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 135 ss.

³²⁸ Cfr. Corte cost., sentt. 282 del 2002 e 303 del 2003.

Sicché l'apparente chiarezza e disinvoltura con cui il nuovo art. 117 ha riordinato le competenze ambientali, attraverso una esplicita elencazione di materie, cela non pochi elementi di contraddizione, soprattutto se si guarda alla competenza legislativa concorrente.

Forti dubbi, infatti, si sono manifestati in ordine al coordinamento della legislazione statale con quella regionale, in riferimento, soprattutto, a quelle disposizioni tecniche formulate per determinare i limiti e le soglie di tutela ambientale, che le attività produttive a rischio ambientale devono rispettare nell'esercizio della propria impresa.

Dunque, se da una parte la riforma del Titolo V della Costituzione ha ribadito il riconoscimento dell'ambiente quale valore costituzionale portante della nostra Carta fondamentale, dall'altra, tuttavia, non ha chiarito bene le dinamiche di distribuzione delle funzioni tra i diversi organi: prova ne è il fatto che sono molteplici i ricorsi presentati alla Corte costituzionale e, in parte, agli organi di giustizia amministrativa³²⁹ chiamati ad esprimersi, continuamente, sul riparto di competenze tra Stato e Regioni in ordine alla materia ambiente³³⁰.

In particolare, in merito al d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152³³¹, emerge prima di tutto che esso non modifica – ma conferma piuttosto – l'impianto del decreto Bassanini del 1998 e della novella costituzionale del 2001³³².

Tornando alla sentenza n. 232 del 2017 della Corte costituzionale, da cui si sono prese le mosse, la Regione siciliana, con la norma impugnata, aveva consentito che tutti gli interventi riguardanti gli impianti ad energia rinnovabile potessero essere realizzati senza titolo abilitativo, nel caso di specie senza alcuna valutazione di impatto ambientale, il che contrasta con il quadro costituzionale e con il bene *ambiente* quale valore costituzionale primario, così come delineato dalla stessa giurisprudenza costituzionale.

³²⁹ Si vedano, in particolare, le recenti sentenze del TAR Lazio, sez. III, 20 aprile 2017, n. 4760 e del Cons. Stato, sez. IV, 27 marzo 2017, n. 1392.

³³⁰ Per un rinvio di carattere dottrinario vedi A. Police, *Il giudice amministrativo e l'ambiente: giurisdizione oggettiva e soggettiva*, in D. De Carolis, E. Ferrari 3 A. Police (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, Milano, 2006.

³³¹ Si tratta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, "norme in materia ambientale", meglio conosciuto come Codice dell'Ambiente. Per un richiamo più generale v. anche A. Lucarelli e A. Pierobon, *Governo e gestione dei rifiuti. Idee, percorsi proposte*, Napoli, 2009.

³³² Significativo è l'art. 3 *quinquies* del codice dell'ambiente, il quale prevede che i principi e la disciplina ivi contenuta costituiscono le condizioni essenziali per assicurare un livello minimo di tutela, uniforme su tutto il territorio nazionale e dispone, altresì, che lo Stato può intervenire nella materia solo nei casi in cui l'operato degli organi territoriali inferiori non sia sufficiente per realizzare gli obiettivi prefissati

La piena e completa applicazione dell'istituto della V.i.a., il cui scopo è, per l'appunto, quello di verificare gli effetti diretti ed indiretti della realizzazione di un determinato progetto sulla flora, sulla fauna e sull'uomo stesso, attua l'affermazione di un vero e proprio diritto sociale, perché l'uomo, quale membro della società, ha il diritto di vivere in un ambiente salubre³³³, tale da favorire il pieno sviluppo psicofisico dello stesso.

Per questo motivo le Pubbliche amministrazioni hanno il compito di pianificare le politiche di tutela rivolte a garantire lo sviluppo di un processo, ormai avviato, di sensibilizzazione ambientale e di democratizzazione dei processi decisionali afferenti l'ambiente; tuttavia, per realizzare tale obiettivo è necessario che gli enti pubblici compiano tutti gli sforzi necessari per dirimere ogni controversia relativa alla distribuzione delle proprie competenze in materia ambientale, cercando, invece, nuove forme di coordinamento e nuove strategie concordate di tutela. Alla luce di ciò era assolutamente in contrasto con tali principi quanto previsto dalla legge della Regione siciliana, impugnata proprio perché la stessa aveva invaso la competenza statale in materia di tutela ambientale.

Di conseguenza possiamo affermare che l'ambiente è un problema fondamentale dello stato sociale poiché esso rientra tra i diritti sociali in quanto considerato non solo *uti singulus* ma anche *uti socius*, come diritto del soggetto considerato appartenente alla collettività e non solo come diritto che spetta al cittadino in quanto singolo, essenzialmente sotto il profilo della salute ex art. 32 Cost.³³⁴

L'ambiente va considerato come un vero e proprio bene comune da tutelare³³⁵, sia sotto il profilo dell'appartenenza che della fruizione³³⁶. Infatti, quanto a quest'ultima, possiamo dire che il diritto dell'ambiente assume un autonomo rilievo nel nostro ordinamento quale posizione giuridica soggettiva azionabile in maniera indipendente.

In realtà, con la riforma del Titolo V della Costituzione si ribadisce la tutela e la

³³³ La sentenza della Cass. civ., Sez. un., 6 ottobre 1979, n. 5172 riconosce il diritto alla salute anche quale diritto all'ambiente salubre, la cui protezione è paragonata a quella dei diritti fondamentali e individuali della persona umana. Tale pronuncia identifica per la prima volta il diritto dell'ambiente come diritto soggettivo, tutelabile anche nei confronti della Pubblica Amministrazione

³³⁴ Cfr. anche A. Lucarelli, *Il diritto all'ambiente nella riforma costituzionale tra unità e pluralismo*, in *Percorsi del regionalismo italiano*, Milano, 2004.

³³⁵ Cfr. P. Maddalena, *Il territorio bene comune degli italiani. Proprietà collettiva, proprietà privata e interesse pubblico*, Pomezia, 2014.

³³⁶ P. Maddalena, *Il diritto all'ambiente come diritto inviolabile dell'uomo*, in *Il Consiglio di Stato*, n. 2/1995 p. 1897.

valorizzazione di tale diritto, riconoscendo anche la sua natura di interesse diffuso³³⁷, in particolare sulla base di un'ampia interpretazione dell'art. 9 Cost.

Concludendo, si può affermare che, sebbene nel nostro ordinamento non ci sia un concetto unitario di ambiente, nella nostra Carta costituzionale tale concetto, nelle sue molteplici sfaccettature, sia in realtà ricavabile dall'analisi dell'art. 9³³⁸, letto in correlazione con gli artt. 2, 3, 32, 41, 42 e 44 della Costituzione, che nelle loro diverse combinazioni garantiscono l'effettività di tale diritto in una prospettiva di maggiore tutela della persona umana³³⁹.

Abstract: Nel commento a Corte Costituzionale n. 232 del 2017 viene affrontato il problema del concetto di ambiente incentrato sulla sua dimensione sociale. Si evidenzia, in particolare, come nella valutazione d'impatto ambientale la presenza della verifica di assoggettabilità riesca a tenere insieme l'esigenza di semplificazione del procedimento con la ponderazione degli interessi coinvolti dalle fattispecie concrete.

Abstract: In the present note to the sentence n. 232 of 2017 of the Constitutional Court is faced problem of the concept of the environment centred on its social dimension. It is pointed out, in particular, as in the assessment of the environmental impact, the presence of the subduable assessment can hold together the need to simplify the procedure with the weighting of the interests involved from the specific cases.

Parole chiave: diritto dell'ambiente – diritto sociale – valutazione d'impatto ambientale – Corte costituzionale.

Key words: environmental law – social law – assessment of the environmental impact – Constitutional Court

³³⁷ G. Recchia, *Tutela dell'ambiente: da interesse diffuso a interesse costituzionalmente protetto*, in C. Murgia (a cura di), *L'ambiente e la sua protezione civile*, Milano 1991, p. 143.

³³⁸ Cfr. G. Donati, *Sul diritto dell'ambiente in America latina tra costituzioni e leggi ambientali*, Pensa editore, 2006; S. Baldin, *I diritti della natura nelle costituzioni di Ecuador e Bolivia*, in *Visioni Latino Americane*, n. 10/2014.

³³⁹ Cfr. A. Lucarelli, *Il diritto all'ambiente nella riforma costituzionale tra unità e pluralismo*, cit.