

2 0 0 8



**Seminario
interdisciplinare
sul tema
Etica, economia e
diritto**

Genova, 9 gennaio 2009

Francesca Bailo

***Profili etici ed economici della
"solidarietà ambientale"***

SOMMARIO: 1. Etica, economia e diritto: cenni sullo stato del dibattito. - 2. La nozione giuridica di ambiente: la concezione pluralista e la concezione monista. - 2.1. Il "valore costituzionale" dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte costituzionale prima e dopo la riforma del Titolo V Cost. - 3. La non esaustività di un diritto soggettivo all'ambiente e l'emergere dell'idea della sussistenza di una solidarietà ambientale. - 4. Solidarietà ambientale e sviluppo sostenibile nell'ordinamento dell'Unione europea. 5. Alcuni principi legati alla solidarietà ambientale e allo sviluppo sostenibile nel nostro ordinamento. - 6. La nostra Carta costituzionale a confronto con la *Charte de l'environnement* francese.

***1. Etica, economia e diritto: cenni sullo stato del
dibattito.***

"Il diritto, l'etica e l'economia sono aspetti differenti di una medesima scienza: quella che studia la probabilità del verificarsi di certi comportamenti umani". Così concludeva Commons trattando di un tema a lui molto caro, la transazione, quale luogo di mediazione delle volontà umane e concetto chiave della "psicologia negoziativa".

La sua attenzione "per le istituzioni dell'economia di mercato, per il suo assetto di potere e per i comportamenti da essa indotti" lo accomuna ad altri due insigni esponenti dell'istituzionalismo, Veblen, quale vero e proprio iniziatore, e Mitchell. Detto movimento, che può

più opportunamente farsi risalire a un “tipo” di teoria economica e non a una vera e propria scuola, mancando tra i tre padri fondatori ora citati un rapporto di filiazione diretta, può considerarsi eminentemente americano, ha forti radici nella storica scuola tedesca e risulta strettamente legato a un altro movimento, anch’esso eminentemente americano, che è il pragmatismo. Lo stesso Commons, del resto, è stato considerato da K.H Parsons, autore di una sua opera postuma, “una delle menti più creative nella corrente del pragmatismo americano” (Commons, 1950, 17)¹. La peculiarità delle istituzioni monetarie, la variabilità del comportamento umano e la rilevanza del potere sono invece parametri che, al contrario, distinguono l’istituzionalismo dall’economia marginalista.

La crisi che nell’ultimo ventennio sembra aver travolto detto “tipo” di teoria economica può ricondursi certamente a un rinnovato clima politico e sociale, ma anche all’affermarsi di nuovi movimenti, quali l’egemonica scuola di Chicago e l’ondata liberista della *deregulation* ma, soprattutto, il neoistituzionalismo.

Quest’ultimo, infatti, pur condividendo l’interesse degli istituzionalisti per le istituzioni “affronta il problema della loro genesi da una prospettiva di teoria economica ortodossa e mira in genere a spiegare l’assetto istituzionale come risultato inconsapevole dell’agire economico razionale secondo una prospettiva opposta a quella del «vecchio istituzionalismo»”². Esso, originatosi in Gran Bretagna, ma particolarmente fiorente anche in America, annovera tra i suoi maggiori e più influenti esponenti Coase, Williamson e North, ed è stato da alcuni (Eggertsson, 1990) distinto al suo interno in due ulteriori correnti: la *Neoinstitutional Economics* e la *Newinstitutional Economics*. Mentre la prima “si limita a modificare le assunzioni relative al grado di informazione dei soggetti e alla loro possibilità di contrattazione e introduce una nuova e più ampia articolazione nella tradizionale concezione dei diritti di proprietà e di bene economico per tener conto della pluralità di dimensioni e possibilità di agire umano”³, la seconda “abbandona anche il caposaldo tradizionale del

¹ Il debito di Commons verso il pragmatismo, e in particolare verso Peirce, è in effetti particolarmente esplicito. Il riconoscimento della funzione del pensiero quale “produzione di credenze”, ma anche la concezione della conoscenza scientifica come processo i cui risultati sono frutto di un sistema sociale di segni e d’interpretazione più che opera di singole menti e la definizione di proprietà e valore fornita da quest’ultimo, sono, infatti, ripresi e fatti propri da Commons. Al riguardo cfr., *amplius*, P. BARROTTA – T. RAFFAELLI, *Epistemologia ed Economia. Il ruolo della filosofia nella storia del pensiero economico*, Torino, 1998, 192.

² Così P. BARROTTA – T. RAFFAELLI, *Epistemologia ed Economia*, cit., 180,

³ Così ancora P. BARROTTA – T. RAFFAELLI, *Epistemologia ed Economia*, cit., 209.



paradigma neoclassico, l'assunzione di un comportamento massimizzante da parte degli agenti, sostituendolo con l'ipotesi di Simon di una razionalità limitata"⁴.

La contrapposizione tra istituzionalismo e neoistituzionalismo ora delineata non può peraltro far la continuità di pensiero che li caratterizza, entrambi pervenendo ugualmente a indagare circa il determinarsi dell'agire umano nei diversi contesti istituzionali. Questa convergenza di idee ha dato poi luogo ad un ricco dibattito, prevalentemente di origine sociologico, volto, in particolare, ad analizzare i diversi metodi e le tecniche di controllo del tessuto sociale in virtù del quale le istituzioni possano regolare e controllare i dilemmi sociali. Al proposito ha assunto un ruolo centrale la distinzione fra la tecnica regolativa "centralizzata", che tende a porre in rilievo il ruolo dello Stato e delle norme giuridiche nella determinazione delle relazioni sociali, e quella "decentrata" che, a differenza della prima, tende a esercitare un controllo sociale delle istituzioni in assenza di norme giuridiche e ha la capacità di convogliare numerosi attori su istanze sociali definite (per esempio relative all'ambiente).

Il confronto tra questi due tipi di controllo sembra peraltro finalizzato ad evidenziare e comparare, in termini di efficienza relativa, "le proprietà di strutture alternative di diritti, e di individuare in tal modo l'insieme "efficiente" di norme che potrà orientare nel modo migliore l'azione sociale"⁵.

Data questa pure sintetica ricostruzione inerente lo stato del dibattito sul tema "etica, economia e diritto", cercheremo ora di dare più ampio spazio al tema specifico di approfondimento che si è prescelto, l'ambiente: a tal fine cercheremo di dare particolare rilievo all'approccio e all'interazione che l'uomo ha instaurato con esso e alle risposte che le "istituzioni", intese in senso ampio, hanno dato, soprattutto da un punto di vista costituzionale, ai problemi che detto controverso rapporto potrebbe creare per le generazioni odierne ma, soprattutto, per quelle future.

2. *La nozione giuridica di ambiente: la concezione pluralista e la concezione monista.*

Apprestandoci quindi a trattare dell'ambiente, sembra doveroso dar conto, almeno in prima istanza, del dibattito dottrinale sorto in merito alla necessità di rintracciarne una nozione giuridica, cosa che, a

⁴ Così ancora P. BARROTTA – T. RAFFAELLI, *Epistemologia ed Economia*, cit., 209.

⁵ Così M. RAITERI, *Diritto, regolazione, controllo*, Milano, 2004, 253.

detta di molti, sembrerebbe finalizzata a rilievi pratici e applicativi, e non si ridurrebbe a meri e sterili risvolti teorici e formalistici⁶.

Il primo autore cimentatosi nel tentare di dare una, pure frammentata, definizione di ambiente può essere considerato M.S. Giannini che, nel suo saggio, ne individuava tre diversi significati : 1) l'ambiente a cui fanno riferimento la normativa e il movimento di idee relativi al paesaggio; 2) l'ambiente a cui fanno riferimento la normativa e il movimento di idee relativi alla difesa del suolo, dell'aria dell'acqua; 3) l'ambiente a cui si fa riferimento nella normativa e negli studi dell'urbanistica⁷. Alla tripartizione gianniniana ora descritta ha fatto seguito un ampio dibattito che, pur dovendo tener conto dei molteplici frazionamenti interni, può essere suddiviso in due correnti di pensiero, l'una, più vicina al pensiero di Giannini, tendente a dare una visione maggiormente spezzettata e settoriale della nozione, e quindi meglio inquadrabile in una concezione "pluralista", e l'altra più incline a darne una visione unitaria, e quindi meglio inquadrabile in una concezione "monista".

Nell'ambito della prima corrente può essere ricondotto, per esempio, il pensiero di Capaccioli che, prendendo le mosse dagli allora unici appigli costituzionali, gli artt. 9 e 32 della Costituzione, nega una concezione unitaria dell'ambiente, asserendo che esso è

⁶ In questo senso, *ex multis*, F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Dir. dell'Economia*, 2002, 2, 217; B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2005, 16. *Contra* M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, cit., 6, che, preso atto della difficoltà di un sicuro approdo nella ricerca di un'univoca nozione giuridica di ambiente, lo considera un "falso problema". Ritiene, infatti, più utile risolvere altri due ordini di problemi: "quello della natura giuridica dell'interesse alla tutela dell'ambiente e quello della conseguente individuazione dei principi che debbono sottendere ad ogni forma di giuridificazione di tale interesse".

⁷ Al proposito cfr. M.S. GIANNINI, *«Ambiente»: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. Trim. di Dir. Pubbl.*, 1975, 23, il quale nel prosieguo specificava anche che "All'ambiente nel senso di cui al n. 1 si conducono le bellezze naturali, i centri storici (nel senso ampio che questa voce ha assunto oggi), i parchi naturali, i parchi florifaunistici, le foreste. All'ambiente nel senso di cui al n. 2 si riconduce ciò che concerne la prevenzione e la repressione di attività che portino a degradazione del suolo, ad inquinamento dell'aria e delle acque terrestri e marine; agli aspetti insomma che oggi si sogliono sintetizzare nella tutela ecologica. All'ambiente nel senso di cui al n. 3 attiene tutta la problematica dell'assetto del territorio, come individuazione delle vocazioni, scelta delle località per le installazioni, individuazione dei bacini (di traffico, di lavoro, di servizi, ecc.) precettistica degli insediamenti e così via".



oggetto di “una pluralità di tutele, connesse ciascuna a diversi interessi giuridicamente protetti e disciplinati”⁸.

La stessa concezione pluralista può desumersi dalla tesi sostenuta dal Predieri che, accorpando insieme due delle voci del Giannini, rivisita la nozione di paesaggio di cui all’art. 9 Cost., estendendone il contenuto non solo alla conservazione delle bellezze naturali ma anche ai concetti di “forma del paese” e a “forma” e “immagine dell’ambiente” così come realizzata dall’opera dell’uomo che vi si è insediato⁹.

Altri autori si soffermano poi sulle «utilità sottese» all’ambiente, da identificare in particolare “nelle energie e nelle risorse naturali riproducibili e non riproducibili, nonché nelle risorse culturali (artistiche, storiche, archeologiche, paesistiche, culturali) quali memoria dell’essere e del divenire della persona; nell’*habitat*, cioè luogo in cui l’uomo vive e opera, e che direttamente influisce sulla qualità individuale e sociale di vita; nella ricezione e assimilazione dei residui della produzione e dei consumi nella dinamica degli elementi della biosfera (aria, acqua, suolo)”¹⁰. Altri ancora preferiscono “utilizzare un criterio di analisi dell’ambiente (in relazione alle funzioni in materia) secondo le diverse risorse ambientali, quali il mare, le acque, il suolo edificabile, il suolo coltivabile, la flora, la fauna, il sottosuolo ecc.”¹¹. Un recente orientamento, da ultimo, ha ritenuto più proficuo procedere ad un’ipotesi di “periodizzazione” della legislazione ambientale, così da ricostruire i “differenti significati

⁸ Al proposito cfr. E. CAPACCIOLI – F. DAL PAZ, *Ambiente (Tutela dell’) Parte generale e diritto amministrativo*, in *Noviss. dig. it.*, Appendice, I, Torino, 1980, 258.

⁹ Al proposito cfr. A. PREDIERI, *Paesaggio*, (voce), *Enc. dir.*, XXXI, Milano, 1981, 503 ss. È, tuttavia, da rimarcare il fatto che l’autore, pur ritenendo “difficilmente afferrabile” una nozione globale di ambiente, ne ha riconosciuto una rilevanza in una prospettiva operativa e di utilità, come momento unificante sul piano finalistico e d’integrazione sistematica. Sul punto cfr. anche E. GIARDINO, *La nozione giuridica di ambiente e la sua configurazione nella disciplina costituzionale*, in *Arch. Giur.*, CCXXV, II, 2005, 208.

¹⁰ Così B. CARAVITA, *Diritto dell’ambiente*, cit., 17, che, nel rievocare il dibattito dottrinale sorto in merito alla nozione giuridica di ambiente, a tal fine richiama V. A. ALBAMONTE, *Danni all’ambiente e responsabilità civile*, Padova, 1989, 8 ss. Nello stesso senso cfr. E. GIARDINO, *La nozione giuridica di ambiente*, cit., 208.

¹¹ Così ancora B. CARAVITA, *Diritto dell’ambiente*, op. loco cit., 17, che al proposito richiama V. ONIDA, *La ripartizione delle competenze per l’ambiente nella pubblica amministrazione*, in *Riv. giur. amb.*, 1986, 11. Nello stesso senso cfr. E. GIARDINO, *La nozione giuridica di ambiente*, op. loco cit., 208

delle problematiche ambientali alla luce delle tendenze emergenti nell'ordinamento positivo¹².

Anche in forza di un maggior affinamento nella produzione legislativa e dell'espandersi della questione ambientale, la concezione pluralista ora richiamata sembra, tuttavia, essere stata superata dalla concezione monista. Quest'ultima, affermatasi per lo più in via pretoria in seno alla giurisprudenza della Corte di Cassazione e in qualche decisione, pure isolata, della Corte costituzionale¹³, ha invece cercato di sostenere la sussistenza di una visione giuridica unitaria dell'ambiente, dapprima ricollegando quest'ultimo a un diritto all'ambiente salubre, in virtù di un'interpretazione sistematica degli artt. 2 e 32 Cost.¹⁴, e poi, nell'intento "di dare riconoscimento specifico alla salvaguardia dell'ambiente come diritto fondamentale della persona e interesse fondamentale della collettività e di creare istituti giuridici per la sua protezione", sottolineandone la tendenziale unitarietà, il bene ambiente risultando comprensivo di tutte le risorse naturali e culturali¹⁵.

¹² Così ancora B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, op. loco cit., 17, che al proposito richiama P. DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale*, Padova, 2000, 18 ss.

¹³ Ma in dottrina cfr. anche A. POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 38 ss., secondo cui l'unitarietà del concetto di ambiente può essere individuata intorno a due elementi "unificanti": da un lato, l'ambiente si presenta, infatti, "come interesse pubblico della collettività nazionale" e, dall'altro, come "diritto soggettivo all'ambiente", quest'ultimo essendo più propriamente ricostruito in termini di "diritto della personalità".

¹⁴ Così Cass. SS.UU., sent. n. 5172 del 1979, in *Giur. it.*, 1980, I, 1, 464, (con osservazioni di S. PATTI, *Diritto all'ambiente e tutela della persona*, ivi, 859 ss.; C. SALVI, *La tutela civile dell'ambiente: diritto individuale o interesse collettivo?*, ivi, 868 ss.; ID., *La cassazione, il diritto all'ambiente e la supplenza dei giudici*, in *Dem. Dir.*, 1980, 1; L. ZANNUTIGH, *Giudice ordinario e diritto all'ambiente: un passo avanti della Cassazione*, in *Riv. dir. proc.*, 1980, 342 ss.), laddove in particolare si sostiene che la tutela "si estende 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 salute: essa assume in tal modo un contenuto di socialità e sicurezza, per cui il diritto alla salute, piuttosto (o oltre) che come mero diritto alla vita e all'incolumità fisica, si configura come diritto all'ambiente salubre".

¹⁵ Così Corte cost., sent. 28 maggio 1987, n. 210, in *Giur. cost.*, 1987, 1577 ss. Nello stesso senso cfr. anche Id., sent. 30 dicembre 1987, n. 641, ibidem, 3788 ss., (con osservazioni di S. MILETO, *Giurisprudenza della Corte dei Conti nelle materie di contabilità pubblica e interpositio del legislatore*, ibidem, 3802 ss.; A. POSTIGLIONE, *Il recente orientamento della Corte costituzionale*, in *Riv. giur. amb.*, 1988, 104 ss.; B. CARAVITA, *Il danno ambientale tra Corte dei Conti, legislatore e Corte costituzionale*, ibidem, 108 ss.) nella quale si è affermato che l'ambiente



2.1. Il “valore costituzionale” dell’ambiente nella giurisprudenza della Corte costituzionale prima e dopo la riforma del Titolo V Cost.

Pur partendo dalla concezione monista, e quindi alludendo alla sussistenza di una situazione giuridica soggettiva in capo ai singoli, la giurisprudenza della Corte costituzionale andava però abbandonando questa che sembrava una insufficiente prospettiva, maggiormente preferendo concentrarsi sulla questione della rilevanza giuridica dell’interesse alla tutela dell’ambiente. Tale orientamento, definitivamente affermandosi, ha condotto, infine, al riconoscimento dell’ambiente quale vero e proprio “valore costituzionale”¹⁶.

“è un bene immateriale unitario, anche se formato da varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela”. Anche tra la giurisprudenza di legittimità, nel senso di una complessiva unitarietà dell’ambiente, cfr. Cass., SS. UU., 25 gennaio 1989, n. 440, in *Foro amm.*, 1990, I, 263, secondo cui l’ambiente, pur se scomponibile in altri beni o interessi collegati, può essere qualificato come “bene immateriale ma giuridicamente riconosciuto e tutelato nella sua unitarietà”.

¹⁶ Al proposito cfr. già le stesse sentt. Corte cost. nn. 210 e 641 del 1988, che accanto a espressioni maggiormente riconducibili alla concezione monista, già riconoscevano la natura di valore costituzionale dell’ambiente. Ma prima cfr. anche Corte cost., sent. 15 maggio 1987, n. 167, in *Giur. cost.*, 1987, 1212 ss.; Id., sent. 25 maggio 1987, n. 191, ibidem, 1407 ss.; e poi, ancora, Id., sent. 14 luglio 1988, n. 800, ibidem, 3811 ss.; Id., sent. 15 novembre 1988, n. 1031, ibidem, 5012 (con osservazioni di A. COSTANZO, *Nota “a prima lettura” alla sent. n. 1031 del 1988 della Corte costituzionale*, ibidem., 5029 ss.); Id., sent. 6 giugno 1989, n. 324, ivi, 1484 ss.; Id., sent. 16 marzo 1990, n. 127, ivi, 1990, 718 ss. (con osservazioni di L. VIOLINI, *Protezione della salute e dell’ambiente “ad ogni costo”*, ibidem, 727 ss.); Id., sent. 9 dicembre 1991, n. 437, ivi, 1991, 3646 ss. (con osservazioni di G. MORBIDELLI, *Ancora dei tormentati rapporti tra Regioni e legge Galasso*, ibidem, 3656 ss.); Id., sent. 11 marzo 1993, n. 79, ivi, 1993, 718 ss.; Id., sent. 23 febbraio 1994, n. 54, ivi, 1994, 326 ss.; Id., sent. 15 luglio 1994, n. 302, ibidem, 2590 ss.; Id., sent. 27 luglio 1994, n. 356, ibidem, 2906 ss. È da sottolineare, per precisione, che in alcune decisioni la Corte ha utilizzato anche espressioni diverse da quella di “valore costituzionale”, quali per esempio quella di “beni rilevanti costituzionalmente” (cfr. Corte cost., ord. 22 giugno 1983, n. 184, in *Giur. cost.*, 1983, 977 ss.; Id., sent. 1° luglio 1992, n. 307, ivi, 1992, 2570 ss.; Id., sent. 29 marzo 1993, n. 122, ivi, 1004 ss. e Id., 4 giugno 1993, n. 269, ibidem, 1915 ss.), o quella di “interesse fondamentale” (Corte cost., sent. 27 aprile 1993, n. 194, ibidem, 1320 ss.). In dottrina, per una più ampia ricostruzione della giurisprudenza costituzionale formatasi al riguardo, cfr. B. CARAVITA, *Diritto dell’ambiente*, cit., 25 ss. ma anche B. CARAVITA - A. MORRONE, *La giurisprudenza costituzionale in materia ambientale nel 1994*, in *Riv. giur. amb.*, 1996, 355 ss.; M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell’ambiente*, cit., 8 ss.

Detto importante riconoscimento, che vede gli interessi ambientali finalmente ricompresi nel tessuto costituzionale, in correlazione con altri valori ugualmente protetti e garantiti, che con questo devono essere “bilanciati”, tuttavia, non trovava, fino alla riforma costituzionale del 2001, veri e propri riferimenti in principi costituzionali chiaramente esplicitati, non potendosi considerare tali né l’art. 2. Cost., che si riferisce propriamente alla sfera dei diritti inviolabili dell’uomo, né l’art. 9 Cost., che afferisce solo alla tutela del paesaggio, né infine l’art. 32 Cost., che riguarda il diritto alla salute. Diversamente dalle Costituzioni europee venutesi a formare negli anni 70 – 80, e quindi nel pieno dello sviluppo economico e industriale¹⁷, la nostra Costituente non aveva infatti avvertito la necessità di garantire un vero e proprio diritto all’ambiente e una tutela di esso. Di qui il notevole quanto apprezzabile sforzo ermeneutico della Consulta nel far assurgere l’ambiente a valore costituzionale desunto da principi rintracciabili per lo più sulla base di una legislazione che risultava, tuttavia, sensibilmente affastellata.

Con la l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, l’art. 117, comma 2, lett. s), Cost. effettua un esplicito riferimento alla tutela ambientale, indicandolo però solo quale oggetto di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Esso risulta, quindi, posto in rilievo ai soli fini di un riparto rispetto alle altre competenze che, in via concorrente o residuale, spettano alle regioni ordinarie (e alle regioni speciali in virtù di quanto previsto dall’art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001). Tale valore costituzionale, del resto, sembra in qualche modo sovrapporsi alle altre materie invece riservate alla ridetta competenza concorrente o residuale delle regioni ordinarie¹⁸, così che la Corte costituzionale, tenendo fermo il proprio precedente orientamento, è stata più volte chiamata a delineare la vera portata di quanto stabilito dall’art. 117, comma 2, lett. s), Cost.

¹⁷ Al proposito cfr., per es., l’art. 66, comma 2, lett. d) della Costituzione portoghese o l’art. 45, comma 2, della Costituzione spagnola, dove il dovere di una tutela ambientale sembra particolarmente accentuata, ma cfr. anche le Costituzioni della Norvegia, della Polonia, della Svizzera, dell’Estonia, dove si cita la responsabilità delle future generazioni, o, ancora, quella della Grecia, dove si prevede l’adeguamento ai principi dello sviluppo sostenibile. Per questi riferimenti, e per richiami alla dottrina più ampiamente occupatasi della tematica ambientale in chiave comparatistica, cfr. G. GRASSO, *Solidarietà ambientale e sviluppo sostenibile tra costituzioni nazionali, Carta dei diritti e progetto di Costituzione europea*, in *Pol. Dir.*, 2003, 4, 583 ss.

¹⁸ Tra le numerose materie di competenza concorrente delle regioni esplicitamente enumerate nell’art. 117, comma 3, Cost. che in qualche modo sembrano intrecciarsi a quella di cui all’art. 117, comma 2, lett. s), Cost., possono essere richiamate la tutela della salute, la protezione civile, il governo del territorio, la valorizzazione dei beni culturali e ambientali e la promozione e organizzazione di attività culturali.



Il Giudice delle leggi, infatti, ha rilevato che la “tutela dell’ambiente” resta configurata come un “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 (al proposito, *ex multis*, cfr., più recentemente, sentt. Corte cost. nn. 12 e 30 del 2009, n. 62 del 2008, nn. 378 e 380 del 2007, nn. 32 e 247 del 2006, n. 336, n. 232, n. 214, n. 62 del 2005, n. 259 del 2004, nn. 407 e 536 del 2002). Anche i lavori preparatori relativi alla lettera s) del nuovo art. 117 della Costituzione inducono, d’altra parte, a considerare che “l’intento del legislatore sia stato quello di riservare comunque allo Stato il potere di fissare *standards* di tutela uniformi sull’intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali” (così Corte cost., sent. n. 407 del 2002).

3. La non esaustività di un diritto soggettivo all’ambiente e l’emergere dell’idea della sussistenza di una solidarietà ambientale.

Il riconoscimento dell’ambiente come “valore costituzionalmente protetto” sembra aver messo fine alle difficoltà riscontrate dalla dottrina e dalla giurisprudenza, sia costituzionale sia di legittimità, nel fornirne un’univoca definizione normativa. Questioni strettamente correlate alla difficoltà definitoria ora riscontrata hanno però, come noto, riguardato anche il problema della configurazione dell’ambiente quale oggetto di un diritto soggettivo assoluto, come tale in grado di porre in essere situazione giuridiche soggettive immediatamente tutelabili, oppure quale oggetto di un dovere di solidarietà ambientale posto in capo non solo ai poteri pubblici, ma ai singoli in generale.

Il diritto all’ambiente, secondo le diverse ricostruzioni dottrinali e giurisprudenziali, è stato talora ritenuto un diritto ad un ambiente salubre, in base ad un’interpretazione sistematica degli artt. 2 e 32 Cost., oppure ancora come un diritto della persona, come diritto fondamentale dell’uomo, come un diritto sociale nuovo incondizionato o condizionato all’intervento del legislatore e dell’amministrazione, o a contenuto programmatico¹⁹.

¹⁹ Per dette ricostruzioni cfr., *amplius*, G. GRASSO, *Solidarietà ambientale e sviluppo sostenibile*, cit., 595, che richiama anche S. GRASSI, *Costituzioni e tutela dell’ambiente*, in S. SCAMOZZI, (cur.), *Costituzioni, razionalità, ambiente*, Torino, 1994, 414 ss.; ID., *Ambiente e diritti del cittadino*, in *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, Padova, 1998, 1079 ss.; G. MORBIDELLI, *Il regime amministrativo*

Autorevole dottrina ha però osservato che il “diritto all’ambiente” non può che riferirsi “ad un fascio di situazioni soggettive fra loro diversamente strutturate e diversamente tutelabili. Non esisterebbe, cioè, un diritto all’ambiente con un contenuto unitario, ma esisterebbero diverse situazioni soggettive, tutte genericamente facenti riferimento all’ambiente e comportanti diverse forme di tutela”²⁰. Detta tesi sembra, peraltro, avallata sia dalla “alluvionale” disciplina legislativa in tema ambientale, dalla cui vasta trama difficilmente può cogliersi la sussistenza di un diritto soggettivo in senso proprio, sia dalla giurisprudenza amministrativa, che tende a qualificare la posizione di chi è titolare di una pretesa ad un ambiente non compromesso in termini di interesse legittimo²¹.

Di qui lo svilupparsi di un recente orientamento dottrinale²² che, quanto meno sostenendo la non esaustività dell’idea dell’ambiente quale oggetto di un diritto soggettivo, concentra la propria attenzione sull’idea di ambiente quale oggetto di un dovere di solidarietà che trova le proprie radici nell’etica e, in particolare, nel rapporto che l’uomo ha progressivamente e mutevolmente instaurato con esso²³. Occorre premettere che questa tesi, chiaramente, non può non prescindere da una visione antropocentrica²⁴, essendo il nostro ordinamento ispirato al principio personalista, che pone l’uomo, le sue esigenze e i suoi valori al centro del sistema. Si tratta però di una visione antropocentrica più matura e nettamente distante dalla rigida posizione delle origini, i cui passaggi fondamentali possono essere fatti risalire, da una parte, alla concezione biblica, soprattutto del pensiero cristiano occidentale (che conosce comunque delle significative eccezioni), che pone l’uomo “al centro di un universo posto al suo servizio”²⁵ e, dall’altra, al XVI sec., epoca da cui può

speciale dell’ambiente, in *Studi in onore di Alberto Predieri*, Milano, 1996, 1130 – 1131.

²⁰ In questo senso B. CARAVITA, *La tutela dell’ambiente nel diritto costituzionale*, in V. DOMENICHELLI, N. OLIVETTI RASON, C. POLI, (cur.), *Diritto pubblico dell’ambiente. Diritto etica, politica*, Padova, 1995, 45 – 46; ID., *Diritto dell’ambiente*, cit., 27.

²¹ In questo senso F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell’ambiente*, cit., 222.

²² Al proposito cfr. F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell’ambiente*, cit., 215 ss.

²³ Sul rapporto tra etica e dovere di solidarietà ambientale cfr. anche V. PEPE, *Etica e diritto nel rapporto tra l’uomo e l’ambiente*, in ID. (cur.), *Politica e legislazione ambientale*, Napoli, 1996, 215 ss.

²⁴ Così F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell’ambiente*, op. loco cit., 225.

²⁵ Così ancora F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell’ambiente*, op. loco cit., 228, che richiama anche V. J. LUTHER, *Antropocentrismo ed egocentrismo nel diritto dell’ambiente in Germania e in Italia*, in *Pol. Dir.*, 1989, 675.



essere fatta partire l'età moderna. In quel momento storico, infatti, le prime conoscenze scientifico - tecnologiche consentono l'accrescimento dell'attitudine dominatrice dell'uomo: "l'universo non è più oggetto sconosciuto o sacrario del divino. Esso è un libro da dispiegare, un giardino da coltivare, una costruzione da modificare, una macchina da manovrare"²⁶.

Detta tesi sembra, in un certo senso, discostarsi anche dalla visione antropocentrica, intesa in senso tradizionale e quindi comunque anch'essa lontana dalle tendenze estreme in passato delineatesi, che sembra permeare di sé alcune isolate sentenze della Corte costituzionale. Queste ultime, infatti, come già accennato, tendevano soprattutto a porre in rilievo il diritto dell'uomo all'ambiente e, solo per riflesso, riconoscevano la necessità di una salvaguardia dell'ambiente (cfr. sentt. nn. 210 e 641 del 1987, cit.)²⁷.

Essa si fonda, al contrario, sul fatto che, benché nel pieno dello sviluppo tecnologico e industriale, l'uomo si è reso conto che l'ambiente può essere considerato, per così dire, un bene "soggetto ad esaurimento" e, così stando le cose, si è affrancato "dalla qualificazione della natura e dell'ambiente come «cose» su cui meramente esercitare la [propria] signoria", e ha quindi preferito "utilizzare un approccio relazionale e dialettico valorizzato dal riferimento al canone della doverosità, particolarmente rilevante in un

Sul dibattito dottrinale relativo al rapporto tra uomo e natura in epoca cristiana cfr. A. AUTIERO, *Esiste un'etica ambientale?*, in V. DOMENICHELLI, N. OLIVETTI RASON, C. POLI, (cur.), *Diritto pubblico dell'ambiente.*, cit., 11 ss., il quale riferisce che C. AMERY, *Das Ende der Vorsehung. Die gadenlosen Folgen des Christentums*, Reibek. Hamburg, 1972, era tra coloro che più sostenevano che l'antropocentrismo biblico avesse generato una concezione di superiorità sulla creazione che lo avrebbe portato a una sproporzionata azione manipolativa. Per l'autore risulta tuttavia più convincente la posizione di J. PASSMORE, *Man's Responsibility for Nature*, New York, 1974, 17 (trad. italiana: *La nostra responsabilità per la natura*, Milano, 1986, 32), secondo cui se si vuole parlare di "arroganza cristiana", bisogna precisare che si tratta di "arroganza" greco - cristiana e non ebraico - cristiana. Sulla moderna concezione del rapporto tra uomo e ambiente intrapresa dalla Chiesa cattolica già a partire dal vertice mondiale di Rio de Janeiro sulla situazione del pianeta Terra del giugno 1992, cfr. V. PEPE, *Etica e diritto nel rapporto tra l'uomo e l'ambiente*, 218 ss.

²⁶ Così A. AUTIERO, *Esiste un'etica ambientale?*, cit., 17.

²⁷ Per l'idea di un visione antropocentrica in senso tradizionale in seno alla giurisprudenza costituzionale, cfr. M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, cit., 58 ss., il quale tiene a sottolineare che "malgrado le evidenti lacune, almeno sul piano delle affermazioni esplicite, la giurisprudenza della Corte costituzionale che richiama la concezione antropocentrica ha senza dubbio il merito di contribuire formalmente alla collocazione del relativo principio tra i fondamenti necessari alla costruzione di un diritto costituzionale per l'ambiente".

settore in cui l'uomo costituisce l'«aggressore» e, in quanto tale, deve assumersi le relative responsabilità²⁸.

A detto approdo si è pervenuti anche in virtù del progressivo alimentarsi del dovere etico e morale dell'uomo che ha, in generale, determinato un sensibile incremento di una cultura fondata sul “rispetto dell'altro”, del tutto sopita in precedenza, laddove l'altro può essere considerato, appunto, pure l'ambiente²⁹. Il rispetto dell'ambiente quale dovere etico e morale non può poi non ripercuotersi nel dovere giuridico di rispettare l'ambiente, dovere giuridico che autorevole dottrina, ancor prima della riforma costituzionale del 2001, ha riconosciuto in particolare nell'art. 2 Cost. Detta ipotesi ricostruttiva, ovviamente, si basa sul presupposto implicito di considerare la disposizione in esso contenuta come una clausola aperta³⁰, come del resto sembra ormai consolidarsi anche nella giurisprudenza della Corte costituzionale, restando però da verificare se il dovere di solidarietà ambientale sia comunque riconducibile, in base ad un'interpretazione estensiva dell'art. 2 Cost., nei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale in esso enunciati³¹, rappresentandone in un certo senso la sintesi, oppure se esso si ponga su un piano di alterità rispetto ad essi. Anche volendo accettare quest'ultima soluzione, peraltro, l'adempimento del dovere di solidarietà ambientale “costituisce un presupposto per la

²⁸ Così ancora F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente*, op. loco cit., 229. Per maggiori approfondimenti sul percorso che l'uomo ha fatto per arrivare a esprimere “una concezione morale che vada ben oltre i limiti del proprio io, della propria esistenza, dei rapporti tra la propria personalità, dei rapporti tra la propria persona ed il ristretto circondario, ma si estenda al di là della singola entità personale, immettendosi in un ambito vastissimo che comprende tutte le realtà terrene”, cfr. E.A. TOTARO, *Bioetica: la questione ambientale*, in V. PEPE (cur.), *Politica e legislazione ambientale*, cit., 47 ss.

²⁹ Così ancora F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente*, op. loco cit., 229.

³⁰ Sull'annosa questione circa la configurabilità dell'art. 2 Cost. quale clausola “chiusa” o “aperta”, questione su cui in questa sede, purtroppo, non ci si può soffermare, cfr., almeno, per tutti, A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, Padova 2003, 20 ss. ma anche 55 ss.

³¹ Soluzione questa che peraltro sembra preferibile da F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente*, op. loco cit., 234. *Contra* G. GRASSO, *Solidarietà ambientale e sviluppo sostenibile*, cit., 589, secondo cui “il fondamento di eticità che contraddistingue il dovere di solidarietà ambientale e che impone la «rinuncia globale a continuare a contendersi le limitate ricchezze della terra in una concorrenza sfrenata» o che, più modestamente, porta a proteggere la pianta anche se non serve a fini economici o sociali e anche se, in una visione ecocentrica dell'ambiente, non viene utilizzata per soddisfare un bisogno materiale dell'uomo, evidenzia un contenuto di quel dovere che non è di matrice economica, politica o sociale”.



realizzazione del programma costituzionale relativo allo «sviluppo della persona umana [di cui all'art. 3, comma 2, Cost.]»; e questo sviluppo non può non essere riferito anche all'ambiente in cui essa vive, sicché sembra giustificata un'interpretazione estensiva dell'art. 2 Cost. in grado di abbracciare pure i doveri di protezione dell'ambiente»³².

4. Solidarietà ambientale e sviluppo sostenibile nell'ordinamento dell'Unione europea.

Il dovere di solidarietà ambientale desumibile dall'art. 2 Cost. risulta rafforzato dal collegamento tra la tutela dell'ambiente e l'adempimento di doveri di solidarietà che “vengono esplicitati per il tramite dei diversi principi che reggono la politica ambientale comunitaria, a partire dallo sviluppo sostenibile”³³.

I richiami allo sviluppo sostenibile, e il legame che questo ha con la solidarietà ambientale, come noto, sono infatti rintracciabili sia negli artt. 2 e 10A del Trattato che istituisce l'Unione europea, così come modificati dal Trattato di Lisbona (ma cfr. già gli artt. 2 e 6 del TCE)³⁴, sia nel Quinto e nel Sesto “Programma d'azione a favore dell'ambiente: verso uno sviluppo sostenibile”.

Nel Quinto Programma d'Azione³⁵, infatti, riferendosi ai principi dello sviluppo sostenibile, viene menzionata la “elaborazione di una politica e di una strategia intese a garantire la continuità nel tempo dello sviluppo economico e sociale, nel rispetto dell'ambiente, senza compromettere le risorse naturali indispensabili all'attività umana” e nel Sesto Programma d'Azione³⁶, prendendosi atto delle conclusioni raggiunte nel precedente programma, vengono approntate ulteriori strategie, incidenti su un ravvicinamento delle legislazioni tra gli Stati e sull'integrazione delle politiche economiche e sociali ma anche,

³² Così ancora F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente*, op. loco cit., 234.

³³ Così G. GRASSO, *Solidarietà ambientale e sviluppo sostenibile*, cit., 582.

³⁴ Nell'art. 2, comma 3, del Trattato che istituisce l'Unione europea si legge, infatti, che l'Unione europea “si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente” e, nell'art. 10A, comma 2, lett. f) viene previsto che l'Unione definisca e attui politiche comuni e azioni e operi per assicurare un elevato livello di cooperazione in tutti i settori delle relazioni internazionali anche al fine di “contribuire all'elaborazione di misure internazionali volte a preservare e migliorare la qualità dell'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali mondiali, al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile”.

³⁵ Cfr. in G.U.C.E., C 138, 17 maggio 1993.

³⁶ Bruxelles, 24 gennaio 2001 COM (2001), 31 definitivo.

soprattutto, volte a ricercare una collaborazione del mercato e dei singoli cittadini al fine di garantire la preservazione e la salvaguardia dell'ambiente, così rendendoli maggiormente responsabili. Nella relazione introduttiva si legge, in particolare, che “a livello generale, la società deve riuscire a sganciare l'impatto e il degrado ambientale dalla crescita economica; è necessario che l'industria operi in modo più efficiente sotto il profilo ecologico, cioè produca la stessa o una maggior quantità di prodotti a partire da una minore quantità di risorse e generando meno rifiuti, e che i modelli di consumo divengano più sostenibili”.

Dal quadro normativo dell'Unione europea così configurato, si evince chiaramente che il punto di contatto tra la solidarietà ambientale e lo sviluppo sostenibile è riscontrabile nella circostanza che “il dovere di solidarietà ambientale si rivolge e si indirizza alle generazioni future «oltre l'orizzonte delle generazioni presenti» per «garantire la continuità nel tempo dello sviluppo economico e sociale, nel rispetto dell'ambiente, senza compromettere le risorse indispensabili all'attività umana»” e che, conseguentemente, lo sviluppo sostenibile deve essere considerato “uno dei principi che compongono la disciplina normativa che ha per oggetto comportamenti di solidarietà ambientale”³⁷.

La solidarietà ambientale e lo sviluppo sostenibile, in definitiva, devono “combinarsi insieme, in un rapporto che è ricco di molteplici tensioni e che comunque non può essere paritario. Lo sviluppo, infatti, per essere sostenibile deve ispirarsi a canoni di ragionevolezza; ma la sostenibilità dello sviluppo dovrebbe collegarsi anche all'etica e a esigenze di uguaglianza sostanziale”³⁸. E l'etica, d'altra parte, richiama i doveri di solidarietà ambientale.

Il problema che ora si pone, tuttavia, è quello di comprendere quando un sviluppo possa dirsi sostenibile e, in sostanza, quali siano i mezzi per renderlo tale.

Allo stato attuale sembra prevalere un'idea maggiormente liberale e liberista, che tende ad abbandonare l'idea di un modello di Stato di tipo interventista a livello economico, prediligendosi compiti

³⁷ Così ancora G. GRASSO, *Solidarietà ambientale e sviluppo sostenibile*, op. loc. cit., 582.

³⁸ Così ancora G. GRASSO, *Solidarietà ambientale e sviluppo sostenibile*, op. loc. cit., 591. *Contra* G. GAJA, *Evoluzione e tendenze attuali del diritto internazionale dell'ambiente: brevi considerazioni*, in S. GRASSI, M. CECCHETTI, A. ANDRONIO, *Ambiente e diritto*, I, Firenze, 1999, 117, il quale, pur rilevando che il concetto di sviluppo sostenibile, quale *leitmotiv* della Dichiarazione di Rio su ambiente e sviluppo, sia ambiguo e suscettibile di diverse letture, lo definisce come “esigenza che lo sviluppo non produca un degrado ambientale irreversibile, ma anche, all'opposto, l'esigenza che la tutela dell'ambiente non pregiudichi il realizzarsi di un certo sviluppo”.



di mera regolazione e controllo del mercato. Parte della dottrina osserva, tuttavia, che “se si vuole dare concretezza alla clausola dello «sviluppo sostenibile» non potrà non ripristinarsi – sia pure a nuovi livelli di organizzazione e di modalità – la sovranità della politica rispetto all’economia per orientare appunto il mercato globalizzato all’anzidetta finalità”³⁹.

5. Alcuni principi legati alla solidarietà ambientale e allo sviluppo sostenibile nel nostro ordinamento.

Partendo proprio dalla riflessione dottrinale sopra richiamata, e quindi dalla necessità che la politica si adoperi al fine di rendere, per così dire, “operativa” la clausola dello sviluppo sostenibile, maggiormente intervenendo in campo economico, possiamo osservare, in primo luogo, che, diversamente dall’ordinamento comunitario, il nostro non contiene alcun riferimento costituzionale a detta clausola. Se qualche riferimento allo sviluppo sostenibile può dirsi presente nella caotica normativa afferente, sotto diversi profili, l’ambiente⁴⁰, è anche vero però che un riferimento implicito può essere desunto dall’art. 117, comma 1, Cost., così risultante a seguito della riforma costituzionale del 2001, dal momento che viene stabilito che “la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto [...] dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario”.

Strettamente correlati a detto fenomeno possono poi essere ritenuti alcuni principi espressi nella nostra Costituzione, tra i quali spicca l’art. 41 Cost., che dispone espressamente, da una parte, che la libera iniziativa economica privata non può svolgersi in contrasto, in particolare, con l’utilità sociale e, dall’altra, che la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché detta attività, insieme a

³⁹ Così F. SALVIA, *Ambiente e sviluppo sostenibile*, in *Riv. giur. Amb.*, 1999, 239, il quale aggiunge anche che la clausola ripetutamente inserita nei testi comunitari di una economia libera e concorrenziale, ma tendente al tempo stesso a uno sviluppo sostenibile, non possa considerarsi come “una sorta di variabile indipendente atta solo a legittimare misure specifiche per la tutela ambientale (valore limite, criteri guida, altri standard), dovendosi invece interpretare come una clausola generale che abilita pienamente la Comunità, e più in generale i pubblici poteri ad orientare il sistema economico complessivo verso un certo tipo di sviluppo [...], attraverso, cioè, una vera e propria politica economica che assuma consapevolmente il perseguimento di determinati obiettivi, contrastando all’occorrenza le tendenze spontanee”.

⁴⁰ Al proposito cfr., per es. la “*Strategia d’azione ambientale per lo sviluppo sostenibile*” approvata dal Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio con delibera CIPE 2 agosto 2002, n. 57 (in G.U. 30 ottobre 2002, n. 255, s.o., n. 205) che, rientrando tra gli strumenti di *soft law*, ha menzionato almeno tre diversi tipi di sostenibilità: quella ecologica, quella economica e quella sociale. Al proposito cfr., *amplius*, P. MANTINI, *Per una nozione costituzionalmente rilevante di ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2006, 217 ss.

quella pubblica, possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali. A dissipare il, pure legittimo, dubbio che il limite dell'utilità sociale non debba necessariamente essere riferito anche alla tutela ambientale, è intervenuta la stessa Corte costituzionale, la quale ha tenuto a precisare che la libertà d'iniziativa economica "consente l'apposizione di limiti al suo esercizio a condizione che essi corrispondano all'utilità sociale, nel cui ambito sicuramente rientrano gli interessi alla tutela della salute e dell'ambiente"⁴¹. Del resto, già precedenti pronunce facevano comunque intendere che la tutela ambientale fosse ricompresa nel limite di cui all'art. 41, comma 2, Cost: nella sent. n. 127 del 1990, per esempio, trattandosi di inquinamento atmosferico e, in particolare, di "tecnologia disponibile", il Giudice delle leggi ha precisamente osservato che "il limite massimo di emissione inquinante [...] non potrà mai superare quello 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, secondo comma, si richiama".

Accanto all'art. 41 Cost., parte della dottrina ritiene rilevanti anche i pure lati riferimenti alla tutela ambientale desumibili dagli artt. 42, 43, e 44 Cost.⁴² L'art. 42 Cost, che garantisce e riconosce la proprietà privata nei limiti stabiliti dalla legge anche allo scopo di assicurarne la funzione sociale potrebbe, in effetti, voler richiamare la tutela del valore costituzionale ambiente. Questo ovviamente sempre se si accoglie un'interpretazione di "funzione sociale" analoga a quella ricostruita dalla Corte costituzionale in relazione all'"utilità sociale" di cui all'art. 41 Cost. Una tale ipotesi potrebbe essere avallata anche da autorevole dottrina⁴³ che, nel commentare proprio l'art. 42 Cost., osserva che "il suo contenuto non si identifica con i limiti alla proprietà, in un'accezione di tipo esclusivamente negativo; nell'attuale sistema ispirato alla solidarietà, politica, economica e sociale ed al pieno sviluppo della persona (art. 2 Cost.), la funzione sociale svolge necessariamente un ruolo promozionale volto alla realizzazione di tali valori, nonché un essenziale punto di riferimento in sede di controllo di legittimità delle leggi ordinarie".

Più controversi risultano, al contrario, i richiami agli artt. 43 e 44 Cost. Il primo, riferentesi alla riserva originaria o al trasferimento, mediante espropriazione, e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o

⁴¹ Così Corte cost., sent. 3 giugno 1998, n. 196, in *Giur. cost.*, 1998, 1577 ss., con nota redazionale di R. D'A., *ibidem*, 1584 ss.

⁴² Così E. GIARDINO, *La nozione giuridica di ambiente e la sua configurazione nella disciplina costituzionale*, cit., 230 ss.

⁴³ Al proposito cfr. P. PERLINGIERI – M. MARINARO, *Art. 42*, in PERLINGIERI (cur.), *Commentario alla Costituzione italiana*, Napoli, 2001, 298.



categorie di imprese, per fini di utilità generale, sembrerebbe “suscettibile d’interpretazione a fini ecologici, in quanto volto a non piegare esclusivamente alle mere esigenze produttivistiche i bisogni primari della persona, posto l’elevato impatto ambientale sortito dalle attività delle suelencate imprese”⁴⁴. Il secondo, invece, al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, impone, mediante legge, limiti, vincoli e obblighi alla proprietà terriera privata e, per alcuni⁴⁵, lo stabilire “equi rapporti sociali”, esprimerebbe proprio “quel profilo funzionale che la stesa Costituzione ascrive alla proprietà e che si traduce nella concretizzazione del principio solidaristico ovvero nell’attuazione dell’art. 3, secondo comma, Cost., foriero di quella giustizia distributiva che si propone la realizzazione non solo di quei rapporti sociali quanto, altresì, il rispetto della persona e della sua dignità”. Per altri, invece, l’art. 44 Cost., e in particolare il riferimento al “razionale sfruttamento del suolo”, dovrebbe essere contestualizzato e piegato alle due finalità più evidenti della disposizione: “quella riformatrice dell’assetto proprietario e dei rapporti sociali in agricoltura, pur nella garanzia della piccola e media proprietà, base tradizionale del partito cattolico; e l’altra finalità, quella a sfondo economico e produttivo”⁴⁶.

Accanto ai principi costituzionali ora richiamati altri, benché desumibili esclusivamente dalla legislazione statale in materia ambientale e comunque di derivazione comunitaria, sembrano essere strettamente connessi allo sviluppo sostenibile e alla solidarietà ambientale. Tra essi, particolare rilievo pare assumere il principio precauzionale (che, ad es., permea la l. n. 36 del 2001, sull’inquinamento elettromagnetico), che consiglia “non solo di agire in via preventiva rispetto all’evento potenzialmente dannoso, ma pure di osservare una particolare prudenza, che a sua volta induce ad una definizione in termini rigorosi del comportamento doveroso, ancorché non siano disponibili tutte le conoscenze scientifiche e non sia dimostrata la sussistenza di un nesso causale tra comportamento ed effetti pregiudizievoli”⁴⁷. Non meno importanza riveste poi il principio del “chi inquina paga” (cfr., per. es. il D.lgs. 152 del 2006, in

⁴⁴ Così E. GIARDINO, *La nozione giuridica di ambiente e la sua configurazione nella disciplina costituzionale*, op loco cit., 232.

⁴⁵ Così E. GIARDINO, *La nozione giuridica di ambiente e la sua configurazione nella disciplina costituzionale*, op loco cit., 232 - 233.

⁴⁶ In questo senso B. CARAVITA, *Diritto dell’ambiente*, cit., 15.

⁴⁷ In questo senso F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell’ambiente*, cit., 255. Sul principio di precauzione, cfr. anche, *amplius*, D. AMIRANTE, *Il principio precauzionale fra scienza e diritto. Profili introduttivi*, in *Diritto e gestione dell’ambiente*, 2002, 17 ss. e S. GRASSI, *Prime osservazioni sul “principio di precauzione” come norma di diritto positivo*, ibidem, 37 ss.

materia di rifiuti), che tende a una sempre maggior responsabilizzazione.

Si delinea così un quadro normativo, certamente composito e complesso, in cui però viene a denotarsi una particolare attenzione dello Stato alla tutela ambientale, in funzione del quale esso deve muoversi al fine di limitare o comunque bilanciare le libertà economiche costituzionalmente garantite e, più in generale, porre principi al fine di evitare, o comunque limitare, quelli che possono essere i danni ambientali. E questi doveri dello Stato non possono che riverberarsi sui singoli che, dovendo ottemperare agli obblighi loro imposti, devono comunque tenere un comportamento “educato all’ambiente” e responsabile, anche al fine di non incorrere in una rigorosa disciplina sanzionatoria appositamente approntata dal legislatore.

6. *La nostra Carta costituzionale a confronto con la Charte de l’environnement francese.*

Abbiamo ora cercato di indagare intorno alle difficoltà, riscontrate sia in dottrina che in giurisprudenza, nel rintracciare nel nostro ordinamento un’univoca nozione giuridica di ambiente, ora assunto a valore costituzionalmente garantito. Abbiamo anche osservato che, seppure solo grazie ad alcuni spunti etici e ad un’interpretazione estensiva dell’art. 2 Cost. esso può essere considerato oggetto di un dovere di solidarietà ancor prima che essere oggetto di un diritto. Del resto risulta ovvio che, essendo l’ambiente un bene suscettibile di esaurimento, non avrebbe neppure senso considerarlo come un diritto senza prima esserci assunti la responsabilità di rispettarlo. In ciò siamo peraltro stati confortati da alcuni riferimenti che alla solidarietà ambientale, posta in stretta connessione con lo sviluppo sostenibile, sono stati effettuati in ambito comunitario. Ma, per giungere ad un ormai consolidato riconoscimento della tutela ambientale, gli sforzi dottrinali e giurisprudenziali sono stati notevoli. Non esiste, ad oggi, un esplicito riferimento ad un dovere di solidarietà ambientale, diversamente da altre costituzioni europee in cui tale principio, come accennato, è chiaramente sottolineato. Il fatto che l’art. 117, comma 2, lett. s) Cost. finalmente espliciti il concetto di “tutela dell’ambiente”, risulta, infatti, esclusivamente riconnesso ad un riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni.

Nelle medesime, se non deteriori⁴⁸, circostanze in cui si trova ora il nostro ordinamento era, fino al 2005, anche la Francia.

⁴⁸ Precedentemente, infatti, gli sforzi dottrinali nel rintracciare un qualche riferimento al solo diritto all’ambiente, peraltro non suggerito da un significativo riconoscimento giurisprudenziale, si limitavano al richiamo delle



Nel 2005 è stata, tuttavia, approntata una riforma costituzionale, approvata con l. cost. 2005 – 205 del 1° marzo 2005, con la quale è stata elaborata una vera e propria *Charte de l'environnement* richiamata anche dal Preambolo alla Costituzione francese a tal fine appositamente revisionato. Tale Carta “al di là delle immancabili critiche (soprattutto perché vi difetterebbe una rigorosa equivalenza tra danno ambientale e responsabilità da inquinamento), rappresenta un fatto straordinario nel panorama costituzionale contemporaneo”⁴⁹.

In essa l'ambiente assurge a patrimonio comune a tutti gli esseri umani, la sua protezione deve quindi essere messa allo stesso piano degli altri interessi fondamentali della Nazione. Inoltre viene ivi sancito che se “ognuno ha il diritto di vivere in un ambiente equilibrato e favorevole alla propria salute” (art. 1), ha anche “il dovere di partecipare alla preservazione e al miglioramento dell'ambiente” e, se la solidarietà ambientale pare configurata soprattutto sotto il profilo della “spontaneità”, non meno rilievo viene dato al dovere, posto in capo alle politiche pubbliche, “di promuovere uno sviluppo durevole” che, nel perseguimento di detto fine, “devono tener conto della protezione e la valorizzazione dell'ambiente e conciliarle con lo sviluppo economico e sociale”.

Si è insomma cercato di mettere insieme una trama di interessi afferenti al valore costituzionale ambiente, visto nell'ottica di un rapporto relazionale con l'uomo, e quindi in accoglimento di una concezione antropocentrica, che sembra, in un certo senso, richiamare e dare maggior risalto a quanto è andato affermandosi nell'ordinamento comunitario ma, soprattutto, sembra avvicinarsi non poco alla tesi dottrinale da ultimo affermata nel nostro ordinamento e che sembra trovare sempre maggiori consensi.

Anche alla luce delle più volte tentata riforma dell'art. 9 Cost.⁵⁰, tesa tra l'altro a far entrare nella nostra Costituzione il principio generale

libertà indicate nella Dichiarazione del 1789 o al Preambolo della Costituzione del 1946. Sul punto cfr. M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, Paris, Dalloz, 2001, 58 ss.

⁴⁹ Così P. G. LUCIFREDI – P. COSTANZO, *Appunti di diritto costituzionale comparato – 1. Il sistema francese*, Appendice di aggiornamento, Milano, 2004, 24. Per maggiori approfondimenti su come la *Charte de l'environnement francese* è stata elaborata e per un primo commento cfr. anche A. CAPITANI, *La Charte de l'environnement, un leurre constitutionnel?*, in *Revue Française de droit Constitutionnel*, 2005, n. 63, 493 ss.

⁵⁰ Tra le tante proposte di revisione costituzionale, si possono citare i seguenti progetti di revisione dell'art. 9 Cost: A.C. n. 705 del 12 giugno 2001; A.C. n. 2949 del 2 luglio 2002; A.C. n. 3591 del 27 gennaio 2003; A.C. n. 3666 del 10 febbraio 2003; A.C. n. 3809 del 20 marzo 2003; A.C. n. 4481 del 17 luglio 2003; A.C. n. 4423 del 24 ottobre 2003; A.C. n. 4429 del 28 ottobre 2003. E, ancora, può essere ricordato che una proposta di riforma dell'art. 9

della tutela dell'ambiente, sembra opportuno chiedersi, in chiave comparatistica, se tale ultima riforma, semmai andrà in porto, possa essere confrontata con quella effettuata in Francia e se, effettivamente, abbia una qualche portata innovativa.

Sotto il primo profilo, sembra persino troppo evidente che una semplice aggiunta del tipo "la Repubblica tutela l'ambiente" non sia neanche paragonabile alla *Charte de l'environnement* francese. Del resto, almeno allo stato attuale, non sembrano esserci neppure le premesse per inserire in Costituzione una Carta al tema appositamente dedicata, magari simile a quella "*Magna Charta dei doveri umani*" promossa già nel 1993 dalla sen. a vita Rita Levi Montalcini.

Sotto il secondo profilo, si può rilevare che in realtà introdurre tra i principi costituzionali il concetto di "tutela dell'ambiente" non ha nulla di particolarmente innovativo, dal momento che la giurisprudenza costituzionale ha già elevato l'ambiente a valore costituzionalmente garantito e autorevole dottrina ha poi ricostruito il concetto di "solidarietà ambientale", in questo essendo corroborata da un quadro normativo dell'Unione europea orientato in tal senso.

Peraltro, utilizzare una terminologia sobria, sintetica e in assonanza con l'art. 117, comma 2, lett. s) Cost. è stato da alcuni⁵¹ ritenuto utile a fine di dare, almeno, nuova linfa al dibattito dottrinale e giurisprudenziale, e magari aggiungendosi un richiamo all'interesse delle "future generazioni", si sopperirebbe a un mancato esplicito riferimento allo "sviluppo sostenibile", che rischierebbe di risultare solo "una politica ambientale caratteristica del passaggio del millennio", e sottolineerebbe comunque il dovere di solidarietà che ormai, di fatto, deve essere posto non solo in capo ai poteri pubblici ma anche ai singoli in generale.

Cost, approvata alla Camera il 28 ottobre 2004, si è poi arenata al Senato nella XIV leg.; le stesse circostanze si sono verificate, all'incirca, nella XV leg. Nell'attuale legislatura, da ultimo, è stato presentato il progetto di revisione costituzionale A.C. 228 del 29 aprile 2008.

⁵¹ In questo senso B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, cit., 31.