

## AMBIENTE, SALUTE ED EMERGENZA PANDEMICA \*.

di Maria Grazia Nacci\*\*

**Sommario.** 1. Rilievi preliminari. – 2. Connessioni fra ambiente, salute ed assetti socioeconomici. – 3. L'emersione dell'ambiente quale *diritto* nell'interrelazione con il diritto alla salute e quale *dovere* nella declinazione della solidarietà ambientale. – 4. Rinnovata *fondamentalità* del diritto *ex art.* 32 Cost. e bilanciamenti possibili dopo la pandemia. – 5. Qualche rilievo conclusivo.

49

### 1. Rilievi preliminari.

Secondo diversi studi esisterebbe una stretta correlazione fra insorgenza, diffusione e gravità degli effetti del Covid-19 (abbreviazione per *COronaVirus Disease-2019*, malattia causata dal coronavirus SARS-CoV-2) e degrado dell'ambiente naturale. Il Covid-19, si configurerebbe, così, come conseguenza per alcuni versi diretta (commercio e consumo di animali selvatici, deforestazione, erosione di habitat naturali)<sup>1</sup> e per altri versi indiretta

---

\* Il presente contributo è destinato al Volume di A. Bonomo, L. Tafaro e A.F. Uricchio (a cura di), *La nuova frontiera dell'ecodiritto*, Bari, Cacucci, in corso di pubblicazione.

\*\* Ricercatore t.d. di Istituzioni di diritto pubblico – Università di Bari “Aldo Moro”.

<sup>1</sup> Il noto report del WWF, *Pandemie, l'effetto boomerang della distruzione degli ecosistemi – Tutelare la salute umana conservando la biodiversità* (reperibile su <https://oneplanetschool.wwf.it/library/pandemie-l%E2%80%99effetto-boomerang-della-distruzione-degli-ecosistemi-tutelare-la-salute-umana>) evidenzia come la deforestazione, la predazione di natura, la distruzione degli ecosistemi debba essere annoverata tra le prime cause delle diverse pandemie cui abbiamo assistito negli ultimi decenni (Ebola, AIDS, SARS, influenza aviaria, influenza suina), che hanno tutte avuto origine nei mercati delle metropoli asiatiche o africane, ove il commercio illegale di animali selvatici vivi (scimmie, pipistrelli, serpenti e rettili di vario genere, ecc.) offre pericolose opportunità di contatto tra l'uomo e le malattie infettive di questi esseri viventi, trasmissibili all'uomo (zoonosi). Tale fenomeno, conosciuto come *spillover* (termine coniato da D. Quammen, *Spillover. L'evoluzione delle pandemie*, Milano, Adelphi, 2014), pone sovente enormi problemi perché, generalmente, il sistema immunitario del nuovo ospite è del tutto sprovvisto di risposte, rendendo possibili manifestazioni particolarmente gravi della malattia. Già nel 2016, nel *Frontiers Report* l'Unep (*United Nations Environment Programme*, organo istituzionale delle Nazioni Unite con compiti specifici sui temi della tutela ambientale e dell'utilizzo sostenibile delle risorse naturali) ricordava che circa il 60% di tutte le malattie infettive negli esseri umani sono zoonotiche, percentuale che sale al 75% nella più recente dichiarazione dell'Unep sul Covid-19, in cui si ribadisce che distruggere la natura e degradare gli ecosistemi, mette in pericolo la salute umana. Sul tema, P. Brambilla, *Il diritto dell'Ambiente e il Coronavirus*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente online*, 4 aprile 2020, p. 2; P. Wald, *Contagious: Cultures, carriers, and the outbreak narrative*, Durham, Duke University Press, 2008. Così, il Covid-19 sarebbe l'ultima zoonosi di una lunga serie. È noto che il contagio da SARS-CoV-2 nell'uomo sembra aver avuto origine nel grande mercato di animali di Wuhan, nella provincia cinese di Hubei, dove si commercializzano e macellano animali selvatici vivi di numerose specie di uccelli e mammiferi (v. P. Brambilla, *Il diritto dell'Ambiente e il Coronavirus*, cit., p. 3). Critico rispetto a tali ricostruzioni S. Nespore, *Covid e Ambiente: dove guarda l'angelo della storia?*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente online*, 21 settembre 2020, p. 1.

(crisi o emergenza climatica)<sup>2</sup> del grave impatto dell'azione dell'uomo sulla natura. In sostanza, l'ambiente aggredito<sup>3</sup>, diventerebbe a sua volta aggressore, con una inedita forza e capacità di espansione. Il fatto è che, comunque sia, l'emergenza sanitaria che ne è derivata, come è noto, ha reso necessaria l'adozione di molteplici atti normativi adottati in via d'urgenza a partire da febbraio 2020, implicanti significative limitazioni a numerosi diritti e libertà fondamentali (libertà di movimento<sup>4</sup>, diritto al lavoro ed alla libertà di

---

<sup>2</sup>“L'inquinamento dell'aria dovuto all'incremento incontrollato delle emissioni industriali e civili, del traffico aereo, comporta effetti diretti sugli ecosistemi terrestri, la distruzione delle foreste e degli habitat più sensibili, i disequilibri degli ecosistemi marini determinati dall'azione inquinante dell'uomo, e – ancora – l'innalzamento delle temperature e l'intervento di fenomeni atmosferici eccezionali, che hanno cagionato lo spostamento delle specie animali sempre più in prossimità dei centri abitati per cercare il cibo oramai non reperibile nei propri habitat originari” (così R. Tumbiolo, *L'avanzata del “male comune”*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente online*, 4 aprile 2020, p. 3), venendo così pericolosamente a stretto contatto con l'uomo (E. Maschietto, *Virus e cambiamento climatico: una relazione pericolosa*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente online*, 4 aprile 2020, p. 2). Sotto altro profilo, si discute in ambito scientifico in ordine all'incidenza dell'inquinamento atmosferico, non solo sulla comparsa del virus, ma anche sulla diffusione e sulla severità della malattia che provoca: la tesi è che il Covid-19, che aggredisce in particolare l'apparato respiratorio, abbia trovato terreno fertile in quelle realtà nelle quali l'inquinamento atmosferico compromette in maniera più significativa la funzionalità polmonare degli individui. Secondo alcuni studi, infatti, il cd. particolato atmosferico, costituito da particelle solide e/o liquide in grado di rimanere in atmosfera anche per ore, giorni o settimane, e che possono diffondere ed essere trasportate anche per lunghe distanze, funzionerebbe da *carrier*, efficace vettore per il trasporto e la proliferazione delle infezioni virali: cfr. lo studio trasversale di L. Setti, F. Passarini (ed altri), *Relazione circa l'effetto dell'inquinamento da particolato atmosferico e la diffusione di virus nella popolazione*, Position Paper, SIMA – Società italiana di medicina ambientale, 2020, che fonda le sue conclusioni a partire dall'analisi microbica dell'atmosfera presente in alcune zone d'Italia, in particolare Lombardia ed Emilia Romagna, tra le regioni più colpite nella prima ondata dell'epidemia; sul punto, anche F. Niola, *Gli effetti del lockdown sull'ambiente: adottiamo una nuova prospettiva?*, in *Dirittifondamentali.it*, 3 settembre 2020, p. 9. *Contra*, uno studio congiunto tra l'‘Istituto di scienze dell'atmosfera e del clima’ del Cnr e Arpa Lombardia, pubblicato nei primissimi giorni di gennaio 2021 su ‘*Environmental Research*’, che prendendo in esame le concentrazioni del virus nelle città di Milano e Bergamo, ha escluso che l'inquinamento atmosferico favorisca la diffusione del Covid-19 ([https://www.ansa.it/lombardia/notizie/2021/01/04/covid-studio-cnr-e-arpa-lombardia-smog-non-lo-favorisce\\_5ba0fcd6-d995-402f-bb1a-d2827fe504bd.html](https://www.ansa.it/lombardia/notizie/2021/01/04/covid-studio-cnr-e-arpa-lombardia-smog-non-lo-favorisce_5ba0fcd6-d995-402f-bb1a-d2827fe504bd.html)).

<sup>3</sup> M.S. Giannini, *Ambiente’: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, p. 25 ss.

<sup>4</sup> V., *ex multis*, A. D'Aloia, *L'art. 120 Cost., la libertà di circolazione e l'insostenibile ipotesi delle ordinanze regionali di chiusura dei “propri confini”*, in *Dirittifondamentali.it*, 18 aprile 2020; A. D'Auce, *Emergenza CoViD-19: alcuni spunti di riflessione sulla natura giuridica, sull'obbligatorietà e sul corredo sanzionatorio della c.d. ‘autocertificazione’ per la mobilità individuale*, in *Dirittifondamentali.it*, 19 maggio 2020.

iniziativa economica<sup>5</sup>, diritto all'istruzione<sup>6</sup>, libertà religiosa<sup>7</sup>, libertà di riunione, ecc.)<sup>8</sup>, teleologicamente orientati alla tutela della salute nella sua dimensione non solo individuale, ma soprattutto collettiva.

Si potrebbe, quindi, sostenere che quei provvedimenti fortemente restrittivi si siano resi necessari (in Italia, come nel resto del mondo) per contenere una emergenza sanitaria senza precedenti, che trova la sua causa in una altrettanto grave emergenza ambientale<sup>9</sup>, da lungo tempo denunciata senza che siano state, sinora, fornite risposte adeguate sul piano degli strumenti giuridici di contrasto.

---

<sup>5</sup> Per una valutazione della lunga catena normativa dell'“emergenza” generata dalla diffusione del Covid-19, in relazione alla sua conformità/difformità rispetto alle garanzie poste dalla Costituzione a presidio della libertà di iniziativa economica, v. M. Cecchetti, *Le limitazioni alla libertà di iniziativa economica privata durante l'emergenza*, in *Rivista Aic*, n. 4/2020.

<sup>6</sup> Sul tema, si vedano i numerosi contributi presenti in G. Laneve (a cura di), *La scuola nella pandemia. Dialogo multidisciplinare*, InstantBook, disponibile su <http://eum.unimc.it>, settembre 2020; Id., *In attesa del ritorno nelle scuole, riflessioni (in ordine sparso) sulla scuola, tra senso del luogo e prospettive della tecnologia*, in *OsservatorioAicn*, 3/2020; S. Nicodemo, *La scuola: dal passato al futuro, attraverso il ponte sospeso dell'emergenza (COVID 19)*, in *Federalismi.it, Osservatorio emergenza Covid-19*, n. 1/ 2020; P. Zuddas, *Covid-19 e digital divide: tecnologie digitali e diritti sociali alla prova dell'emergenza sanitaria*, in *OsservatorioAic*, n. 2/ 2020.

<sup>7</sup> Si vedano, tra gli altri, A. Licastro, *Il lockdown della libertà di culto pubblico al tempo della pandemia*, in *ConsultaOnLine*, n. 1/2020; M. Michetti, *La libertà religiosa e di culto nella spirale dell'emergenza sanitaria Covid-19*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2/2020.

<sup>8</sup> Sul tema in generale, senza nessuna pretesa di esaustività, si veda V. Baldini, *Dignità umana e normativa emergenziale: (in)osservanza di un paradigma formale o (colpevole...) elusione di un parametro (anche) sostanziale? Aspetti problematici di un difficile Equilibrio*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2/2020; C. Bergonzini, *Non solo privacy. Pandemia, contact tracing e diritti fondamentali*, in *Dirittifondamentali.it* n. 2/2020; M. Midiri, *Emergenza, diritti fondamentali, bisogno di tutela: le decisioni cautelari del giudice amministrativo*, *Dirittifondamentali.it* n. 2/2020; L. Cuocolo, *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, in *Federalismi.it, Focus-Osservatorio Emergenza Covid-19*, n. 1/2020; S. Prisco, F. Abbondante, *I diritti al tempo del coronavirus. Un dialogo*, *Federalismi.it, Focus-Osservatorio Emergenza Covid-19*, n. 1/2020; R. Romboli, *L'incidenza della pandemia da coronavirus nel sistema costituzionale italiano*, in *ConsultaOnLine*, n. 3/2020, spec. p. 536 ss.; A. Ruggeri, *Il coronavirus, la sofferta tenuta dell'assetto istituzionale e la crisi palese, ormai endemica, del sistema delle fonti*, in *ConsultaOnLine*, n. 1/2020; M. Luciani, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, in *ConsultaOnLine*, 11 aprile 2020; A. Gusmai, *Lo «stato d'emergenza» ai tempi del Covid-19: una possibile fonte di risarcimento del danno?*, in *Dirittifondamentali.it*, 25 marzo 2020.

<sup>9</sup> Il Parlamento dell'Ue, il 28 novembre 2019, ha proclamato il cambiamento climatico “emergenza globale”, invitando la Commissione, gli Stati membri e tutti gli attori globali, e dichiarando il proprio impegno, «a intraprendere con urgenza le azioni concrete necessarie per combattere e contenere tale minaccia prima che sia troppo tardi»; v. il testo della risoluzione su [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0078\\_IT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0078_IT.html). R. Tumbiolo, *L'avanzata del “male comune”*, cit., spec. nota [v], ricorda: “It’s a crisis, not a change: the six Guardian language changes on climate matters”, in: <https://www.theguardian.com/environment/2019/oct/16/guardian-language-changes-climate-environment>; i sei cambiamenti introdotti nella guida sono: 1.) “climate emergency” or “climate crisis” to be used instead of “climate change”; 2.) “climate science denier” or “climate denier” to be used instead of “climate sceptic”; 3.) use “global heating” not “global warming”; 4) “greenhouse gas emissions” is preferred to “carbon emissions” or “carbon dioxide emissions”; 5.) use “wildlife”, not “biodiversity”; 6.) use “fish populations” instead of “fish stocks”.

Vista in questa prospettiva, si potrebbe dire che, eziologicamente, le restrizioni oggi imposte a tante libertà costituzionali discendono da una del tutto inadeguata cura e tutela dell'ambiente naturale: decenni di ritardo su tale fronte hanno prodotto il più potente attacco mai visto a tutti i diritti e libertà fondamentali.

L'esperienza pandemica diventa così un momento di massima esemplificazione della stretta interdipendenza tra la protezione dell'ambiente e la tutela dei diritti dell'uomo, configurandosi la prima come strumento di difesa e miglioramento a tutto tondo delle condizioni di vita dell'umanità, presente e futura. Tale interrelazione è insita nel concetto dello sviluppo sostenibile, definito come lo sviluppo «che soddisfa le necessità delle attuali generazioni senza compromettere la capacità delle future generazioni di soddisfare le proprie»<sup>10</sup>. È stato detto che “noi non siamo minacciati soltanto da forze distruttive per l'individuo e per la società, ma anche da forze distruttive per l'ambiente. Infatti, la società moderna sembra più minacciata dallo sviluppo insostenibile che dagli attacchi diretti alla libertà individuale. Evidentemente, i diritti umani e l'ambiente sono strettamente concatenati [...]”<sup>11</sup>. Ebbene, tale concatenazione, oggi più che mai, appare evidente, se è vero che lo sviluppo ‘insostenibile’ ha sferrato un’offesa senza precedenti all’uomo e a tutti i suoi diritti.

---

<sup>10</sup> *Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo dell'ONU, 1987*. Il concetto di sviluppo sostenibile è ripreso dall'Unione europea; si veda l'art.37 della Carta dei diritti fondamentali: «Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile» [sul tema, A. Lucarelli, *Commento all'art 37*, in R. Bifulco, M. Cartabia e A. Celotto (a cura di), *L'Europa dei diritti*, Bologna, Il Mulino, 2001, p. 139 ss.], nonché l'art. 6 TCE: «le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie di cui all'art. 3, in particolare nelle prospettive di promuovere lo sviluppo sostenibile»). Nell'ordinamento italiano, il principio dello sviluppo sostenibile trova ingresso per la prima volta tramite l'art. 3 *quater* del d. lgs. 152 del 3 aprile 2006; sul tema, *ex plurimis*, G. Cerrina Feroni, T.E. Frosini, L. Mezzetti e P.L. Petrillo (a cura di), *Ambiente, energia, alimentazione. Modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*, vol. I, tomo 1, Firenze, Cesifin, 2016; M. Pennasilico, *Sviluppo sostenibile e “contratto ecologico”: un altro modo di soddisfare i bisogni*, in *Rass. dir. civ.*, n. 4/2016, p. 1291 ss.; G. Grasso, *Solidarietà ambientale e sviluppo sostenibile tra costituzioni nazionali, carta dei diritti e progetto di costituzione europea*, in *Politica del diritto*, n. 4/2003, p. 581 ss.; L. Mezzetti, *Manuale di diritto ambientale*, Bologna, Cedam, 2001. Sul tema, si veda anche A. Bonomo, *Sostenibilità ambientale e semplificazione amministrativa: un compromesso possibile?*, in A. Bonomo, L. Tafaro e A.F. Uricchio (a cura di), *La nuova frontiera dell'ecodiritto*, cit.; Id., *Europa e ambiente profili pubblicistici*, in F. Gabriele e A.M. Nico (a cura di), *La tutela multilivello dell'ambiente*, Bari, Cacucci, 2005, p. 101 ss.

<sup>11</sup> K. Bosselmann, *Un approccio ecologico ai diritti umani*, in M. Greco (a cura di), *Diritti umani e ambiente*, ECP 2000; Id., *The Principle of Sustainability: transforming Law and Governance*, 2006.

Se si conviene sulla suddetta ricostruzione, l'attuale pandemia (prevista dall'OMS già nel 2018)<sup>12</sup> insegna, innanzitutto, che occorre rinunciare definitivamente allo sfruttamento intensivo della Terra, “immaginando un diverso rapporto tra la natura e la persona”<sup>13</sup>; che il *problema ambiente* è “una questione esistenziale da risolvere, non solo per garantire alle generazioni future un pianeta vivibile e risorse naturali ancora fruibili, ma per l'esistenza stessa dell'uomo, ora, qui e adesso”<sup>14</sup>; che il contrasto al cambiamento climatico è una priorità assoluta, rientrando a pieno titolo tra le azioni volte a prevenire il ripetersi di eventi di questo tipo, con tutto ciò che ne consegue.

## 2. Connessioni fra ambiente, salute ed assetti socioeconomici.

Come affermato da Adam Tooze, storico della Columbia University, “stiamo vivendo la prima crisi economica dell'Antropocene”<sup>15</sup>, termine a carattere prettamente scientifico usato dagli studiosi del settore per indicare l'era geologica contemporanea in cui l'impatto ecologico dell'umanità sta determinando un degrado senza precedenti delle basi naturali della vita sulla terra<sup>16</sup>. La natura ha, già da tempo, iniziato a rispondere in maniera violenta, imprevedibile e spesso disastrosa. Rispetto a tante altre catastrofi imputabili (ed imputate) all'azione dell'uomo sulla natura, i cui effetti sono dai più percepiti come lontani nello

<sup>12</sup> Nel 2018, nell'annuale rapporto circa le malattie foriere di potenziali emergenze sanitarie globali, l'OMS aveva indicato la Malattia X, con caratteristiche simili al Covid-19: lo ricorda P. Pinto, *Tra salute e ambiente: osservazioni sul ruolo del diritto di fronte alla crisi*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, n. 3/2020, p. 10; P. Daszak, *We Knew Disease X Was Coming. It's Here Now*, 27.2.2020, in [www.nytimes.com](http://www.nytimes.com).

<sup>13</sup> G. Azzariti, Editoriale. *Il diritto costituzionale d'eccezione*, in *Costituzionalismo.it*, n.1/2020, p. II.

<sup>14</sup> Così E. Leccese, *L'ambiente: dal Codice di settore alla Costituzione, un percorso al contrario?* (*Riflessioni intorno ai progetti di legge per l'inserimento della tutela ambientale e dello sviluppo sostenibile tra i principi fondamentali della costituzione*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, Anno XX, n. 4/2020, p. 3.

<sup>15</sup> Lo ricorda D. Amirante, *Il Covid-19 fra sicurezza sanitaria e sicurezza ambientale*, Editoriale, in *Democrazia e Sicurezza*, n. 2/2020.

<sup>16</sup> Le scienze ambientali da tempo evidenziano la significativa alterazione dei tre quarti delle terre emerse e dei due terzi degli oceani prodotta dall'attività umana: si tratta di una modifica del Pianeta così radicale da determinare la nascita di una nuova epoca denominata “Antropocene”, un'era di recessione ecologica senza precedenti (cfr., *ex plurimis*, P.J. Crutzen e E.F. Stoermer, *The Anthropocene*, in *Global Change Newsletter*, Vol. 41, Issue n. 1/2000; P.J. Crutzen, *Geology of mankind –The Anthropocene*, in *Nature*, Vol. 415, Issue n. 6867/2002; Id., *Benvenuti nell'Antropocene! L'uomo ha cambiato il clima, la Terra entra in una nuova era* (trad. it. a cura di Andrea Parlangeli), Milano, Mondadori, 2005). Sul tema, ampiamente, M. Monteduro, *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, in *Rivista AIC*, n. 2/2018, p. 29 ss., il quale sottolinea come nell'Antropocene, epoca successiva all'Olocene, per la prima volta nella storia, l'uomo sia divenuto “il principale e decisivo fattore di trasformazione delle condizioni ambientali terrestri, superando l'impatto dell'insieme di tutte le forze esterne naturali, astronomiche e geofisiche, che avevano determinato il livello di variazione del sistema Terra durante i 4,5 miliardi di anni in cui esiste il nostro pianeta”.

spazio e nel tempo<sup>17</sup>, il Covid-19 ha coinvolto contemporaneamente tutto il mondo, portando le conseguenze dell'Antropocene nell'immediata e diretta percezione di tutti i popoli.

Così, l'esperienza pandemica ha reso, come mai prima d'ora, chiaramente intellegibile per tutti il nesso inscindibile esistente non solo tra ambiente e salute, ma anche tra ambiente ed assetti socioeconomici, destabilizzati in un sol colpo in tutto il pianeta. Il rischio di pandemie planetarie, posto in luce in numerosi studi internazionali, è sempre rimasto fuori dalle politiche economiche globali<sup>18</sup>. È stato un grave errore ignorare queste analisi, ma sarebbe del tutto irragionevole continuare a farlo ora.

Nella lentezza del processo di traduzione delle evidenze scientifiche in efficaci politiche di contrasto dello sfruttamento delle risorse naturali e del degrado ambientale da sempre pesano soprattutto le ragioni dell'economia<sup>19</sup>: in questi mesi si è empiricamente appreso che il conto che è in grado di presentare la natura è elevatissimo, ove si pensi alle stime del costo che avrà il *Great Lockdown*, come è stata ribattezzata la crisi del Covid dal Fondo monetario internazionale<sup>20</sup>. Si parla di cifre enormi, che avrebbero certamente consentito, sino ad oggi, di attuare politiche ambientaliste globali di grande rilievo. Il ritardo accumulato non è recuperabile<sup>21</sup>, ma si impone una netta inversione di rotta.

<sup>17</sup> P. Pinto, *Tra salute e ambiente*, cit., p. 8, ricorda gli incendi che hanno colpito l'Australia nel 2019, l'aumento dei fenomeni meteorologici estremi, l'acidificazione degli oceani.

<sup>18</sup> Così F. Merola, *Emergenza ambiente e pandemia, difficile equazione da risolvere*, su <https://www.ilsole24ore.com/art/emergenza-ambiente-e-pandemia-difficile-equazione-risolvere-ADoPOBK>.

<sup>19</sup> Di "processi economico-finanziari di mercificazione globale dell'esistenza, processi a valle sostenuti dagli attori del mercato ed a monte promossi quasi 'religiosamente' dalle forze politiche dominanti di stampo neoliberista ormai imperanti nel mondo occidentale", parla A. Gusmai, *La tutela costituzionale dell'ambiente tra valori (meta-positivi), interessi (mercificatori) e (assenza di) principi fondamentali*, in *Dir. pubbl. europeo Rassegna online*, n. 1/2015, p. 150. Sul tema, P. Bevilacqua, *La Terra è finita. Breve storia dell'ambiente*, Roma-Bari, Laterza, 2009; D. Held e A.F. Harvey, *Democracy, Climate Change and Global Governance*, in [www.policy-network.net](http://www.policy-network.net), novembre 2009; J.E. Stiglitz, *Globalization and Its Discontents*, 2002, trad. it. *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Torino, Einaudi, 2003.

<sup>20</sup> Il Fmi parla di una perdita dell'economia globale, tra il 2020 e il 2021, di 12.500 miliardi di dollari rispetto alle proiezioni fatte a gennaio 2020, quando, per il 2020 si stimava una crescita del 3,3% (v. <https://www.ilsole24ore.com/art/fmi-pil-globale-calo-49percento-impatto-catastrofico-sull-occupazione-e-poverta-aumento-DzSs4Z>); secondo l'OCSE, la pandemia costerà all'economia globale 7 mila miliardi di dollari entro la fine del 2021 (v. l'intervista al quotidiano *Les Echos*. <https://www.lesechos.fr/monde/enjeux-internationaux/le-coronavirus-va-couter-7000-milliards-de-dollars-a-leconomie-mondiale-1242938>). Sui costi della pandemia da Covid-19, v. anche F. Taroni, C. Giorgi, *Regionalismi sanitari in Italia nel contesto internazionale: lezioni dalla pandemia*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2020, p. 1), con una diminuzione del 4,5% del PIL.

<sup>21</sup> "La nostra inerzia costa, e la paghiamo con l'unica cosa che (forse) possediamo: il tempo. Nel 2010 stimavamo di avere ancora 30 anni davanti a noi per cercare di limitare gli effetti della crisi climatica; oggi il nostro margine di azione si è ridotto, a causa della nostra ignavia, a 10 anni" (così P. Pinto, *Tra salute e ambiente*, cit., p. 9).

La risposta, tanto su scala globale che all'interno di ogni singolo ordinamento statale, postula una visione olistica dei fattori che coinvolgono salute, ambiente, economia ed assetti sociali e la direzione è indicata dall'Agenda2030 per lo sviluppo sostenibile<sup>22</sup>.

In un mondo ormai completamente interrelato, è emersa la gravità dell'impatto umano sull'ambiente, ma anche l'estrema velocità con cui è possibile ridimensionare parte di tale impatto<sup>23</sup>. Ed invero, durante il primo *lockdown*, la limitazione di numerose libertà, tra cui in particolare la libertà di circolazione e di impresa, ha ridotto drasticamente il traffico stradale e le attività industriali e, a cascata, le emissioni inquinanti: la pandemia ha, così, prodotto un risultato mai ottenuto dalle politiche ambientali dei governi di tutto il mondo, una diminuzione dell'inquinamento a livelli mai raggiunti fino ad allora, dimostrando che il contenimento del cambiamento climatico è possibile<sup>24</sup>.

D'altro canto, occorre considerare che, nel lungo periodo, la crisi economica globale prodotta dalla pandemia, nel ridurre la disponibilità di risorse da investire in generale nella sfida della tutela dell'ambiente, potrebbe indurre a bloccare gli investimenti in progetti *green* e a ricorrere all'utilizzo di tecnologie già disponibili, meno costose e molto inquinanti<sup>25</sup>. Questo andrebbe, certamente, ad ostacolare la realizzazione del c.d. *Green New Deal*<sup>26</sup>, l'ambizioso progetto diretto a promuovere la rigenerazione urbana, le fonti rinnovabili, il riciclo dei rifiuti e a implementare, in definitiva, un nuovo modello di

---

<sup>22</sup> Cfr. Assemblea Generale ONU (Ris.A/RES/70/1), *Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*, 2015.

<sup>23</sup> Si è osservato che le misure di contenimento della pandemia hanno prodotto immediatamente significativi effetti benefici sull'ambiente: a parte l'esperienza che ciascuno ha potuto fare della riesplorazione della natura (così F. Niola, *Gli effetti del lockdown sull'ambiente*, cit., p. 3), acque limpide di fiumi, laghi e mari, aria pulita, animali selvatici scorazzanti negli spazi urbanizzati, città silenziose, rilevano i dati provenienti da osservazioni satellitari, che evidenziano una significativa riduzione dei livelli di inquinamento in tutti i paesi in *lockdown* (si vedano i dati dell'*European Environment Agency*, disponibili all'indirizzo <https://www.eea.europa.eu/themes/air/air-quality-and-covid19/air-quality-and-covid19>, che confermano come il rallentamento delle attività produttive e la riduzione degli spostamenti abbiano contribuito a dimezzare le concentrazioni di biossido di azoto).

<sup>24</sup> Così S. Nespor, *Covid e Ambiente*, cit., p. 3. Come sempre la crisi offre nuove opportunità e nel caso di specie potrebbe e dovrebbe fornire spunti idonei a veicolare le scelte dei governi sempre più verso la sostenibilità ambientale e sociale: dallo sfruttamento delle potenzialità dello *smart working* al ricorso a nuove tipologie di mezzi di trasporto, dall'efficientamento energetico degli elettrodomestici ai poderosi investimenti sulle energie rinnovabili, la decisa transizione verso l'economia circolare.

<sup>25</sup> Sul tema, v. N. Treglia, *I profili ambientali della fiscalità nella legislazione emergenziale a seguito del CoVID19*, in A. Bonomo, L. Tafaro e A.F. Uricchio (a cura di), *La nuova frontiera dell'ecodiritto*, cit.

<sup>26</sup> Cfr. <http://www.politicheeuropee.gov.it/it/comunicazione/euoparole/european-green-deal/>. Sul tema A. Sola, *Sostenibilità ambientale e Green New Deal: prime analisi in commento alla legge di bilancio 2020*, in *Federalismi.it*, 15 aprile 2020.

economia circolare e sostenibile<sup>27</sup>. In altri termini, il rischio è che l'emergenza da Covid-19 produca un impatto sul cambiamento climatico ben diverso da quello auspicato, facendo passare in secondo piano l'emergenza ambientale<sup>28</sup>.

Il *Green New Deal* europeo potrà essere il motore della rinascita solo se si riuscirà a ripensare in termini complessivi al rapporto fra ambiente, salute ed economia, prospettiva nella quale il diritto può svolgere un ruolo centrale. La *questione ambientale*, interroga, infatti, tutti i saperi, ivi compresi i saperi giuridici e l'intero assetto ordinamentale<sup>29</sup>, che, nel dialogo ormai imprescindibile con le cd. "scienze dure"<sup>30</sup>, sono impegnati nella sfida della necessaria definizione dei principi e delle regole volti a disciplinare i rapporti tra i valori che si contrappongono nell'ordinamento costituzionale, al fine di individuare un punto di incontro tra esigenze di sviluppo e tutela dell'ambiente, nella consapevolezza che

---

<sup>27</sup> Su tale ultimo tema, si veda ampiamente, A.F. Uricchio, *Verso la transizione ecologica: la centralità della fiscalità circolare*, in A. Bonomo, L. Tafaro e A.F. Uricchio (a cura di), *La nuova frontiera dell'ecodiritto*, cit.

<sup>28</sup> Invero, segnali positivi vengono dal legislatore italiano che, con il Decreto Rilancio (decreto legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito in legge 17 luglio 2020, n. 77), nonché con il Decreto Agosto (decreto legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito in legge 13 ottobre 2020, n. 126), ha reso evidente la volontà di proseguire sulla strada della neutralità climatica tramite l'adozione di misure con un deciso impatto ambientale (per un approfondimento della legislazione italiana più recente in tema di tutela dell'aria, si veda G. Chironi, *Azioni fiscali per la promozione di una gestione sostenibile dell'ambiente*, in A. Bonomo, L. Tafaro e A.F. Uricchio (a cura di), *La nuova frontiera dell'ecodiritto*, cit.). Parimenti la normativa europea adottata in piena emergenza pandemica procede nella medesima direzione: basti pensare alla manovra economica senza precedenti elaborata dal Consiglio europeo, il c.d. *Recovery Fund*, destinato ad aiutare economicamente i Paesi europei più colpiti dalla pandemia, con risorse destinate, in larghissima parte, a politiche volte a realizzare la transizione ambientale e digitale (processi che potrebbero essere sostenuti anche attraverso le risorse del MES, ove si superassero le contrapposizioni sull'opportunità o meno di attingervi: sul tema, A.F. Uricchio, *Verso la transizione ecologica*, cit.). Tuttavia, non sono mancati anche segnali negativi che impongono, ovunque, un elevato livello di attenzione e monitoraggio della sostenibilità ambientale degli interventi economici e sociali del post-pandemia onde scongiurare il pericolo che l'emergenza economico-sociale possa giustificare la disapplicazione di consolidate leggi e norme di protezione ambientale. Un campanello d'allarme, in tale direzione, è stato rinvenuto nella decisione del 26 marzo 2020, ad emergenza pandemica appena iniziata, con cui l'Agenzia per la protezione dell'ambiente statunitense (EPA) ha sospeso i requisiti di monitoraggio ambientale, consentendo, così, agli impianti industriali (centrali elettriche, petrolchimici, ecc.) di autodeterminare la propria capacità di soddisfare i requisiti di legge in relazione ai livelli di inquinamento dell'aria e dell'acqua. Comportamenti annunciati anche da altri governi, come conferma l'Onu. Il timore di fronte a determinazioni di tal fatta è quello di una rimodulazione verso il basso dei requisiti di conformità ambientale, che consentirebbe un rilascio eccessivo di sostanze inquinanti e conseguenti effetti deleteri sull'ambiente e sulla salute pubblica. Altro campanello d'allarme tutto interno al nostro ordinamento è dato dalla definizione di un regime derogatorio del ciclo dei rifiuti insieme alla sospensione degli atti di indirizzo a tutela dell'ambiente posti in essere sinora; sul punto, F. Niola, *Gli effetti del lockdown sull'ambiente*, cit., p. 11 ss.; sul tema si veda anche L. Salvemini, *Rifiuti ed emergenza sanitaria: l'(in)certezza normativa*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, n. 3/2020.

<sup>29</sup> S. Grassi, *Ambiente e Costituzione*, in *Rivista Quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 3/2017, p. 6.

<sup>30</sup> Sulla necessità di implementare tale dialogo, tema su cui si tornerà nella parte finale del presente lavoro, cfr. con ampi riferimenti bibliografici, M. Monteduro, *Per una «nuova alleanza» tra diritto ed ecologia: attraverso e oltre le «aree naturali protette»*, in *GiustAmm.it*, 2014; Id., *Environmental Law and Agroecology. Transdisciplinary Approach to Public Ecosystem Services as a New Challenge for Environmental Legal Doctrine*, in *European Energy and Environmental Law Review*, n. 22/2013, p. 1, 2 ss.

la tutela dei beni ambientali è presupposto indefettibile per l'effettivo godimento e la piena tutela dei diritti fondamentali dell'uomo e del benessere, anche economico, dell'umanità. Occorre ritornare sulla dialettica tra doveri e diritti e sul bilanciamento tra questi, nella prospettiva solidaristica che pervade l'ordinamento, cercando di trarre dall'esperienza di questo ultimo anno determinanti elementi di riflessione e di interpretazione<sup>31</sup>.

### **3. Connessioni fra ambiente, salute ed assetti socioeconomici. – 3. L'emersione dell'ambiente quale *diritto* nell'interrelazione con il diritto alla salute e quale *dovere* nella declinazione della solidarietà ambientale.**

La questione ambientale ha assunto un rilievo progressivamente ed esponenzialmente crescente, prima in ambito scientifico e poi anche giuridico, proprio in connessione con la presa di coscienza delle dimensioni dell'impatto "senza precedenti"<sup>32</sup> dell'azione umana sulla natura, e dell'esigenza di contenerlo a tutela della salute umana, profondamente condizionata dalla qualità dell'ambiente esterno<sup>33</sup>. Ed invero, il diritto all'ambiente<sup>34</sup> nasce

---

<sup>31</sup> "Insomma, dopo la tempesta sarà necessario impegnarci in un'opera di ricostruzione nel profondo. Ripartendo dalla Costituzione e i suoi principi": lo afferma G. Azzariti, Editoriale. *Il diritto costituzionale d'eccezione*, cit., p. II, il quale individua numerosi insegnamenti che dovremmo riuscire a trarre dalla pandemia: "riscoprire il valore della solidarietà politica, economica e sociale, abbandonando l'individualismo esasperato; riaffermare il rispetto della pari dignità sociale, condannando le politiche discriminatorie così diffuse; ribadire la necessità di massima tutela dei diritti e delle libertà costituzionali, contrastando le pulsioni autoritarie che attraversano tanto la società civile quanto quella politica; ripensare i diritti sociali per garantirne la loro effettività, reagendo alla crisi drammatica cui ci ha portato il neoliberalismo totalitario; riconsiderare il ruolo essenziale del pubblico, oltrepassando l'ubriacatura delle privatizzazioni selvagge; rivalutare la centralità della rappresentanza politica, invertendo la tendenza di fondo che punta da decenni alla sua sterilizzazione; riequilibrare i rapporti tra Governo e Parlamento, dopo anni di emarginazione di quest'ultimo; favorire la partecipazione attiva dei cittadini, superando le logiche puramente spettacolari che hanno dominato il dibattito pubblico; rivitalizzare gli strumenti attraverso cui è possibile concorrere a determinare la politica nazionale (partiti e movimenti), riconquistando la fiducia nella politica che è ora perduta; ricostruire il modello di sviluppo, sottraendo i beni essenziali al dominio del mercato e del profitto; rinunciare allo sfruttamento intensivo della Terra, immaginando un diverso rapporto tra la natura e la persona".

<sup>32</sup> Definizione usata dall'IPBES (*Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services* dell'ONU), nel suo rapporto 2019 (Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services. <https://ipbes.net/global-assessment>.)

<sup>33</sup> Sui diversi significati che il termine *ambiente* assume nel linguaggio normativo, oltre che in quello comune, si veda B. Caravita Di Toritto, *Diritto all'ambiente e diritto allo sviluppo*, in AA.VV., *Scritti in onore di A. Predieri*, Milano, Giuffrè, 1996. S. Grassi, M. Cecchetti e A. Andronio (a cura di), *Ambiente e diritto*, I, Firenze, Leo S. Olschki, 1999.

<sup>34</sup> C. Micciché, *L'ambiente come bene a utilità collettiva e la gestione delle lesioni ambientali*, in *Il diritto dell'economia*, vol. 31, n. 95 (1/2018), nota 1, ricorda che la dottrina tende a far risalire la nascita del diritto

dalla riflessione intorno alla salute dell'uomo e si sviluppa nell'interrelazione con la tutela dei diritti umani, come si evince facilmente seguendo il percorso attraverso cui i principi della tutela dell'ambiente hanno trovato ingresso nel tessuto costituzionale e poi implementazione nell'ordinamento italiano.

È noto che solo nel 2001<sup>35</sup> la «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema»<sup>36</sup> è entrata espressamente nella Carta fondamentale. Eppure, nel silenzio del Costituente, la capacità di futuro<sup>37</sup> della nostra Costituzione ha reso possibile l'emersione di quei principi già molto prima del 2001<sup>38</sup>: nell'elaborazione del Giudice delle leggi, attraverso la lettura sistematica

---

dell'ambiente (o per lo meno delle sue premesse politiche e giuridiche) all'approvazione della Dichiarazione sull'ambiente umano avvenuta in esito alla conferenza di Stoccolma del 1972: così G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2015, p. 31; M. Gestri, (voce) *Ambiente (Dir. Int.)*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 214

<sup>35</sup> Attraverso l'esplicita menzione nell'art. 117, co. 2, della materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», tra le *materie* di competenza legislativa esclusiva statale. In realtà, trattasi di un esempio di “competenze finalistiche o senza oggetto”, “materia non materia”, “materia valore”, “materia scopo”, non individuando la locuzione “tutela dell'ambiente” un oggetto ben definito della competenza, bensì lo scopo che mediante essa va perseguito (così, A. D'Atena, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 164). Il Giudice costituzionale ha avuto modo di chiarire che l'evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che possa identificarsi una *materia* in senso tecnico, qualificabile come «tutela dell'ambiente», dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze. In particolare, dalla giurisprudenza della Corte antecedente alla nuova formulazione del Titolo V della Costituzione è agevole ricavare una configurazione dell'ambiente come *valore* costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia *trasversale*, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale (così, Corte cost., s.n. 407/2002). Sul tema, *ex plurimis*, P. Maddalena, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 3/2010; M. Cecchetti, *La materia «Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» nella giurisprudenza costituzionale: lo stato dell'arte e i nodi ancora irrisolti*, in *Federalismi.it*, 2009; A. Colavecchio, *La tutela dell'ambiente fra Stato e Regioni: l'ordine delle competenze nel prisma della giurisprudenza costituzionale*, in F. Gabriele e A.M. Nico (a cura di), *La tutela multilivello dell'ambiente*, 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 *Federalismi.it*, n. 18/2005; A. Lucarelli, *Il diritto all'ambiente nella riforma costituzionale tra unità e pluralismo*, in *Diritto e gestione dell'ambiente*, n. 2/2002.

<sup>36</sup> È stato sottolineato che “[...] il revisore del 2001 ha manifestato la possibilità di dare sia un'interpretazione antropocentrica («tutela dell'ambiente») sia un'interpretazione ecocentrica («tutela dell'ecosistema») dell'ambiente come oggetto di disciplina giuridica”, così S. Grassi, *Ambiente e Costituzione*, cit., p. 16. Sul tema, J. Luther *Antropocentrismo ed ecocentrismo nel diritto dell'ambiente: profili tedeschi ed italiani* in *Pol. dir.*, 1989, 675; G. Di Plinio, *Sette miliardi di ragioni*, in G. Di Plinio e P. Fimiani (a cura di), *Principi di diritto ambientale*, Milano, Giuffrè, 2008.

<sup>37</sup> S. Grassi, *Ambiente e Costituzione*, cit., p. 5.

<sup>38</sup> Cfr. M. Cecchetti, (voce) *Ambiente*, in *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006. Sul tema L.R. Perfetti, *Premesse alle nozioni giuridiche di ambiente e paesaggio. Cose, beni, diritti e simboli*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2009; P. Maddalena, *L'ambiente: riflessioni introduttive per una sua tutela giuridica*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2007; F. Gabriele e A.M. Nico (a cura di), *La tutela multilivello dell'ambiente*, cit.; P. Giocoli Nacci, *Costituzione e ambiente*, in P. Giocoli Nacci e A. Loiodice, *Materiali di diritto costituzionale*, Bari, 1999; A. Loiodice, *Valori costituzionali e diritto naturale: spazi per gli argomenti dell'interpretazione*, in AA.VV., *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011, III, 1966.

degli artt. 2, 9 e 32 Cost., è stato riconosciuto alla tutela ambientale il rango di valore costituzionale primario<sup>39</sup>, «insuscettivo di essere subordinato a qualsiasi altro»<sup>40</sup> e «principio fondamentale del nostro ordinamento costituzionale»<sup>41</sup>. Invero, già alla fine degli anni Settanta risale quell'orientamento dottrinale<sup>42</sup> e giurisprudenziale<sup>43</sup>, che valorizzando il nesso tra tutela costituzionale della salute ed ambiente<sup>44</sup>, ricava dal diritto alla salute<sup>45</sup> - qualificato dalla giurisprudenza costituzionale come diritto fondamentale dell'individuo<sup>46</sup> e diritto primario ed assoluto<sup>47</sup>, nonché valore supremo del nostro ordinamento<sup>48</sup> - sia il diritto soggettivo della persona, che l'interesse della collettività ad un ambiente salubre<sup>49</sup>.

Il diritto alla salubrità dell'ambiente viene, così, a configurarsi come un particolare modo di atteggiarsi del diritto alla salute costituzionalmente garantito<sup>50</sup>; esso è implicito nel diritto alla salute stesso, essendo il concetto di salute da intendersi come situazione generale

<sup>39</sup> Così, Corte cost., s.n. 359/1985.

<sup>40</sup> In questi termini, Corte cost., s.n. 151/1986.

<sup>41</sup> Corte cost., ss.nn. 94/1985, 85/1998, 378/2000.

<sup>42</sup> Sul punto, M. Luciani, (voce) *Salute, I) Diritto alla salute – Dir. cost.*, in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, Treccani, 1991, p. 6; Id., *Il diritto costituzionale alla salute*, in *Dir. soc.*, 1980, p. 785.

<sup>43</sup> Fondamentale Cass. civ., S.U., s.n. 5172/1979.

<sup>44</sup> Nella giurisprudenza della Corte si è nel tempo consolidata la definizione di *ambiente* come concetto unitario. Emblematica in questo senso la s.n. 126/2016: «È noto che, sebbene il testo originario della Costituzione non contenesse l'espressione ambiente, né disposizioni finalizzate a proteggere l'ecosistema, questa Corte con numerose sentenze aveva riconosciuto (sentenza 23 luglio 1974, n.247) la preminente rilevanza accordata nella Costituzione alla salvaguardia della salute dell'uomo (art.32) e alla protezione dell'ambiente in cui questi vive (art.9, co. 2), quali valori costituzionali primari (sentenza 28 maggio 1987, n.210)».

<sup>45</sup> Ai sensi dell'art.32 Cost., il bene *salute*, inteso quale complessiva situazione di benessere psico-fisico, è un diritto fondamentale dell'individuo, assistito da due essenziali livelli di garanzia. Nel primo livello di cd. *garanzia negativa o passiva*, che si risolve nella pretesa dell'astensione dei terzi da qualunque comportamento dannoso, con predisposizione di ogni strumento volto a inibire, ripristinare e risarcire eventuali lesioni della salute individuale, si riconduce la tutela della integrità psico-fisica e, per quel che più rileva in questa sede, della salubrità dell'ambiente. Nel secondo livello di cd. *garanzia attiva*, in cui si colloca la pretesa positiva del singolo all'esistenza ed all'accessibilità di strumenti terapeutici necessari alla tutela della salute, rientra il più ampio concetto di *cure* (così, A. Simoncini e E. Longo, *Art. 32*, in R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, p. 658).

<sup>46</sup> P. Maddalena, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 3/2010.

<sup>47</sup> Cfr. s.n. 88/1979.

<sup>48</sup> Cfr. le ss. nn. 218/1994, 202/1991, 307/1990, 455/1990, 559/1987 e 184/1986.

<sup>49</sup> Determinante in tal senso il contributo di riflessione di F. Modugno, *I «nuovi diritti» nella Giurisprudenza Costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1994, p. 52 ss.; Sul tema, senza nessuna pretesa di esaustività, si vedano F. Giampietro, *Diritto alla salubrità dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 1980; M. Luciani, (voce) *Salute*, cit., p. 6 ss.; R. Ferrara, (voce) *Salute (diritto alla)*, in *Dig. Disc. pubbl.*, IV ed., XIII, Torino, Utet, 1997, p. 525; G. Alpa, *Il diritto soggettivo all'ambiente salubre: "nuovo" diritto o espediente tecnico*, in *Ambiente e diritto*, 1999.

<sup>50</sup> Il diritto all'ambiente salubre è un diritto assoluto perfetto (F. Giampietro, *Diritto alla salubrità dell'ambiente*, cit., 106), non condizionato nel suo sorgere e nella sua tutela (successiva ed inibitoria) da rapporti giuridici di sorta, sia pubblici che privati (A. Simoncini, E. Longo, *Art.32*, cit., p. 662).

di benessere dell'individuo derivante, anche, se non soprattutto, dal godimento di un ambiente salubre<sup>51</sup>.

La tutela costituzionale del diritto all'ambiente, in tal modo, si connette direttamente ed immediatamente alla tutela costituzionale del diritto alla salute, come diritto alla propria integrità psico-fisica, di cui rappresenta il prolungamento e la naturale evoluzione<sup>52</sup>: al diritto all'ambiente salubre, considerato esercizio del diritto alla salute in chiave ambientale, deve riconoscersi lo stesso regime giuridico e le garanzie costituzionalmente previste per il diritto *multidimensionale* da cui esso viene derivato<sup>53</sup>. Sono conosciuti i limiti del descritto processo di *soggettivizzazione* del diritto all'ambiente, che ha portato a considerarlo alla stregua di un diritto soggettivo perfetto, ma di difficile tutelabilità, soprattutto nei rapporti con i terzi<sup>54</sup>. Al riguardo, è noto che nell'ultimo biennio sono stati presentati diversi progetti di revisione dell'art.9 Cost.<sup>55</sup>, che si propongono, tra l'altro, di affermare l'ambiente quale diritto in sé (oltre che valore), un diritto fondamentale<sup>56</sup> della persona e della collettività, la cui tutela viene sganciata dall'art.32 Cost., con una propria autonomia concettuale nel disegno costituzionale<sup>57</sup>: tale formalizzazione del diritto all'ambiente come diritto costituzionale autonomamente azionabile, non necessariamente legato alla salute, potrebbe, invero, avere conseguenze rilevanti anche sotto il profilo della tutela risarcitoria<sup>58</sup>, oltre che in altre direzioni, come si dirà oltre.

Ad ogni modo, *rebus sic stantibus*, l'addentellato costituzionale resta l'art. 32 Cost., che,

---

<sup>51</sup> Cass. civ., SS.UU., 6 ottobre 1979, n. 5172.

<sup>52</sup> Così M. Luciani, (voce) *Salute*, cit., p. 6.

<sup>53</sup> Ed invero, la *multidimensionalità* del diritto alla salute, comprende: il diritto alla propria integrità psico-fisica; il diritto all'ambiente salubre, appunto; il diritto a trattamenti sanitari preventivi; il diritto di essere curato; il diritto degli indigenti a cure gratuite; il diritto di non essere curato.

<sup>54</sup> Cfr. M. Luciani, (voce) *Salute*, cit., p. 7, con ampi riferimenti alle varie posizioni dottrinali sul tema.

<sup>55</sup> Per una ricognizione di tali progetti, v. E. Leccese, *L'ambiente: dal Codice di settore alla Costituzione*, cit., spec. p. 9 ss.

<sup>56</sup> Secondo A. Ruggeri, *Cosa sono i diritti fondamentali e da chi e come se ne può avere il riconoscimento e la tutela*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2/2016, p. 3, il riconoscimento della fundamentalità di un diritto non può che avvenire attraverso norme altrettanto fondamentali. Sull'opportunità di una norma costituzionale dedicata all'ambiente, volta a formalizzare la qualifica di diritto fondamentale e la relativa tutela a tale stregua, risultato oggi ottenuto con il ricorso ad altre norme (artt. 9 e 32 Cost.), v., anche, V. Baldini, "*Che cosa è un diritto fondamentale*". *La classificazione dei diritti fondamentali. Profili storico-teorico-positivi*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1/2016, p. 32.

<sup>57</sup> M. D'Amico, *Audizione informale Senato - Commissione affari costituzionali*, 14 novembre 2019, la quale rileva nell'esperienza comparata l'esistenza di un *consensus* a livello europeo circa l'opportunità di inserire nei testi delle rispettive Carte costituzionali previsioni esplicitamente deputate ad apportare tutela all'ambiente, secondo una concezione autonoma.

<sup>58</sup> M. D'Amico, *Audizione informale Senato*, cit., sottolinea come la configurazione di un diritto all'ambiente, quale diritto costituzionale autonomamente azionabile, appaia, peraltro, coerente con le più recenti tendenze registrabili a livello sovranazionale.

sotto altro profilo, interpretato in combinato disposto con l'art. 2 Cost., (oltre che con l'art. 9 Cost.) dà fondamento alle azioni pubbliche di tutela *oggettiva* dell'ambiente<sup>59</sup>: in tale prospettiva, la *salubrità* è “assenza di alterazione irreversibile dei fattori ambientali o dell'equilibrio fra essi”, ovvero, in chiave positiva, “conservazione dell'integrità dell'ambiente nelle sue dinamiche di riproduzione”<sup>60</sup>.

In questa declinazione, rileva la funzione affidata a tal fine ai pubblici poteri tutti, ciascuno secondo le proprie competenze<sup>61</sup>. Autorevole dottrina<sup>62</sup> ascrive il diritto all'ambiente ed alla sua salubrità nella categoria dei diritti “sociali”<sup>63</sup>, diritti comportanti una prestazione del soggetto pubblico, diritti condizionati (oltre che dalla *interpositio legislatoris*, anche) economicamente o finanziariamente, in quanto diritti che costano (o meglio, che ‘costano’ solo di più)<sup>64</sup>.

<sup>59</sup> A. Simoncini, E. Longo, *Art. 32*, cit., p. 662.

<sup>60</sup> A. Simoncini, E. Longo, *Art. 32*, cit., p. 662.

<sup>61</sup> Con riferimento alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, che – come già ricordato - dal 2001 è inserita negli elenchi dell'art. 117, comma 2, Cost., la giurisprudenza costituzionale, attraverso fasi non sempre lineari, ha da ultimo riconosciuto la possibilità per le Regioni di adottare standard di tutela ambientale più elevati rispetto a quelli fissati dal legislatore statale, andando a derogarli in *melius* (cfr. ss. nn. 267/2016, 74 e 212/2017, 7/2019). L'impostazione di una distribuzione delle competenze, tra livelli territoriali, secondo criteri flessibili emerge anche dal riferimento ai principi di sussidiarietà e di leale collaborazione di cui all'art. 3 *quinquies* del decreto legislativo n. 152/2006 (cd. Codice dell'Ambiente): «lo Stato interviene in questioni involgenti interessi ambientali ove gli obiettivi dell'azione prevista, in considerazione delle dimensioni di essa e dell'entità dei relativi effetti, non possano essere sufficientemente realizzati dai livelli territoriali inferiori di governo o non siano stati comunque effettivamente realizzati» (co. 3); «le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono adottare forme di tutela giuridica dell'ambiente più restrittive, qualora lo richiedano situazioni particolari del loro territorio, purché ciò non comporti un'arbitraria discriminazione, anche attraverso ingiustificati aggravii procedurali» (co. 2). È, altresì, utile ricordare in questa sede, che ai sensi dell'art. 3 *ter* del citato d.lgs. n. 152/2006, «la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private, mediante una adeguata azione che sia informata ai principi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché al principio ‘chi inquina paga’ che, ai sensi dell'articolo 174, co. 2, del Trattato delle unioni europee, regolano la politica della comunità in materia ambientale». In relazione alla parte in cui si sottolinea la corresponsabilità non solo degli enti pubblici, ma anche dei privati, viene in considerazione “la più recente interpretazione dei programmi eurounitari, in cui alla impostazione della disciplina di *command and control* si affiancano regole incentivanti e applicazioni del principio ‘chi inquina paga’ che esigono un intervento proattivo dei privati (con l'emergere di linee programmatiche dirette a favorire comportamenti virtuosi dei privati: come per le certificazioni Emas ed Ecolabel” (così S. Grassi, *Ambiente e Costituzione*, cit., p. 24).

<sup>62</sup> S. Latouche, *Limite*, Torino, Bollati Boringhieri, 2012; A. Lucarelli, *Il diritto all'ambiente nella riforma costituzionale tra unità e pluralismo*, cit., p. 333.

<sup>63</sup> Sui diritti sociali, *ex plurimis*, P. Biscaretti di Ruffia, (voce) *I diritti sociali*, in *Nov. Dig. It.*, Utet, Torino, 1960, p. 759 ss.; B. Caravita, *Oltre l'uguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3, c. 2, Cost.*, Padova, 1984; A. Baldassarre, (voce) *Diritti sociali*, in *Enc. Giur.*, XI, Roma, 1989, p. 28 ss.; M. Luciani, *Sui diritti sociali*, in *Studi Mazziotti*, Padova, Cedam, 1995; P. Caretti, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, II ed., Torino, Giappichelli, 2005; M. Benvenuti, (voce) *Diritti sociali*, in *Dig. Disc. pubbl.*, Agg. V, Torino, 2012, p. 219 ss.

<sup>64</sup> Così F. Gabriele, *Diritti sociali, unità nazionale e risorse (in)disponibili: sulla permanente violazione-inattuazione della parte prima (quella “intoccabile”) della Costituzione*, in *Rivista Aic*, n. 3/2013, p. 2. Ed

Pur dovendosi rilevare che “[...] la tutela dell’ambiente è stata declinata più attraverso proclami e dichiarazioni di sistema che realmente affrontata nella sua veste di diritto sociale”<sup>65</sup>, da tale configurazione del diritto all’ambiente, cioè di diritto (spesso, almeno in parte) condizionato all’esercizio dell’obbligo di *facere* da parte del legislatore e/o della pubblica amministrazione<sup>66</sup>, si desume l’esistenza di un dovere<sup>67</sup> di tutela dell’ambiente in capo ai soggetti pubblici in questo campo, ma non solo in capo ad essi.

Ed invero, spostando l’analisi dal piano dei diritti a quello dei doveri<sup>68</sup>, si è detto che l’ambiente deve essere ricostruito anche e soprattutto nei termini di un *dovere* al cui adempimento sono chiamati tutti i soggetti pubblici, *in primis*, ma anche i singoli consociati<sup>69</sup>.

---

invero, sebbene sia illusorio pensare che la tutela dei diritti di libertà non comporti un onere almeno organizzativo per lo Stato (M. Mazziotti Di Celso, (voce) *Diritti sociali*, in *Enc. Dir.*, XII, Milano, Giuffrè, 1964, p. 806), sicché tutti i diritti, sia di libertà negativa che positiva, hanno un costo, in quanto tutti implicano strutture pubbliche che li attuino e li garantiscano (cfr. S. Holmes e C.R. Sunstein, *The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*, New York-London, Norton, 1999) senza dubbio nel caso dei diritti sociali il costo è più immediatamente percepibile (M. Luciani, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant’anni della Corte Costituzionale*, in *Rivista Aic*, n. 3/2016, p. 7). Sui vincoli economico finanziari e destabilizzazione dei sistemi di *welfare*, v., *ex plurimis*, A. Spadaro, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo modello sociale europeo: più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *Rivista Aic*, n. 4/2011; I. Ciolli, *I diritti sociali al tempo della crisi economica*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), n. 3/2012; L. Trucco, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni tra politiche legislative e Corte costituzionale*, in E. Cavasino, G. Scala G. e G. Verde (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia: il ruolo della giurisprudenza*, Atti del Convegno annuale del Gruppo di Pisa, Trapani 8-9 giugno 2012, Napoli, 2013; G. Grasso, *Il costituzionalismo della crisi*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012; sia consentito il rinvio a M.G., Nacci, *L’autonomia finanziaria degli enti territoriali in tempo di crisi economica*, in E. Triggiani, A.M. Nico e M.G. Nacci (a cura di), *Unione europea e governi territoriali: risorse, vincoli e controlli*, Bari, Cacucci, 2018, spec. p. 122 ss.

<sup>65</sup> Così F. Niola, *Gli effetti del lockdown sull’ambiente*, cit. p. 10.

<sup>66</sup> Così F. Gabriele, *Diritti sociali, unità nazionale e risorse (in)disponibili*, cit., p. 8.

<sup>67</sup> V. Molaschi, *Sulla nozione di servizi sociali: nuove coordinate costituzionali*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it), p. 11 ss.

<sup>68</sup> Sul tema dei doveri, in generale, *ex plurimis*, G. Lombardi, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1967; C. Carbone, *I doveri pubblici individuali*, Milano, Giuffrè, 1968; C. Lavagna, *Basi per uno studio delle figure giuridiche soggettive contenute nella Costituzione italiana*, in *Ricerche sul sistema normativo*, Milano, 1984, p. 753 ss.; R. Balduzzi, M. Cavino, E. Grosso e J. Luther (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi. Atti del convegno di Aquil Terme – Alessandria*, svoltosi il 9-10 giugno 2006, Torino, Giappichelli, 2007; A. Ruggeri, *Doveri fondamentali, etica repubblicana, teoria della costituzione (note minime a margine di un convegno)*, in R. Balduzzi, M. Cavino, E. Grosso e J. Luther (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, cit., p. 552 ss.; A. Poggi, *Corte costituzionale e doveri*, in F. Dal Canto e E. Rossi (a cura di), *Corte costituzionale e sistema istituzionale*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 42 s. Sul tema, si veda anche il contributo di riflessione di A.M. Nico, *La corruzione nella prospettiva dei doveri costituzionali degli affidatari di funzioni pubbliche*, in [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it), n. 3/2016, p. 42.

<sup>69</sup> S. Grassi, *Costituzioni e tutela dell’ambiente*, in S. Scamuzzi (a cura di), *Costituzioni, razionalità, ambiente*, Torino, Bollati Boringhieri, 1994, p. 414; B. Caravita, *Diritto dell’ambiente*, Bologna, Il Mulino, 2001, p. 36.

Questa ricostruzione, che prende le mosse dall'art. 2 Cost. e dal principio solidarista<sup>70</sup>, conduce ad inserire nel novero dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale<sup>71</sup>, di cui la Repubblica richiede l'adempimento, anche il dovere di solidarietà ambientale<sup>72</sup>, che pone in capo a tutti i soggetti dell'ordinamento il relativo dovere di protezione. La solidarietà ambientale si impone, dunque, anche verso quegli stessi cittadini detentori, in vario modo, di posizione giuridiche di vantaggio relativamente all'ambiente. Così, la solidarietà ambientale viene in rilievo come l'altra faccia della medaglia della configurazione dell'ambiente quale diritto sociale, atteso che, nel prisma dell'azione dei pubblici poteri, nel campo della tutela ambientale, viene, sì, a garantirsi concreto soddisfacimento a un diritto sociale di prestazione, ma viene a configurarsi, anche, un generale obiettivo da perseguire<sup>73</sup>, nella forma di "dovere di solidarietà di tutti gli appartenenti all'ordinamento costituzionale (ivi compresi i singoli e le formazioni sociali)"<sup>74</sup>, il cui adempimento, lungi dall'esaurirsi nell'obbedienza ad un precetto, deve poter essere anche solo spontaneo<sup>75</sup>, prospettiva nella quale assume rilievo anche il

<sup>70</sup> Così F. Fracchia, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Il diritto dell'economia*, 2002, p. 215 ss.; sul tema, v., anche G. Cordini, *Diritto ambientale comparato*, Padova, Cedam, 2002.

<sup>71</sup> Sul punto, *ex multis*, F. Giuffrè, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2002; S. Prisco, *La solidarietà come valore comune delle tradizioni costituzionali europee. Brevi note comparate con particolare riguardo all'esperienza tedesca*, in M. Scudiero (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali*, vol. I, tomo II, Napoli, Jovene, 2002.

<sup>72</sup> Sul tema, ampiamente, G. Grasso, *Solidarietà ambientale e sviluppo sostenibile tra costituzioni nazionali, carta dei diritti e progetto di costituzione europea*, cit.

<sup>73</sup> Così, G. Grasso, *op. ult. cit.*, p. 583.

<sup>74</sup> Così S. Grassi, *La «tutela dell'ambiente» dopo il nuovo Titolo V*, in *Diritto e gestione dell'ambiente*, 2002, p. 362. "La pretesa dei cittadini a un *facere* ambientale rappresenta il contraltare all'adempimento dei doveri che i soggetti pubblici hanno in questo campo, in quanto titolari di una posizione di responsabilità che a sua volta responsabilizza, anche mediante la 'predisposizione di prestazioni personali di solidarietà [...] pur sempre 'garantite' dal potere pubblico" (G. Grasso, *Solidarietà ambientale e sviluppo sostenibile tra costituzioni nazionali, carta dei diritti e progetto di costituzione europea*, cit., p. 595).

<sup>75</sup> In ordine alla posizione dei soggetti privati, G. Grasso, *op. ult. cit.*, p. 585, ricorda la distinzione tra le ipotesi in cui l'adempimento del dovere di solidarietà è spontaneo (la vera e genuina solidarietà) e le ipotesi in cui si delinea "una solidarietà imposta dall'alto" [citando T. Martines, *Diritti e doveri ambientali*, in *Panorami*, n. 6/1994, p. 1 ss., ora in T. Martines, *Opere*, Tomo IV, *Libertà e altri temi*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 193], ovvero, secondo un'altra ricostruzione, tra un tipo di solidarietà definita fraterna, che opera su un piano orizzontale, "come moto doveroso e cooperante dei cittadini nell'adempimento delle loro varie solidarietà", ed un tipo di solidarietà ritenuta paterna o pubblica, che opera invece su un piano verticale (richiamando Serio Galeotti, citato da E. Rossi, *Tutela individuale e tutela collettiva dei diritti fondamentali europei*, in P. Costanzo (a cura di), *La Carta europea dei diritti*, Atti del Convegno di Genova del 16-17 marzo 2001, in *Annali della Facoltà di Giurisprudenza di Genova*, Genova, De Ferrari, 2002, p. 186). Ed invero, gli obiettivi di sostenibilità ambientale necessitano di cambiamenti che partono dai comportamenti dei singoli, nella cultura sociale e collettiva (ad esempio nelle loro preferenze delle scelte di consumo) ed in tale ottica l'educazione e l'istruzione rilevano quali fondamentali leve per modificare o orientare in senso ecologicamente responsabile i comportamenti dei singoli, senza necessariamente ricorrere all'esercizio di poteri autoritativi (così A. Farì, *La sussidiarietà orizzontale in materia ambientale: il ruolo dei privati e*

principio di sussidiarietà orizzontale<sup>76</sup>, quale strumento per garantire la cura dell'interesse ambientale<sup>77</sup>.

In tale ottica, sarebbe particolarmente opportuno cogliere l'occasione della già ricordata revisione costituzionale *in itinere* per esplicitare nell'art. 9 Cost. la configurazione dell'ambiente anche come oggetto di un dovere, di "una responsabilità 'orizzontale' (che coinvolge tutti i soggetti dell'ordinamento giuridico, pubblici e privati) nei confronti di tutti gli altri individui e della collettività"<sup>78</sup>, con specificazione del dovere di conservare e migliorare le condizioni ambientali, di assicurare l'ecosistema a sé stessi, alle generazioni presenti e alle future<sup>79</sup>. Ed invero, l'emersione a livello costituzionale non solo della

---

*l'esercizio di funzioni pubbliche*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 3/2015, p. 7). Al fine di contribuire alla formazione di coscienze ambientali e far crescere l'idea di solidarietà ambientale si rivela particolarmente opportuno l'invito rivolto dal Miur agli Atenei (v. la nota del Miur del 7 novembre 2019, n. 33521, sull'offerta formativa universitaria) a riservare un adeguato numero di crediti formativi sui temi della sostenibilità e salvaguardia ambientale, proprio perché la tutela dell'ambiente passa anche attraverso i processi di formazione (lo ricorda, E. Leccese, *L'ambiente: dal Codice di settore alla Costituzione*, cit., p. 4).

<sup>76</sup> E. Rossi, *Tutela individuale e tutela collettiva*, cit., p. 187; A. Lucarelli, *Il diritto all'ambiente*, cit. p. 338 ss. Interessanti riflessioni in ordine all'evoluzione assiologica della *solidarietà* e delle sue implicazioni con la *sussidiarietà* in V. Tondi della Mura, «*Esclusivamente per fini di solidarietà*». *La centralità della persona nella riforma del volontariato e la paradossale dinamica della solidarietà*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, in *ConsultaOnline*, 20 luglio 2020, p. 4 ss., il quale sottolinea che la solidarietà, nell'accezione più consona ed adeguata alla centralità della persona umana "[...] favorisce l'autonoma e spontanea iniziativa privata, svincolandola dall'area dei doveri giuridicamente sanzionati e coniugandola con quella dei diritti positivamente garantiti". L'offerta della prestazione volontaria, per tale via, risulta collegabile (non più al *dovere*, bensì) al *diritto* di esercitare la solidarietà, la quale ha come presupposto la libertà, al fine di concorrere all'effettiva integrazione sociale (artt. 3, co. 2, e 4, co. 2, Cost.). Si tratta di un'evoluzione assiologica fondamentale, che nelle sue implicazioni rende ragione della previsione costituzionale del principio di sussidiarietà, altrimenti privo di motivazioni sostanziali e rispondente soltanto ad una diversa scelta di ingegneria sociale e di organizzazione del *Welfare state*; su questi temi, Id., *La solidarietà fra etica ed estetica. Tracce per una ricerca*, in *Scritti in onore di Angelo Mattioni*, Milano, Vita e Pensiero, 2011; Id., (voce) *Volontariato*, in *Enciclopedia di Bioetica e Scienza Giuridica*, diretta da E. Sgreccia e A. Tarantino, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, XII, 2017, p. 893 ss.; E. Rossi, *Principio di solidarietà e legge-quadro sul volontariato*, in *Giur. cost.*, 1992, p. 2354; E. Rossi e A. Bonomi, *La fraternità fra "obbligo" e "libertà". Alcune riflessioni sul principio di solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, in A. Marzanati e A. Mattioni (a cura di), *La fraternità come principio del diritto pubblico*, Roma, Città Nuova Editrice, 2007, p. 86 ss.; E. Rossi, *La doverosità dei diritti: analisi di un ossimoro costituzionale?*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2/2019.

<sup>77</sup> Sul tema, v. Farì, *La sussidiarietà orizzontale in materia ambientale*, cit., spec. p. 10 ss.; R. Rota, *Sussidiarietà e Ambiente: la centralità dell'uomo*, disponibile su [http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/ROTA/ROTA-Sussidiariet--e-ambiente-22\\_06\\_07.pdf](http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/ROTA/ROTA-Sussidiariet--e-ambiente-22_06_07.pdf).

<sup>78</sup> Così G. Azzariti, *Audizione informale Senato – Commissione affari costituzionali, 16 gennaio 2020*, [https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento\\_evento\\_procedura\\_commissione/files/000/063/801/Prof\\_GAETANO\\_AZZARITI.pdf](https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/063/801/Prof_GAETANO_AZZARITI.pdf), p. 4, il quale richiama, al riguardo, l'esperienza tedesca e la concezione della *Drittwirkung*.

<sup>79</sup> Così anche E. Palici di Suni, *Audizione informale Senato - Commissione affari costituzionali, 24 ottobre 2019*, in [https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento\\_evento\\_procedura\\_commissione/files/000/040/801/Prof.ssa\\_Elisabetta\\_PALICI\\_DI\\_SUNI.pdf](https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/040/801/Prof.ssa_Elisabetta_PALICI_DI_SUNI.pdf).

dimensione della doverosità, ma anche di quella legata alla solidarietà intergenerazionale<sup>80</sup>, potrebbe conferire una forza nuova a tali principi e fungere, tra l'altro, da valido baluardo contro condotte non rispettose dell'ambiente e del suo valore, a qualunque livello siano poste in essere.

#### 4. Rinnovata *fondamentalità* del diritto ex art.32 Cost. e bilanciamenti possibili dopo la pandemia.

Nel nostro ordinamento (non diversamente da quanto accaduto altrove), si è sperimentata l'enorme difficoltà delle operazioni di bilanciamento<sup>81</sup> tra i valori della salute e dell'ambiente, da un lato, e i valori del lavoro e dell'iniziativa economica, dall'altro, dovuta anche alla carenza dei dati normativi dettati dal legislatore che "è da collegare all'assenza di una visione strategica delle prospettive di sviluppo economico e all'assenza di una considerazione tempestiva e integrata degli interessi ambientali nel momento in cui vengono effettuate le scelte di programmazione o comunque le scelte che determinano interventi che incidono sui fattori ambientali"<sup>82</sup>.

Emblematica, tra le altre, la complessa vicenda dell'Ilva, giunta innanzi al Giudice costituzionale chiamato a risolvere il conflitto insorto tra i giudici di Taranto ed il Governo nella gestione della crisi ambientale generata dall'utilizzo dell'impianto. Come è noto, sul

---

<sup>80</sup> Osserva G. Azzariti, *Audizione informale Senato*, cit.: "è assai difficile configurare diritti soggettivi – o anche solo interessi legittimi pretensivi – per persone non nate, soggetti futuri ed indeterminati. Nessun interesse futuro può essere assicurato se esso appare giuridicamente indeterminato. Ecco perché è assai meglio puntare sulla responsabilità delle generazioni presenti. Imponendo limiti e/o obblighi per comportamenti ecosostenibili".

<sup>81</sup> Nell'impossibilità di dare atto in questa sede dello sterminato dibattito sul tema, ci si limita a segnalare: A. Morrone, *Il bilanciamento nello stato costituzionale. Teoria e prassi delle tecniche di giudizio nei conflitti tra diritti e interessi costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2014; Id., (voce) *Bilanciamento (giustizia cost.)*, in *Enc. dir.*, Annali, II, tomo II, Milano, Giuffrè, 2008; F. Modugno, *La ragionevolezza nella giustizia costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2007; A. Vespaziani, *Interpretazioni del bilanciamento dei diritti fondamentali*, Padova, Cedam, 2002; G. Scaccia, *Gli strumenti della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2000; M. Luciani, *Sui diritti sociali*, in R. Romboli (a cura di), *La tutela dei diritti fondamentali davanti alle Corti costituzionali*, Torino, Giappichelli, 1994, p. 79 ss.; Id., *Corte costituzionale e unità nel nome di valori*, in R. Romboli (a cura di), *La giustizia costituzionale a una svolta*, Torino, Giappichelli, 1991, p. 170; M. Dogliani, *Il "posto" del diritto costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1993, p. 525 ss.; R. Bin, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1992; G. Zagrebelsky, *Il diritto mite*, Torino, Giappichelli, 1992.

<sup>82</sup> S. Grassi, *Ambiente e Costituzione*, cit., p. 20.

punto sono state rese due fondamentali sentenze<sup>83</sup>, la n. 85/2013<sup>84</sup> e la n. 58/2018<sup>85</sup>, in cui

<sup>83</sup> Si tratta delle decisioni aventi ad oggetto la disciplina introdotta in via d'urgenza dal Governo – rispettivamente, nel 2012 e nel 2015 – per fronteggiare, tra l'altro, la crisi dell'impianto siderurgico ex ILVA di Taranto (poi confluito in Arcelor Mittal Italia), considerato quale stabilimento industriale di interesse strategico nazionale. Il Governo aveva dettato misure volte a *contemperare* il mantenimento dei livelli occupazionali nell'area tarantina, e dunque il diritto al lavoro e la libertà d'impresa, con le esigenze di tutela del diritto all'ambiente salubre, del diritto alla sicurezza e alla salute dei lavoratori e della popolazione residente tutta, in un contesto in cui appariva sempre più incontestabile l'esistenza di un nesso di causalità tra inalazione di sostanze cancerogene prodotte dall'impianto e l'insorgenza di patologie oncologiche. Sul tema, ampiamente, R. Bin, *L'Ilva e il soldato Baladin*, in *Riv. trim. dir. pen. cont.*, n. 1/2013; A. Morelli, *Il decreto Ilva: un drammatico bilanciamento tra principi costituzionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, p. 7 ss.; G. Bucci, *L'Ilva come laboratorio di uno Stato neo-corporativo tra conflitti di potere e disastri socio-ambientali*, in G. Luchena e V. Teotonico (a cura di), *La nuova dimensione istituzionale dei processi economico-sociali*, Bari, Cacucci, 2015, p. 83 ss.; G. Mastrodonato, *Il complesso rapporto tra salute, ambiente e impresa alla luce della giurisprudenza più recente*, in A.M. Nico (a cura di), *Studi in onore di Francesco Gabriele*, Cacucci, Bari, 2016, p. 634 ss.

<sup>84</sup> Con la s. n. 85/2013 il Giudice delle leggi ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale prospettata dal giudice remittente, riconoscendo la ragionevolezza del bilanciamento operato dal legislatore, in quanto volto a «scongiurare una gravissima crisi occupazionale», in una fase di recessione economica nazionale ed internazionale, «senza tuttavia sottovalutare la grave compromissione della salubrità dell'ambiente e quindi della salute delle popolazioni presenti nelle zone limitrofe»; (D. Pamelin, *Il difficile bilanciamento tra diritto alla salute e libertà economiche: i casi Ilva e Texaco-Chevrona*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017; B. Deidda e A. Natale, *Introduzione: il diritto alla salute alla prova del caso Ilva*, in *Quest. giust.*, n. 2/2014; R. Bin, *Giurisdizione o amministrazione, chi deve prevenire i reati ambientali? Nota alla sentenza "Ilva"*, in *Forum di Quaderni Costituzionali – Rassegna*, 2013; M. Massa, *Il diritto del disastro. Appunti sul caso ILVA*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2013; M. Mezzanotte, *Il "sistema normativo ambientale" nella sentenza Ilva, tra scelte discrezionali e bilanciamento dei diritti*, in *Rass. parl.*, 2013; 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 *Rivista Aic*, n. 3/2013; E. Vivaldi, *Il caso Ilva: la "tensione" tra poteri dello Stato ed il bilanciamento dei principi costituzionali*, in *Federalismi.it*, n. 15/2013. Come è noto, il diritto alla salute degli abitanti delle zone adiacenti l'area siderurgica, anche ove non direttamente impegnati nei processi produttivi, è stato riconosciuto il 24 gennaio 2019 dalla Corte europea dei diritti dell'uomo che ha condannato l'Italia per violazione degli artt. 8 e 13 della Cedu, per la mancata adozione di tutte le misure necessarie alla riduzione dell'inquinamento ambientale in quella area al fine di assicurare la tutela effettiva della salute e del benessere di tutta la popolazione ivi stanziata. Per una analisi di tale decisione, v. S. Zirulia, *Ambiente e diritti umani nella sentenza della Corte di Strasburgo sul caso Ilva*, in *Diritto penale contemporaneo*, n.3 /2019.

Sul tema delle misure di contenimento dell'inquinamento ambientale, v. anche A. Bonomo, *Poteri autoritativi e strumenti di mercato nella tutela amministrativa dagli inquinamenti*, in D. Mastrangelo (a cura di), *Appunti sulla tutela amministrativa dagli inquinamenti ambientali*, Aracne, Roma, 2012, p. 151 ss.; Id., *Informazione ambientale, amministrazione e principio democratico*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, n. 6/2009, p. 1475 ss.

<sup>85</sup> Con la s. n. 58/2018, invece, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale delle norme scrutinate, ritenendo che il legislatore non avesse tenuto «in adeguata considerazione le esigenze di tutela della salute, sicurezza e incolumità dei lavoratori, a fronte di situazioni che espongono questi ultimi a rischio della stessa vita», finendo per «privilegiare in modo eccessivo l'interesse alla prosecuzione dell'attività produttiva, trascurando del tutto le esigenze di diritti costituzionali inviolabili legati alla tutela della salute e della vita stessa (artt. 2 e 32 Cost.), cui deve ritenersi inscindibilmente connesso il diritto al lavoro in ambiente sicuro e non pericoloso (art. 4 e 35 Cost.)»; si vedano i commenti a tale sentenza di S. Frega, *L'Ilva di Taranto di nuovo di fronte alla Corte costituzionale (osservazioni alla sentenza n. 58 del 2018)*, in *ConsultaOnline*, n. 2/2018, p. 468 ss.; G. Amendola, *Ilva e il diritto alla salute. La Corte costituzionale ci ripensa?*, in *Questione Giustizia*, 10 aprile 2018; S. Cavaliere, *Il caso ILVA, l'interesse economico nazionale e la sua compatibilità con la dignità dei lavoratori e dei cittadini nella sentenza n. 58/2018 della Corte costituzionale*, in *Dir. pubbl. eur. Rassegna online*, n. 1/2019. La circostanza che la Corte qualifichi come parimenti fondamentali il diritto al lavoro, come il diritto alla salute ed alla vita («il sacrificio di tali fondamentali valori tutelati dalla Costituzione porta a ritenere che la normativa impugnata non rispetti i limiti che la Costituzione impone

il Giudice delle leggi, ha ancorato saldamente le sue argomentazioni su una ben precisa premessa interpretativa: “l’espressa *fondamentalità* del diritto alla salute non indica una posizione di primazia, non è in grado di orientare l’interprete, non consente di privilegiare la salute rispetto ad altri e concorrenti beni costituzionali [...] insomma, è sprovvista di autonomo significato normativo”<sup>86</sup>. Sono note le affermazioni<sup>87</sup> sull’inesistenza di rigide gerarchie tra diritti fondamentali e sul necessario continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, che consentirono allora di postergare il diritto alla salute e all’ambiente salubre, al diritto al lavoro e alla libera iniziativa economica<sup>88</sup>.

---

all’attività d’impresa la quale, ai sensi dell’art. 41 Cost., si deve esplicitare sempre in modo da non recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana»), reca in sé lo svilimento della *fondamentalità* espressamente enunciata dall’art. 32 Cost.

<sup>86</sup> Così D. Morana, *Sulla fondamentalità perduta (e forse ritrovata) del diritto e dell’interesse della collettività alla salute: metamorfosi di una garanzia costituzionale, dal caso ILVA ai tempi della pandemia*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, in *ConsultaOnline*, 30 aprile 2020, p. 1.

<sup>87</sup> Secondo il giudice costituzionale, infatti, «tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile, pertanto, individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre «sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro» (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l’illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe «tiranno» nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona. Di qui la confutazione dell’assunto del rimettente giudice per le indagini preliminari, secondo cui «l’aggettivo ‘fondamentale’, contenuto nell’art. 32 Cost., sarebbe rivelatore di un ‘carattere preminente’ del diritto alla salute rispetto a tutti i diritti della persona. Né la definizione data da questa Corte dell’ambiente e della salute come ‘valori primari’ (sentenza n. 365 del 1993, citata dal rimettente) implica una ‘rigida’ gerarchia tra diritti fondamentali. La Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. La qualificazione come ‘primari’ dei valori dell’ambiente e della salute significa pertanto che gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto. Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato – dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo – secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire *un sacrificio del loro nucleo essenziale*» (corsivo aggiunto) (s. n. 85/2013).

<sup>88</sup> Appare utile, qui, ricordare, quell’orientamento risalente secondo cui, invece, il diritto all’ambiente salubre quale diritto protetto costituzionalmente, ha preminenza sugli altri *valori* in caso di conflitto: pur dovendosi tenere in considerazione gli interessi economici e le esigenze competitive delle imprese, la possibile compressione dell’integrità ambientale non può mai spingersi fino a superare il limite «[...] ultimo assoluto e indefettibile rappresentato dalla tollerabilità per la tutela della salute umana e dell’ambiente in cui l’uomo vive: tutela affidata al principio fondamentale di cui all’art. 32 della Costituzione, cui lo stesso art. 41, co. 2, si richiama» (così Corte cost., s.n. 127/1990); l’art. 41 Cost., invero, stabilisce che l’iniziativa economica non può svolgersi in contrasto con l’utilità sociale e non v’è dubbio all’interno dell’utilità sociale «sicuramente rientrano gli interessi alla tutela della salute e dell’ambiente» (Corte cost., s.n. 196/1998, richiamata anche da B. Caravita, *Diritto dell’ambiente*, cit., p. 19).

La vicenda dell’Ilva rappresenta di certo il caso più noto di pretermissione del diritto all’ambiente ad altri diritti ed interessi, ma non l’unico, essendo accaduto anche in altri casi che nel bilanciamento si sia finito per giustificare produzioni altamente inquinanti, o la prosecuzione di incentivi per attività nocive alla salute e all’ambiente (ad esempio i Sussidi Ambientalmente Dannosi, su cui si veda C. Bergonzini, *Green economy e agevolazioni fiscali: i sussidi ambientali*, in C. Bergonzini e G. Luchena (a cura di), *Le tasse non sono per tutti*, Milano, FrancoAngeli, 2020, spec. p. 59 ss.; l’A. propone un interessante approfondimento delle ricadute delle politiche fiscali sull’ambiente in tutte le sue declinazioni, sottolineando (p. 55) come anche in

In un contesto assai diverso, quello pandemico, tale particolare relazione di precedenza è risultata del tutto rovesciata.

L'emergenza pandemica, soprattutto nella prima fase di predisposizione delle misure di contrasto della stessa, ha fatto riscoprire la *fondamentalità* del diritto alla salute e del correlato interesse della collettività, contemplata dall'art. 32 Cost., "carattere fondamentale tante volte dimenticato o *annacquato* dal legislatore in improvvidi bilanciamenti – e scarsamente valorizzato anche dalla giurisprudenza costituzionale"<sup>89</sup>.

Ed invero, nel nostro ordinamento (il primo, dopo la Cina, ad aver optato per il *lockdown*), le ragioni della salute, individuale e collettiva, hanno trovato tutela prioritaria su qualunque altro diritto o interesse costituzionalmente tutelato. Tali limitazioni sono state giustificate dal *volto* solidaristico del diritto alla salute e dal *valore superiore* che l'interesse della collettività alla salute assume in situazioni di gravissima emergenza sanitaria<sup>90</sup>. Nel vivace

---

questo ambito si ponga un problema di bilanciamento tra diversi principi, promozione e sostegno delle attività economiche, da un lato, tutela dell'ambiente e della salute, dall'altro, dovendo tendere le politiche fiscali a garantire la massima salvaguardia ai secondi senza deprimere il sistema economico, anzi, provando ad incentivarne l'evoluzione verso linee di sviluppo sostenibile.

<sup>89</sup> Così D. Morana, *Sulla fondamentalità perduta (e forse ritrovata) del diritto e dell'interesse della collettività alla salute*, cit. p. 1. L'A. ricorda come, in poche settimane, le sopravvenute necessità poste dalla pandemia, abbiano rivelato "l'inadeguatezza dell'approccio, anche giurisprudenziale, che aveva negato un autonomo significato normativo al carattere fondamentale riconosciuto dalla Costituzione al diritto alla salute (e solo a tale diritto, tra tutti quelli di rango costituzionale) e al corrispondente interesse della collettività (e solo a tale interesse, tra tutti quelli protetti dalla Carta)", riprendendo in tale direzione il pensiero di Vezio Crisafulli (*In tema di emotrasfusioni obbligatorie*, in *Dir soc.*, 1982, p. 564) e richiamando la sentenza n. 149/1969, con cui il giudice costituzionale aveva, incidentalmente, affermato che i controlli nei confronti di coloro che preparano e commerciano sostanze di uso agrario e prodotti agrari sono predisposti anche al fine di una rigorosa e necessaria tutela della salute pubblica e, cioè, di un diritto dell'individuo e di un interesse della collettività che l'art. 32 della Costituzione considera fondamentali. Emblematico di tale mutamento di prospettiva il decreto presidenziale della III sezione del Consiglio di Stato del 30 marzo 2020 (n. 02825/2020 reg. ric.), in cui si afferma: «[...] In tale quadro, per la prima volta dal dopoguerra, si sono definite ed applicate disposizioni fortemente compressive di diritti anche fondamentali della persona - dal libero movimento, al lavoro, alla *privacy* - in nome di un valore di ancor più primario e generale rango costituzionale, la salute pubblica, e cioè la salute della generalità dei cittadini, messa in pericolo dalla permanenza di comportamenti individuali (pur pienamente riconosciuti in via ordinaria dall'Ordinamento, ma) potenzialmente tali da diffondere il contagio, secondo le evidenze scientifiche e le tragiche statistiche del periodo; [...] Per queste ragioni, la gravità del danno individuale non può condurre a derogare, limitare, comprimere la primaria esigenza di cautela avanzata nell'interesse della collettività, corrispondente ad un interesse nazionale dell'Italia oggi non superabile in alcun modo».

<sup>90</sup> M. Nocelli, *La lotta contro il coronavirus e il volto solidaristico del diritto alla salute*, in *Federalismi.it*, 13 marzo 2020. Sottolinea questo aspetto, anche, G. Luccioli, *La pandemia aggredisce anche il diritto*, in *Giustizia Insieme*, 2 aprile 2020, secondo la quale "il diritto alla salute viene così ad incrociare e a saldarsi con il principio di solidarietà di cui all'art. 2 Cost., in forza del quale ciascun individuo è chiamato a farsi carico anche della salute altrui, evitando di produrne una lesione con il proprio comportamento". Come è stato acutamente osservato (D. Morana, *Sulla fondamentalità perduta (e forse ritrovata) del diritto e dell'interesse della collettività alla salute*, cit., p. 3), ci sarebbe, tuttavia, da essere ben poco tranquilli se si dovesse ritenere che tale riconoscimento del carattere *fondamentale* del diritto alla salute e la sua primazia sugli altri diritti costituzionali sia conseguenza solo delle dimensioni, spaziali e personali, della diffusione del pericolo per la salute: "la salute è destinata a tornare fondamentale esclusivamente quando vi è il rischio

ed imponente dibattito dottrinale che ne è seguito, è stata messa in discussione da molti la costituzionalità degli atti normativi utilizzati allo scopo, ma mai la scelta con essi operata di posporre alla tutela della salute il godimento di altri diritti costituzionali.

È stato efficacemente affermato che la diffusione del Coronavirus è un accadimento esogeno “che, nella percezione collettiva, rappresenta una minaccia esiziale e diffusa alla vita e alla salute di ciascuno e di tutti. Vita e salute individuale e collettiva sono precondizioni necessarie per il godimento di qualsiasi altro diritto. Anzi, in assenza di vita e salute possiamo dire che non c’è neppure bisogno del diritto: il diritto serve ai vivi, e serve (anche) per consentire a tutti di continuare (possibilmente) a restare vivi”<sup>91</sup>.

Sebbene da più parti si ritenga che la salute abbia potuto trovare tutela prevalente su tutti gli altri diritti costituzionali in ragione dell’assenza nella nostra Costituzione di una rigida e aprioristica gerarchia dei valori, che rende mobile e storicamente mutevole il punto di equilibrio tra interessi e diritti costituzionali e che, pertanto, l’assetto delle priorità tornerà a modificarsi quando l’emergenza sarà passata<sup>92</sup>, ci sarebbero ragioni per riflettere su quanto accaduto in questi mesi e provare ad argomentare l’opportunità di mantenere alta l’attenzione sulle ragioni dell’ordine generato dalla pandemia<sup>93</sup>.

Come è stato rilevato, riconoscere un autonomo significato normativo all’aggettivo *fondamentale* che l’art. 32 Cost. riferisce alla salute non avrebbe l’effetto di far prevalere

---

di un contagio di dimensione nazionale (in un contesto pandemico), mentre può non esserlo quando lo stesso problema riguardi ‘solo’ una collettività regionale o locale?”.

<sup>91</sup> Così E. Grosso, *Legalità ed effettività negli spazi e nei tempi del diritto costituzionale dell’emergenza. È proprio vero che “nulla potrà più essere come prima”?*, in *Federalismi.it*, Editoriale, 27 maggio 2020.

<sup>92</sup> Si vedano i contributi di M. Luciani e di C. Corrado, *La pandemia aggredisce anche il diritto*, in *Giustizia Insieme*, 2 aprile 2020. Sulla stessa linea interpretativa A. Morelli, *Il re del Piccolo Principe ai tempi del coronavirus. Qualche riflessione su ordine istituzionale e principio di ragionevolezza nello stato di emergenza*, *Forum: La gestione dell’emergenza sanitaria tra Stato, regioni ed enti locali*, in *Diritti Regionali*, n. 2/2020, secondo il quale tutte le libertà costituzionali dotate di pari riconoscimento e garanzia, è l’entità del pericolo, non il valore del bene tutelato, a legittimare il temporaneo sacrificio degli altri beni (p. 16): “La prospettiva di un irrimediabile deterioramento di tale bene, nella sua dimensione collettiva, giustifica l’adozione di misure estreme, incidenti sui diritti dei singoli e sull’autonomia degli enti. Misure che ovviamente sarebbero intollerabili in condizioni ordinarie” (p. 17).

<sup>93</sup> Invero, segnali non del tutto in linea con tale impostazione, vengono dall’analisi della gestione della c.d. seconda ondata dell’emergenza pandemica che, dopo la tregua estiva, si sta consumando proprio mentre si scrivono le presenti note. Attualmente, infatti, sembra emergere un tentativo di maggiore ponderazione: le ragioni dell’economia non sono state drasticamente ed immediatamente posposte a quelle della salute, ma è in atto un tentativo di contemperarle, disponendo misure fortemente restrittive solo nelle regioni più a rischio e via via meno stringenti in quelle dove la situazione sembra maggiormente sotto controllo (v. il d.p.c.m. del 3 novembre 2020, che istituisce le tre diverse zone, gialla, arancione e rossa). Si tratta di un tentativo dichiaratamente volto ad evitare un colpo letale all’economia del Paese proprio in prossimità delle festività natalizie. Nel frattempo, però, la rete ospedaliera è ormai, ovunque, in grande affanno ed i medici di tutta Italia invocano il *lockdown* per contenere la curva dei contagi, perché è già in gioco la possibilità di garantire cure adeguate a tutti i malati.

automaticamente, sempre e comunque, il diritto alla salute su qualunque altra situazione giuridica soggettiva dotata di copertura costituzionale. L'effetto utile, tuttavia, sarebbe quello di vincolare il legislatore prima ed il giudice poi, ad operare bilanciamenti idonei a realizzare diritti e interessi costituzionalmente tutelati senza incidere negativamente sulla salute<sup>94</sup> e, per trascinamento, anche sull'ambiente.

Ma venendo all'ambiente, forse, ai fini di una sua migliore protezione (non necessariamente agganciata alla salute), potrebbe davvero risultare utile un intervento sulla Carta fondamentale volto ad inserire formalmente la tutela ambientale tra i principi fondamentali<sup>95</sup>, modificando in tal senso l'art. 9 Cost. Sebbene la riforma della Costituzione *in parte qua* possa non apparire necessaria, perché la tutela dell'ambiente è già nel sistema, è anche vero, alla luce di quanto ricordato, che tale tutela non si è rivelata sempre piena ed efficace.

Allora, forse, l'introduzione di un principio fondamentale in materia ambientale fornirebbe agli interpreti-applicatori uno strumento ermeneutico *forte*, utile a garantire una più intensa e sicura tutela dell'ecosistema<sup>96</sup> e potrebbe produrre l'effetto di rafforzare il valore della tutela ambientale in sede di bilanciamento dei principi confliggenti, da parte degli apparati politico-amministrativi e, soprattutto, degli organi giurisdizionali, sede in cui, come rilevato, si è spesso consumata, nel nostro ordinamento, l'elusione del diritto all'ambiente. Se attraverso l'introduzione di un *nuovo* principio fondamentale nel nostro ordinamento, fosse possibile incidere sull'esistente, predisponendo strumenti in grado di modificare le "priorità di sviluppo entro un quadro di maggior rispetto dell'ambiente circostante", [...] passando "da un'idea di sviluppo basato sulle priorità economico-finanziarie, a quella di

---

<sup>94</sup> Così D. Morana, *Sulla fundamentalità perduta (e forse ritrovata) del diritto e dell'interesse della collettività alla salute*, cit., p. 10.

<sup>95</sup> I principi fondamentali nell'ordinamento costituzionale "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 costretta a fare i conti con la imperfezione del linguaggio normativo utilizzato per dare ai valori stessi giuridico riconoscimento [...]": così 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, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), n. 92/2009.

<sup>96</sup> Sulla necessità di inserire in Costituzione un principio espresso di diritto ambientale, A. Gusmai, *La tutela costituzionale dell'ambiente*, cit., p. 149, il quale ritiene che tale esplicitazione potrebbe condurre ad evitare che si consolidino o comunque agevolino orientamenti interpretativi tesi a perpetuare una tutela recessiva del diritto ambientale, a fronte di altri interessi costituzionali (specie di natura economica) che, a differenza del primo, possono vantare una tutela normativa privilegiata, dacché immediatamente individuabili nella Carta fondamentale.

uno sviluppo ecosostenibile come priorità [...], non tanto o solo un generico ‘sviluppo sostenibile’, quanto un più impegnativo ‘sviluppo ecologico-ambientale’<sup>97</sup>, allora, forse, tale intervento riformatore potrebbe rivelarsi non solo utile, ma auspicabile. A tal fine, come già ricordato, sarebbe opportuno non solo prevedere strumenti coercitivi, che si impongano tanto al legislatore futuro quanto all’attività dei privati, ma anche configurare esplicitamente l’ambiente quale limite espresso alla libertà di iniziativa economica pubblica e privata (attraverso la modifica dell’art. 41 Cost., inserendolo accanto alla sicurezza, libertà e dignità umana)<sup>98</sup>: in tal modo, l’esplicitato diritto/dovere all’ambiente potrebbe meglio funzionare da argine ad attività d’impresa fortemente lesive dell’ecosistema, rafforzando nel bilanciamento il valore della tutela ambientale.

Si tratta di una prospettiva evolutiva di grande rilievo se è vero che “alle grandi sfide sopravvivono solo le civiltà in grado di superare le inerzie degli interessi più radicati, cambiando per tempo le gerarchie di valore”<sup>99</sup>.

## 5. Qualche rilievo conclusivo.

I cambiamenti globali mettono a rischio il futuro non solo della biosfera, ma dell’umanità stessa: “il degrado e l’erosione costanti del capitale naturale rischiano di provocare cambiamenti irreversibili che potrebbero mettere a repentaglio due secoli di miglioramenti del nostro standard di vita”<sup>100</sup>.

Ecco, quindi, che la protezione ambientale è elemento imprescindibile per la tutela dei diritti umani, con particolar riguardo al diritto alla salute e alla vita, ma non solo ad essi.

Il Covid-19 ha reso quanto mai evidente l’interrelazione tra diritti dell’uomo e ambiente e

---

<sup>97</sup> G. Azzariti, *Audizione informale Senato*, cit., sottolinea che tale modifica costituzionale potrebbe condurre al risultato che il “bilanciamento dovrà essere assicurato in base ad una priorità – se non gerarchia – di valori, che continuino a salvaguardare iniziativa economica e lavoro, senza però giungere a rimettere al solo legislatore ordinario la ricerca del punto di equilibrio”.

<sup>98</sup> Anche G. Amendola, *Audizione informale Senato - Commissione affari costituzionali*, 24 ottobre 2019, su [http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento\\_evento\\_procedura\\_commissione/files/000/041/001/Dott.\\_AMENDOLA.pdf](http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/041/001/Dott._AMENDOLA.pdf), ritiene opportuno aggiungere nell’art. 41 che nessuna iniziativa economica può arrecare danno all’ambiente.

<sup>99</sup> Così F. Merola, *Emergenza ambiente e pandemia*, cit., ricordando J. Diamond, *Collasso: come le società scelgono di vivere o morire*, Torino, Einaudi, 2005.

<sup>100</sup> Settimo Programma di Azione per l’Ambiente (PAA) dell’Unione Europea, approvato con Decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013, punto 8.

quale minaccia i danni ambientali possono arrecare ai diritti umani, una lezione che non può evidentemente restare lettera morta, ma impone un rinnovato impegno di tutti gli attori istituzionali a livello nazionale ed internazionale, trattandosi di una sfida che si gioca su scala planetaria, una assunzione di responsabilità a tutto tondo, che investe anche i singoli consociati.

Come è stato evidenziato, infatti, l'azione umana che sta producendo l'Antropocene è, il risultato di scelte, individuali (che poi si aggregano in azione collettiva) ispirate da norme sociali e culturali, ma anche da azioni sociali, coordinate attraverso strutture di *governance* locale, nazionale o internazionale<sup>101</sup>.

Sotto tale ultimo profilo, è fondamentale che le azioni dei pubblici poteri in materia ambientale siano orientate in modo da rafforzare i limiti legali per restare all'interno dei limiti planetari<sup>102</sup>.

In questa direzione è vitale il dialogo tra studiosi di ecologia e giuristi, dialogo purtroppo ancora molto limitato, ma che va rapidamente implementato, affinché i primi possano indirizzare lo sviluppo del diritto, andando ad incidere non solo sul formante normativo, ma anche su quello dottrinale e giurisprudenziale, al fine di forgiare attraverso tale dialogo "i principi ecogiuridici, sul piano di una rigorosa astrazione e di una solida ricostruzione teorica"<sup>103</sup>.

Questo potrà produrre importanti ripercussioni anche sull'attività di bilanciamento dei valori in gioco, che finora abbiamo visto produrre forti oscillazioni ora verso un polo ora verso l'altro. Tale attività, come è stato di recente ricordato<sup>104</sup>, "[...] a volte operata direttamente dalla Costituzione, viene più spesso realizzata dal legislatore, il quale opera così inevitabilmente anche scelte politiche delle quali si assume la responsabilità". Nel

<sup>101</sup> M. Monteduro, *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, cit., p. 35.

<sup>102</sup> Così G. Chapron, Y. Epstein, A. Trouwborst e J.V. López-Bao, *Bolster Legal Boundaries to Stay within Planetary Boundaries*, in *Nature Ecology & Evolution*, 21 febbraio 2017: lo scopo e il funzionamento dei limiti legali diventa fondamentale per garantire che i limiti planetari non siano trasgrediti o, quando sono già stati trasgrediti, che le attività umane siano adeguatamente ridotte. Sul tema, M. Monteduro, *Per una «nuova alleanza» tra diritto ed ecologia: attraverso e oltre le «aree naturali protette»*, cit., p. 8 ss.; D.H. Meadows (et al), *The limits to Growth*, New York, 1972.

<sup>103</sup> Così M. Monteduro e S. Tommasi, *Paradigmi giuridici di realizzazione del benessere umano in sistemi ecologici ad esistenza indisponibile e ad appartenenza necessaria*, in AA.VV., *Benessere e regole dei rapporti civili. Lo sviluppo oltre la crisi* (Atti del 9° Convegno Nazionale SISDiC, Napoli, 8-9-10 maggio 2014, in ricordo di Giovanni Gabrielli), ESI, Napoli, 2015, p. 161, spec. p. 184 ss. L'A. parla di principi 'ecogiuridici' in quanto caratterizzati dalla forza del diritto ma, al contempo, in grado di recepire nei loro contenuti precettivi sostanziali alcune acquisizioni della scienza ecologica.

<sup>104</sup> R. Romboli, *L'incidenza della pandemia da Coronavirus nel sistema costituzionale italiano*, in *ConsultaOnline*, n. 3/2020, p. 537.

rapporto tra diritto e politica, in casi come quello in esame “è forte l’incidenza dell’elemento tecnico e dei risultati della scienza”; la Corte costituzionale, a sua volta, chiamata molto spesso a questa attività di bilanciamento, ha in diverse occasioni ammonito il legislatore a tenere nella massima considerazione la posizione dei tecnici, ritenendo il quasi totale azzeramento dello spazio delle scelte politiche “in caso di posizioni unanimi da parte della comunità scientifica”.

Ebbene, la comunità scientifica mondiale da tempo prefigura il rischio del collasso ecologico<sup>105</sup>. C’è un passaggio della sentenza su richiamata relativa al caso Ilva che, a questo punto, potrebbe essere opportunamente valorizzato: il bilanciamento, secondo il giudice costituzionale, deve essere compiuto in modo «[...] da non consentire un sacrificio del [...] nucleo essenziale» dei valori primari dell’ambiente e della salute.

Ebbene, sembra difficile dubitare del fatto che «la protezione dal collasso ecologico pertenga a tale nucleo»<sup>106</sup>. Ed invero è innegabile che *l’ambiente abitabile* è il bene presupposto del riconoscimento e dell’esercizio di tutti i diritti umani costituzionalizzati, a cominciare dai diritti alla vita e alla salute<sup>107</sup> delle presenti e future generazioni.

Se è vero, dunque, che “il punto di equilibrio che il diritto all’ambiente è destinato a trovare è lasciato all’evoluzione delle scelte del legislatore, delle riflessioni della dottrina e delle

---

<sup>105</sup> Come ricorda, con ampie citazioni bibliografiche, M. Monteduro, *Le decisioni amministrative nell’era della recessione ecologica*, cit., p. 11, “le scienze ecologiche collegano il ‘collasso ecologico’ alle cosiddette soglie critiche (*thresholds* o *tipping points*) proprie di ciascun ecosistema: si tratta di quei punti critici superati i quali un ecosistema perde la possibilità, in cui consiste la sua *resilienza*, di fluttuare dinamicamente ed elasticamente tra stati intermedi multipli di equilibrio assorbendo i disturbi che lo colpiscano ma, al contempo, mantenendo l’integrità delle funzioni e delle strutture ‘chiave’ che forniscono identità all’ecosistema stesso; quando giunge vicino alle sue soglie critiche, l’ecosistema vede compromesse le sue capacità di resilienza, divenendo estremamente instabile e vulnerabile persino rispetto a perturbazioni di debole o minima intensità che precedentemente (all’interno delle soglie critiche) riusciva con facilità ad assorbire; quando varca le soglie critiche, l’ecosistema collassa in tempi più o meno brevi, ma catastroficamente, dal precedente assetto identitario ad uno radicalmente diverso, ossia a uno stato qualitativo nuovo che è controllato da un differente *set* di processi, non più paragonabile al primo sotto il profilo strutturale e funzionale; il precedente ecosistema collassa – si badi – non già nel senso che esso scompare nel nulla (come accade invece per le specie animali o vegetali), ma nel senso che si trasforma in un ecosistema ‘nuovo’, alieno e irriducibile al precedente, che non produrrà più, a beneficio delle collettività umane che vi appartengono, i medesimi servizi ecosistemici che invece assicurava a tali collettività anteriormente al collasso di stato”.

<sup>106</sup> M. Monteduro, *Le decisioni amministrative nell’era della recessione ecologica*, cit., pp. 62-63. L’A. ricorda anche che, per il Giudice delle leggi, il bilanciamento non deve “comprimere il nucleo irriducibile dei diritti inviolabili” Corte cost., s.n. 309/1999 e s.n.252/2001), poiché “la Carta costituzionale [...] impone di impedire la costituzione di situazioni [...] che possano pregiudicare l’attuazione del nucleo irriducibile dei diritti inviolabili” (Corte cost., s.n. 219/2008, che cita le ss.nn. 252/2001, 509/2000, 309/1999 e 267/1998.

<sup>107</sup> A. Picillo, *Tra le ragioni della vita e le esigenze della produzione: l’intervento penale e il caso Ilva di Taranto*, in *Archivio Penale*, fasc. 1 (Gennaio-Aprile) 2013, p. 9, nt. 3.

decisioni della giurisprudenza<sup>108</sup> e che è rimessa agli indirizzi che matureranno nella giurisprudenza costituzionale la definizione dei rapporti fra il diritto all'ambiente e gli altri diritti fondamentali ed i valori sociali potenzialmente concorrenti<sup>109</sup>, allora forse è arrivato il momento di prendere atto della necessità di dare il giusto rilievo a tutti i livelli, costituzionale, legislativo, dottrinale e giurisprudenziale, al valore primario dell'ambiente e della salute, la cui postergazione ad altri diritti e interessi costituzionali ha rappresentato, finora, una scelta miope, come il Covid-19 insegna.

Verso tale obiettivo possono convergere la formalizzazione nella Costituzione di un principio fondamentale di tutela ambientale, la rivalutazione dell'aggettivo *fondamentale* riferito al diritto *ex art.32 Cost.* e la condivisione dell'approccio One Health<sup>110</sup>, che promuove lo studio collaborativo, multisetoriale e interdisciplinare delle interconnessioni tra persone, animali, piante ed il loro ambiente condiviso, cruciale per raggiungere livelli ottimali di salute e benessere.

In questa prospettiva dovranno essere sviluppate le politiche nazionali, nel quadro di quelle globali, nella consapevolezza, che siamo di fronte ad una sfida che può essere vinta solo avendo la capacità di orientare in modo decisivo il sistema economico complessivo verso uno sviluppo in grado di coniugare la crescita economica con gli imperativi della tutela ambientale e del benessere individuale, superando la tradizionale contrapposizione tra ragioni dell'ambiente, della salute e dell'economia, del lavoro, ecc., da sempre ricostruite in chiave conflittuale, ma che, invece, si potrebbe dire, *simul stabunt, simul cadent*.

Crescita economica, lavoro e diritti tutti dell'uomo possono prosperare solo se si dà il giusto peso e la giusta considerazione alla tutela ambientale, che opera come *condicio sine qua non* rispetto a tali obiettivi.

Oggi più che mai appare evidente che un sano sviluppo economico postula la stretta connessione tra crescita quantitativa e crescita qualitativa, in un contesto di giustizia e rispetto dell'ambiente, nella considerazione non solo del benessere meramente economico delle generazioni presenti, ma del benessere generale di queste e di quelle future cui abbiamo il dovere di consegnare un pianeta in grado di ospitarle degnamente.

In questa direzione, occorre valorizzare la dimensione collettiva, propria del diritto alla

---

<sup>108</sup> M. Luciani, (voce) *Salute*, cit., p. 8.

<sup>109</sup> M. Luciani, *op. ult. cit.*, p. 8.

<sup>110</sup> [https://www.onehealthcommission.org/en/why\\_one\\_health/what\\_is\\_one\\_health/](https://www.onehealthcommission.org/en/why_one_health/what_is_one_health/).

salute e del diritto all'ambiente, in quanto diritti sociali, galvanizzando la loro componente solidaristica<sup>111</sup>, facendo leva sulla più generale prospettiva solidaristica che pervade tutto l'ordinamento: ritrovare e valorizzare “la consapevolezza delle connessioni tra diritti e doveri che la Costituzione allestisce quali condizioni per un esercizio responsabile della libertà”<sup>112</sup>, con particolare riguardo ai doveri ambientali, che non possono non essere il necessario contraltare dei diritti sull'ambiente.

La responsabilità di tale percorso pertiene a tutti i soggetti istituzionali, ma anche ai consociati, dei quali occorre implementare la coscienza dei problemi ambientali, la partecipazione consapevole nella programmazione e nell'attuazione delle strategie d'azione in favore dello sviluppo sostenibile<sup>113</sup>.

Tutto ciò in ossequio a quella solidarietà ambientale – anch'essa indirizzata, come lo sviluppo sostenibile, alle generazioni future, spingendosi “oltre l'orizzonte delle generazioni presenti”<sup>114</sup> – che altro non è che la sintesi della solidarietà politica, economica e sociale, nel senso che il mantenimento dell'equilibrio (e la prevenzione del collasso) ecologico e ambientale, è una preconditione, nel lungo periodo, per la sopravvivenza stessa della collettività e degli individui cui sono imputati i doveri<sup>115</sup> di cui la Repubblica esige l'adempimento, contestualmente al riconoscimento dei diritti inviolabili.

Responsabilità, rispetto e solidarietà, anche intergenerazionale, sono le chiavi di volta di un processo che non può più attendere.

**Abstract:** L'emergenza pandemica ha reso chiaramente intellegibile il nesso esistente tra ambiente e salute, ma anche tra ambiente ed assetti socioeconomici. Il lavoro propone una riflessione sulla necessità di risposte fondate su una visione olistica di tali fattori, con rinnovato impegno e responsabilità degli attori istituzionali, ma anche dei singoli

---

<sup>111</sup> F. Niola, *Gli effetti del lockdown sull'ambiente*, cit. p. 16, la quale che argomenta la sussumibilità dell'ambiente nella categoria dei *beni comuni*; sul punto, anche C. Micciché, *L'ambiente come bene a utilità collettiva e la gestione delle lesioni ambientali*, cit., spec. p. 8 ss. con ampi riferimenti bibliografici sul tema. V. Corte cost., s.n. 198/2018, in cui la Corte costituzionale ha ragionato di ambiente quale *bene comune* e «di primaria importanza per la vita sociale ed economica».

<sup>112</sup> Così G. Bascherini, *La doverosa solidarietà costituzionale e la relazione tra libertà e responsabilità*, in *Dir. pubbl.*, 2018, p. 2; Id., *La solidarietà politica nell'esperienza costituzionale repubblicana*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2016.

<sup>113</sup> G. Grasso, *Solidarietà ambientale e sviluppo sostenibile tra costituzioni nazionali, carta dei diritti e progetto di costituzione europea*, cit., p.560.

<sup>114</sup> F. Lettera, *Lo stato ambientale e le generazioni future*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1992, p. 237 ss.

<sup>115</sup> In questi termini, G. Grasso, *Solidarietà ambientale e sviluppo sostenibile tra costituzioni nazionali, carta dei diritti e progetto di costituzione europea*, cit., p. 583.

consociati, per contrastare l'emergenza ambientale.

**Abstract:** The pandemic emergency has made the link between the environment and health clearly intelligible, but also between the environment and socio-economic assets. The work proposes a reflection on the need for answers based on a holistic vision of these factors, with renewed commitment and responsibility of the institutional actors, but also of the individual associates, to counter the environmental emergency.

**Parole chiave:** ambiente – salute – emergenza – Covid-19 – diritti e doveri.

**Key words:** environment – health – emergency - Covid-19 – rights and duties.