

## LA TUTELA COSTITUZIONALE DELL'AMBIENTE TRA VALORI (META-POSITIVI), INTERESSI (MERCIFICATORI) E (ASSENZA DI) PRINCIPI FONDAMENTALI\*

di Antonio Gusmai\*\*

**Sommario:** 1. Una premessa: il necessario “sincretismo” fra diritto ed ecologia. 2. Breve ricostruzione dello *status* costituzionale dell'ambiente. 3. Lo *status* costituzionale dell'ambiente come *status* “valoriale” sorretto da «norme inespresse». 4. Dall'«ambiente» come valore all'«ambiente» come auspicabile principio costituzionale. 5. Alcune riflessioni conclusive.

### 1. Una premessa: il necessario “sincretismo” fra diritto ed ecologia.

Sebbene oggi risulti assai difficile negare, all'interno dell'ordinamento giuridico italiano, la piena *rilevanza costituzionale* del diritto ambientale, non si può d'altra parte sottacere come la mancanza, tra i giuristi, di una comune intesa circa il significato da attribuire alla parola «ambiente», associata all'assenza in Costituzione, tra i principi fondamentali, di un esplicito riferimento di carattere testuale al bene giuridico stesso<sup>1</sup>, ha reso agli interpreti particolarmente complessa e a tratti quasi paralogica la delineazione di un vero e proprio «*status costituzionale ambientale*»<sup>2</sup>.

\* Sottoposto a referaggio. Il presente scritto è destinato agli Studi in onore di Francesco Gabriele.

\*\* Assegnista di ricerca nell'Università del Salento – ant.gusmai@gmail.com

1 La Costituzione repubblicana del 1948 – nonostante sia una delle Costituzioni politicamente e socialmente più avanzate al mondo – non prevede tra i principi fondamentali la salvaguardia del patrimonio naturale in quanto tale. A differenza di altri Paesi (ad esempio della Germania, della Svizzera e della allora Cecoslovacchia), in Italia la Costituzione «*tutela il paesaggio e il patrimonio storico artistico della nazione*», come recita l'art. 9, ma non la natura, intesa quale realtà vivente che ospita animali, piante, acque, selve, ecc. La natura è infatti ritenuta esistente e meritevole di tutela solo quando appare dotata di valore estetico, quando cioè si presenta come bellezza paesaggistica. In merito, si veda A. CEDERNA, *La distruzione della natura in Italia*, Torino, 1975, spec. 5 ss.; dello stesso A., si veda, anche, il caustico e precedente lavoro dal titolo *I vandali in casa*, Bari, 1956.

2 Sul punto la dottrina è assai variegata. Cfr., *ex multis*, M. S. GIANNINI, «Ambiente»: *saggio sui suoi diversi aspetti giuridici*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1973, I, 15 ss.; E. CAPACCIOLI – F. DAL PIAZ, *Ambiente (tutela dell')*. *Parte generale e diritto amministrativo*, in *Noviss. Dig., Appendice*, I, 1980; S. PATTI, *Ambiente (tutela dell')*, in *Enc. Giur.*, I, 1988, 1 ss.; N. GRECO, *La Costituzione dell'ambiente. Sistema e ordinamenti*, Bologna, 1996; M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000; L. MEZZETTI (a cura di), *Manuale di diritto ambientale*, Padova, 2001; G. CORDINI, *Diritto ambientale comparato*, Padova, 2002; AA.VV., *Europa e ambiente*, a cura di I. Nicotra, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, Napoli, Anno II – N. 2, luglio-dicembre 2003; F. GABRIELE – A. M. NICO (a cura di), *La tutela multilivello dell'ambiente*, Bari, 2005; B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2005; P. CHITI – G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Parte speciale, I, Milano, 157 ss.; S. GRASSI, *Tutela dell'ambiente (Diritto amministrativo)*, in *Enc. dir., Annali*, I, Milano, 2007, 1114 ss.; P. MADDALENA, *L'ambiente: riflessioni introduttive per una sua tutela giuridica*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2007, 477 ss.; G. DI PLINIO – P. FIMIANI (a cura di), *Principi di diritto ambientale*, Milano, 2008; L. R. PERFETTI, *Premesse alle nozioni giuridiche di ambiente e paesaggio. Cose, beni, diritti e simboli*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, Milano, 2009; S. NESPOR – B. CARAVITA, *Il diritto costituzionale dell'ambiente*, in S. Nespor – A. L. De Cesaris (a cura di), *Codice dell'ambiente*, Milano, 2009, 99 ss.; G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2011; D. AMIRANTE, *Profili di diritto costituzionale dell'ambiente*, in P. Dell'Anno – E. Picozza (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente. Principi generali*, Padova, 2012, 233 ss.

Del resto, ed a parziale giustificazione della mancanza di riferimenti testuali all'ambiente nella Costituzione del '48, non può sin d'ora non essere rilevato che temi come quello della *sostenibilità ambientale* delle attività umane, della conservazione di un *equilibrato rapporto tra sviluppo e ambiente* e, più in generale, della *tutela degli equilibri ecosistemici*<sup>3</sup>, appartengono ad un periodo storico successivo<sup>4</sup>, fortemente legato allo sviluppo economico dei Paesi occidentali e, soprattutto, all'esplosione del conseguente fenomeno della c.d. globalizzazione<sup>5</sup>.

Per molti aspetti, quindi, queste peculiari caratteristiche ordinamentali, oltre ad aver creato non poche difficoltà al giurista «*post-moderno*»<sup>6</sup> – il quale negli anni ha dovuto fare i conti con la necessità di inquadrare, nelle categorie tradizionali del diritto, i singoli istituti del “nuovo” diritto dell'ambiente – sembrano rappresentare le principali cause della mancata e, come vedremo anche dopo la riforma del Titolo V, insufficiente qualificazione giuridica dell'«ambiente» nel nostro ordinamento costituzionale<sup>7</sup>.

Negli anni a venire, a strutturare e costruire in qualche modo uno *status* costituzionale dell'ambiente, è stata dunque precipuamente la giurisprudenza della Corte costituzionale che, lungi dall'atteggiarsi alla

3 Si vedano, in merito, le riflessioni di E. GALLO, *L'evoluzione sociale e giuridica del concetto di danno ambientale*, in *Amministrare, Rivista quadrimestrale dell'istituto per la Scienza dell'Amministrazione pubblica*, Bologna, fasc. n. 2/2010, 261 ss.; e G. CORDINI, *Principi costituzionali in tema di ambiente e giurisprudenza della Corte Costituzionale italiana*, in *Riv. giur. amb.*, 2009, 611 ss.

4 In quegli anni, «*le popolazioni del nostro paese hanno guardato al mondo naturale più come a una minaccia da cui difendersi che come a una realtà messa in pericolo dalle azioni umane*». Così P. BEVILACQUA, *La Terra è finita. Breve storia dell'ambiente*, Roma-Bari, 2009<sup>2</sup>, 186.

5 Sull'argomento si veda G. BELLOMO, *Globalizzazione dell'economia e tutela dell'ambiente*, in G. Di Plinio – P. Fimiani, op. cit., 127 ss. Sulla *in-effettività* della tutela offerta dagli attori della globalizzazione in materia ambientale, cfr., almeno, P. SINGER, *One World: The Ethics of Globalization*, Yale University Press, New Haven – London 2002, 56 ss. ma *passim*; A. E. DESSLER – E. PARSON, *The Science and Policy of Global Climate Change: A Guide to the Debate*, Cambridge University press, 2006, spec. 47-87; CH. JOERGES, *Constitutional in Postnational Constellation: Contrasting Social Regulation in the EU and in the WTO*, in Ch. Joerges – E. U. Petersmann, *Constitutionalism, Multilevel Trade Governance and Social Regulation*, Hart, Oxford-Portland 2006, spec. 511 ss.; J. D. SACHS, *Common Wealth. Economics for a Crowded Planet*, Penguin, New York 2008, spec. 291 ss.; S. H. SCHNEIDER – A. ROSENCRANZ – M. D. MASTRANDREA – K. KUNTZ-DURISSETI (a cura di), *Climate Change Science and Policy*, Island Press, Washington D.C. 2010.

6 Con questo termine, che peraltro riecheggia la celebre opera del filosofo francese Jean-François Lyotard, *La condizione postmoderna. Rapporto sul sapere* (1979), Milano, 1981, ci si riferisce all'attuale momento storico di grossa incertezza che in generale il diritto e, dunque, in particolare il giurista e tutti gli interpreti-applicatori, si trovano quotidianamente a fronteggiare (senza la possibilità di poter efficacemente ricorrere ai «tradizionali» e «solidi» armamentari del positivismo legalista), di quello che potrebbe definirsi un passato a tratti soltanto nelle forme ancora presente, all'interno di realtà ordinamentali complesse e pluraliste, proiettate in un futuro nel quale «gli idoli venerati della vecchia mitologia giuridica appaiono in buona parte infranti». Così P. GROSSI, *L'Europa del diritto*, Roma-Bari, 2010<sup>6</sup>, 254. Sul punto cfr. anche D. AMIRANTE, *Profili di diritto costituzionale dell'ambiente*, op. cit., 280, il quale individua tra le caratteristiche principali del diritto ambientale, quella di essere disciplina simbolo del diritto post-moderno, «*che si costruisce più per obiettivi che per precetti*».

7 Così ancora D. AMIRANTE, *Profili di diritto costituzionale dell'ambiente*, op. cit., 234.

stregua di mero «*legislatore negativo*»<sup>8</sup>, ha autonomamente “promosso”, attraverso operazioni ermeneutiche a volte non prive di contraddizioni, il bene «ambiente»<sup>9</sup> a *valore* di rilievo costituzionale. Senza qui la possibilità di poter ripercorrere esaustivamente il complesso dibattito, di teoria generale<sup>10</sup>, circa i rapporti intercorrenti tra ambiente e diritto<sup>11</sup>, della pluralità delle posizioni ideologiche e delle sfumature concettuali esistenti tra i sostenitori di una concezione «*antropocentrica*» piuttosto che «*ecocentrica*» della tutela ambientale<sup>12</sup>, sembra dunque in prima battuta potersi ritenere almeno quanto segue: come si vedrà, la Consulta, nel corso degli anni, pare aver accolto e fatto proprie le tesi di quanti hanno suggerito la necessità di superare il rapporto di tensione nel frattempo venutosi a creare fra il «diritto formale» e, più in generale, ogni altra «scienza naturale» inerente l’ambiente. E tanto, sembra logico potersi sostenere, proprio in ragione del fatto che ogni pretesa *dogmatica* di conoscenza “integrale” come ogni pretesa di risoluzione “definitiva” appare illusoria sul piano scientifico, oltre che “totalitaria” sul piano politico-giuridico<sup>13</sup>.

Almeno sotto questo aspetto, il giudice delle leggi sembra aver operato con grande realismo, alimentato dalla consapevolezza della precarietà, della provvisorietà e della relatività di ogni conoscenza umana. La stessa scienza giuridica, nel disciplinare la vita quotidiana, non può pretendere di essere una scienza esaustiva, una disciplina che basta a se stessa, perché non esiste (o, comunque, se vi fosse, risulterebbe a dir poco asfissiante e prepotente) la possibilità di una totale razionalizzazione giuridica della realtà. Il

8 Il riferimento, naturalmente, è alla celeberrima teoria del giurista e filosofo praghese sulla funzione del Tribunale costituzionale, in particolare per ciò che riguarda le conseguenze degli effetti delle sue pronunce sugli atti legislativi. A riguardo, si veda H. KELSEN, *La giustizia costituzionale*, trad. it. a cura di C. GERACI, Milano, 1981, spec. 256 ss.

9 ...facendo nel tempo riferimento, con tale espressione, non soltanto all’ambiente, inteso come bene al quale possono ricondursi situazioni giuridiche soggettive, ma spostando, come si vedrà più avanti, l’accento dal piano “soggettivo” a quello “oggettivo” della rilevanza del bene giuridico stesso. Per una ricostruzione degli argomenti dedotti dalla giurisprudenza e di quelli desumibili dal dettato della Costituzione al fine di offrire garanzia costituzionale all’ambiente, cfr. P. GIOCOLI NACCI, *Costituzione e ambiente*, in P. Giocoli Nacci – A. Loiodice, *Materiali di diritto costituzionale*, Bari, 1999, 224 ss. Per la configurazione del diritto dell’ambiente come diritto fondamentale della persona, si veda, sin d’ora, P. MADDALENA, *La tutela dell’ambiente nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 3/2010, 308.

10 Sul quale, cfr. D. AMIRANTE (a cura di), *La forza normativa dei principi. Il contributo del diritto ambientale alla teoria generale*, Padova, 2006.

11 Su cui si veda quanto scritto da S. GRASSI – M. CECCHETTI (a cura di), *Governo dell’ambiente e formazione delle norme tecniche*, Milano, 2006, spec. 8 ss.

12 Mentre l’impostazione “antropocentrica”, com’è facilmente intuibile dall’etimologia del termine stesso, muove dall’uomo e dai suoi bisogni, e quindi approccia alla natura prevalentemente attraverso gli interessi umani; l’impostazione “ecocentrica” è più orientata alla protezione della natura e degli ecosistemi in quanto tali, indipendentemente dalla loro funzionalizzazione ai bisogni umani. Per maggiori approfondimenti sul tema delle “etiche” ambientali, si veda, G. DI PLINIO, *Sette miliardi di ragioni*, in *Principi di diritto ambientale*, op. cit., 10 ss.

13 Del resto, «il diritto implica una sorta di antropocentrismo necessario in quanto, come scienza sociale, si occupa dell’uomo e quindi non può non considerare l’ambiente se non con esclusivo riferimento all’uomo ed ai suoi comportamenti». Così M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell’ambiente*, op. cit., 50. Della stessa idea sembra essere anche A. LOIODICE, *Valori costituzionali e diritto naturale: spazi per gli argomenti dell’interpretazione*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, 2011, III, 1966, il quale, evidenziando la centralità che gli individui debbono avere all’interno degli ordinamenti positivi, giunge a sostenere che «laddove si commette l’errore antropologico di collocare, non l’uomo, ma altra entità nel punto focale delle iniziative, delle azioni e delle decisioni, lì si commette anche un errore giuridico».

diritto, insomma, nella sua opera concreta di razionalizzazione dell'esistente, non può che fisiologicamente «aprirsi» alle altre scienze<sup>14</sup>.

D'altro canto è noto che le qualificazioni giuridiche, a differenza delle nozioni più propriamente tecnico-scientifiche<sup>15</sup>, non possono che essere caratterizzate da una più lenta capacità evolutiva. Di conseguenza, nel tempo, gli interpreti-applicatori (giudici in primo luogo in quanto qualificati a *ius dicere* dallo stesso ordinamento) si sono trovati in un certo senso costretti ad elaborare, sul piano della tutela costituzionale, una “definizione” del diritto ambientale dovendo necessariamente accettare «*di far tesoro delle esperienze e delle nozioni delle altre scienze*», in particolare facendo riferimento «*ai dati ed alle elaborazioni dell'ecologia*»<sup>16</sup>, ossia della scienza naturale che propriamente si occupa della materia ed epistemologicamente la definisce<sup>17</sup>.

A tal proposito si pensi a quella giurisprudenza della Corte che, ancora di recente, nell'interpretare l'apparente endiadi «*ambiente*» ed «*ecosistema*» prevista dall'art. 117 comma 2, lett. s), Cost., ha operato una lettura giuridica “integrata”, “aperta” alla scienza ecologica, nel senso che per «*ambiente ed ecosistema deve intendersi quella parte di biosfera che riguarda l'intero territorio nazionale*»<sup>18</sup>, in quanto «*oggetto di tutela, come si evince dalla Dichiarazione di Stoccolma del 1972, è la biosfera, che viene presa in considerazione, non solo per le sue varie componenti, ma anche per le interazioni fra queste ultime, i loro equilibri, la loro qualità, la circolazione dei loro elementi e così via*»<sup>19</sup>.

14 Come ha scritto E. MORIN, in *I sette saperi necessari all'educazione del futuro*, Milano, 2004, 46, «*la parcellizzazione e la compartimentazione dei saperi rendono incapaci di percepire “ciò che è tenuto insieme”*».

15 Le scienze naturali, riferendosi all'etimo latino (*ambire* = *andare intorno*), individuano con il termine «ambiente» l'insieme dei fattori viventi (biotici) e non viventi (abiotici) di un ecosistema. L'estrema complessità dei vari ambiti di cui si compone il diritto ambientale (paesaggio, acqua, aria, suolo, salute umana, ecc.) e la considerevole frammentazione di discipline in ambiti separati e spesso fra loro poco coordinati (si pensi ai segmenti del diritto dell'energia, del gas, dei rifiuti, che si sono affiancati alle più tradizionali sfere d'azione in cui il diritto dell'ambiente risultava declinato), conducono ad una normazione spesso inaccessibile al giurista, se non ad un livello di considerevole specializzazione connotato da un alto tasso di tecnicità. Di qui il forte impatto della scienza e della tecnica sui contenuti della legislazione, così come sull'attività interpretativo-applicativa della giurisdizione. Per meglio comprendere quanto appena detto, è sufficiente leggere il dettato normativo con il quale il legislatore, a livello primario, ha tentato di definire e positivizzare l'«ambiente». L'art. 5, co. 1, lett. c) del D. Lgs n. 152/2006 (c.d. Codice dell'ambiente) recita: «*sistema di relazioni fra fattori antropici, naturalistici, chimico-fisici, climatici, paesaggistici, architettonici, culturali, agricoli ed economici, in conseguenza dell'attuazione sul territorio di piani o programmi o di progetti nelle diverse fasi della loro realizzazione, gestione e dismissione, nonché di eventuali malfunzionamenti*».

16 Le citazioni sono di B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, op. cit., 30ss.

17 Sul punto si veda ancora G. DI PLINIO – P. FIMIANI, *Principi di diritto ambientale*, op. cit., 9, il quale ravvisa «*contraddizioni*» in tutte le impostazioni e gli orientamenti che riconoscono la possibilità di una definizione “ecologica” di ambiente definendo, peraltro, nell'*incipit* della sua opera «*mission impossible*» concepire una tutela integrale dell'ambiente attraverso il diritto. D'altronde, l'ecologia, come è stato rilevato, è «*la prima scienza nuova*» che ha investito un po' tutte le altre discipline scientifiche. Sul punto, cfr. quanto sostenuto dalla Commissione internazionale per il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura nel *Manifesto sul futuro dei sistemi di conoscenza. Sovranità della conoscenza per un pianeta vitale*, Press Service, Sesto Fiorentino, 2009.

18 Corte cost., sentenza n. 104 del 2008, su cui cfr. P. MADDALENA, *La giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di tutela e fruizione dell'ambiente e le novità sul concetto di «materia», sul concorso di più competenze sullo stesso oggetto e sul concorso di materie*, in *Riv. giur. Amb.*, n. 5/2010, 693 ss.

19 Corte cost., sentenza n. 378 del 2007, su cui cfr. A. ROCCELLA, *Autonomie speciali e tutela dell'ambiente (nota a Corte Cost. 14 novembre 2007, n. 378, con richiamo anche a n. 380 del 2007)*, in *www.forumcostituzionale.it*.

Cosicché, lo scenario che si presenta al giurista-interprete alle prese con la non facile ricerca di un sicuro significato “costituzionale” da attribuire oggi al termine «ambiente», non sembra affatto potersi ridurre a quello di una scelta “secca” tra una definizione strettamente normativa (peraltro difficilmente esaustiva ancorché ipotizzabile) del termine stesso e un “non diritto” o, più in generale, tra una concezione “solipsistica” della scienza giuridica come dell’ecologia<sup>20</sup>.

In realtà, soprattutto la scienza del diritto costituzionale, «sembra caratterizzarsi, più di molte altre discipline, proprio per la sua naturale vocazione a “contaminarsi” con altre scienze, non solo sociali»<sup>21</sup>. Fisiologiche contaminazioni, in definitiva, che all’uopo non costituiscono tanto una minaccia per l’autonomia del diritto costituzionale quanto, come nel caso dell’individuazione del significato da attribuire al bene giuridico «ambiente», il limite oltre il quale il diritto stesso, se lo si riduce ad una monade – ossia lo si intende come impermeabile all’apporto delle altre scienze che di volta in volta coadiuvano l’interprete specie nel momento della decisione (sia essa legislativa, amministrativa o giudiziaria) – rischia di perdere la sua connotazione più propria, ovvero quella di «dover essere», tra tutte le scienze sociali, obbligatoriamente la più «ragionevole»<sup>22</sup>.

## 2. Breve ricostruzione dello status costituzionale dell’ambiente.

<sup>20</sup> Del resto, proprio in occasione della questione di legittimità costituzionale del decreto c.d. “Salva Ilva” (D.l. n. 207/2012), discettando della natura giuridica dell’Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA), la Corte costituzionale ha evidenziato l’importanza del ruolo della scienza. Al *considerato in diritto* n. 7.2 della sent. n. 85/2013, ha infatti affermato che l’AIA costituisce un provvedimento per sua natura “dinamico”, dal momento che «contiene un programma di riduzione delle emissioni, che deve essere periodicamente riesaminato [...], al fine di recepire gli aggiornamenti delle tecnologie cui sia pervenuta la ricerca scientifica e tecnologica del settore». Ancora una volta, dunque, è sottolineata in materia ambientale la forte incidenza della dialettica fra diritto e le altre scienze.

<sup>21</sup> A. SPADARO, *Sulle tre forme di “legittimazione” (scientifica, costituzionale e democratica) delle decisioni nello Stato costituzionale contemporaneo*, in AA.VV., *Biotecnologie e valori costituzionali. Il contributo della giustizia costituzionale*, a cura di A. D’Aloia, Torino, 2006, 569 ss. Inoltre, e su di un piano più generale, già A. GRAMSCI, *Quaderni del carcere*, Torino, 2014<sup>4</sup>, spec. Vol. I, Q. 4 (XIII), § 33, 451-452; e Vol. III, Q. 12 (XXIX), § 1, 1515 ss., metteva in guardia sul rischio che si corre a voler prediligere la “settorializzazione dei saperi” a scapito di un approccio fondato sull’ “unità organica” degli stessi, considerati nella loro storicità: il pericolo è la trasformazione degli «intellettuali» in una «casta» autoreferenziale, quando non proprio in uno sterile «sacerdozio».

<sup>22</sup> Per una ricostruzione, anche in chiave comparata, del principio di ragionevolezza si veda A. CERRI, *Ragionevolezza delle leggi*, in *Enc. giur.*, 1994, *ad vocem*. Per completezza deve ricordarsi che, in dottrina, sono stati proposti diversi schemi interpretativi per connotare la ragionevolezza. In estrema sintesi, nettamente maggioritaria è la tendenza a considerare la ragionevolezza come concetto o principio servente altri concetti o principi (tra cui soprattutto il principio di eguaglianza o la categoria dell’eccesso di potere: sul tema cfr. A. CELOTTO, *Art. 3, 1° co., Cost.*, in R. Bifulco – A. Celotto – M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 80 ss. Minori, invece, sono stati i tentativi di ricostruire la problematica in guisa autonoma e in termini di teoria generale. Cfr., a riguardo, G. SCACCIA, *Gli “strumenti” della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, 2000; A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, Milano, 2001; L. D’ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Milano, 2005; A. RUGGERI, *Interpretazione costituzionale e ragionevolezza*, in *Pol. dir.*, 4/2006, 531 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Il giudice delle leggi, artefice del diritto*, in Id., *Intorno alla legge. Il diritto come dimensione del vivere comune*, Torino, 2009, 349 ss.; F. MODUGNO, *Ragione e ragionevolezza*, Napoli, 2012, spec. 63 ss. Inoltre, nella nostra Carta fondamentale, il termine “ragionevole” è entrato a far parte del lessico costituzionale, per la prima volta, all’interno del secondo comma dell’art. 111 Cost., con la l. cost. n. 2/99. Per approfondimenti circa il significato che il termine «ragionevole» assume nella normativa sul c.d. «giusto processo», si rinvia alla completa ricostruzione di A. M. NICO, *La ragionevole durata del processo negli ordinamenti integrati d’Europa*, Bari, 2012.

Nel lessico costituzionale, come si è accennato, prima della riforma del Titolo V del 2001<sup>23</sup>, della parola ambiente non v'è traccia<sup>24</sup>.

Tale situazione ha comportato che, nella realtà interpretativo-applicativa, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha dovuto supplire al vuoto di regole e principi costituzionali attraverso operazioni ermeneutiche di vario tipo che, nel loro complesso, si sono però dimostrate insufficienti a garantire una solida tutela, avendo, al limite, contribuito a delineare uno *status* costituzionale che si potrebbe definire *debole e frammentato*<sup>25</sup>.

Il giudice delle leggi, infatti, attraverso raffinate interpretazioni apparentemente di natura solo sistematica, ha nel tempo individuato alcune situazioni soggettive riferibili alla tutela dell'ambiente negli articoli 2, 9 e 32 della Costituzione (non sono mancati riferimenti anche agli articoli 41 e 44)<sup>26</sup>, sino a giungere, com'è noto, alla configurazione dell'ambiente come *valore costituzionale*<sup>27</sup>.

Così è stato, inizialmente, attraverso il ricorso al principio personalistico (art. 2 Cost.) – una sorta di “grimaldello” capace di introdurre nell'ordinamento costituzionale nuovi diritti<sup>28</sup> – il quale, letto in combinato disposto con l'art. 32 Cost., ha consentito alla giurisprudenza di ricavare un *diritto soggettivo* alla salubrità dell'ambiente compatibile con la *rilevanza oggettiva* del bene stesso, quantomeno sotto il profilo dell'interesse generale della collettività<sup>29</sup>.

23 Sull'assetto delle competenze in materia di ambiente prima della riforma del Titolo V Cost., cfr., *ex multis*, P. D'AMELIO, *Ambiente (tutela dell')*, I *Diritto amministrativo*, in *Enc. giur. Treccani*, II, 1988, *ad vocem*; G. MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, II, Milano, 1996, 1122 ss.; S. MANGIAMELI, *L'«ambiente» nel riparto di competenze tra Stato e Regioni (dalla configurazione di una materia, all'assetto di un difficile modello)*, in ID. (a cura di), *Giornate teramane sull'ambiente*, Atti del Convegno di Teramo, 23-24 ottobre 1996, Milano, 1998, 139 ss.; V. ONIDA, *Considerazioni conclusive*, in S. Grassi – M. Cecchetti – A. Andronio (a cura di), *Ambiente e diritto*, I, Firenze, 1999, 299 ss.; M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, op. cit., 6 ss.

24 Per un'efficace ricostruzione dei principali motivi di assenza della tutela ambientale nella Costituzione, cfr., da ultimo, D. AMIRANTE, *Profili di diritto costituzionale dell'ambiente*, op. cit., 239 ss.

25 Cfr., da ultimo, ancora D. AMIRANTE, *op. ult. cit.*, 254 ss., il quale parla di costituzionalizzazione “indiretta” ed “incompleta”, evidenziando come, anche a seguito della riforma del Titolo V del 2001, è mancata una definizione del termine ambiente e dei suoi contenuti.

26 Si pensi alla sentenza della Corte cost. n. 196 del 1998, con la quale, e per la prima volta in modo organico, la Consulta si è trovata di fronte all'esigenza di operare un bilanciamento tra l'iniziativa economica e la tutela dell'ambiente, statuendo correttamente che il ragionevole temperamento dei due valori primari esclude «la lesione alla libertà economica atteso che lo stesso dettato costituzionale consente dei limiti al suo esercizio a condizione che essi corrispondano a fini di utilità sociale, nel cui ambito sicuramente rientrano interessi alla tutela della salute e dell'ambiente». In merito si veda D. PORENA, *La protezione dell'ambiente tra costituzione italiana e «Costituzione globale»*, Torino, 2009, 151 ss.

27 Cfr. sentt. Corte cost., nn. 210 e 641 del 1987, con le quali si è affermata la natura «unitaria» e «valoriale» del bene giuridico ambiente, e la necessità di tutelare la salute in tutte le condizioni in cui si svolge la vita di ogni persona. Per il commento di queste sentenze, cfr., *ex multis*, F. GIAMPIETRO, *Il danno ambientale innanzi alla Corte costituzionale*, in *Foro it.*, 1988, 695 ss.; V. ANGIOLINI, *Costituzione e danno all'ambiente: grande problema per una piccola contesa*, in *Dir. Regione*, 1988, 91 ss.

28 In argomento si veda F. MODUGNO, *I nuovi diritti nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1995; F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Il diritto dell'economia*, 2002, 240 ss.

29 Di questa opinione è M. COMPORLI, *Tutela dell'ambiente e tutela della salute*, in *Riv. giur. amb.*, I, 1990, 196. In merito, è appena il caso di rilevare che su questa linea interpretativa, ben otto anni prima dei due noti interventi del giudice delle leggi avvenuti con le

Analogo processo espansivo ha subito la lettera dell'art. 9 Cost. (il quale affida alla Repubblica il compito di tutelare «*il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione*»), che dagli anni ottanta si è trasformato, nelle argomentazioni della Consulta, in una sorta di volano per il superamento di concezioni statiche del paesaggio<sup>30</sup>, delineando così, progressivamente, una tutela dinamica e sensibile alle esigenze poste dallo sviluppo socio-economico, più attento alla salvaguardia degli equilibri ecosistemici<sup>31</sup>.

Come si è già accennato però, con la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, il sostantivo «*ambiente*» fa improvvisamente ingresso nella Carta fondamentale – all'interno del nuovo articolo 117 – come una mera materia tecnica identificata dal legislatore costituzionale soltanto per ciò che concerne l'ordine della spettanza delle competenze proprie degli organi legislativi<sup>32</sup>.

Esso, infatti, s'inserisce in un contesto riguardante la mera attribuzione delle competenze, in una nuova disposizione che assegna *esclusivamente* allo Stato «*la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*», e che invece lascia nella disponibilità delle Regioni, al terzo comma, tra le competenze cosiddette “concorrenti”, una possibilità d'intervento finalizzata soltanto alla «*valorizzazione dei beni ambientali e culturali*»<sup>33</sup>.

---

sentenze nn. 210 e 641 del 1987 *supra cit.*, le Sezioni Unite della Suprema Corte di Cassazione hanno affermato che «*il diritto alla salute, oltre che un mero diritto alla vita e all'incolumità fisica, si configura come un diritto all'ambiente salubre*», evidenziando il tal guisa la necessaria e reciproca complementarietà tra ambiente e salute, dacché la salubrità dell'ambiente non può non essere considerata condizione fondamentale per il benessere psico-fisico della collettività. Cfr. le sentenze delle Sez. Un. della Cassazione nn. 1463 e 5172 del 1979, le quali (soprattutto la seconda) hanno contribuito al superamento di un approccio meramente patrimoniale della tutela dell'ambiente, facendo emergere valori personalistici e, dunque, costituzionali.

30 ...legate per troppo tempo esclusivamente all'urbanistica ed a singole bellezze naturali considerate da un punto di vista meramente estetico (cfr. nt. 1).

31 E' questo il nuovo orientamento che comincia a prendere forma nelle pronunce della Corte, sin dalle sentenze nn. 4 del 1985 e 51 del 1986. Sul punto, cfr. D. AMIRANTE, *Profili di diritto costituzionale dell'ambiente*, op. cit., 241 ss.

32 Sull'incertezza dei confini tracciati dall'art. 117 Cost., il quale, come noto, ha dato vita ad un considerevole contenzioso costituzionale, cfr., almeno, V. M. CARRER, *Il legislatore competente*, Milano, 2012; A. BORZÌ, *Il riparto di potestà legislativa in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema alla luce della legislazione vigente in tema di rifiuti: gli spazi per la potestà legislativa attuativo-integrativa delle Regioni*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2011, 7; M. A. MAZZOLA, *La Corte censura il nucleare senza il parere delle Regioni*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2, 2011; C. DE BENEDETTI, *La tutela dell'ambiente in un decennio di giurisprudenza costituzionale: dall'interesse trasversale al bene unitario*, in *Giust. amm.*, 2011, 6, 1-45; M. CERUTI, *Corte costituzionale e valutazione di impatto ambientale: due severi moniti al legislatore regionale*, in *Riv. Giur. Amb.*, 6, 2010; D. PORENA, *L'ambiente come “materia” nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale: “solidificazione” del valore ed ulteriore “giro di vite” sulla competenza regionale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2009, 3; M. CECCHETTI, *La materia «Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» nella giurisprudenza costituzionale: lo stato dell'arte e i nodi ancora irrisolti*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2009, 7; V. VATTANI, *La riaffermazione dell'ambiente come “valore” costituzionalmente protetto ed una precisazione sugli standard di tutela nazionale: riflessioni sulla definizione delle “materie” e sulla funzione della “leale collaborazione”*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 26.04.2005.

33 Sul tema dell'ambiente dopo la riforma del Titolo V Cost., e delle non poche problematiche che essa ha causato, cfr. P. CARETTI, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Regioni*, 2001, 1223 ss.; A. LUCARELLI, *Il diritto all'ambiente nella riforma costituzionale tra unità e pluralismo*, in *Diritto e gestione dell'ambiente*, n. 2/2002, 333 ss.; R. CHIEPPA, *L'ambiente nel nuovo ordinamento costituzionale*, in *Urb. appalti*, 2002, 1245 ss.; G. COCCO, *La legislazione in tema d'ambiente è una svolta?*, in *Riv. giur. amb.*, 2002, 419 ss.; F. D'ALESSANDRO, *Prime osservazioni sulla tutela dell'ambiente nel nuovo titolo V parte II della Costituzione*, in *Iter Legis*, 2002, II, 37 ss.; F.

A questo punto, il giudice delle leggi – come pure una parte della dottrina<sup>34</sup> che, sin dagli anni Ottanta, aveva inteso la tutela dell’ambiente come fosse una competenza ripartita tra Stato e Regioni – si è trovato a dover nuovamente interpretare la Costituzione, questa volta però alla luce di un testo che espressamente pone nel nulla tutte le precedenti acquisizioni in ordine alla ripartizione di competenze legislative, che, si ricordi, fino a quel momento avevano costituito il «*diritto vivente*»<sup>35</sup> a sostegno di uno *status* costituzionale improntato alla «*leale collaborazione istituzionale tra Stato e Regioni*»<sup>36</sup>. Insomma, per queste ultime, si è venuta a creare una paradossale situazione secondo la quale mentre prima, quando la Costituzione “taceva”, esse erano titolari di un’incisiva competenza legislativa concorrente con quella dello Stato per la salvaguardia dell’ambiente, quando poi ha “parlato”, esse hanno perso ogni funzione di tutela.

Già dal 2002 però, con un altro intervento di tipo “pretorio” – la decisione n. 407 – i giudici della Consulta, in netta continuità con quanto in precedenza conclamato, ignorano il nuovo dettato costituzionale ed elaborano la tesi della cosiddetta «*trasversalità*» della “materia” ambientale. In sostanza, secondo le argomentazioni della Corte, la previsione della tutela ambientale nell’elenco delle materie di legislazione esclusiva statale non varrebbe ad «*eliminare la preesistente pluralità di titoli di*

---

FONDERICO, *Riforma costituzionale e tutela dell’ambiente*, in *Ambiente*, 2002, IV, 337 ss.; T. GROPPI – M. OLIVETTI, *La repubblica delle autonomie, Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2003; R. CHIEPPA, *La tutela dell’ambiente nel nostro ordinamento: dalla nascita del diritto ambientale alle competenze dello Stato e delle Regioni dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Dir. form.*, 2003, 1311 ss.; S. GRASSI, *Prospettive costituzionali della «tutela dell’ambiente»*, in *Rass. parlam.*, 2003, 979 ss.; C. IUVONE, *Le competenze istituzionali in materia ambientale alla luce della modifica del titolo V della Costituzione*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2003, 140-141, 83 ss.; S. RODOLFO MASERA, *Il valore costituzionale dell’ambiente nella nuova formulazione dell’art. 117 Cost.*, in *Urb. appalti*, 2003, 1155 ss.; A. COLAVECCHIO, *La tutela dell’ambiente fra Stato e Regioni: l’ordine delle competenze nel prisma della giurisprudenza costituzionale*, in *La tutela multilivello dell’ambiente*, op. cit.; A. RUGGERI, *Riforma del titolo V ed esperienze di normazione, attraverso il prisma della giurisprudenza costituzionale: profili processuali e sostanziali, tra continuo e discontinuo*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 18/2005; P. DELL’ANNO, *La tutela dell’ambiente come «materia» e come valore costituzionale di solidarietà e di elevata protezione*, in *Ambiente e sviluppo*, 2009, 585 ss.

34 Per tutti cfr. G. COCCO, *La legislazione in tema di ambiente è ad una svolta?*, in *Diritto e gestione dell’ambiente*, 2002, spec. 347, il quale non nasconde «*disorientamento, sconcerto, addirittura una velata sensazione di frustrazione*» ad una prima lettura della disposizione che «*nella nuova versione dell’art. 117 della Costituzione affida allo Stato la legislazione esclusiva nella materia della «tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali»*».

35 Come è noto, quando si parla di «*diritto vivente*», endiadi entrata a far parte del lessico della Corte costituzionale a partire dalla sentenza n. 276 del 1974, si fa riferimento a quell’ «*orientamento stabilmente consolidato nella giurisprudenza*», tale che la norma, per come interpretata dalla Corte di legittimità e dai giudici di merito, «*vive ormai nell’ordinamento in modo così radicato che è difficilmente ipotizzabile una modifica del sistema senza l’intervento del legislatore o di questa Corte*» (Corte cost., sent. n. 350 del 1997). La figura del diritto vivente, dunque, sembra, incline ad evocare una lettura dell’ordinamento giuridico in termini di effettività, il cui fulcro è dato proprio dall’interpretazione giurisprudenziale e, sommatamente, da quella della Corte di cassazione in funzione nomofilattica. Sul punto cfr. S. EVANGELISTA – G. CANZIO, *Corte di cassazione e diritto vivente*, in *Foro it.*, 2005, V, 82 ss. Nella dottrina costituzionalistica, cfr., almeno, A. PUGIOTTO, *Sindacato di costituzionalità e “diritto vivente”. Genesis, uso, implicazioni*, Milano, 1994; e G. ZAGREBELSKY, *La dottrina del diritto vivente*, in *Giur. cost.*, 1986, I, 1151 ss.

36 Di tale avviso è P. MADDALENA, *La giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia di tutela e fruizione dell’ambiente e le novità sul concetto di «materia», sul concorso di più competenze sullo stesso oggetto e sul concorso di materie*, in *Riv. giur. Amb.*, n. 5, 2010, 689 ss.; C. VENTIMIGLIA, *La «smaterializzazione» dell’ambiente: la «prevalenza» statale offusca la leale collaborazione*, in *Urb. e app.*, 1/2010, 61 ss.

*legittimazione per interventi regionali diretti a soddisfare... ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato»<sup>37</sup>.*

Eppure, tale orientamento giurisprudenziale, che sembrava finalmente aver proposto una soluzione pratica e definitiva al contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni, nel 2007, *d'emblée*, subisce un vero e proprio *revirement*. Infatti, superando la tesi poc'anzi citata della «trasversalità» della tutela ambientale, negli ultimi anni la giurisprudenza costituzionale<sup>38</sup> si è evoluta nel senso di operare, sotto il profilo tecnico-interpretativo, la distinzione fra «*intreccio*» (nozione consolidata fino a quel momento in relazione al concetto di trasversalità della materia) e «*concorso*» di più competenze sullo stesso «*oggetto*» ambiente (al dichiarato scopo di superare l'incrocio di interventi), indicando un nuovo percorso da seguire nella lettura del rapporto tra Stato e Regioni nel sistema del riparto delle competenze ambientali.

Il giudice delle leggi sostanzialmente intercetta nella “materia” *ambiente* un bene della vita concretamente individuabile ed affida – questa volta rispettando la pur problematica lettera del dettato costituzionale – la tutela dell'ambiente, nella sua interezza ed organicità, in via esclusiva allo Stato. Pertanto, allo Stato centrale spettano la tutela e la «conservazione» del bene ambiente mentre, alle Regioni, in «concorso», soltanto la «fruizione» dello stesso, in un'ottica di valorizzazione<sup>39</sup>.

Nel complesso, gli approdi *centralistici* della Corte Costituzionale degli anni 2007 e successivi<sup>40</sup> – tutti tesi a restituire alla tutela dell'ambiente un improbabile quanto enigmatico carattere oggettivo di «materia tecnica» – lasciano non pochi dubbi sulla possibile tenuta del sistema della ripartizione delle competenze, quantomeno per come da ultimo venutosi a delineare dopo la riforma del 2001.

Nella realtà dei fatti, invero, è piuttosto difficile che gli interpreti possano nettamente distinguere – come in astratto (forse) è più semplice concepire – tra “conservazione” e “fruizione” dell'ambiente o tra “intreccio” e “concorso” di materie, per il semplice motivo che non esistono competenze normative correlate alla presunta “materia” ambiente oggettivamente circoscrivibili.

<sup>37</sup> Vedi, sul punto, il commento di F. S. MARINI, *La Corte costituzionale nel labirinto delle materie «trasversali»: dalla sent. n. 282 alla n. 407 del 2002*, in *Giur. cost.*, 2002, 2951 ss. Qui l'autore – non condividendo le risultanze complessive cui perviene la Consulta – ipotizza che, nelle materie trasversali, la sovrapposizione di più titoli competenziali può essere risolta più agevolmente mediante il ricorso al criterio cronologico o quello della specialità delle leggi dello Stato e delle Regioni. In merito, cfr., di recente, le riflessioni di F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010, 19 ss.

<sup>38</sup> A cominciare dalle sent. nn. 367 e 378 del 2007 su cui si veda, in merito, P. MADDALENA, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 3/2010, 307 ss.; F. GIAMPIETRO, *La nozione di ambiente nelle recenti decisioni della Corte Costituzionale e gli effetti sul riparto di competenze tra Stato e Regioni*, in *Ambiente e Sviluppo*, n. 6/2009, spec. 506 ss. <sup>39</sup> Sul tema cfr. P. MADDALENA, *L'interpretazione dell'art. 117 e dell'art. 118 della Costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela e di fruizione dell'ambiente*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 9/2010, spec. 4 ss.

<sup>40</sup> Si pensi a Corte cost., sent. n. 225/2009, in cui il nuovo orientamento trova definitiva stabilizzazione. In merito cfr. F. FONDERICO, *La Corte Costituzionale e il codice dell'ambiente (commento alla sentenza 22 luglio 2009, n. 225)*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010, 369 ss.

Si pensi a come la tutela della salute, il governo del territorio, la tutela e la sicurezza del lavoro, la protezione civile (tutte materie affidate alla competenza concorrente), possano in concreto consentire alle Regioni (ma anche, in senso inverso, allo Stato) di travalicare, ancorché involontariamente, i limiti posti dalla legislazione statale (e delle Regioni) nell'esercizio effettivo delle proprie funzioni<sup>41</sup>. Senza contare, poi, che in tutti i frequenti casi d'inerzia legislativa dello Stato centrale – nelle ipotesi di messa a repentaglio di altrettanti beni costituzionalmente meritevoli e bisognosi di tutela – in cui solo quest'ultimo sarebbe legittimato ad intervenire trattandosi di competenza esclusiva statale, verrebbero seriamente messe a rischio le sorti delle popolazioni e dei territori interessati a livello locale se, quantomeno in *stato di necessità*<sup>42</sup>, non si consentisse alle Regioni di intervenire *motu proprio* a tutelare l'ambiente<sup>43</sup>.

Per questi motivi, e di pari passo a quanto da ultimo previsto dal diritto dell'Unione a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona<sup>44</sup>, sarebbe forse più realistico concepire una configurazione della ripartizione delle competenze in “materia” ambientale soltanto *flessibilmente* centralizzata, che non escluda cioè l'espressione di quella fisiologica pluralità di titoli d'intervento (sia dello Stato che delle Regioni) già riconosciuti, come visto, dalla Consulta con la storica sentenza n. 407/2002, la quale sembra rappresentare, ancora oggi, un punto di equilibrio tra *unitarietà nazionale* degli interessi da tutelare ed *autonomie territoriali* difficilmente superabile nell'attuale e complesso assetto costituzionale dell'ambiente «*multilivello*»<sup>45</sup>.

<sup>41</sup> Sul punto, da ultimo, cfr. le osservazioni di M. MICETTI, *L'ambiente in due recenti sentenze della Corte costituzionale (N. 178 e N. 188 del 2013)*, rinvenibili in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), settembre 2013, la quale, nel sottolineare come le giurisprudenza costituzionale sia ormai ferma nell'escludere una competenza “diretta” delle Regioni in materia ambientale – ritenendola, piuttosto, una competenza esclusiva *tout court* dello Stato – non ha mancato di rilevare, tuttavia, che «*le questioni problematiche che si annidano fra le piaghe di questa giurisprudenza sono più che evidenti*».

<sup>42</sup> La «*necessità può assolvere, nel diritto costituzionale e amministrativo, un ruolo più vasto di quello che lo stato di necessità o il diritto di difesa assolvono nel diritto civile o nel diritto penale. [...] Lungo questa direttrice, la nozione di necessità del diritto pubblico, si allarga in confronto a quella propria di altri rami del sistema giuridico. Il fatto necessitato è per i giuspubblicisti quello che imponendo un'alterazione del sistema delle fonti e dell'ordinamento giuridico, per definizione non può essere disciplinato compiutamente dal diritto normalmente vigente, non può trarre la propria forma ed i propri contenuti da manifestazioni di volontà pertinenti la gerarchia ordinaria degli atti e delle norme*». Così V. ANGIOLINI, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, Padova, 1986, 102.

<sup>43</sup> Cfr., sul punto, le riflessioni in tal senso di A. RUGGERI, *A proposito di (impossibili?) discipline legislative regionali adottate in sostituzione di discipline statali mancanti (nota Corte cost. n. 373 del 2010)*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 1/2011; G. MASTRODONATO, *La prevalenza statale e il ruolo regionale nella giurisprudenza sulla tutela dell'ambiente*, in *Foro amm. CdS*, 2011, spec. 1832 ss.

<sup>44</sup> Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona la materia dell'ambiente s'inserisce tra quelle di *competenza concorrente* tra gli Stati membri e l'Unione (art. 4, par. 2, lett. e) T.F.U.E.). Pertanto, nel diritto sovranazionale, l'ambiente non costituisce più una competenza residuale dell'Unione cosicché, per legiferare in materia di politiche ambientali, non occorre più fare riferimento, come avveniva in passato, alla clausola c.d. di flessibilità di cui all'art 308 T.C.E. (ora 352 T.F.U.E.), la quale attribuiva una generica facoltà al Consiglio di adottare tutte le disposizioni appropriate qualora un'azione comunitaria (ora dell'Unione) risultava necessaria per raggiungere uno degli obiettivi europei e il Trattato non prevedeva al riguardo i relativi poteri d'azione.

<sup>45</sup> Il termine utilizzato è preso a prestito dall'opera di F. GABRIELE – A. M. NICO (a cura di), *La tutela multilivello dell'ambiente*, op. cit., nella quale, in realtà, l'espressione viene utilizzata in un'accezione più ampia. Qui, infatti, essa sta ad indicare come la dimensione ambientale – a partire dagli anni settanta del secolo scorso – ha assunto un ruolo centrale nel diritto internazionale ed europeo, per

Del resto, come ha evidenziato autorevole dottrina, gli elenchi di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 117 Cost. comprendono alcune "materie" – tra cui *la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema* – che sono tali solo in apparenza, nel senso cioè che individuano gli scopi da perseguire, non già l'oggetto della competenza. Si tratta, insomma, di «*materie non materie*», *le quali identificano competenze legislative dello Stato costruite in termini finalistici: in funzione, cioè, del fine e non dell'ambito di incidenza*», e che, pertanto, «*si presentano come competenze senza oggetto, chiamate a definire se stesse (o, più esattamente il rispettivo ambito di incidenza), mediante il proprio esercizio*»<sup>46</sup>.

Da tanto, non può che discenderne un corollario assai rilevante: ancorché la «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» è assegnata allo Stato a titolo di competenza esclusiva, essa non esclude dal proprio ambito i legislatori regionali. Infatti, come d'altronde poi espressamente enunciato dalla Consulta, la funzione delle leggi statali adottate in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema è quella di fissare «*standard minimi uniformi*», pur sempre derogabili in *melius* dalle Regioni<sup>47</sup>.

E' questo, in definitiva, il senso del riconoscimento di una competenza soltanto «flessibilmente» centralizzata<sup>48</sup> in ambito ecologico-ambientale. Ossia quello di non assolutizzare né irrigidire una "materia" fluida come l'ambiente, realisticamente imprigionabile entro le artificiali logiche competenziali tracciate – dogmaticamente – tanto dal legislatore quanto dal giurista interprete in sede applicativa<sup>49</sup>.

poi condizionare i singoli ordinamenti costituzionali che, in tal modo, vengono a caratterizzarsi per consentire, essi stessi, una più ampia

tutela «multilivello» dell'ambiente. In ogni caso, sembra opportuno rilevare che l'accentuata proliferazione delle fonti abilitate a innovare il diritto oggettivo, ha prodotto vari livelli normativi che si intrecciano fra loro dando vita ad un sistema multilivello di incerta e confusa applicazione. Normative di diritto internazionale sono affiancate da norme euro-comunitarie di vario rango (Trattati, direttive, comunicazioni) che spesso si trovano ad incidere sul medesimo ambito, senza alcuna operazione di coordinamento. Così come in altri settori, anche nella materia dell'ambiente vi è stato un fenomeno di aumento esponenziale della produzione normativa di derivazione internazionale e comunitaria (si pensi, a titolo esemplificativo, agli artt. 4, 11, 36, 114, 177, 191, 192, 193 TFUE; agli artt. 3 e 21 del nuovo Trattato UE e ai sei piani di azione comunitaria), sotto diverse forme, quali leggi di ratifica, leggi comunitarie, atti di recepimento delle direttive. In merito, si veda quanto scritto da N. GRECO, *La Costituzione dell'ambiente. Sistema e ordinamenti*, op. cit., 10 ss.; S. CASSESE (a cura di), *Diritto ambientale comunitario*, Milano, 1998; M. MAZZAMUTO, *Diritto dell'ambiente e sistema comunitario delle libertà economiche*, in *Riv. It. Dir. pubbl. com.*, 2009, 1571 ss.

46 A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, 2013<sup>2</sup>, 163.

47 Così Corte cost., sent. n. 234/2010: «...in materia di tutela dell'ambiente e del paesaggio, la disciplina statale costituisce un limite minimo di tutela non derogabile dalle Regioni, ordinarie o a statuto speciale, e dalle Province autonome (sentenze n. 272 del 2009 e 378 del 2007), in quanto "lo Stato stabilisce standard minimi di tutela" intendendosi tale espressione nel senso che lo Stato assicura una tutela "adeguata e non riducibile" dell'ambiente (sent. n. 61 del 2009)». Nello stesso senso, cfr. Corte cost., sent. n. 103/2013.

48 In merito A. D'ATENA, *Diritto regionale*, op. cit., 165, parla di caratteristica della «duttilità» delle competenze individuate in termini finalistici (oltre alla «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», l'A. riporta l'esempio della «tutela della concorrenza» e della «determinazioni dei livelli essenziali delle prestazioni»), nel senso che le norme che contemplano tali competenze «non prefigurano rigidamente i termini del rapporto tra legislazione centrale e quella regionale, ma ne affidano il governo alla prima [...]. Di qui, rilevanti punti di contatto con la konkurrierende Gesetzgebung del federalismo mitteleuropeo: la competenza concorrente (detta alla tedesca. La quale pone il legislatore centrale in condizioni di articolare variamente il proprio rapporto con i legislatori locali, permettendogli, non solo di indirizzare, ma anche di espropriare la competenza, occupando ambiti a questa altrimenti riservati».

49 Sembra opportuno precisare che le considerazioni appena fatte possono valere in senso critico anche – anzi soprattutto, viste le tendenze fortemente "centralistiche" del Governo Renzi – per il testo dell'art 117 Cost., giusta le innovazioni apportate dal disegno di legge costituzionale del Consiglio dei Ministri del 31 marzo 2014, approvato dal Senato, in sede di prima deliberazione con alcune

### 3. Lo *status* costituzionale dell'ambiente come *status* “valoriale” sorretto da «norme inesprese».

Alla luce di quanto detto, non si può fare a meno di registrare un primo dato ben preciso: in una siffatta prospettiva, la giurisprudenza della Consulta continua a rappresentare la sede principale per la ricostruzione del «diritto costituzionale ambientale». E', infatti, difficile anche solo immaginare di poter comprendere la progressiva delineazione dello *status* ambientale nella nostra Costituzione, senza considerare l'apporto giurisprudenziale del giudice delle leggi.

Appare evidente, dunque, come un ruolo determinante ai fini della delineazione dello *status* costituzionale dell'ambiente è imputabile all'attività interpretativo-applicativa della Corte costituzionale. Si tratta di meglio capire, ora – e senza alcuna pretesa di esaustività – in che modo i giudici hanno operato, qual è stata la reale natura del loro contributo e, soprattutto, quale risultato hanno tendenzialmente raggiunto sul piano teorico-giuridico.

Ad uno sguardo complessivo della giurisprudenza costituzionale, la struttura della «*Costituzione dell'ambiente*» sembra reggersi sopra una complessa elaborazione da parte della Corte di una nozione di ambiente come *valore*, rispetto alla quale gli scarni riferimenti testuali inseriti dalla riforma del Titolo V hanno svolto, al più, una funzione di «*stimolo*» (attraverso il cospicuo contenzioso generato dal nuovo art. 117 Cost.), ma certo non di guida per la costruzione di una vera e propria garanzia costituzionale<sup>50</sup>.

In altre parole, la Consulta, in assenza di puntuali enunciati di principio esplicitamente previsti dalla Costituzione repubblicana in “materia” ambientale, ha essa stessa delineato – in riferimento ai singoli casi di specie che in vario modo hanno coinvolto direttamente interessi di rango costituzionale riguardanti solo *implicitamente* l'ambiente – una tutela dell'ambiente elevandone lo *status* a *valore costituzionale*.

Più precisamente, a volerla dire facendo uso delle categorie della teoria generale del diritto, ciò che il giudice delle leggi sembra abbia fatto è questo: ha nel tempo desunto *norme* – che a loro volta hanno elevato a rango costituzionale il bene giuridico ambiente – da più *disposizioni*<sup>51</sup> costituzionali (da altrettanti e diversi principi in combinato disposto con la legislazione prodotta a più livelli *ex art. 117*

---

modifiche, l'8 agosto 2014. Infatti, il disegno di riforma, messe fuori gioco le competenze c.d. concorrenti, non solo lascia alla competenza esclusiva dello Stato la <<tutela e valorizzazione dell'ambiente e dell'ecosistema, ma pure aggiunge – sic, in un articolo che sembra essere divenuto una sorta di polipaio – “materie” come «beni culturali e paesaggistici; ordinamento sportivo; disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo».

<sup>50</sup> Così D. AMIRANTE, *Profili di diritto costituzionale dell'ambiente*, op. cit., 275.

<sup>51</sup> Sui diversi e fondamentali concetti di “disposizione” e “norma”, cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, *L'ordinamento costituzionale italiano*, Padova, 1984<sup>5</sup>, 39 ss., cui si deve la distinzione terminologica entrata nell'uso dei costituzionalisti.

Cost.), costruendo quelle che la dottrina ha definito «*norme inesprese*», ossia norme derivanti da una «*congiunzione di norme espresse e di assunzioni dogmatiche*»<sup>52</sup>.

Tali attività della Corte, produttive di nuovo diritto, possono probabilmente spiazzare e sconvolgere il giurista assuefatto alle tradizionali categorie ottocentesche dell'allora nascente Stato di diritto. Come noto, la legge per eccellenza era a quei tempi il codice, il cui modello storico, per tutto il XIX secolo, non poteva che essere rappresentato dal Codice civile napoleonico. In quella realtà giuridica, ossia nella cultura “geometricamente” imposta dalle codificazioni, «*si trovavano riunite ed esaltate tutte le caratteristiche della legge, cioè la volontà positiva del legislatore, capace di imporsi indifferenziatamente su tutto il territorio dello Stato e operante per la realizzazione di un progetto giuridico di ragione (la ragione della borghesia liberale); il carattere deduttivo dello svolgimento delle norme; la sistematicità, la completezza, la generalità, l'astrattezza*»<sup>53</sup>.

D'altro canto però, e senza qui potersi dilungare oltre in argomento, è sufficiente ricordare che le soluzioni interpretative adottate nel contemporaneo *Stato costituzionale di diritto*<sup>54</sup> – in cui vige una legalità di tipo non soltanto *legocentrica*, bensì costituzionale – sono, di volta in volta, «*ancorate all'intento originario del Costituente, cristallizzate, aperte a esiti evolutivi, qualche volta anticipatrici di bisogni futuri* (e questo sembra essere il caso della tutela dell'ambiente), *elusive o inclusive di esigenze di giustizia sostanziale, aperte o chiuse rispetto ai valori culturali metatestuali*»<sup>55</sup>.

Cosicché, a causa della struttura delle disposizioni costituzionali – non solo regole più o meno dettagliate ma anche e soprattutto principi<sup>56</sup> caratterizzati dalla vaghezza e dall'indeterminatezza degli enunciati –

52 La distinzione fra *norme espresse/inesprese* è tratta dal lavoro di R. GUASTINI, *Interpretare e argomentare*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, già diretto da A. Cicu – F. Messineo – L. Mengoni, e continuato da P. Schelesinger, Milano, 2011, 158 ss. Parla di «*fonti di disposizioni*» e «*fonti senza disposizioni*», A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto (Art. 1-9 disp. prel.)*, in *Commentario del codice civile Scialoja – Branca*, a cura di F. Galgano, Bologna-Roma, 2011<sup>2</sup>, 140-141 e 705 ss. Si veda, anche, L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 112 ss., il quale, a sua volta, distingue fra *principi espressi/inespressi*.

53 C. FARALLI, *Stato*, in *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, a cura di A. Barbera, Roma-Bari, 2011, 186-187.

54 Sullo Stato costituzionale di diritto, cfr., almeno, C. FARALLI, *op. ult. cit.*, 185 ss.; P. GROSSI, *Prima lezione di diritto*, Roma-Bari, 2010, spec. 105 ss.; M. FIORAVANTI, *Stato e costituzione*, in ID., (a cura di), *Lo Stato moderno in Europa. Istituzioni e diritto*, Roma-Bari, 2005, spec. 3, 14 ss.; nonché il primo capitolo di G. BONGIOVANNI, *Costituzionalismo e teoria del diritto*, Roma-Bari, 2005. Sullo scarto che sussiste tra lo Stato di diritto ottocentesco ed il contemporaneo Stato costituzionale, cfr. G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite. Legge diritti giustizia*, Torino, 1992, 20 ss., ma *passim*; e R. BIN, *Lo Stato di diritto*, Bologna, 2004. Per una ricostruzione, in chiave anche storica del «*costituzionalismo*», si veda, invece, P. RIDOLA, *Preistoria, origini e vicende del costituzionalismo*, in P. Carrozza – A. Di Giovine – G. F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, 2010, 21 ss.

55 G. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia*, Bologna, 2008, 240. La parentesi è mia.

56 Sulla differenza tra regole e principi, e sulle varieghe opinioni della dottrina, cfr., almeno, R. DWORKIN, *Taking Rights Seriously* (1977), trad. it., *I diritti presi sul serio*, a cura di G. Rebuffa, Bologna, 1982, spec. 93 ss. R. BIN, *Diritti e argomenti*, Milano, 1992, 9 ss.; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 1, *L'ordinamento costituzionale italiano (Le fonti normative)*, VI ed. aggiornata a cura di F. Crisafulli, Padova, 1993, 70 ss.; N. BOBBIO, *Teoria generale della politica*, in M. Bovero (a cura di), Torino, 1999, 139 ss.; F. MODUGNO, *Principi e norme. La finzione limitatrice dei principi e i principi supremi o fondamentali*, in AA.VV., *Esperienze giuridiche del '900*, Milano, 2000, 85 ss. e 111 ss.; G. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia*, *op. cit.*, 210 ss.

si è diffusa nel tempo l'idea che attraverso il ricorso all'interpretazione costituzionale<sup>57</sup>, è possibile in sostanza «evolvere» il significato degli enunciati normativi (tanto legislativi quanto costituzionali) per meglio adeguarli alle fisiologiche, mutevoli, esigenze storicamente avvertite dalla realtà sociale.

Se queste sono le reali dinamiche interpretativo-applicative che si manifestano nello Stato costituzionale di diritto, sembra allora potersi sostenere che i tradizionali canoni ermeneutici racchiusi nell'art. 12 delle *Preleggi* (regole che rappresentano per molti aspetti un retaggio di quella cultura giuridica ottocentesca di cui poco sopra si diceva), imponendo criteri meramente logici quali la lettera della disposizione, argomenti di natura sistematica entro il testo normativo, l'intenzione del legislatore, sebbene non si dimostrino – in astratto – affatto irrilevanti per interpretare la Costituzione, appaiono in ogni caso insufficienti a risolvere casi concreti.

Gli organi giurisdicenti, infatti, utilizzando la Costituzione<sup>58</sup>, si trovano a dover interpretare-applicare un altro genere di disposizioni – i principi appunto – la caratteristica identificativa dei quali è la mancanza di una fattispecie tipica<sup>59</sup> in cui si positivizzano valori bisognosi di essere bilanciati nel singolo caso di specie, bilanciamento e ponderazione di interessi che nei fatti si realizza attraverso il ricorso al c.d. giudizio di ragionevolezza<sup>60</sup>.

57 Sul punto, si rinvia, tra gli altri, alle riflessioni di A. BALDASSARRE, *Interpretazione e argomentazione nel diritto costituzionale*, in F. Bilancia (a cura di), *Costituzionalismo.it*, 2006-2008, Napoli, 2011, 57 ss.; nonché F. MODUGNO, *Sulla specificità dell'interpretazione costituzionale*, in ID., *Scritti sull'interpretazione costituzionale*, Napoli, 2008, 199 ss.

58 Come noto, al tempo dell'entrata in vigore della Costituzione, era impensabile che un organo diverso da quello legislativo avesse la possibilità di dare concreta attuazione ai principi costituzionali. La Corte costituzionale invece, sin dalla sua prima sentenza (sent. n. 1/1956), accogliendo le conclusioni a cui era giunto il Crisafulli in uno dei suoi studi più celebri degli anni Cinquanta, ha attribuito ai principi costituzionali funzioni di criteri di giudizio circa la validità delle leggi, prendendo così posizione su di una disputa che si era andata affermando in dottrina fra «norme precettive» e norme «programmatiche»: con tale pronuncia, infatti, ha dichiarato che tutte le disposizioni costituzionali sono potenzialmente precettive (dunque non solo le regole, ma anche e soprattutto i principi), e possono essere come tali applicate sia direttamente dal giudice comune, sia dalla Corte stessa, per far cadere disposizioni di leggi ordinarie in contrasto con quelle. In merito cfr. V. CRISAFULLI, *Sull'efficacia normativa delle disposizioni di principio della Costituzione* (1948), in *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952, spec. 12 ss. Sulla Costituzione come norma sostanziale “direttamente applicabile”, cfr. R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Torino, 2009, spec. 37 ss. Per un esempio di quest'ultimo tipo, si veda, invece, O. CHESSA, *Drittwirkung e interpretazione: brevi osservazioni su un caso emblematico*, in AA.VV., *Il giudizio sulle leggi e la sua “diffusione”*, a cura di E. Malfatti – R. Romboli – E. Rossi, Torino, 2002, 420 ss.

59 Cfr. R. BIN, *La Costituzione tra testo e applicazione*, in *Ars interpretandi. Annuario di ermeneutica giuridica*, 14, 2009, § 1.

60 ...giudizio fondato a sua volta su un principio «inespresso» – di ragionevolezza appunto, creato dalla Corte stessa – che è ritenuto da una parte della dottrina essere il «principio architettonico del sistema». Così L. D'ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, op. cit., sez. II. Sulla possibile «arbitrarietà della legislazione», così come per la distinzione terminologica delle espressioni «irrazionalità», «irragionevolezza» e «ingiustizia» delle scelte legislative, cfr., da ultimo, G. ZAGREBELSKY – V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, 195 ss. In estrema sintesi, mentre l'«irrazionalità» indica la «rottura dell'interna coerenza dell'ordinamento giuridico» retto dal principio formale di non contraddizione, ed il termine «ragionevole» indica «la congruenza rispetto a valori superiori» al punto che materialmente «ciò che è razionale può non essere ragionevole»; la «giustizia si distingue dalla razionalità e dalla ragionevolezza in quanto il suo criterio appartiene a una sfera di valore prepositiva, la rispondenza alla quale si considera condizione necessaria della legittimità dell'ordinamento positivo». Tuttavia, come ha recentemente rilevato M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, Relazione alla Conferenza trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola, Roma, Palazzo della Consulta, 24-26 ottobre 2013, 16, consultabile in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), «...affermare che il principio di ragionevolezza non appartiene alla razionalità-logico formale di tipo deduttivo non equivale a degradarlo ad una forma di “pensiero debole”. Al contrario, il ragionevole esprime una

Sotto questo profilo, dunque, l'art. 12 delle Preleggi esprime un punto di vista coerente molto più con l'idea del diritto come legge positiva emanata dall'ordinario potere normativo dello Stato, assai difficilmente con la Costituzione che, «*per quel che più propriamente è costituzionale, non è (e non può essere considerata come) una mera legge*»<sup>61</sup>.

Dalle considerazioni appena fatte, quindi, sembra emerga in superficie almeno un altro dato di cui non può non tenersi conto se si vuole guardare con lucido realismo alle vicende che hanno caratterizzato il percorso di edificazione costituzionale del diritto ambientale: non solo – in generale – la linea di demarcazione tra la mera *interpretazione* (strettamente intesa, ossia l'attribuzione di significato ad un testo<sup>62</sup>), e la *costruzione/creazione* giuridica appare assai labile nella realtà applicativa<sup>63</sup>, ma, nel caso specifico della delineazione dello *status* costituzionale ambientale, le *norme inespresse* desunte dalla Consulta da altre disposizioni di principio risultano essere il frutto di un'attività marcatamente *nomopoietica*, destinata precisamente a colmare *lacune assiologiche* (il valore «ambiente» nel frattempo diffusosi in società) giudicate ormai “insostenibili” nello scenario costituzionale contemporaneo.

#### 4. Dall'«ambiente» come valore all'«ambiente» come auspicabile principio costituzionale.

*ragione potenziata e più adeguata all'ambito dei comportamenti umani che essa è chiamata a conoscere attraverso il diritto. Il controllo di ragionevolezza esige una ragione concreta, “situata”, che conosce l'ordinamento nella sua vitale commistione con l'esperienza giuridica».*

61 Così ancora G. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia*, op. cit., 239. In disaccordo con quest'ultima posizione è l'opera di A. VIGNUDELLI, *Interpretazione e Costituzione. Miti, mode e luoghi comuni del pensiero giuridico*, Torino, 2011. Si tratta di un “pamphlet” (1291 pagine) contro le dottrine correnti dell'interpretazione costituzionale in cui si propone di tornare a interpretare la Costituzione come se fosse una legge ordinaria, in tal guisa, secondo l'A., potendo divenire presumibilmente capace di essere comprensibile ad un numero sempre maggiore di destinatari, *ergo* dai cittadini. Sostanzialmente si sostiene di applicare all'interpretazione della Costituzione i criteri interpretativi dell'art. 12 delle Disposizioni preliminari al codice civile e dell'art. 28 Legge n. 87/1953, al fine di eliminare l'interpretazione costituzionale e dunque il controllo di ragionevolezza ex art. 3 Cost. Su quest'ultima tesi, cfr. le critiche mosse da M. BARBERIS, *Interpretazione costituzionale o interpretazione della legge? In margine a un libro di Aljs Vignudelli*, in [www.constituzionalismo.it](http://www.constituzionalismo.it), fasc. n. 1/2012. Per ulteriori approfondimenti sul tema dell'interpretazione, si rinvia, almeno, agli scritti di E. BETTI, *L'interpretazione della legge e degli atti giuridici. Teoria generale e dogmatica*, Milano, 1949; G. TARELLO, *L'interpretazione della legge*, in A. Cicu – F. Messineo (a cura di), *Trattato di diritto civile e commerciale*, Milano, 1980, I; M. DOGLIANI, *Interpretazione della Costituzione*, Milano, 1982; R. G. RODIO, *L'interpretazione costituzionalmente adeguata nel sistema spagnolo*, Bari, 2004; G. SORRENTI, *L'interpretazione conforme a Costituzione*, Milano, 2006; F. VIOLA – G. ZACCARIA, *Diritto e interpretazione. Lineamenti di teoria ermeneutica del diritto*, Roma-Bari, 2011<sup>7</sup>.

62 Come ha fatto notare Giovanni Tarello in un suo celebre studio, *L'interpretazione della legge*, op. cit., 63, la parola «interpretazione» sta ad indicare, nel linguaggio giuridico, tanto il processo intellettuale di attribuzione di significato a determinati significanti (*interpretazione come attività o processo*), quanto il complesso dei risultati di tali attività (*interpretazione come prodotto*).

63 Sul punto, sia consentito rinviare ad un mio recente lavoro in cui si prova a mettere in evidenza la necessaria *co-produzione normativa* ad opera tanto del legislatore quanto del giudice all'interno dello Stato costituzionale contemporaneo di diritto. Si ritiene, invero, come fisiologicamente creativa (in misura variabile a seconda dei casi) l'attività del giudice nel passaggio dalle «disposizioni» (previsioni legislative) alle «norme» (frutto dell'attività interpretativo-applicativa del giudice e contenute nella decisione che risolve il caso). Cfr. A. GUSMAI, *Il valore normativo dell'attività interpretativo-applicativa del giudice nello Stato (inter)costituzionale di diritto*, rinvenibile in *Rivista AIC*, n. 3/2014.

Come si è a più riprese cercato di evidenziare nelle poche pagine che seguono, l'edificazione, seppure incompleta, di uno *status* costituzionale ambientale, è stata resa possibile principalmente attraverso la configurazione – in via interpretativa – dell'ambiente come “valore” da parte della Consulta.

Infatti, il *revirement* giurisprudenziale del 2007 non sembra aver messo in discussione, almeno esplicitamente, tale approdo della giurisprudenza costituzionale precedente<sup>64</sup>. Piuttosto, la Corte, ha giustificato le ragioni del proprio mutamento di rotta argomentando sopra il superamento della tesi della «trasversalità» della tutela ambientale – dichiarando l'inesistenza di quella che sino alla sent. n. 407/2002 era stata la conclamata «immaterialità» del bene giuridico stesso – al fine di escludere la sovrapposizione e l'intreccio di uno o più beni «materialmente» individuabili nel rispetto di quanto previsto, dopo l'infelice riforma del 2001, dal nuovo articolo 117 Cost<sup>65</sup>.

A un'attenta indagine, però, se invece che focalizzare l'attenzione – come sino ad oggi ha precipuamente fatto la Consulta tra poche luci e parecchie ombre – sull'astratta contrapposizione tra «materialità-immaterialità» del bene giuridico tutelato, ci si sofferma ad osservare le problematiche ingenerate dal testo della Carta da una diversa specola, la questione della rilevanza costituzionale del bene giuridico «ambiente» e, soprattutto, di una possibile collocazione di esso all'interno dei principi del nostro ordinamento costituzionale, sembra acquisire maggiore senso e chiarezza.

S'intende rievocare, in particolare, un'altra coppia terminologica – tutt'oggi frequentemente utilizzata in modo interscambiabile dagli operatori giuridici<sup>66</sup> – ossia il binomio più propriamente costituzionale «valori-principi»<sup>67</sup> e l'opinione, largamente condivisa in dottrina, secondo cui i primi (i valori) appartengono al mondo del pre-giuridico, gli altri (i principi) a quello del giuridicamente rilevante.

64 A voler credere diversamente, infatti, verrebbe meno ogni possibilità di ritenere configurabile uno *status* costituzionale ambientale che non si riduca, nei fatti, ad una mera questione formale riguardante la mera ripartizione interna delle competenze normative tra Stato e Regioni.

65 Sul punto vedi P. MADDALENA, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza costituzionale*, op. cit., 310.

66 Così R. NANIA – P. SAIITA, *Interpretazione costituzionale*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, Milano, IV, 2006, 3217.

67 Su valori e principi si è scritto molto e in vario senso. Si fa qui richiamo ai principali scritti apparsi ancora di recente, entro i quali è possibile rinvenire riferimenti ulteriori. Cfr. J. HABERMAS, *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia* (1992), trad. it. a cura di L. Ceppa, Roma-Bari, 2013, spec. 284 ss.; A. LONGO, *I valori costituzionali come categoria dogmatica. Problemi e ipotesi*, Napoli, 2007, spec. 136 ss. e 357 ss.; A. MORRONE, *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, in *Enc. dir.*, Ann., II, t. 2 (2008), 198 ss.; G. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia*, op. cit., spec. 205 ss.; G. SILVESTRI, *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Roma-Bari, 2009, spec. 35 ss.; A. RUGGERI, *Valori e principi costituzionali degli Stati integrati d'Europa*, relazione al Convegno su *Costituzionalismo e diritto costituzionale negli Stati integrati d'Europa*, Bari 29-30 aprile 2009, consultabile in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 92/2009; G. PINO, *Diritti e interpretazione. Il ragionamento giuridico nello Stato costituzionale*, Bologna, 2010, spec. 51 ss.; L. MEZZETTI, *Valori, principi, regole*, in AA.VV., *Principi costituzionali*, a cura dello stesso M., Torino, 2011, 1 ss.

Secondo questa tesi solo i principi – non anche i valori – sono norme giuridiche, essendo essi la prima forma di «positivizzazione» di ciò che può essere definito, sino ad un momento appena precedente, come un fatto meramente assiologico e, pertanto, appartenente ad un piano diverso, quello della morale<sup>68</sup>.

In realtà, il fatto che solo i principi hanno carattere normativo, essendo i valori qualche cosa che viene prima, che quasi attende alle porte del giuridico, non sembra presupporre l'assoluta irrilevanza di questi ultimi<sup>69</sup>. Infatti, i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale assolvono una duplice funzione. Essi, da un lato «valorizzano i valori, col fatto stesso di tradurli in enunciati normativi, avviando e ponendo dunque le basi più solide per il loro radicamento nell'esperienza, a mezzo dell'opera congiunta di tutti, cittadini ed operatori. Da un altro canto, però, li impoveriscono, la purezza e la virtualmente incontenibile attitudine dei valori ad affermarsi in modo pieno trovandosi costretti a fare i conti con la imperfezione del linguaggio normativo utilizzato per dare ai valori stessi giuridico riconoscimento, con la limitatezza degli strumenti giuridici di cui si dispone al fine del loro invero, con le condizioni complessive del contesto in cui essi s'iscrivono e tendono a farsi valere, condizioni alle volte anche particolarmente disagiati o, diciamo pure, ostili al loro radicamento»<sup>70</sup>.

I principi, proprio perché enunciati positivizzati, costituiscono il “dopo” e non il “prima” dei processi interpretativi e, quindi, tra valori e principi, come è stato efficacemente fatto notare dalla dottrina tedesca, esiste «un'ampia corrispondenza strutturale»<sup>71</sup> giacché ciò che li differenzia è soltanto la prospettiva con cui li si guarda: i principi hanno un carattere *deontologico*, cioè stabiliscono cosa è dovuto (*gesollt*), mentre i valori hanno una *dimensione assiologica*, cioè stabiliscono cosa è giusto (*das beste ist*)<sup>72</sup>.

68 Come rileva A. COSTANZO, *Presupposti del diritto ambientale europeo*, in AA.VV., *Europa e ambiente*, op. cit., 7, «I valori veicolati dalle norme giuridiche sono soltanto quelli riconosciuti dal senso comune (l'unico, per lo più, che conti per il diritto) fondati sulla forza della maggioranza o sulla capacità di imporsi dei soggetti sovraordinati. In effetti il significante 'valore' può sottendere significati fra loro diversi [...], ma quel che essenzialmente rileva è che in un ordinamento giuridico l'espressione indica dati che costituiscono presupposti logici di quelli propriamente normativi (principi, regole, precetti)».

69 La questione, come è facilmente intuibile, si sposta sulle complesse problematiche che concernono il rapporto intercorrente tra il diritto e la morale. In ragione della complessità dell'argomento, della variazioni spesso sottilissime che caratterizzano le diverse posizioni degli studiosi, non si può qui di seguito che rinviare, per gli approfondimenti sul tema, alle opere maggiori sull'argomento. Si vedano, sul punto, almeno le pagine di R. ALEXI, *Concetto e validità del diritto* (1992), trad. it. a cura di F. Fiore, Torino, 1997, spec. 71 ss.; C. S. NINO, *Il diritto come morale applicata* (1994), trad. it. a cura di M. La Torre, Milano, 1999, spec. 15 ss.; H. KELSEN, *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, trad. it. a cura di R. Treves, Torino, 2000, 56 ss.; H. L. A. HART, *Il concetto di diritto*, trad. it. a cura di M. A. Cattaneo, ed. con poscritto dell'autore, Torino, 2002, 216 ss.; R. DWORKIN, *La giustizia in toga*, trad. it. a cura di F. Magni, Roma-Bari, 2010, *Introduzione*.

70 Così A. RUGGERI, *Valori e principi costituzionali degli Stati integrati d'Europa*, op. cit., 4-5.

71 Cfr. R. ALEXI, *Rechtssystem und praktische Vernunft*, in «Rechtstheorie», 18, 1987, n. 4, 409.

72 In tal senso ancora R. ALEXI, *Theorie der Grundrechte*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1986, 131 ss.

In prospettiva assiologicamente orientata<sup>73</sup>, dunque, «la validità-effettività dei principi richiede una costante, necessaria giustificazione, che sola può appunto venire dai valori e da questi essere senza sosta alimentata e... avvalorata»<sup>74</sup>.

Fatte queste premesse – *de iure condito* – occorre a questo punto allora chiedersi. Ma quali sono i principi costituzionali di diritto ambientale<sup>75</sup> nel nostro ordinamento concretamente individuabili? E' evidente che, salvo a voler ritenere, come pure a tratti sembra inevitabile, i giudizi “valoriali” della Corte in materia ambientale precipua, se non unica fonte di diritto<sup>76</sup>, nessun principio ambientale autoctono – che non derivi cioè *aliunde*, da ordinamenti sovranazionali<sup>77</sup> – può dirsi oggi purtroppo esistente nel nostro ordinamento costituzionale.

In un'ottica siffatta, l'attività ermeneutica della Consulta che negli anni si è impegnata ad adeguare l'ordinamento costituzionale all'evoluzione culturale e scientifica sviluppatasi in tema di ambiente, ha messo in luce il proprio ruolo delicatissimo di soggetto interprete in un momento storico in cui la

73 ...prospettiva assiologica che sembra essere proprio quella accolta – almeno inizialmente – dalla Consulta nel porre le fondamenta dell'edificazione della tutela costituzionale ambientale.

74 Citazione, con piccola variante, di A. RUGGERI, *op. ult. cit.*, 8. Sulla potenziale aggressività e pericolosità dei valori, si veda, invece, C. SCHMITT, *Die Tyrannie der Werte*, trad. it. a cura di A. Pellicani, *La tirannia dei valori*, Roma, 1987, spec. 60 e 67 ss. (nuova versione, *La tirannia dei valori*, Milano, 2008, 51 e 60 ss.).

75 Sul piano della legislazione primaria, il D. Lgs. n. 4/2008 ha introdotto nella parte prima del Codice dell'ambiente alcune disposizioni (artt. 3 *bis* – 3 *sexies*) che costituiscono i principi generali in tema di tutela dell'ambiente, ulteriormente ritoccati dal D. Lgs n. 128/2010. Tali disposizioni (principio dell'azione ambientale, principio dello sviluppo sostenibile, principio di sussidiarietà e di leale collaborazione, diritto di accesso alle informazioni ambientali e di partecipazione a scopo collaborativo), in assenza di un chiaro ed esplicito principio costituzionale ambientale, continueranno probabilmente a subire le oscillazioni di politiche legislative incerte ed incoerenti. Come ha evidenziato attenta dottrina, «basti pensare alle innumerevoli versioni del cosiddetto Testo Unico Ambientale (D. Lgs. n. 152/2006) che i pubblici poteri e gli operatori dei settori coinvolti si sono trovati a dover applicare (o a dover attendere di applicare, con vigenza provvisoria di norme già abrogate), oppure alle frequenti modifiche, anche sostanziali, apportate ad istituti del diritto ambientale con provvedimenti omnibus (leggi finanziarie, comunitarie, decreti mille proroghe). Questo fenomeno, che rappresenta una costante della normazione italiana in materia [...] non aiuta il consolidarsi della coscienza ambientale e della certezza del diritto». Sul punto si veda D. AMIRANTE, *Profili di diritto costituzionale dell'ambiente*, *op. cit.*, 275 ss. e bibl. *ivi cit.*

76 In argomento sembra opportuno rilevare che, nel nostro ordinamento, non esiste una norma giuridica che espressamente escluda la giurisprudenza o l'interpretazione giurisprudenziale dal sistema delle fonti. Cfr. R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, Milano, 1998, 91 ss. Sebbene non sia questa la sede opportuna per affrontare tali temi, va qui almeno evidenziato quanto segue: nonostante alcuni studiosi riconoscano il valore di *fonte fatto* al precedente giudiziario, una sua conseguente *efficacia quantomeno persuasiva* e, allo stesso tempo, *culturale* (in quanto indirettamente prodotta oltre che dai giudici anche dagli avvocati, dalla dottrina più influente della quale gli operatori si avvalgono, ecc.), la tendenza diffusa nel nostro ordinamento è quella di ridurre il prodotto dell'attività interpretativo-applicativa dell'organo giudiziario a meta-fonte interpretativa, ritenendo conseguentemente che

«l'efficacia normativa del precedente si identifica in quella delle norme (*rectius*: disposizioni) interpretate alle quali viene imputato il principio di diritto che costituisce il contenuto del precedente». In tal modo, insomma, come può notarsi, attraverso una tale *factio iuris*, tutto viene artificiosamente ricondotto alla fonte testuale. E, da qui, la «crassa finzione» su cui si fondano le principali dogmatiche tradizionali: anche quando il giudice, nella sua attività di conformazione degli atti normativi ai principi costituzionali, concretamente va ben al di là del della “lettera”, l'apporto creativo dell'interprete si presume inesistente in quanto sempre riconducibile alla volontà del legislatore. Cfr., ad es., A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto*, *op. cit.*, 723 ss.

77 Si pensi, a titolo meramente esemplificativo, al «*tris*» dei principi di gestione dell'ambiente contenuti nell'art. 191 T.F.U.E.: il principio «chi inquina paga», il principio preventivo ed il principio precauzionale. Sul punto cfr. G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, *op. cit.*, 135 ss.

*testualità*<sup>78</sup> sembra rappresentare sempre meno il dato rilevante della giurisprudenza costituzionale, in un contesto<sup>79</sup>, come quello ambientale, in cui si assiste alla più forte tendenza della Corte a riempire di significato essa stessa, con le sue pronunce, la tutela di un diritto che sembra non revocabile in dubbio essere giunto al rango di valore costituzionale proprio grazie anche ai suoi contributi<sup>80</sup>.

Non a caso, parte della dottrina, al cospetto del ruolo non di rado assunto dalla Corte di natura spiccatamente propositivo nell'operare interpretazioni di "adeguamento" costituzionale dell'ordinamento<sup>81</sup>, è giunta ad affermare che la giurisprudenza della Consulta, piaccia o non piaccia, «*rappresenta quello che è il diritto costituzionale vigente ed effettivo*»<sup>82</sup>.

78 Com'è stato detto, il testo «*non è tutto*». Così A. RUGGERI, *Giurisprudenza costituzionale e valori*, in *Dir. pubbl.*, 1998, 6. In merito, un attento studioso della realtà giuridica ha recentemente affermato che «*...il testo non è una realtà autosufficiente ma anzi incompleta e incompiuta, la quale attingerà completezza e compiutezza soltanto grazie alla sua interpretazione; la quale non può risolversi in una operazione meramente conoscitiva ma è comprensione, nel preciso senso di intermediazione fra il messaggio del testo, estraniato dal divenire per la immobilizzazione nel comando scritto, e l'attualità dell'interprete con il suo patrimonio di convinzioni proprie alla sua contemporaneità*». La citazione è di P. GROSSI, *Introduzione al Novecento giuridico*, Roma-Bari, 2012, 35.

79 Per la rilevanza giuridica dei "contesti" non soltanto normativi ma anche sociali, cfr. C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1979, 19 ss., il quale, confortato anche dalla pronuncia della Consulta n. 90 del 1966, sostiene che «*fra il sistema delle fonti (detto anche diritto teorico) e il diritto (o diritto vivente) v'è una coincidenza soltanto parziale, in quanto il diritto, pur basandosi sulle prescrizioni offerte dalle fonti, attinge ad elementi in parte estranei (contesti sociali)*».

80 Per una breve analisi, in prospettiva teorico-generale, degli effetti e delle possibili conseguenze che derivano dall'utilizzo del canone dell'interpretazione conforme a costituzione, cfr., se si vuole, il mio *Ermeneutica e interpretazione costituzionale nell'effettività del diritto*, Relazione tenuta nell'Università di Roma Tre il 20 settembre 2013, in occasione del 2° Seminario del "Gruppo di Pisa" con i dottorandi delle discipline giuspubblicistiche dedicato a "Lo studio delle fonti del diritto e dei diritti fondamentali in alcune ricerche dottorali", e reperibile al seguente indirizzo: <http://www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2013/09/Gusmai-RomaTre.pdf>. Soprattutto, da ultimo, si veda A. GUSMAI, *Il valore normativo dell'attività interpretativo-applicativa del giudice nello Stato (inter)costituzionale di diritto*, op. cit., spec. § 2-3-4.

81 E' necessario rilevare, sul punto, che a partire dalla sentenza n. 356/1996, la Corte costituzionale affida (se non proprio impone) sempre più ai giudici comuni il compito di interpretare la legge e gli atti ad essa equiparati conformemente a Costituzione, pena la dichiarazione d'inammissibilità della *quaestio de legitimitate*. Si è detto, nella pronuncia confermata a più riprese dalla Consulta, che «*le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne), ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali*». Su quest'ultimo passaggio, però, cfr. le (condivisibili) osservazioni di F. MODUGNO, *Sulla specificità dell'interpretazione costituzionale*, op. cit., 260, il quale ritiene che l'icastica asserzione appena riportata e più volte ribadita dalla stessa Consulta, sarebbe plausibile soltanto nella prima parte («*le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali*»), mentre nella seconda non risulterebbe corretta nella parte in cui utilizza il termine "impossibile" («*ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali*»), dovendosi, secondo l'A., ritenere preferibile utilizzare al suo posto il più corretto termine "improbabile" («*ma perché è improbabile darne interpretazioni costituzionali*»). Si vedano anche, nel solco di una fermissima giurisprudenza, sent. Corte cost. n. 192 del 2007 e ord. n. 117 del 2009.

82 Di questa opinione è F. MODUGNO, *Interpretazione per valori e interpretazione costituzionale*, in *Quaderni del Dottorato di ricerca in Diritto costituzionale e Diritto pubblico generale*, a cura di G. AZZARITI, Università degli Studi di Roma "La Sapienza", Torino, 2007, 60; *contra* A. PACE, *Interpretazione costituzionale e interpretazione per valori*, in *Ibidem*, 83 ss. Sul principio di effettività, sulla possibilità di assumere quest'ultimo a meccanismo idoneo a frenare la concezione statica di subordinazione del diritto alla politica, come se il diritto fosse un fenomeno (prima ancora che una scienza) ad essa meramente ancillare, riconducibile esclusivamente, nelle sue manifestazioni, agli atti formali imposti da una presunta e onnipotente volontà generale, cfr. P. PIOVANI, *Effettività (principio di)*, in *Enc. dir.*, XIV, Milano, 1965, 420 ss., secondo il quale «*la voluntas di chi detiene il potere legislativo tanto più vale quanto più è razionalizzata dalla realtà della vita dell'ordinamento, convalidata dalle conferme della sua validità*». Sul punto, cfr. C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale* (1940), Milano, 1998, Ristampa inalterata con una premessa di G. Zagrebelsky, opera nella quale è stata lucidamente rilevata la necessità, in un sistema costituzionale, di ricercare la radice e il

Pertanto, per almeno tali motivi, in materia ambientale uno *status* costituzionale “autosufficiente” – che non dipenda cioè, per la sua stessa possibilità di assumere rilevanza giuridica, dalla necessaria applicazione di altri principi e, quindi, che non risulti “affievolito” nella tutela in quanto tributario delle mutevoli esegesi della Corte – non può dirsi esistente, in quanto nel vigente ordinamento costituzionale esso è sorretto esclusivamente dall’interpretazione orientata ai valori della Consulta, non già da un’esplicita<sup>83</sup> disposizione di principio autonoma che, stando a quanto detto, costituisce quel “dopo” allo stato delle cose non ancora rinvenibile all’interno della nostra Carta fondamentale.

La fluidità ermeneutica, come s’è visto non priva di contraddizioni, che ha caratterizzato tutto il percorso di edificazione dello *status* costituzionale del diritto ambientale, sembra suggerire la necessità di un intervento del legislatore costituzionale a garanzia di una maggiore efficacia della tutela giuridica dei singoli come della collettività, a fronte delle problematiche ingenerate dai preoccupanti e delicatissimi equilibri ecosistemici<sup>84</sup>.

---

fondamento ultimo della Costituzione in una determinata realtà sociale “dominante”. Si veda, inoltre, S. ROMANO, *L’instaurazione di fatto di un ordinamento costituzionale e la sua legittimazione* (1902), ora in *Lo Stato moderno e la sua crisi. Saggi di diritto costituzionale*, Milano, 1969, 29 ss.; R. MENEGHELLI, *Il problema dell’effettività nella teoria della validità giuridica*, Padova, 1964; F. MODUGNO – A. CERRI, *Rassegna critica sulle nozioni di efficacia e di effettività*, in *Annuario bibliografico di filosofia del diritto*, vol. III, Milano, 1970, 311-327; G. GAVAZZI, *Effettività (principio di)*, in *Enc. giur.*, XII, Roma, 1989, *ad vocem*. Più di recente, cfr. N. IRTI, *Significato giuridico dell’effettività*, Napoli, 2009; G. SILVESTRI, *L’effettività e la tutela dei diritti fondamentali nella giustizia costituzionale*, Napoli, 2009; G. AZZARITI, *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, Roma-Bari, 2010, 35 ss.; A. CATANIA, *Manuale di teoria generale del diritto*, Roma-Bari, 2010, 108 ss.

<sup>83</sup> Risultando come visto tutt’altro che pacifico, nel nostro ordinamento costituzionale, il riconoscimento del valore di fonte di produzione all’esclusivo prodotto dell’attività interpretativo-applicativa dei giudici (sia comuni che costituzionali) – non potendosi considerare, come “vincolante”, la *ratio decidendi* delle loro pronunce – non appare al momento una strada facilmente percorribile quella di ricavare, come avviene diffusamente nei sistemi di *common law*, dai principi «*espressi*» nella Costituzione principi «*inespressi*» aventi forza normativa. Infatti, nel nostro ordinamento, ritenere che attraverso un’interpretazione contenutistico- sostanziale dei principi già previsti nella Carta sia possibile scoprire «nuove norme fondamentali» in relazione alle mutevoli esigenze della società, non fa i conti con un substrato culturale e una realtà applicativa (indistintamente di gran parte di giudici, avvocati, funzionari amministrativi) nella quale l’attaccamento alle decrepite categorie giuridiche della tradizione, fa sì che il diritto (finanche nella sua dimensione costituzionale!) venga nei fatti spesso interpretato come se si trattasse di un’entità astratta, impermeabile ai «fatti sociali» e alla loro «storicità», tutto chiuso entro (im)precise logiche di tipo formale-legalistico. Sulla distinzione tra principi «*espressi*» e principi «*inespressi*», cfr., oltre agli autori citati *supra* (nt. 52), anche R. DWORKIN, *I diritti presi sul serio*, op. cit., 114 ss. e 148 ss. Sottolinea la possibilità, attraverso questa distinzione, di ricavare «nuove norme fondamentali», R. ALEXI, *Theorie der Grundrecht*, Suhrkamp, op. cit., 1986, 62 ss.

<sup>84</sup> Come è stato efficacemente osservato da M. BUSSANI, *Il diritto dell’occidente. Geopolitica delle regole globali*, Torino, 2010, 238, «il consenso diffuso creatosi intorno alle istanze miranti a interventi regolatori globali a favore dell’ambiente, della salute e contro la povertà, nel mondo attuale e delle generazioni a venire, ha prodotto invece iniziative tuttora largamente confinate nella zona grigia delle azioni sostanzialmente in-effettive, perché senza responsabilità per i realizzatori e senza diritti per i beneficiari». Si veda, anche, D. HELD – A. F. HARVEY, *Democracy, Climate Change and Global Governance*, in [www.policy-network.net](http://www.policy-network.net), novembre 2009; e, per la critica al fervore ideologico che ha condotto gran parte delle istituzioni internazionali a occuparsi precipuamente dei desiderata della business community internazionale, a detrimento di interessi pubblici e collettivi essenziali, quali la salute, l’ambiente, le istanze di lavoro, cfr. J. E. STIGLITZ (2002), *Globalization and Its Discontents*, trad. it. *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Torino, 2003, spec. 25 ss., 80 ss., 219 ss.

Le sentenze della Corte, infatti, avendo individuato nell'ambiente un valore «*primario ed assoluto*»<sup>85</sup>, un valore fondamentale della collettività, che si è venuto affermando come sintesi di una pluralità di aspetti che attengono non soltanto agli elementi puramente naturalistici e sanitari, ma che comprendono anche interessi culturali, educativi e sociali<sup>86</sup>; hanno contribuito ad affermare il “prima”, non già quel “dopo” rappresentato dai principi<sup>87</sup>.

Forse, allora, è soltanto attraverso la *positivizzazione* da parte del legislatore costituzionale dell'indiscusso valore sociale dell'ambiente che potrà aversi quella peculiare osmosi derivante dall'incessante e proficuo rapporto circolare tra valori e principi, evitando in tal guisa il rischio di dissolvere, in una dimensione unicamente assiologica <sup>88</sup>, la tutela e la valorizzazione del bene fondamentale «*ambiente*»<sup>89</sup>.

In attesa di tanto, agli interpreti rimane sempre la possibilità di attingere la forza normativa dell'attuale valore costituzionale dell'ambiente direttamente dai principi del diritto dell'Unione<sup>90</sup>, disapplicando, se del caso, il diritto interno incompatibile alla luce del diritto sovranazionale<sup>91</sup>. E ciò nel tentativo di

<sup>85</sup> Corte Cost., sentenza n. 641/1987 *supra cit.*

<sup>86</sup> Di questa opinione è B. CARAVITA, *Costituzione, principi costituzionali e tecniche di formazione per la tutela dell'ambiente*, in S. Grassi – M. Cecchetti – A. Andronio (a cura di), op. cit., 189 ss.

<sup>87</sup> Sembra importante sottolineare che il “passaggio” successivo – avvenuto, come s'è visto, nella giurisprudenza della Corte a partire dal 2007 – da una concezione «*immateriale-valoriale*» dell'«ambiente» a un'idea di «*materialità*» del bene giuridico stesso, non è neppure astrattamente equiparabile al fenomeno giuridico di trasformazione di un «valore» in un «principio» di diritto positivo, atto a costituire una superiore tutela costituzionale dell'«ambiente». Per come ha operato, la Consulta, senza invadere le competenze del legislatore, si è infatti occupata – e ancora oggi si occupa – esclusivamente di ripartire le competenze tra Stato e Regioni cercando, in tal guisa, di deflazionarne il più possibile il contenzioso. Seguire la seconda ipotesi, invece, il “passaggio” (da un «valore» a un «principio» costituzionale) avrebbe comportato *esplicitamente* un'attività interpretativa di tipo creativo che, questa volta, la Corte, a differenza di altri casi (si pensi, ad esempio, alla creazione giurisprudenziale del *principio di ragionevolezza* o al *principio di conservazione degli atti giuridici*), non ha ritenuto conveniente “inventare”, preferendo trovare argomenti nella più fluida galassia dei «valori».

<sup>88</sup> Del resto, problemi analoghi si pongono anche sul piano della legislazione. Come è stato osservato, la «*normazione in materia di ambiente si caratterizza per un [...] paradossale aspetto, ossia la previsione di enunciati che introducono profili morali ed etici, senza poter vantare alcun tasso di prescrittività. Molto più che in altre materie, la dimensione valoriale appare essenziale anche ai fini della risoluzione dei conflitti tra principi, anche considerando come la stessa configurazione di “natura”, certamente coinvolta dal diritto ambientale, incide sull'azione e sull'utilizzo che di essa si fa*». Così A. LORENZETTI, *Tecnica normativa e ambiente nel dialogo fra giudici e legislatore*, in *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Atti del Seminario di Novara, 15-16 novembre 2013, a cura di M. Cavino – L. Conte, Napoli, 2014, 287.

<sup>89</sup> Questa necessità sembra ormai diffusamente avvertita in dottrina. Si veda, sul punto, B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, op. cit., 30.; D. PORENA, *La protezione dell'ambiente tra costituzione italiana e «Costituzione globale»*, op. cit., 264; D. AMIRANTE, *Principi di diritto costituzionale dell'ambiente*, op. cit., 275 ss.

<sup>90</sup> Oltre ai principi contenuti nel già citato art. 191 del T.F.U.E., si pensi alla valenza trasversale che, dal 1999, la tutela dell'ambiente ha assunto rispetto alle diverse politiche dell'Unione. Il Trattato di Amsterdam ha, infatti, riformato il testo dell'art. 6 T.C.E. (ora art. 11 T.F.U.E.), nel senso di iscrivere, fra i principi del Trattato, l'obiettivo di perseguire le esigenze ambientali nella definizione e nella realizzazione delle diverse politiche dell'Unione. Recita, l'art. 11, che «*tutte le politiche dell'Unione debbano tener conto delle esigenze connesse alla salvaguardia dell'ambiente, soprattutto nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile*», vale a dire una forma di progresso economico tale da non alterare il delicato equilibrio ambientale.

<sup>91</sup> In tale contesto, assume rilievo quanto affermato da A. RUGGERI, *Alla ricerca del fondamento dell'interpretazione conforme*, in M. D'Amico – B. Randazzo (a cura di), *L'interpretazione conforme e tecniche argomentative* – Atti del Convegno annuale 2008 del

evitare che – nella delicata fase del bilanciamento dei principi volta a volta confliggenti compiuta dagli apparati politico-amministrativi come, soprattutto, nel momento applicativo, dai competenti organi giurisdizionali – si consolidino o comunque agevolino orientamenti interpretativi tesi a perpetuare una tutela recessiva del diritto ambientale <sup>92</sup>, a fronte di altri interessi costituzionali (specie di natura economica, caso Ilva di Taranto *docet*) che, a differenza del primo, possono vantare una tutela normativa privilegiata, dacché immediatamente individuabili nella Carta fondamentale.

### 5. Alcune riflessioni conclusive

Volendo provare a tirare le somme in merito a quanto sinora detto, sembra innanzitutto potersi rilevare, se non ci s'inganna, una certa “debolezza” e complessiva frammentarietà dell'odierna tutela costituzionale del bene giuridico «ambiente».

La necessità, evidenziata poco sopra, di promuovere a *principio costituzionale espresso* il bene giuridico ambiente (magari inserendolo, considerata la rilevanza, tra quelli c.d. «intoccabili» <sup>93</sup> in quanto «fondamentale»), ha infatti il principale scopo di allignare tale bene all'interno di una dimensione costituzionale – quella repubblicana – in cui appare ancora possibile (perlomeno in parte) materialmente

---

Gruppo di Pisa, Torino, 2009, 398-399, secondo cui «*Il vero è che nessun ordinamento ormai più è, se mai è stato, in sé concluso, autosufficiente; e, se lo fosse, sarebbe in realtà autoreferenziale, incapace di reggersi da se medesimo*».

<sup>92</sup> Basti pensare, per tutte, alla nota vicenda processuale, tuttora in corso, avente ad oggetto le attività inquinanti dello stabilimento Ilva di Taranto. Nel caso *de quo*, l'interesse economico agli utili d'impresa di alcuni spregiudicati vertici aziendali (associato ad un certo lassismo delle istituzioni pubbliche preposte al controllo) ha per lungo tempo soggiogato ogni tipo di istanza proveniente dai cittadini a tutela degli equilibri ecosistemici. Ad oggi, gli interessi in conflitto da bilanciare sono plurimi (ambiente, salute, diritto al lavoro, iniziativa economica, sviluppo sostenibile ecc.) e, purtroppo, gli epiloghi della vicenda, seppur a fronte di alcune emergenze, allo stato assolutamente imprevedibili. Sulla complessa vicenda dell'Ilva S.p.A. – stretta fra il dovere di rispettare gli obblighi di “legalità” evidenziati dalla magistratura nei provvedimenti di sequestro e la necessità di attenersi agli indirizzi di politica industriale statuiti dai decreti-legge nn. 207/2012 e 61/2013 – da ultimo si è espressa anche la Corte costituzionale (a favore della legittimità dei provvedimenti governativi) con la sent. n. 85/2013. In merito, si vedano, almeno, i commenti di V. ONIDA, *Un conflitto fra poteri sotto la veste di questione di costituzionalità: amministrazione e giurisdizione per la tutela dell'ambiente. Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 85 del 2013*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 3/2013, il quale ha osservato come la vicenda si collochi «*nel cuore autentico [...] delle ragioni del conflitto [...] fra potere giudiziario e potere politico*» che derivano dalla difficoltà di tracciare – in concreto – «*un confine [...] fra i compiti e le responsabilità spettanti all'uno e all'altro dei due poteri*». Soprattutto, si vedano le condivisibili critiche mosse alla sentenza da G. BUCCI – S. D'ALBERGO, *L'Ilva e gli embrioni di uno Stato neo-corporativo*, in *Marx ventuno*, n. 1-2/2014, 107 ss., a parere dei quali «*ci troviamo non solo dinanzi alla questione dell'indebita “sovrapposizione” della normativa governativa ai “provvedimenti cautelari” della magistratura, ma anche dinanzi alla questione più ampia dell'individuazione di un fondamento giuridico idoneo a giustificare l'adozione di una normativa di portata destabilizzante. L'incursione normativa del Governo appare, infatti, non solo “arbitraria” perché “sopravvenuta” all'azione della magistratura, ma, soprattutto, “artificiosa” perché giustificata in base ad un fondamento concettuale generico, quello di “stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale” che versano in uno stato “di crisi”, prospettato in termini ugualmente generici*». Cfr., inoltre, R. BIN, *L'Ilva e il soldato Bandini*, in *Dir. pen. cont.*,

n. 1/2013; G. AZZARITI, *Decreto Ilva. Auspicabile l'intervento della Corte costituzionale*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it).

<sup>93</sup> Per usare un termine assai incisivo adottato da Francesco Gabriele nel titolo di un suo recente saggio. In particolare, si tratta del lavoro intitolato “*Diritti sociali, unità nazionale e risorse (in)disponibili: sulla permanente violazione-inattuazione della parte prima (quella “intoccabile”) della Costituzione*”, rinvenibile in *Rivista AIC*, n. 3/2013.

difenderlo dagli interessi predatori di una economia globale sempre più rispondente alle distruttive logiche di un mercato concorrenziale libero e senza regole<sup>94</sup>.

Il modello di «democrazia sociale» voluto dai Padri costituenti<sup>95</sup>, ossia la realizzazione progressiva del programma di trasformazione economico-sociale previsto dall'art. 3, comma 2, Cost., sembra invero essere l'unico modello compatibile con uno sviluppo sostenibile di un'economia realisticamente attenta e sensibile alle problematiche ambientali.

Se è vero come è vero che i «*diritti fondamentali si pongono a presidio della vita, che in nessuna sua manifestazione può essere attratta nel mondo delle merci*»<sup>96</sup>, non può non essere allora ancor più vero che proprio l'«ambiente», condizionando la materiale esistenza stessa della vita, necessita di una tutela insuscettibile di essere pretermessa alle libertà di iniziativa economico-privata.

Disposizioni come quelle dell'art. 41, comma terzo, dell'art. 47 ed il secondo comma dell'art. 3 della Costituzione, stanno in primo luogo sostanzialmente ad indicare che le politiche economiche debbono perseguire – in modo prevalente – gli obiettivi della qualità della vita e, in particolare, della qualità della vita dei cittadini-lavoratori<sup>97</sup>. Precetti costituzionali, questi ultimi, evidentemente incompatibili con gli attuali processi economico-finanziari di *mercificazione* globale dell'esistenza, processi a valle sostenuti dagli attori del mercato ed a monte promossi quasi «religiosamente»<sup>98</sup> dalle forze politiche dominanti di stampo neoliberista ormai imperanti nel mondo occidentale.

Evidentemente da tanto, poi, ne discende che la stessa possibilità poco sopra avanzata di fare provvisorio appello ai principi di diritto ambientale già presenti nel diritto europeo, non sembra in grado di poter garantire, nel medio-lungo termine, una sicura tutela prioritaria dell'ambiente rispetto agli interessi di cui si fanno portatrici le potenti *lobby* transnazionali economiche e finanziarie<sup>99</sup>.

94 Come efficacemente è stato detto, la protezione ambientale necessita di essere considerata come «*un denominatore comune di tutte le politiche pubbliche*». In tal senso, I. NICOTRA, *Principio di prevenzione e tutela delle generazioni future nel diritto ambientale europeo*, in AA.VV., *Europa e ambiente*, op. cit., 132.

95 Sulla dialettica democrazia formale/sostanziale e, soprattutto, sul concetto di «democrazia sociale», si rinvia a S. D'ALBERGO, *Diritto e Stato tra scienza giuridica e marxismo*, Roma, 2004, spec. 161 ss.

96 Così S. RODOTÀ, *La vita e le regole. Tra diritto e non diritto*, Milano, 2006, 38.

97 Cfr. U. ALLEGRETTI, *Il governo della finanza pubblica*, Padova, 1971, 80, 244-245; G. REPETTO, *Responsabilità politica e governo della moneta: il caso BCE*, in AA.VV., *La responsabilità politica nell'era del maggioritario e nella crisi della statualità*, a cura di G. Azzariti, Torino, 2005, 299-300.

98 Si pensi a quanto detto da M. WEBER (1904-1905), *Die Protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus*, trad. it. a cura di A. M. Marietti, *L'etica protestante e lo spirito del capitalismo*, Milano, 2013<sup>20</sup>, 77, ove a proposito scrive: «*L'ordinamento dell'economia capitalistica odierna è un cosmo enorme in cui l'individuo è immesso fin dalla nascita e che per lui, almeno come singolo, è una dimora di fatto immutabile che gli è data e in cui deve vivere*». Il neoliberismo, insomma, oggi più che mai, è ormai avvertito nella cultura dominante come un fenomeno ineluttabile perché «naturale». Esso sembra lavorare costantemente sulle menti umane – narcotizzandole – al fine di apparire come una eternità, una sorta di “Eden” ove l'umanità può vivere nel migliore dei modi possibile, denigrando ogni altra visione e possibile prospettiva del mondo.

99 E' un fatto noto, ad esempio, che proprio l'attuale presidente della Commissione europea – Jean Claude Juncker – negli anni in cui ha governato (18 anni) il piccolo ma molto ricco Lussemburgo, sembra aver acconsentito a che ben oltre 300 società (dalle multinazionali alle banche, dalle imprese famigliari ai grandi marchi della moda) trovassero rifugio all'ombra del fisco “leggero”

Infatti, non può ignorarsi un dato storico-culturale ben preciso che fa da sfondo all'Unione europea, ossia il fatto che l'origine e lo sviluppo del processo d'integrazione comunitaria si è posto, per molti aspetti e sin da subito, in netta contraddizione con i principi fondamentali della Costituzione italiana e con il programma di trasformazione economica e sociale incorporato nelle sue disposizioni. E' appena il caso di ricordare, invero, che «*i principi fondamentali del processo di integrazione europea sono stati, sin dai tempi del Mercato Europeo Comune (MEC), quelli della libera concorrenza e della libera circolazione delle merci e dei capitali*»<sup>100</sup>.

Nonostante l'Europa non appaia – come visto – insensibile alle tematiche ambientali<sup>101</sup>, non può al contempo sottovalutarsi il fatto che essa «*nasce liberista*»<sup>102</sup> e che, a tutt'oggi, le sue politiche sono

dell'unico Granducato superstite sulla carta geografica del mondo. Una macchina, questa, che a danno dei diritti e delle altre economie europee, ha consentito al più piccolo Stato dell'Ue di accumulare una ricchezza straordinaria, con reddito pro capite di oltre 100 mila dollari, il più alto del mondo e quasi il triplo di quello italiano. Questo per rimarcare quanto la stessa Europa, prima di ogni altra cosa, è geneticamente, ossia nella sua indole, una Unione fondata precipuamente sul libero mercato. E, pertanto, le sue politiche, non possono che essere anzitutto a favore dell'accumulazione di capitale da parte delle imprese, “costi quel che costi”. Sulla figura e sulle scelte di politica economica adottate dal Presidente della Commissione Juncker, cfr., da ultimo, l'intervista di Thomas Piketty rilasciata al quotidiano *la Repubblica* il 31 dicembre 2014. Secondo “l'economista più autorevole del 2014”, senza mezze misure, Juncker è un «*ipocrita*», è «*l'uomo al quale inconsciamente si è data in mano la Commissione europea dopo che per vent'anni ha condotto il Lussemburgo a una sistematica depredazione dei profitti industriali del resto d'Europa. Ora pretende di fare il duro e di prendere in giro tutti con un piano da 300 miliardi che però è finanziato solo per 21, e all'interno di questi 21 la maggior parte sono fondi europei già in via di erogazione. Parla di “effetto leva” senza neanche rendersi conto di cosa sta parlando*» (qui, la critica di Piketty, è rivolta al piano di investimenti promossi da Juncker nel novembre 2014. Le risorse effettive messe in campo dall'Unione, che creerà uno strumento *ad hoc* battezzato *Fondo europeo per gli investimenti strategici* gestito dalla Banca europea per gli investimenti, ammonteranno infatti a soli 21 miliardi, cinque dei quali della stessa Bei. A fare la “magia” di trasformarli nei famosi 300 miliardi di cui si parla, dovrà essere il c.d. “effetto leva”, cioè l'attivazione di investimenti privati pari a 15 volte la posta messa sul piatto da Bruxelles. Questo, almeno, è l'auspicio. Resta il fatto che i “soldi veri”, per ora, sono un quarto di quanto richiesto dalla sola Italia, che ha presentato progetti per oltre 87 miliardi da spalmare sul triennio 2015-2017).

<sup>100</sup> Così G. BUCCI, *La sovranità popolare nella trappola delle reti multilevel*, in *www.costituzionalismo.it*, Fasc. 1/2008, 9.

<sup>101</sup> Il TFUE: a) all'art. 191 enuncia gli obiettivi ed i principi della politica ambientale dell'Unione; b) all'art. 192 fa riferimento alla procedura da seguire per darvi esecuzione; c) all'art. 193 prevede la facoltà accordata agli Stati membri di riconoscere all'ambiente una protezione maggiore rispetto a quella disposta dal Trattato. In particolare, i principi che informano l'azione dell'Unione nel settore dell'ambiente (ex art. 191 TFUE) sono: 1) il *principio dell'azione preventiva*, secondo il quale è necessario predisporre tutte le misure volte prevenire eventi nocivi per l'ambiente (si pensi alla funzione assolta dalla valutazione di impatto ambientale – VIA – e alla procedura di valutazione ambientale strategica – VAS –); 2) il *principio della correzione* (soprattutto alla fonte) *dei danni ambientali*, che impone, qualora si verifichi un evento pregiudizievole per l'ambiente, l'immediata rimozione della fonte di inquinamento ad essa connessa; 3) il *principio chi inquina paga*, in base al quale chiunque produca un danno all'ambiente è tenuto a rimuovere a sue spese gli effetti ed a provvedere al risarcimento in favore della collettività; 4) da ultimo il *principio della precauzione*, il quale prevede che laddove sussista una minaccia ad uno degli interessi tutelati dall'art. 191 TFUE, siano adottate misure appropriate per impedire che questa si concretizzi.

<sup>102</sup> In tal senso L. CASTELLINA, *Cinquant'anni d'Europa. Una lettura antiretorica*, Torino, 2007, spec. 14-27. L'Autrice osserva che il Piano Marshall, vera levatrice dell'integrazione europea, prevedeva consistenti aiuti economici per sostenere la ricostruzione dei Paesi europei e rendere, così, l'Europa capace di importare i prodotti *made in USA*. Il Piano poneva, in cambio, pesanti ipoteche sull'orientamento dello sviluppo e sulla natura del sistema sociopolitico della nuova Europa. Sopra tutti, l'incondizionato primato del libero mercato.

ancora prevalentemente “mercantili”, scarsamente democratiche, orientate in ultima istanza al mantenimento di un mercato unico quanto più possibile competitivo nello spazio globale<sup>103</sup>.

Si sa, le problematiche ambientali non possono che trovare adeguati rimedi su scala quanto più ampia possibile, nel senso che le eventuali singole politiche nazionali di tutela dell’ambiente appaiono, da sole, insufficienti a garantire un’efficace difesa “ecumenica” dell’ecosistema<sup>104</sup>.

Ma, d’altro canto, è noto che per molti versi è stato lo stesso impegno ambientalista internazionale a mostrare l’eccessivo ottimismo dei suoi propositi e la conseguente inconcludenza sul piano operativo<sup>105</sup>. Si pensi, ad esempio, alle sorti del Rapporto “*Our Common Future*”, promosso nel 1987 dal primo ministro norvegese *Gro Hareem Brundtland* (in quegli anni presidente della Commissione mondiale per l’ambiente), in cui per la prima volta veniva formulata l’idea di uno sviluppo sostenibile come progetto di un nuovo percorso della crescita economica mondiale.

Il tribunale più autorevole, quello della storia, ha difatti nitidamente mostrato che *«benché universalmente accettato da tutti – imprese, istituzioni, governi, uomini politici, economisti – il sintagma sviluppo sostenibile è stato trasformato in un sorta di scongiuro rituale per mascherare i colpi ancora più micidiali inferti nel frattempo agli equilibri naturali del pianeta»*. Da quando sono stati manifestati tali buoni propositi, invero, *«tutti gli indici del deterioramento ambientale [...] non hanno fatto altro che peggiorare. A riprova, evidentemente, dell’inconciliabilità tra uno sviluppo sempre e comunque pensato come crescita infinita dell’economia e il mondo finito delle risorse terrestri»*<sup>106</sup>.

---

103 Non è un caso che nella stesura originaria del Trattato CE (1957) non era previsto alcun riferimento all’ambiente. Nel periodo antecedente gli anni ’70, infatti, la disciplina di tale settore avveniva mediante delle direttive che regolavano singoli aspetti della materia, senza costituire, pertanto, un corpo normativo omogeneo. A ciò va inoltre aggiunto che l’attenzione che il legislatore europeo riservava alla tutela dell’ambiente era polarizzata sulle sue implicazioni di carattere economico. Come noto, solo nel 1972, nel corso della Conferenza di Stoccolma, fu definitivamente sancita la necessità di instaurare un sistema normativo omogeneo in materia di ambiente e fu rivolto un invito alle istituzioni europee affinché elaborassero un programma d’azione. Tale indirizzo, ribadito al Vertice dei capi di Stato e di Governo tenutosi a Parigi nello stesso anno, viene pertanto – convenzionalmente – indicato come l’atto di nascita della politica ambientale dell’Unione europea.

104 Secondo F. VIOLA, *Stato vincoli natura*, in M. Basciu (a cura di), *Crisi e metamorfosi della sovranità*, Milano, 1996, 162, «*Il riferimento all’ecosistema mette in questione l’ambito di validità del diritto, perché esso ovviamente non corrisponde alle divisioni territoriali degli Stati. Gli ecosistemi attraversano le frontiere degli Stati e non corrispondono neppure alle loro divisioni amministrative interne [...]. Poiché l’ecosistema non rispecchia l’ambito territoriale della sovranità statale, richiede al contempo un’autorità mondiale e un’autorità locale»*.

105 Ne rappresenta un dato tangibile la c.d. *grande febbre* della Terra. Il 2014, infatti, segna il record per il riscaldamento del Pianeta. Le emissioni di anidride carbonica (che vedono Cina e Stati Uniti in cima alla classifica dei Paesi inquinanti), e quelle di altri gas serra, continuano a far pericolosamente salire la temperatura della Terra. Secondo i dati dello statunitense *National Oceanic and Atmospheric Administration*, tra gennaio e novembre 2014 la temperatura media globale misurata al suolo e sulla superficie degli oceani ha superato di 0,68 gradi la media del XX secolo, pari a 14 gradi. In Italia, il 2014 è stato l’anno più caldo dal 1800. In argomento, si veda l’articolo di Giovanni Spataro, intitolato *2014, l’anno della grande febbre. “Mai così caldo sul Pianeta”*, in *la Repubblica*, 22 dicembre 2014.

106 P. BEVILACQUA, *La Terra è finita. Breve storia dell’ambiente*, op. cit., 151.

Ciò che in definitiva sembra essere accaduto al pensiero giuridico dominante nella cultura occidentale, è quello che pare aver caratterizzato le altre scienze giunte al loro grado estremo di maturità. Da scienza sociale quale è sempre stata, la scienza giuridica, soprattutto a partire dallo Stato liberal-borghese ottocentesco<sup>107</sup> e sino ai giorni nostri in cui regnano sovrani gli attori della c.d. globalizzazione, sembra essersi trasformata (come molte altre) in una tecnica utile primariamente alla crescita economica.

Fiumi, foreste, laghi, campagne, sottosuoli minerari, ecc., sono stati strappati alle antiche geografie per diventare materie prime della crescita mondiale grazie soprattutto alle politiche «*estremiste dei moderati*»<sup>108</sup> assunte dai governi nazionali che, in quest'opera mostruosa di devastazione, troppo spesso si sono mostrate pronte e supine alla sete di guadagno dei soggetti economici operanti nel mercato<sup>109</sup>.

Presa coscienza di tali fenomeni, pensare che un «governo del mondo» dell'ambiente – almeno per come oggi strutturato, ossia fondato ancora su un modello di produzione che è quello di origine borghese –

<sup>107</sup> Come rileva ancora P. BEVILACQUA, *op. ult. cit.*, 50, «*Le profonde alterazioni subite dall'ambiente in età contemporanea sono figlie di questo dominio*», ossia del modo di produzione imposto dal capitalismo borghese nel XIX secolo.

<sup>108</sup> Parla di «*estremismo dei moderati*» P. BEVILACQUA, *Elogio della radicalità*, Roma-Bari, 2012, cap. I. L'A. sembra invitare a diffidare di quanti, forse con un velo d'ipocrisia, oggi si autocompiacciono nel definirsi (opportunitisticamente) «*moderati*». A voler ben vedere e analizzare le dinamiche delle cose, infatti, sembrano essere state soprattutto le politiche «*moderate*» ad aver assunto negli ultimi anni un contenuto «*estremistico*», lasciando «*immutati gli squilibri drammatici che non solo sconvolgono le nostre società, ma vanno inclinando velocemente verso scenari sempre più ingovernabili*» (p. 5). Sarebbe interessante chiedere, ad esempio, a quanti sostengono le attuali politiche neoliberiste promosse dalle tecnocrazie europee ed internazionali: «*Che cosa c'è, infatti, di moderato nell'assetto e nella ratio economica del capitalismo del nostro tempo, nelle dinamiche sociali che esso promuove, nell'ideologia che lo ispira e alimenta? E' forse moderata la pretesa delle imprese di avere prestazioni sempre più estreme dai lavoratori, sia in termini di intensità che di durata della giornata lavorativa? E' mite e sobria la spinta a un consumismo sfrenato che divora quotidianamente interi continenti di risorse, e che sta portando dissesti tendenzialmente irreversibili ai complessi equilibri della terra? E tutto questo mentre ancora un miliardo di persone soffre la fame, milioni di bambini muoiono ogni anno per assenza di cibo, acqua potabile, medicine d'uso comune? E' sobria e discreta la pretesa del capitale finanziario di avere ritorni a due cifre, e in tempi sempre più brevi, dei propri investimenti, a prescindere dagli andamenti dell'economia reale? Sono sobrie e parsimoniose le gigantesche speculazioni finanziarie che attraversano quotidianamente il globo, mobilitando immense masse di denaro, sconvolgendo economie, manomettendo le sovranità degli Stati?». In verità, conclude realisticamente Bevilacqua, «*mai come oggi il mondo era apparso così drammaticamente percorso da eventi estremi*» (p. 6). Eventi estremi, questi, che oggi sono paradossalmente sostenuti e corroborati proprio dalle attuali forze politiche «*moderate*», le quali – sembra difficile negarlo – un po' ovunque nel mondo occidentalizzato appaiono ormai produrre diritto prevalentemente servente gli interessi economico-finanziari delle «*lobby di mercanti*» «*regnanti*» sul pianeta.*

<sup>109</sup> Come rileva P. BOURDIEU, *Controfuochi. Per un nuovo movimento europeo*, Roma, 2001, 65, la «*politica di spolticizzazione, che pesca senza vergogna nel lessico della libertà, liberalismo, liberalizzazione, deregolamentazione, tende ad assegnare un potere fatale ai determinismi economici, liberandoli da ogni controllo, e a sottomettere governi e cittadini alle forze economiche e sociali così 'liberate'*». In merito, anche Z. BAUMAN, *Capitalismo parassitario*, Roma-Bari, 2009, 27, evidenzia come la simbiosi tra Stato e mercato costituisca, nel sistema capitalistico, la regola; «*il conflitto tra di essi, se mai viene alla luce, è l'eccezione*». Tutte le politiche dello Stato capitalista («*dittatoriale*» o «*democratico*» non fa differenza) sembrano, infatti, orientate ad «*avallare/consentire/garantire la sicurezza e la longevità del dominio del mercato*». In tale scenario, «*di regola*», tutte le misure economico-sociali non possono che esser prese «*nell'interesse, non contro l'interesse dei mercati*» e, dunque, a favore delle merci, non già dell'ambiente e degli uomini che le producono (che pure si vogliono ridurre ad esse).

possa essere la migliore difesa possibile contro la distruzione del pianeta, appare una visione della realtà irenica e fin troppo ingenua<sup>110</sup>.

Insomma, in un mondo in cui la stessa «violazione delle norme antinquinamento, l'utilizzo senza regole di ogni risorsa, hanno fatto parte [...] di una sorta di dumping ecologico con cui i capitalisti si son fatti competizione sleale a danno di tutti»<sup>111</sup>, forse puntare sulla forza del diritto costituzionale, sulla sua capacità di porre limiti sostanziali al potere economico-politico attraverso l'opposizione in concreto di principi e diritti fondamentali, potrebbe al momento costituire la più "intensa" – tra le altre – difesa possibile<sup>112</sup>.

A patto che, inutile dirlo, gli organi dell'interpretazione-applicazione (funzionari amministrativi e, soprattutto, gli organi giurisdizionali), si sforzino di acquisire e mantenere una *precomprensione* culturale delle problematiche ambientali seriamente in linea con il più ampio disegno di democrazia sociale complessivamente tracciato dai Padri costituenti.

---

110 Non si riesce ad esempio a ridurre l'inquinamento perché, in definitiva, le misure che andrebbero prese sono in contrasto con il capitalismo deregolamentato, e cioè con l'ideologia che domina in Occidente da quando storicamente si tenta di trovare una soluzione alternativa alle cicliche crisi economiche e (oggi) finanziarie. Come da ultimo è stato rilevato, non si riescono a trovare rimedi effettivi alla preoccupante situazione climatica contemporanea, perché le azioni che offrirebbero maggiori possibilità di evitare catastrofi ambientali (e che andrebbero, dunque, a beneficio di un'ampia maggioranza) rappresentano una grave minaccia per una *élite* minoritaria che tiene completamente sotto controllo la nostra economia, i nostri processi di decisione politica e la maggior parte dei mezzi di comunicazione. In tal senso, cfr. N. KLEIN, *This Changes Everything. Capitalism vs. The Climate*, New York, 2014, spec. 31-189. A tutela dell'ecosistema, poi, non sono mancate proposte di inserire una normativa che sanzioni l'*ecocidio*, quale «*5th Crime Against Peace*». In merito, cfr. P. HIGGINS, *Eradicating Ecocide: Laws and Governance to Stop the Destruction of the Planet*, London, 2010, spec. 59 ss.

111 Così, ancora, P. BEVILACQUA, *Elogio della radicalità*, op. cit., 39.

112 Come ha recentemente scritto G. AZZARITI, *Pareggio di bilancio, una sfida ambiziosa per uscire dal buio*, in *il Manifesto*, 26 dicembre 2014, bisogna «riscoprire la portata rivoluzionaria dei diritti fondamentali, la loro intangibilità, la loro superiorità in grado. E' questa la vera innovazione, la sfida che ci attende. [...] E' il costituzionalismo moderno, infatti, che ha imposto una scala di priorità, la quale è stata definita in base al principio della prevalenza dei diritti sui poteri (anche su quelli economici). Sono il contratto sociale, le ragioni del vivere insieme, la legittimazione necessaria per poter governare che richiedono il rispetto inderogabile dei diritti. L'economia assoggettata ai diritti fondamentali non è uno slogan, non si può rappresentare in forma di slide, ma è il vero, il principale fondamento che legittima il potere. I potenti lo hanno dimenticato, a noi spetta ricordarlo. [...] Mi verrebbe da dire che solo una politica costituzionale ci potrà salvare dal buio di prospettive nel quale siamo caduti».

## ABSTRACT

Il presente lavoro intende mettere in luce la preoccupante, odierna, debolezza della tutela ambientale nella Costituzione italiana. Al fine di garantire una tutela reale ed effettiva dell'«ambiente e dell'ecosistema», infatti, non appare sufficiente fondare lo *status costituzionale dell'ambiente* esclusivamente su *valori meta-positivi* (ossia su un piano meramente assiologico), o su *norme/principi costituzionali inespressi* (come tali principalmente frutto dell'attività ermeneutica del giudice) o, ancorpeggio, attraverso un'alluvione di provvedimenti normativi scoordinati e mal scritti sul piano della legislazione primaria (come tendenzialmente hanno fatto tutti i Governi repubblicani succedutisi nel tempo).

Ciò che si tenterà di sostenere è invece la necessità di inserire in Costituzione un *principio espresso* di diritto ambientale. Principio, si dirà, magari espressamente allignato fra quelli c.d. "intoccabili", indispensabile a fornire agli interpreti-applicatori uno strumento ermeneutico "forte", utile a garantire una più intensa e sicura tutela dell'ecosistema a fronte di diritti ed interessi economico-finanziari che si mostrano sempre più esiziali per l'ambiente, invocati e sorretti ormai quasi «religiosamente» dalle «lobby di mercanti» che sostanzialmente governano lo scenario globale contemporaneo.

This paper aims at highlighting the current alarming weakness of environmental protection in the Italian Constitution. In order to ensure a real and effective protection of the «environment and ecosystem», it is not in fact sufficient to establish the *constitutional status of the environment* solely on *meta-positive values* (that is to say on a purely axiological level), or on *unexpressed constitutional principles/standards* (mostly hermeneutic results of the judge's actions) or, even worse, through an excess of uncoordinated and poorly written regulatory measures at the primary legislation level (as all succeeded republican Governments have essentially done).

The author will try to support the need to include in the Constitution an *expressed principle* of environmental law. Such principle might be included among those expressly "untouchable", essential to provide interpreters and applicators a "strong" hermeneutic tool, useful to ensure a more intense and safe protection of the ecosystem in the face of economic and financial interests and rights that are

increasingly ruinous for the environment, invoked and supported almost «religiously» by the «lobbies of merchants» that basically govern the contemporary global scenari



