

www.dirittoambiente.net



Diritto all'ambiente[®]
www.dirittoambiente.net
Testata giornalistica on line

L'EVOLUZIONE DEL CONCETTO GIURIDICO "AMBIENTE"

A cura del Dott. Giulio Spina

DOCUMENTI
INformazione

2009

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata
E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)

Sommario: 1. Premessa; 2. Dalla frammentarietà all'unità: la visione dinamica dell'ambiente come luogo di relazione; 3. L'ambiente nella Carta costituzionale; 4. La nuova concezione unitaria dell'ambiente; 5. L'attributo dell'autonomia e l'ambiente come valore; 6. Ambiente come termine sintetico; 7. Conclusione.

1. Premessa

La breve indagine esegetica che ci si appresta ad affrontare deve inevitabilmente presupporre l'intendere il diritto come fenomeno storico, dunque profondamente influenzato dal contesto contingente all'interno del quale nasce, viene elaborato e si evolve; il diritto è, in quest'ottica, *"naturale prodotto della società"*¹, ed in continua e costante evoluzione. In questi termini, emerge come la nozione giuridica del termine "ambiente" sia inscindibilmente condizionata dall'evoluzione della sensibilità culturale, sociale e politica connessa alla protezione del nostro *habitat*.

Altra necessaria premessa alla presente indagine è la presa di coscienza della peculiare complessità e trasversalità del concetto giuridico in analisi, il quale da un lato ricomprende al suo interno i vari aspetti degli elementi naturali che fisicamente lo compongono (l'acqua, l'aria, etc.), per ognuno dei quali esiste – peraltro in continuo sviluppo – la relativa disciplina specialistica, dall'altro incide e si interseca con altri rami fondamentali dell'intero sistema socio-economico e istituzionale sia locale che globale (salute, agricoltura, industria e attività produttive, urbanistica, etc.).

2. Dalla frammentarietà all'unità: la visione dinamica dell'ambiente come luogo di relazione

Nell'analisi interpretativa in ordine alla nozione giuridica del termine "ambiente" vanno innanzitutto citati due filoni interpretativi avvicendatisi nel tempo: le teorie pluraliste e quelle moniste. In base alle argomentazioni sostenute dalla prime, l'ambiente è inteso in

¹ Per tali considerazioni si veda de Francisci, il quale illustra come i principi per mezzo dei quali ciascuna collettività si organizza costituiscono una *"realtà spirituale"* la cui produzione *"è una necessità, una conseguenza e insieme un presupposto della vita in società"*. P. de Francisci, *Dogmatica e storia nell'educazione giuridica*, in "Questioni di metodo, diritto romano e dogmatica odierna", Saggi di Piero de Francisci e di Emilio Betti, edizioni New press – Como, 1997, 14.

Al riguardo, Cavanna parla di *"relatività degli schemi giuridici"*: solo comprendendo che *"il diritto è storia"*, difatti, l'interprete non si riduce ad un *"giurista decapitato"*, divenendo da *"strumento del diritto"*, un *"consapevole utilizzatore del diritto come strumento"*. A. Cavanna, *Storia del diritto moderno in Europa, Le fonti e il pensiero giuridico*, vol. 1, Giuffrè editore, Milano, 1982, 8-11.



termini frammentari, suddiviso in vari aspetti che restano tra loro distinti e separati (ambito paesaggistico-culturale, sanitario e urbanistico)². Tale concezione settoriale dell'ambiente appare evidente analizzando le prime disposizioni, risalenti agli anni '70, relative al riparto di compiti e funzioni (anche) ambientali tra Stato, regioni ed enti locali, le quali, specchio della non raggiunta concezione unitaria (né autonoma) dell'ambiente, nonché della ancora acerba maturità culturale e politica in ordine alla centralità della tutela del nostro *habitat*, ne prevedevano la suddivisione nei diversi settori del governo del territorio, dell'urbanistica e del paesaggio³.

L'*iter* interpretativo dottrinale e giurisprudenziale sulla nozione giuridica "ambiente", seguendo l'evoluzione delle concezioni sociali, culturali e politiche legate a tale tematica, giunge, al seguito di un lungo percorso speculativo, a conferire al concetto giuridico in analisi – grazie alle cosiddette teorie moniste – un significato unitario⁴. Tale evoluzione ha alla base l'autorevole intuizione di Massimo Severo Giannini in ordine alla centralità del concetto di dinamicità dell'ambiente e di continua interrelazione tra questo e l'uomo: l'ambiente, difatti, è vivo e risponde dinamicamente all'attività antropica⁵. Al riguardo è stato di recente evidenziato che quando si utilizza il concetto "ambiente" diviene *"inevitabile la considerazione di almeno tre dimensioni: la dimensione relazionale tra più fattori sia naturali che antropici ...; la dimensione spaziale o geografico-territoriale ... (globale, regionale, locale, a seconda che si consideri l'intera biosfera o singoli ecosistemi); la dimensione temporale o diacronica, che rileva l'esigenza ineludibile di adottare una prospettiva dinamica che sia in grado di rappresentare in modo adeguato la continua evoluzione e i mutamenti delle «relazioni ambientali», le quali «vivono» in quanto coinvolgono necessariamente esseri viventi"*⁶.

² Sono questi i profili che compongono il concetto giuridico "ambiente" secondo Giannini in M. S. Giannini, «Ambiente»: saggio sui suoi diversi aspetti giuridici, in "Riv. Trim. dir. Pubbl.", 1973.

³ Il D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, "Attuazione della delega di cui all'art. 1 della Legge 22 luglio 1975, n. 382" (Norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione), nel definire le discipline relative all'ambiente, parla di sviluppo economico, urbanistica ed "assetto ed utilizzazione del territorio", facendo peraltro rientrare aspetti afferenti la tutela ambientale all'interno della gestione del territorio (si veda in questi termini, ad esempio, l'art. 80 del D.P.R. n. 616 del 1977, secondo cui "le funzioni amministrative relative alla materia «urbanistica», concernono la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente").

⁴ Sul punto è stato evidenziato come l'evoluzione culturale dell'ambiente si noti soprattutto nello sforzo di assicurarne una visione unitaria; tuttavia, a conferma della complessità e trasversalità del concetto giuridico in analisi (caratteristiche cui si è accennato in premessa e sulle quali, sebbene succintamente, si tornerà tra breve), "la risposta giuridico istituzionale è stata più lenta rispetto a quella culturale, perché influenzata ovviamente dagli aspetti economici e politici. Comunque si nota un'attenzione delle istituzioni non solo ai profili patologici (l'inquinamento nelle sue varie forme) ma anche ai profili sostanziali delle risorse e del loro equo utilizzo". A. Postiglione, *Una proposta contro la "residualità" di suolo e campagne*, www.industrieambiente.it, 2008, punto 2.

⁵ Si veda al riguardo Giannini il quale descrive tale fenomeno sottolineando eloquentemente che "è l'ambiente aggredito che reagisce aggressivamente". M. S. Giannini, «Ambiente» ... cit., 38.

⁶ M. Cecchetti, *La disciplina giuridica della tutela ambientale come «diritto all'ambiente»*, Università LUISS Guido Carli - Facoltà di Giurisprudenza, Corso di diritto dell'ambiente, 2006, 28.

3. L'ambiente nella Carta costituzionale

Con riferimento al percorso interpretativo in ordine alla ricostruzione del concetto giuridico "ambiente" è inoltre fondamentale evidenziare come, sebbene la Costituzione, sino alla riforma del 2001, non menzionava esplicitamente tale termine⁷, vari filoni interpretativi ne avevano trovato fondamento costituzionale ricollegandolo, di volta in volta, agli artt. 2, 9 e 32 Cost.

L'art. 9, co. 2, Cost., erige a principio fondamentale dell'ordinamento giuridico la tutela del paesaggio⁸, il quale comprende "ogni elemento naturale e umano attinente alla forma esteriore del territorio"⁹. In tale ottica, il Giudice delle leggi trova il fondamento costituzionale della tutela ambientale, identificando come oggetto della statuizione di cui all'art. 9, co. 2, Cost. il "paesaggio-ambiente", definito come "espressione del principio fondamentale dell'ambito territoriale in cui si svolge la vita dell'uomo e si sviluppa la persona umana"¹⁰.

La prescrizione dell'art. 9 Cost., inoltre, appare strettamente connessa al sostegno ed alla tutela di ambiti fondamentali di sviluppo della personalità umana e della società quali la crescita culturale e il progresso tecnico-scientifico, ponendosi dunque in continuità con il dettato di cui all'art. 2 Cost.¹¹ D'altra parte, la visione dinamica dell'ambiente come insieme delle interrelazioni tra elementi naturali, nonché tra uomo e natura, porta a considerare il paesaggio come "forma sensibile dell'ambiente"¹², con la conseguenza che il citato art. 9, co. 2, Cost. affiderebbe alla Repubblica il compito di tutelare "la natura complessiva come risorsa"¹³: il paesaggio va dunque "razionalmente curato e sviluppato (...) per usarlo nel quadro dei fini fondamentali posti dalla Costituzione"¹⁴ e, in particolare,

⁷ Il termine "ambiente" compare per la prima ed unica volta nel testo costituzionale al novellato art. 117, co. 2, lett. s), Cost. (così come modificato dalla L. C. 18 ottobre 2001, n. 3 recante "Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione") il quale, tuttavia, dispone unicamente che spetta allo Stato la legislazione esclusiva in ordine alla "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali". Le importanti pronunce della Corte costituzionale relative a tale questione verranno, per quanto attinenti all'oggetto della presente indagine, tra breve ricordate.

⁸ Art. 9 Cost.: "La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione".

⁹ Corte Cost. 3 marzo 1986, n. 39, all'esito di un lungo percorso esegetico in ordine alla nozione di "paesaggio". Si veda al riguardo anche Corte Cost. n. 151 del 1986, la quale collega la tutela del paesaggio a criteri di "integrità" e "globalità".

¹⁰ Corte Cost. 27 luglio 2000, n. 378.

¹¹ Art. 2 Cost.: "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale".

¹² A. Predieri, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in "Studi XX Assemblea Costituente", Firenze, 1969, II., 18 ss.

¹³ A. Postiglione, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in "Riv. Trim. dir. Pubbl.", 1985, 55.

¹⁴ Predieri, *Significato ... cit.*, 18 ss.



di quei diritti inviolabili della personalità di cui all'art. 2 Cost., la cui realizzazione ed attuazione naturalmente presuppone il diritto alla vita¹⁵, inscindibilmente connesso alla concezione di ambiente appena descritta, declinata nelle singole norme che regolano la convivenza sociale. Si vedano in questi termini, ad esempio, le conseguenze di tale orientamento in tema di iniziativa economica privata, la quale, a norma dell'art. art. 41, co. 2, Cost., *“non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale ...”*, nella quale, per Corte Cost. n. 196 del 1998, *“sicuramente rientrano gli interessi alla tutela della salute e dell'ambiente”*¹⁶.

Un importante e consistente orientamento interpretativo, anche sulla scorta delle posizioni sin qui brevemente richiamate, ha poi ricondotto la nozione giuridica di “ambiente” nell'alveo dell'art. 32 Cost., ponendone in evidenza lo stretto collegamento – di sicuro esistente, sebbene non esaustivo – con il diritto alla salute, sulla scorta della concezione dinamica dell'ambiente, cui si è più volte accennato, come luogo di relazione. In quest'ottica la Corte di cassazione ha dapprima affermato che *“per quanto riguarda il bene costitutivo dell'ambiente occorre considerare che la fruizione diretta da parte del singolo (...) è connessa al particolare legame che, nei casi concreti, viene a stabilirsi tra l'individuo e l'ambiente che la circonda”*¹⁷, per poi concludere che la tutela della salute di cui all'art. 32 Cost., *“è diretta ad assicurare all'uomo la sua effettiva partecipazione mediante presenza e frequentazione fisica alle (...) comunità (...) nelle quali si svolge la sua personalità”*¹⁸; in quest'ottica, la tutela dell'ambiente, che trova così il proprio fondamento costituzionale nel *“diritto all'ambiente salubre”*¹⁹, si differenzia dalla tutela della salute, non riferendosi alla mera incolumità fisica o ad un generico diritto alla vita, bensì estendendosi *“alla vita associata dell'uomo nei luoghi delle varie aggregazioni nelle quali questa si articola, e, in ragione della sua effettività, alla preservazione, in quei luoghi, delle condizioni indispensabili o anche soltanto propizie alla sua salute”*²⁰.

4. La nuova concezione unitaria dell'ambiente

L'ambiente, in questi termini, recupera il proprio significato unitario, sebbene risulti ancora non del tutto autonomo dai vari ambiti di garanzie costituzionali (*in primis* il diritto alla salute) ai quali viene accostato. La nuova concezione unitaria del concetto “ambiente”, e in parte della sua autonomia dalla salute, è rinvenibile nella legge n. 349

¹⁵ In questi termini, Mezzetti, il quale nota come l'equilibrata *“interazione bipolare uomo-natura”* (l'espressione richiamata dall'autore è di Postiglione, in A. Postiglione, *Ambiente ... cit.*, 152) sia *“presupposto imprescindibile del diritto fondamentale dell'uomo primario ed essenziale, presupposto e condizione a propria volta di tutti gli altri diritti fondamentali, vale a dire del diritto alla vita”*. L. Mezzetti (a cura di), *Manuale di diritto ambientale*, Cedam, 2001, 92.

¹⁶ Sul punto si veda, tra gli altri, B. Caravita, *Diritto dell'ambiente*, il Mulino, 2005, 15.

¹⁷ Cass. s.u., 9 marzo 1979, n. 1643.

¹⁸ Cass. s.u., 6 ottobre 1979, n. 5127.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Ibidem*.

del 1986 che, in seguito ai noti disastri ambientali verificatisi tra la metà degli anni '70 e gli anni '80, istituiva il relativo Ministero²¹: alla disciplina ambientale afferisce ora *“la conservazione ed il recupero delle condizioni ambientali conformi agli interessi fondamentali della collettività ed alla qualità della vita, nonché la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale e la difesa delle risorse naturali dall'inquinamento”*²². Pur in mancanza di un'esplicita definizione, utili elementi alla nostra indagine possono essere rinvenuti anche nell'analisi delle disposizioni dettate in tema di danno ambientale dall'art. 18 della legge istitutiva del Ministero dell'ambiente, il quale, specchio delle tesi interpretative che postulano l'autonomia e l'unitarietà del concetto giuridico in analisi, consiste in *“qualunque fatto (...) che compromette l'ambiente, (...) alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte”*, e ciò a prescindere dalla violazione di altri diritti, come ad esempio del diritto alla salute, cui ci si era precedentemente ancorati. In questi termini l'ambiente recupera una propria dimensione unitaria, ribadita dal costante orientamento della giurisprudenza costituzionale che decreta il superamento delle teorie pluraliste e che porta da un lato a definirlo come bene comprensivo *“di tutte le risorse naturali e culturali”*²³, dall'altro ad intendere la sua protezione come riguardante l'esistenza e la preservazione della persona umana *“in tutte le sue estrinsecazioni”*²⁴, concernendo *“la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acqua, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono”*²⁵.

La nuova visione unitaria dell'ambiente emerge anche dall'analisi del D. lgs, n. 112 del 1998, recante *“Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dallo Stato agli enti locali, in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59”*²⁶: pur – ancora – senza fornirne alcuna definizione, l'ambiente è qui trattato in modo pressoché unitario: alla relativa disciplina è dedicato l'intero capo III (concernente la protezione della natura e dell'ambiente, la tutela dell'ambiente dagli inquinanti nonché la gestione dei rifiuti) ed il seguente capo IV, rubricato *“risorse idriche e difesa del suolo”*. Allo stesso modo, negli anni '90, in sede di recepimento delle direttive comunitarie in tema di tutela delle acque e dell'inquinamento, la tutela ambientale viene definita come attività *“in difesa degli interessi fondamentali della qualità della vita, della conservazione e valorizzazione delle risorse e del patrimonio naturale”*²⁷.

²¹ L. 8 luglio 1986, n. 349, recante *“Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale”*.

²² Art 1, co. 2, L. n. 349 del 1986.

²³ Corte Cost. 22 maggio 1987, n. 210.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ L. 15 marzo 1997, n. 59, recante *“Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa”*.

²⁷ Art. 36, L. n. 146 del 1994 (*“Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle comunità europee – legge comunitaria 1993”*).

5. L'attributo dell'autonomia e l'ambiente come valore

Grazie all'autorevole contributo interpretativo della Corte costituzionale, il concetto giuridico "ambiente" recupera non solo – come visto, in seguito alle richiamate pronunce della seconda metà degli anni '80 – la propria unitarietà, ma anche una propria dimensione di autonomia, sdoganarsi dai profili meramente paesistici, sanitari o urbanistici ai quali era stato di volta in volta accostato per attribuirgli fondamento costituzionale ed identificarne la nozione giuridica. In quest'ottica, il Giudice delle leggi afferma che *"la protezione dell'ambiente è elemento determinativo della qualità della vita"*, ed *"esprime l'esigenza di un habitat naturale nel quale l'uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini"*²⁸: la protezione ambientale risponde pertanto a *"valori largamente sentiti ... per cui assurge a valore primario ed assoluto"*²⁹. Nella stessa linea interpretativa, anche la giurisprudenza della suprema Corte ha definito l'ambiente come valore costituzionale unitario e diritto umano fondamentale³⁰. L'ambiente è dunque inteso come valore primario e bene unitario³¹, orientamento confermato – tra l'altro – anche dalle pronunce della Corte costituzionale successive alla riforma del Titolo V della Carta costituzionale, nelle quali viene identificato come *"valore costituzionalmente protetto"*³² e come valore trasversale³³. Difatti, con riferimento alla statuizione dell'art. 117, co. 2, Cost., così come modificato dalla riforma del 2001³⁴, che aveva attribuito allo Stato la competenza legislativa esclusiva circa la *"tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali"*, il Giudice delle leggi ha sottolineato come non tutti gli ambiti previsti dal menzionato art. 117, co. 2, Cost. possono configurarsi come materie in senso stretto: la *"tutela dell'ambiente"* di cui alla citata disposizione costituzionale *"non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata"* poiché, in realtà, *"investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze"*; L'ambiente è dunque *"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"*³⁵.

²⁸ Corte Cost., 17-30 dicembre 1987, n. 641

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Si veda al riguardo Cass. Pen., 20 gennaio 1983, n. 421.

³¹ Si veda in questi termini C. Cost. n. 67 del 1992.

³² Così, Corte Cost. 22 luglio 2004, n. 259.

³³ Si veda Corte Cost. 26 luglio 2002, n. 407.

³⁴ L. C. 18 ottobre 2001 recante *"Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione"*.

³⁵ Corte Cost. 26 luglio 2002, n. 407.

L'unitarietà e l'autonomia del concetto ambiente emergono lampanti, tra l'altro, anche nella riforma dei ministeri del 1999³⁶, dove, seppur ancora una volta senza alcuna definizione, l'art. 35 attribuisce al nuovo dicastero dell'ambiente le seguenti funzioni: *"tutela dell'ambiente e del territorio; identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio con riferimento ai valori naturali e ambientali; difesa del suolo e tutela delle acque; protezione della natura; gestione dei rifiuti; inquinamento e rischio ambientale; promozione di politiche di sviluppo sostenibile; risorse idriche"*.

Riguardo la qualificazione dell'ambiente come "valore" appare, tuttavia, necessario aggiungere qualche breve considerazione. Sebbene tale approdo interpretativo sia inequivocabile indice della raggiunta maturità, innanzitutto culturale (oltre che giuridica) circa la riconosciuta centralità delle tematiche connesse alla tutela del nostro *habitat*, la stessa giurisprudenza costituzionale sembra aver sollevato perplessità circa tale attribuzione in sede di interpretazione dell'art. 117, co. 2 Cost., rilevando come, in realtà, con riferimento alle norme dettate dal Titolo V della Costituzione, la tutela ambientale vada in vero considerata come "materia".

Nel 2007, difatti, la Corte ha osservato come la richiamata disposizione costituzionale, avendo ad oggetto il riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni, guardi all'ambiente come ad una "materia", sebbene sia sempre *"necessario tener presente che si tratta di un bene della vita, materiale e complesso, la cui disciplina comprende anche la tutela e la salvaguardia delle qualità e degli equilibri delle sue singole componenti"*³⁷. In proposito, specifica la Corte, *"la disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente, inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario (sentenza n. 151 del 1986) ed assoluto (sentenza n. 210 del 1987), e deve garantire, (come prescrive il diritto comunitario) un elevato livello di tutela, come tale inderogabile da altre discipline di settore"*³⁸. In questo senso, peraltro, si parla di ambiente come di "materia trasversale", in quanto *"accanto al bene giuridico ambiente in senso unitario, possano coesistere altri beni giuridici, aventi ad oggetto componenti o aspetti del bene"*³⁹. Ciò posto, il Giudice delle leggi, non nega all'ambiente una dimensione valoriale; la pronuncia in commento sembra invece voler specificare che l'art. 117 Cost. non è deputato ad identificare i principi fondamentali sui quali si basa la nostra società, bensì ha il solo scopo di ripartire la potestà legislativa tra Stato e Regioni. In definitiva, non sembra rinvenirsi alcuna contrapposizione tra le richiamate pronunce costituzionali (che, tuttavia, evidenziano un'evoluzione nella visione interpretativa della giurisprudenza costituzionale), così come, dunque, non appare esservi incompatibilità tra ambiente come "valore" e come "materia": alla luce della giurisprudenza costituzionale, sembra infatti potersi affermare che il concetto giuridico in analisi è senz'altro un valore, sebbene, nell'attualizzazione e concretizzazione dello stesso, la tutela ambientale, al fine del riparto di competenze tra i

³⁶ D. Lgs. 30 luglio 1999, n. 300, recante *"Riforma dell'organizzazione del governo a norma dell'art. 11 della l. 15 marzo 1997, n. 59"*.

³⁷ Corte Cost. 14 novembre 2007, n. 378.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ *Ibidem*.

diversi livelli di governo deputati alla sua protezione, vada considerata una materia, benché connotata dall'attributo della trasversalità cui si è accennato.

Tali considerazioni non appaiono in contrasto nemmeno con la più recente pronuncia n. 104 del 2008, nella quale la Corte costituzionale afferma perentoriamente che *“non può certo dirsi ... che «la materia ambientale non sarebbe una materia in senso tecnico»*⁴⁰. Difatti, la Corte, nel giungere a tale conclusione, ripercorre, validandolo, il medesimo iter argomentativo dalla stessa sin ora adottato nelle pronunce sopra richiamate. Invero, la sentenza in commento specifica dapprima che, in base alla Carta costituzionale, disciplinare la tutela ambientale spetta allo Stato, precisando poi che *“la disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale “primario” (sentenza n. 151 del 1986) ed “assoluto” (sentenza n. 641 del 1987)”*⁴¹. Di seguito, il Giudice delle leggi riprende il concetto di “materia trasversale”: *“sullo stesso oggetto insistono interessi diversi: quello alla conservazione dell'ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni»* (vedi, ancora, la sentenza n. 378 del 2007). In questi casi, la disciplina unitaria di tutela del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materia di competenza propria, che riguardano l'utilizzazione dell'ambiente, e, quindi, altri interessi⁴². Secondo la Corte, dunque, confermando il consolidato orientamento della propria giurisprudenza, *“la disciplina statale relativa alla tutela dell'ambiente «viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza», salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevata nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che vengano a contatto con quella dell'ambiente”*⁴³. Alla luce dei richiamati contributi della Corte costituzionale, sembra dunque potersi affermare che l'ambiente è, e resta, un valore (primario ed assoluto) cui si ispira il nostro ordinamento, mentre, per quanto concerne il riparto di competenze legislative tra Stato e regioni regolato dall'art. 117 Cost., la tutela dell'ambiente va considerata “materia in senso tecnico” (in quanto ambito di esclusiva competenza statale per quanto riguarda la definizione dei livelli uniformi di protezione ambientale).

Sembra dunque evidente come l'apparente dicotomia tra l'intendere l'ambiente come “valore” o come “materia” derivi dall'assenza di un chiaro riferimento a tale concetto all'interno della Carta costituzionale repubblicana, e dal conseguente sforzo di dottrina e giurisprudenza di identificarne ciononostante il necessario ancoraggio costituzionale. Al riguardo è stato osservato⁴⁴ come un esplicito inserimento all'ambiente tra i valori fondamentali della Costituzione conferirebbe comprensibilità e coerenza sistematica

⁴⁰ Corte Cost. 18 aprile 2008, n. 104.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ D. Porena, *L'ambiente come “materia” nella recente giurisprudenza della corte costituzionale: “solidificazione” del valore ed ulteriore “giro di vite” sulla competenza regionale*, www.federalismi.it, febbraio 2009, 28.

all'intero impianto costituzionale, evitando, peraltro, la confusione che genera attribuire la funzione di individuare valori fondamentali ad una norma invece finalizzata al riparto di competenze tra i diversi livelli di governo. Tuttavia, deve anche sfuggirsi dall'utopica (ed erronea) concezione che il diritto positivo sia in grado di regolare l'interezza delle vicissitudini umane e dei rapporti giuridici esistenti in una società; se il diritto è un fenomeno storico ed in continua evoluzione, è compito dell'interprete riempire di contenuti attuali e conformi alle istanze socio-culturali della comunità le norme esistenti, contestualizzandole ed attualizzandole. Così, pur accogliendo favorevolmente – per convinzioni personali – l'esplicito inserimento del valore ambiente tra i “principi fondamentali” dell'ordinamento, soprattutto in quanto sarebbe un chiaro segnale di una (auspicata) maggior e più consapevole presa di coscienza circa la centralità della tematica ambientale, e dunque di una forte volontà di salvaguardare il nostro *habitat* orientando gli attuali stili di vita verso modelli maggiormente sostenibili, va ad ogni modo tenuto presente che oggi, pur senza alcun esplicito riferimento costituzionale, l'ambiente – come evidenziato dagli autorevoli orientamenti interpretativi sopra brevemente richiamati – è un valore costituzionale primario ed assoluto.

6. Ambiente come termine sintetico

In quest'ottica l'ambiente ricomprende tutti i vari aspetti afferenti tale settore e che precedentemente erano stati suddivisi nei diversi specifici ambiti di tutela. Alla base di detto approdo interpretativo, vi sono le argomentazioni dottrinali precedentemente richiamate che hanno inteso l'ambiente come luogo di relazione tra forme di vita, e per questo in continua evoluzione. Sulla scorta di tali argomentazioni, in base alle quali l'ambiente è inteso come la “*sede della continua interazione tra comunità umana e natura*”⁴⁵, si comprende come la sua nozione unitaria conduca a porre in evidenza “*il valore giuridico, sostanziale (e non meramente descrittivo o verbale), che assume la sintesi espressa dal termine ambiente all'interno di un contesto normativo*”⁴⁶. Tale visione emerge, ad esempio, analizzando la normativa comunitaria in tema di valutazione di impatto ambientale, secondo cui gli elementi che tale indagine deve tenere in considerazione sono: “*- l'uomo, la fauna e la flora; - il suolo, l'acqua, l'aria, il clima e il paesaggio; - i beni materiali ed il patrimonio culturale; - l'interazione tra i fattori di cui al primo, secondo e terzo trattino*”⁴⁷.

In tale ottica prospettica, l'ambiente – la cui visione unitaria ricomprende tutti gli aspetti naturali coinvolti e il relativo mondo di relazioni tra i medesimi e con l'uomo – non è un termine superficiale, generico o sommario, bensì “*sintetico*”⁴⁸: il termine “ambiente” non indica dunque semplicemente la somma di detti aspetti, bensì individua, nella

⁴⁵ L. Mezzetti, *Manuale ... cit.*, 98.

⁴⁶ M. Cecchetti, *La disciplina ... cit.*, 58

⁴⁷ Art. 3, Direttiva n. 337 del 27 giugno 1985, così come modificato dalla Direttiva n. 11 del 03 marzo 1997.

⁴⁸ A. Postiglione, *Ambiente ... cit.*, 44.

prospettiva di dinamicità, unitarietà e autonomia sopra descritta, *“un equilibrio relazionale tra uomo e cosmo valutabile e apprezzabile nel suo complesso”*⁴⁹. L'ambiente è dunque il *“complesso sistema di vita e sede relazionale fra gli essere viventi (compreso l'uomo) e gli altri fattori naturali”*⁵⁰, quindi elemento essenziale alla vita e pertanto all'esercizio di ogni altro diritto fondamentale⁵¹, dunque definibile come *“contesto o luogo all'interno del quale vive un organismo”*, ricomprendendo *“l'aria, il terreno, l'acqua, le risorse naturali, la flora, la fauna e gli esseri umani”*, e *“dove avvengono anche le loro interrelazioni”*⁵².

8. Conclusione

In questi termini, si veda quanto affermato dalla suprema Corte nel 2008: il danno ambientale *“trascende il mero pregiudizio patrimoniale derivato ai singoli beni che ne fanno parte perché il bene pubblico (che comprende l'assetto del territorio, la ricchezza di risorse naturali, il paesaggio come valore estetico e culturale e come condizione di vita salubre in tutte le sue componenti) deve essere considerato unitariamente per il valore d'uso da parte della collettività quale elemento determinante della qualità della vita della persona, quale singolo e nella sua aggregazione sociale”*⁵³.

In tale prospettiva, ritorna la premessa alla presente sintetica ricognizione: il diritto, in quanto fenomeno storico, non può degenerare in rigido dogmatismo né esaurirsi nel mero dato normativo: il diritto, difatti, non è *“esaurito dalle norme legislative o tutto rappresentato dalle costruzioni dogmatiche, perché [l'indagine storica] nel suo sforzo di abbracciare la vita giuridica nella sua totalità ... non si arresta ai principi di quelle, ma cerca di rintracciare le basi, la portata, l'efficienza nell'ambiente sociale e nella concretezza dei fatti”*⁵⁴. Ad ogni modo, all'esito del percorso interpretativo di dottrina e giurisprudenza verso l'identificazione del concetto giuridico “ambiente”, come dato positivo vi è il prevalente orientamento interpretativo che ne riconosce autonomia ed unitarietà, nonché il suo essere valore costituzionale primario e trasversale, mentre il dato (almeno apparentemente) negativo è la mancanza di una sua chiara ed univoca definizione. Tale mancanza può trovare ovvia spiegazione innanzitutto nella complessità, già evidenziata, del concetto giuridico in analisi, così come nel fatto che

⁴⁹ Così Cecchetti, il quale, riferendosi anche ai lavori di Predieri, nota efficacemente come *“la sintesi espressa dal termine “ambiente” non ha dunque una valenza meramente descrittiva o linguistica (...) ma assume una concreta rilevanza per l'ordinamento giuridico nel momento in cui serve a consentire, o meglio ad “imporre”, la considerazione integrata, sistemica ed interdisciplinare dei singoli profili che esso comprende, allo scopo di conseguire efficacemente il fine ultimo della tutela”*. M. Cecchetti, *La disciplina ...* cit., 58.

⁵⁰ L. Mezzetti, *Manuale ...* cit., 98.

⁵¹ L. Mezzetti, *Manuale ...* cit., in particolare 85-99.

⁵² M. Santoloci e A. Sillani, *Dizionario dell'ambiente*, Buffetti Editore.

⁵³ Cass. Civ. 10 ottobre 2008 n. 25010.

⁵⁴ P. de Francisci, *Dogmatica ...* cit., 11.

spesso gli interventi legislativi in materia ambientale sono stati di natura emergenziale, più che dettati da un razionale e coerente intento regolatore⁵⁵.

Con riferimento alla mancanza di un'univoca definizione di "ambiente", è stato tuttavia notato come, in effetti, questo si riveli un falso problema⁵⁶, in quanto, tra l'altro, non risponderebbe a concrete finalità o necessità pratiche; di contro, essenziale "*(perché ontologicamente irrinunciabile) è il ruolo che il diritto è chiamato a svolgere nella definizione della natura giuridica, ossia nella qualificazione in termini giuridici, dell'interesse alla «tutela ambientale»*", che, per come individuata e descritta dalle elaborazioni giurisprudenziale e dottrinali, "*non appare suscettibile di definizioni aprioristiche, valide in ogni circostanza e una volta per tutte, e che perciò necessita di una determinazione in concreto che risulti dinamica e frutto di una pluralità di interventi coordinati e bilanciati anzitutto sul piano politico e amministrativo*"⁵⁷. Se dunque il concetto di "ambiente", "*comprende tutte le risorse naturali dell'ecosistema terrestre (suolo, acqua, aria clima, flora fauna ed uomo) perché la "vita" poggia su basi comuni interconnesse, tutte essenziali per garantire la sua continuità e sostenibilità*"⁵⁸, è stato correttamente rilevato come, al fine di approdare ad una definizione giuridica (unitaria) del concetto in analisi, risulti necessario abbracciare un approccio interdisciplinare, integrando l'indagine giuridica con le nozioni di altre scienze⁵⁹, in particolare "*accogliendo, con tutti i limiti che ne seguono, la prospettiva dell'ecologia*"⁶⁰. L'ambiente pertanto può essere inteso "*come equilibrio ecologico, di volta in volta, della biosfera o di singoli ecosistemi di riferimento*"⁶¹. In questa visione prospettica, il Giudice delle leggi, in una recente pronuncia relativa al riparto delle competenze legislative ambientali tra Stato e regioni ha affermato che "*quando ci si riferisce all'ambiente ... le considerazioni attinenti a tale materia si intendono riferite anche a quella, ad essa strettamente*

⁵⁵ Si veda, in questi termini, da ultimo, il dibattito relativo al cosiddetto codice dell'ambiente (D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152), il quale, nell'intento di riordinare e razionalizzare in modo organico la normativa ambientale nazionale, continua a suscitare da un lato forti entusiasmi, dall'altro aspre critiche.

⁵⁶ Così Cecchetti, il quale rileva che "*di fronte ad un oggetto così configurato, i tentativi di individuare una nozione di "ambiente", che risultasse utile e apprezzabile in termini giuridici, sono sempre radicalmente falliti e da tempo i legislatori quanto la giurisprudenza sembrano correttamente avervi rinunciato; appare pressoché impossibile, infatti, uscire dall'alternativa tra definizioni corrette sotto il profilo della completezza, ma troppo ampie per risultare di una qualche utilità, e definizioni che cercano di risultare più "chiuse" e delimitate, ma che per questo si rilevano inevitabilmente parziali o, più spesso, meramente descrittive di una pluralità di oggetti di tutela*". M. Cecchetti, *La disciplina ...* cit., 29.

⁵⁷ M. Cecchetti, *La disciplina ...* cit., 44.

⁵⁸ Così Postiglione, il quale conclude affermando che "*questo è il dato storico e scientifico naturale*". A. Postiglione, *Una proposta ...* cit., punto 2.

⁵⁹ Al riguardo, Mezzetti parla di "*schema sinottico che abbracci tutti gli elementi che rientrano nella nozione di ambiente*". L. Mezzetti, *Manuale ...* cit., 87.

⁶⁰ B. Caravita, *Diritto ...* cit., 20 ss.

⁶¹ Caravita (riprendendo Burn, Lemmonier, Raion, Roncatolo, *Ambiente*, in "Enciclopedia Einaudi", Torino, 1977, 393) adotta le seguenti definizioni: l'«*ecosistema*» è "*un insieme nel quale esiste uno stato di equilibrio, autonomo rispetto agli altri ecosistemi*"; la «*biosfera*» è lo "*spazio occupato dall'insieme degli esseri viventi del nostro pianeta*". B. Caravita, *Diritto ...* cit., 20 ss.



correlata, dell'«ecosistema», precisando che “anche se i due termini esprimono valori molto vicini, la loro duplice utilizzazione, nella citata disposizione costituzionale, non si risolve in un'endiadi, in quanto col primo termine si vuole, soprattutto, fare riferimento a ciò che riguarda l'habitat degli esseri umani, mentre con il secondo a ciò che riguarda la conservazione della natura come valore in sé”⁶²

In quanto valore costituzionale primario ed assoluto, il concetto giuridico “ambiente” va dunque approcciato secondo una “logica unitaria e sistemica”⁶³, non intendendolo “semplicemente nelle sue diversi componenti parcellizzate”⁶⁴. D'altronde, se da un lato, in quanto valore trasversale “accanto al bene giuridico ambiente in senso unitario, possono coesistere altri beni giuridici aventi ad oggetto componenti o aspetti del bene ambiente, ma concernenti interessi diversi, giuridicamente tutelati (...) nel senso che sullo stesso oggetto insistono interessi diversi: quello alla conservazione dell'ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni”⁶⁵, dall'altro “tutelare l'ambiente non è lo stesso che proteggere le singole componenti o i singoli aspetti della relazione uomo/cosmo”⁶⁶.

Se dunque la ricerca della nozione giuridica di “ambiente” deve essere connessa all'esigenza finalistica della sua tutela, risulta interessante notare come da un lato la protezione dell'ambiente appaia essere storicamente di natura pubblicistica, mentre dall'altro come il suo collegamento alla qualità della vita, ai diritti fondamentali della persona o al diritto alla salute ne identifichi una natura privatistica e personale. La sintesi tra tali componenti del concetto giuridico in analisi può rinvenirsi tenendo in considerazione la natura super-individuale⁶⁷ dell'ambiente, il quale riguarda l'interesse generale dei cittadini, potendo essere definito come bene pubblico oggettivo. L'ambiente, in questi termini, è visto anche come diritto o interesse che l'apparato pubblico è chiamato a tutelare⁶⁸; pertanto, titolare del bene ambiente, inteso come bene collettivo⁶⁹, non è lo Stato, ma l'intera collettività. Si veda in questi termini, la

⁶² Corte Cost. 14 gennaio 2009 n. 12.

⁶³ M. Cecchetti, *La disciplina ... cit.*, 29.

⁶⁴ Così Cecchetti, il quale, in commento alla giurisprudenza costituzionale (si veda in particolare Corte Cost. n. 256 del 1994 e n. 302 del 1994), rileva la modernità della corte nella consapevolezza che essa esprime in ordine “al carattere “polidimensionale” del valore costituzionale in questione; la tutela dell'ambiente, infatti, secondo il giudice delle leggi, è un valore che si configura come sintesi, in una visione globale ed integrata di una pluralità di aspetti e di una serie di altri valori che attengono non soltanto ad interessi meramente naturalistici o sanitari, ma anche ad interessi culturali, educativi, ricreativi e di partecipazione, tutti, caratterizzati dall'importanza essenziale che rivestono per la vita della comunità”. M. Cecchetti, *La disciplina ... cit.*, 46.

⁶⁵ Corte Cost. 14 gennaio 2009 n. 12.

⁶⁶ M. Cecchetti, *La disciplina ... cit.*, 58.

⁶⁷ B. Caravita, *Diritto ... cit.*, 19.

⁶⁸ Al riguardo Benvenuti nota come esistano “diritti soggettivi assoluti (...) esistenti al di fuori di un concreto rapporto giuridico relativo, quali il diritto alla salute o il diritto all'ambiente”; diritti che, appartenenti a tutti i cittadini, facendo emergere anche l'esistenza di pretese alla legittimità dell'azione amministrativa, corrispondono alla categoria degli interessi legittimi e che, per distinguerli da questi, sono definiti interessi diffusi. F. Benvenuti, *Disegno dell'Amministrazione Italiana*, Cedam, Padova, 1996, 406.

⁶⁹ In questi termini, G. Berti, *Il rapporto ambientale*, in “Amministrazione”, 1978.

legittimazione attiva, introdotta dall'art. 18, L. n. 349 del 1986, riconosciuta in tema di danno all'ambiente alla associazioni ambientaliste. Titolare del diritto all'ambiente è dunque l'intera collettività, mentre all'ente pubblico sono affidate le funzioni e i poteri connessi alla tutela di tale bene: l'ambiente non è dunque un *“concetto astratto riferibile ad un soggetto astratto, l'ente territoriale”*, bensì è *“concetto concreto, che indica beni materiali, quali in effetti sono tutti i beni ambientali (l'aria, l'acqua, il mare, il suolo, la natura, ecc.) che appartengono ad un soggetto altrettanto concreto, la collettività”*⁷⁰.

Anche in quest'ottica, emerge il significato della configurazione dell'ambiente come valore elaborato dalla Corte costituzionale, il quale, pertanto, costituisce uno degli elementi fondamentali della nostra società e sul quale essa fonda la propria legittimazione⁷¹. Se dunque *“con il termine «ambiente» si è soliti identificare un concetto tendenzialmente macroscopico e di difficile predeterminazione, connotato da una intrinseca complessità strutturale dovuta soprattutto al suo carattere poliedrico e multidimensionale”*⁷², esso, sulla scorta dell'approdo alla sua nozione unitaria (concezione sintetica di ambiente come luogo dinamico di relazioni e bene collettivo) assumerà di volta in volta, in quanto valore costituzionale primario, trasversale ed assoluto, la veste giuridica più opportuna che gli permetta *“di rendere attuale ed effettivo nella società (...) la concretizzazione dell'interesse che in quella determinata circostanza rappresenta”*⁷³.

Giulio Spina

Publicato il 29 giugno 2009

⁷⁰ In questi termini Maddalena, il quale descrive il danno ambientale non *“configurato come un danno ad un elemento costitutivo dell'ente territoriale, ma come danno alla collettività organizzata dell'ente locale”*. P. Maddalena, *L'evoluzione della tutela ambientale e l'azione popolare prevista dall'art. 4 della legge 3 agosto 1999, n. 265*, relazione tenuta alla Seconda giornata internazionale dell'ambiente, Roma, Corte di Cassazione, 6 ottobre 1999, punto 5.

⁷¹ In questi termini, B. Caravita, *Diritto ... cit.*, 28.

⁷² M. Cecchetti, *La disciplina ... cit.*, 28.

⁷³ Spina, al quale si rimanda per qualche accenno in merito al nesso tra maturazione della sensibilità culturale, sociale e politica sulla tematica ambientale, percorso interpretativo circa la nozione giuridica *“ambiente”* ed evoluzione dell'apparato amministrativo deputato alla tutela ambientale. G. Spina, *Il network delle agenzie ambientali: un'analisi*, www.federalismi.it, marzo 2009, 1-5.



Vuoi esprimere la tua opinione sull' argomento?

Vuoi inviarci il tuo parere, un'esperienza concreta, un documento che pensi possa essere utile per il dibattito sul tema? Scrivi a:

redazione@dirittoambiente.net

DOCUMENTI

2009

INformazione