

## **INTRODUZIONE**

La protezione giuridica dell'ambiente è un tema che, dagli anni 70' in poi, è entrato sempre più frequentemente nell'agenda politica del legislatore europeo e nazionale. Tale protezione trovava il suo primo ostacolo nell'esatta delimitazione giuridica del concetto di "ambiente", che oscillava tra interpretazioni pluraliste e concezioni unitarie. Ulteriore ostacolo consisteva nel posizionamento del valore ambientale nel contesto costituzionale. Operazione, questa, che richiede un ponderato bilanciamento con i molteplici interessi che l'ambiente è in grado di coinvolgere, quali il diritto alla salute, al lavoro e all'iniziativa economica. In tutto ciò il legislatore europeo ha ricoperto un fondamentale ruolo di indirizzo. Lo ha fatto, principalmente, tramite la definizione di principi sostanziali della tutela dell'ambiente e richiedendo l'adozione di efficaci strumenti di tutela di diritto penale. A ben vedere, infatti, il sistema di tutela italiano è stato a lungo caratterizzato da discipline settoriali prive di un funzionale coordinamento e da un apparato sanzionatorio fondato su fattispecie di tipo contravvenzionale e su sanzioni amministrative pecuniarie, non in grado di assicurare quell'efficace tutela che chiedeva il legislatore europeo. L'inefficacia era inoltre alimentata dal fatto che il nostro ordinamento non prevedesse alcuna forma di responsabilità diretta della persona giuridica nelle ipotesi di reati ambientali commessi a suo interesse. Tale lacuna risultava particolarmente rilevante in un ambito, come quello ambientale, dove i maggiori danni sono causati da attività di carattere industriale ascrivibili, piuttosto che all'esecutore materiale, ad una generale politica d'impresa. A tali problematiche si iniziò a far fronte con l'adozione del c.d. Codice dell'ambiente (d.lgs. n. 152/2006), che ridusse la settorializzazione del diritto ambientale. Esso disciplina, infatti, diverse matrici ambientali (quali, ad esempio, rifiuti, acqua, emissioni, rumore) e prevede procedimenti autorizzazioni in grado di riassumere al loro interno quelli che erano precedentemente trattati come autonomi titoli abilitativi. Per quanto riguarda, invece, la responsabilità delle imprese in materia ambientale, il legislatore italiano accolse tardivamente le

istanze europee con il d.lgs. n. 121/2011. Questo decreto inserì nella disciplina sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, di cui al d.lgs. 231/2001, l'art. 25-*undecies*, il quale aggiunse una serie di reati ambientali nel catalogo dei reati presupposto. Tra questi, una parte considerevole corrisponde a fattispecie contravvenzionali sanzionate nel Codice dell'ambiente. La tesi analizza perciò questo rinnovato sistema di tutela ambientale che, alla responsabilità personale, aggiunge quella dell'impresa, evidenziandone le criticità.

A tal fine il primo capitolo tratta della nozione giuridica di ambiente per poi analizzare come il valore ambientale si pone rispetto ad altri valori tutelati dalla Costituzione, tenendo in considerazione i principi sostanziali elaborati in sede comunitaria. Il secondo capitolo ripercorre l'*iter* che ha portato, prima, al superamento del principio *societas delinquere non potest*, e poi, all'introduzione di alcuni reati ambientali nel novero dei reati presupposto della responsabilità delle persone giuridiche. Il terzo capitolo esamina, invece, gli adempimenti amministrativi delle imprese in materia ambientale con particolare attenzione ai procedimenti autorizzatori, prima settoriali e poi di carattere unitario. Infine il quarto capitolo studia il profilo sanzionatorio delle autorizzazioni ambientali evidenziandone i collegamenti con la responsabilità delle persone giuridiche. Si conclude con l'analisi del caso dell'Ilva di Taranto.

## CAPITOLO I

### **LA NOZIONE GIURIDICA DI AMBIENTE E IL RAPPORTO CON ALTRI VALORI COSTITUZIONALMENTE TUTELATI**

Sommario: 1. La definizione giuridica di ambiente - 2. L'ambiente come oggetto di tutela giuridica nella giurisprudenza della Corte costituzionale - 3. Ambiente e salute: il riconoscimento del diritto alla salubrità dell'ambiente - 4. Rapporto tra tutela dell'ambiente e attività produttiva. Il principio dello sviluppo sostenibile - 5. La necessità di un bilanciamento in concreto tra l'ambiente e gli altri valori costituzionali - 6. Diritto comunitario dell'ambiente e i principi sostanziali della tutela - 7. Strumenti giuridici di tutela dell'ambiente.

#### **1. La definizione giuridica di ambiente**

Il termine “ambiente” indica un concetto complesso e di difficile determinazione, in virtù del suo carattere poliedrico e multidimensionale<sup>1</sup>. L'esigenza della dottrina e della giurisprudenza di definire il significato delle parole e dei concetti che utilizza ha suscitato un lungo dibattito circa l'individuazione di una nozione di ambiente apprezzabile in termini giuridici e che non risulti troppo generica e sfuggente. Oltre alla finalità di per sé scientifica, tal esigenza risponde anche alla necessità pratica di evitare che la mancata messa a fuoco di questo concetto possa portare a un difetto di effettività nella tutela dell'ambiente. La prima elaborazione

---

<sup>1</sup> “Nel concetto di ambiente sono individuabili almeno tre dimensioni: la dimensione relazionale tra più fattori sia naturali che antropici; la dimensione spaziale o geografico territoriale, che impone di differenziare i molti ambienti – geografico, antropico, biologico, fisico – cui si può fare riferimento; la dimensione temporale o diacronica, che tiene conto della continua evoluzione dei mutamenti relazionali ambientali” in GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 1.

dottrina in tal senso fu del giurista Massimo Severo Giannini<sup>2</sup> negli anni 70', cui si riconduce la cosiddetta teoria pluralista. Egli osservava come il concetto di ambiente includesse beni di varia appartenenza e di diversa utilizzazione, sottoposti a regimi giuridici distinti, ciascuno regolato da una propria disciplina. Per Giannini la nozione di ambiente, dal punto di vista giuridico, può essere assunta in una triplice accezione: a) in riferimento alla normativa e alla dimensione naturalistica, in aderenza anche alla considerazione costituzionale a favore del paesaggio espressa nell'art. 9 Cost<sup>3</sup>.; b) spaziale, in riferimento alla normativa a protezione delle risorse ambientali dal degrado conseguente agli inquinamenti e altri inconvenienti dovuti in larga parte alle attività dell'uomo; c) urbanistica, in riferimento all'assetto ed alla gestione del territorio. Si sosteneva quindi che quella di ambiente non fosse una nozione giuridica autonoma e concreta, bensì la somma di più profili giuridicamente rilevanti ma distinti<sup>4</sup>; mancava un centro di riferimento che fosse portatore del relativo interesse e la nozione di ambiente aveva solo valore descrittivo. Questa concezione si rispecchiava nella poliedricità della normativa ambientale, suddivisa in più settori, finalizzata alla protezione di profili specifici ed eterogenei (igiene, salute, arte, assetto del territorio), solo in senso lato riconducibili all'ambiente e alla sua protezione come bene autonomo<sup>5</sup>. Nel panorama legislativo nazionale era assente, quindi, un qualsiasi elemento idoneo a conferire sistematicità alla materia. Allo stesso modo a livello internazionale ed europeo, fino all'inizio degli anni 80, si

---

<sup>2</sup> GIANNINI M.S., *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1973.

<sup>3</sup> L'art. 9 Cost. recita: "La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione".

<sup>4</sup> A tal proposito v. CECCHETTI M., *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 14, secondo il quale la tutela dell'ambiente in quegli anni viene ancora concepita come un «contenitore nominalistico di interessi diversi ciascuno con una propria autonoma configurazione, del tutto privi di un denominatore comune».

<sup>5</sup> La concezione pluralista trovava conforto anche nella giurisprudenza costituzionale (Corte cost. 29-12-1982, n. 239) dell'epoca, che ha attribuito all'ambiente una tutela settoriale, ed in alcune pronunce dei giudici amministrativi (*ex multis*, Cons. St. 11-4-1991, n. 257) che hanno affermato la presenza di una pluralità di beni (l'aria, l'acqua, il suolo, il paesaggio, la flora, la fauna etc...) oggetto di tutele giuridiche distinte e differenziate.

sono avute solo una serie di normative sui singoli profili. Lo scenario giuridico iniziò a cambiare nella seconda metà degli anni 80 a seguito della crescente e diffusa sensibilità riguardo al problema ambientale. L'aumento quantitativo dell'inquinamento fece sorgere una nuova esigenza di tutela che non poteva essere soddisfatta dalle normative e dagli organismi precedenti. Associazioni di categoria e forze politiche si fecero portatrici della questione ambientale e sorsero, ad ogni livello di governo, da quello locale a quello internazionale, organismi con competenze in materia ambientale. In Italia, momento fondamentale di questo processo, fu l'emanazione della legge istitutiva del Ministero dell'Ambiente nel 1986<sup>6</sup>. Essa determinò un'interazione fra quelle che erano considerate le singole componenti dell'ambiente favorendo il passaggio da una nozione di ambiente meramente descrittiva (intesa come mera sintesi addizionale di vari elementi) ad una nozione unitaria e di sistema, nell'ambito del quale si integrano sistematicamente e si coagulano discipline pertinenti a diversi ambiti settoriali. Ecco così che si andò affermando la c.d. concezione monista volta alla promozione di una nozione unitaria di ambiente e alla teorizzazione del bene giuridico ambientale. In questo processo ha svolto, come si vedrà, un ruolo preminente la giurisprudenza della Corte Costituzionale che, nonostante l'assenza di esplicite disposizioni in Costituzione, ha affermato più volte come la tutela ambientale costituisca un valore fondamentale dell'ordinamento. L'intervento più rilevante sotto il profilo della definizione di "ambiente" è quello contenuto nella sentenza n. 210/87<sup>7</sup>. In essa la Corte opera un esplicito richiamo ad una "concezione unitaria del bene ambientale comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali" precisando che "esso comprende la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), l'esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici, terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale

---

<sup>6</sup> Legge 8 Luglio 1986, n. 349.

<sup>7</sup> Corte costituzionale, 28 maggio 1987, n. 210.

ed in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni”. Nonostante i dubbi espressi in dottrina circa il reale contributo interpretativo della Corte<sup>8</sup>, non si può negarle il merito di aver rafforzato la linea di tendenza che ricostruisce la nozione di ambiente in termini unitari<sup>9</sup>. Un altro importante contributo alla determinazione di una nozione giuridica di ambiente è stato quello compiuto nel d.lgs. n. 152 del 2006 (T.U. ambiente) con il quale il legislatore ha mirato al riordino, al coordinamento e all’integrazione di gran parte delle disposizioni legislative vigenti in materia ambientale. La prima definizione si ricava dall’art 5, lett. c) del decreto, dove si legge che per impatto ambientale s’intende l’alterazione qualitativa e/o quantitativa dell’ambiente, inteso come “sistema di relazioni fra i fattori antropici, fisici, chimici, naturalistici, climatici, paesaggistici, architettonici, culturali ed economici<sup>10</sup>”. Una seconda definizione sarebbe, invece, deducibile dall’art. 300 comma 1 del decreto, in cui il legislatore ha precisato che “è danno ambientale qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dall’utilità assicurata da quest’ultima”. La presenza di due definizioni, peraltro nessuna delle due inserita nella parte relativa alle disposizioni comuni, “costringe a dubitare del fatto che fosse effettivamente nei piani del legislatore del 2006 superare l’*impasse* dell’assenza di una nozione giuridica unitaria di ambiente nel nostro ordinamento”<sup>11</sup>. Fermo restando che il decreto sotto il profilo sistematico appare tutt’altro che ispirato ad una logica unitaria (basti scorrere l’indice per rendersi conto della suddivisione in più parti di detto *corpus* normativo, ciascuna delle quali è diretta a regolare specifici aspetti della tutela dell’ambiente ed è dotata di una propria autonomia in quanto caratterizzate dalla presenza di norme generali), la stessa analisi dei contenuti di

---

<sup>8</sup> BORGONOVO RE D. in *Corte costituzionale ed ambiente*, in *Rivista giuridica dell’ambiente*, 1989, p. 475, afferma come non si tratta di una definizione di ambiente ma semmai di una “descrizione alquanto abborracciata di fattori naturali e di comportamenti o interventi incidenti su questi ultimi” che rischia perciò di essere scarsamente utile.

<sup>9</sup> In tal senso v. CARAVITA B., *Diritto pubblico dell’ambiente*, Bologna, Il Mulino, 1990, p. 49-50.

<sup>10</sup> Circa il legame tra la questione ambientale e i fattori economici v. *Infra* § 4.

<sup>11</sup> BOLOGNINI S., *La definizione giuridica di ambiente: una chimera?*, in *Rivista diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell’ambiente*, 2007, n. 12, cit. p. 733.

dette definizioni induce a rafforzare le riserve circa la possibilità di identificare una definizione di ambiente unica ed univoca. Mentre, infatti, dall'art. 5 lett. c) emerge una concezione dell'ambiente unitaria che tiene conto di fattori antropici ed economici<sup>12</sup>; il dettato dell'art. 300 comma 1, restringendo la definizione alle sole risorse naturali con esclusione della componente umana, rileva invece una concezione settoriale. Inoltre deve segnalato come quest'ultima disposizione, più che volta a fornire una definizione giuridica univoca di ambiente, sia tesa a dare una definizione di danno ambientale<sup>13</sup>. Poiché quest'ultimo è identificato con il deterioramento di una risorsa naturale, l'ambiente non può che coincidere con le risorse naturali. Se il nostro legislatore si fosse limitato a tale disposizione senza definire le risorse ambientali, sarebbe stato compito dell'interprete conciliare tale sinteticità con quanto definito all'art 5, lett. c). Sennonché, all'art. 302 comma 10, le risorse naturali vengono definite a loro volta, come le specie e gli habitat naturali protetti, l'acqua e il territorio, circoscrivendo così la definizione di ambiente a soltanto alcune delle sue componenti comunemente riconosciute. Da quanto detto emerge una sostanziale ambiguità circa la questione di una definizione giuridica univoca di ambiente. Al fine di ovviare a tale *impasse* è stato evidenziato come le caratteristiche oggettive dell'ambiente possano essere rappresentate in modo più efficace, sotto il profilo definitorio, se il giurista accetta di adottare un approccio interdisciplinare che si mostri aperto al contributo delle

---

<sup>12</sup> Inoltre il contenuto della definizione fornita dall'art. 5 lett. c), “sembra includere troppi elementi nella nozione di ambiente, il che renderà, peraltro, probabilmente ancora più difficile districarsi nel già di per sé complicato groviglio di competenze di cui all'art. 117 Cost”; cit. BOLOGNINI S., *op. ult. cit.*, cit., p. 734. Il legislatore costituzionale ha infatti distinto fra la legislazione in materia di “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”, riservata alla competenza esclusiva dello Stato, e legislazione finalizzata alla “valorizzazione dei beni culturali e ambientali”, collocata invece al comma terzo dell'articolo 117, e quindi attribuita alla competenza concorrente di Stato e regioni.

<sup>13</sup> A tal fine il legislatore si è chiaramente rifatto all'art. 2, par. 2, della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio n. 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale dove quest'ultimo viene definito come “un mutamento negativo misurabile di una risorsa naturale o un deterioramento misurabile di un servizio di una risorsa naturale, che può prodursi direttamente o indirettamente”.

scienze ecologiche<sup>14</sup>. Un tale contributo appare necessario di fronte ad un concetto come quello di ambiente che risulta ontologicamente indeterminabile in astratto e di per sé non riconducibile in enunciati prescrittivi<sup>15</sup>. Nonostante l'ineludibile *vexata quaestio* circa la determinatezza in termini propriamente giuridici, una definizione ricavabile attraverso il contributo delle scienze ecologiche riesce a rendere evidente la caratteristica peculiare dell'oggetto della tutela dell'ambiente, che proprio nell'indeterminabilità *a priori* trova la sua principale connotazione. Sposando la tesi di M. Cecchetti e S. Grassi<sup>16</sup> risulta evidente che la ricerca a tutti i costi di una nozione giuridica di ambiente si rivela, in fondo, un falso problema. Il ruolo del diritto in questa materia si esplica più che altro nella determinazione della natura giuridica dell'interesse alla tutela dell'ambiente e nell'individuazione dei principi che devono sovrintendere ad ogni forma di giuridificazione di tale interesse. Proprio in questa direzione si muovono le elaborazioni giurisprudenziali della Corte Costituzionale e della Corte di Giustizia dell'Unione europea.

## **2. L'ambiente come oggetto di tutela giuridica nella giurisprudenza della Corte costituzionale**

Come accennato, ciò cui il diritto non poteva esimersi era elaborare una qualificazione giuridica dell'oggetto della tutela dell'ambiente, ovvero sia individuare la natura giuridica da riconoscere all'interesse verso la protezione dell'ambiente. In quest'ottica il vero salto di qualità viene conseguito tramite la

---

<sup>14</sup> Cfr. CARAVITA B., *op. ult. cit.*, pp. 50 e ss.

<sup>15</sup> In tal senso CECCHETTI M., *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 5 : "Grazie alle elaborazioni dell'ecologia, che ricostruisce l'ambiente come l'insieme delle condizioni fisico-chimiche e biologiche che permette e favorisce la vita degli esseri viventi, è possibile ritenere che l'ambiente consista nell'equilibrio ecologico, di volta in volta, della biosfera o dei singoli ecosistemi di riferimento e che dunque la tutela dell'ambiente vada intesa come tutela dell'equilibrio ecologico della biosfera o degli ecosistemi considerati".

<sup>16</sup> Rispettivamente: *op. ult. cit.* e *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2012.

progressiva affermazione del rilievo costituzionale dell'interesse ambientale. Nel compiere tale analisi è necessario partire dal dato della mancanza nella nostra Costituzione del 48' di un espresso riconoscimento alla tutela ambientale e di come il termine "ambiente" non fosse adoperato<sup>17</sup>. Tale assenza non ha però impedito, come vedremo in seguito, alla dottrina e alla giurisprudenza di elaborare un diritto di matrice costituzionale in materia ambientale che prendesse le mosse dalla lettura combinata degli articoli 2, 9, 32, 41 e 42 della Costituzione<sup>18</sup>. L'ambiente comincia a ricorrere nelle argomentazioni della Corte costituzionale soltanto a partire dagli anni settanta, in sintonia con quanto andava emergendo nell'ambito del diritto internazionale e dell'ordinamento comunitario<sup>19</sup>. Il primo riferimento esplicito della Corte al termine "ambiente" fu fatto nella sentenza n. 79/71<sup>20</sup>, dove si afferma che la legge istitutiva del Parco nazionale dello Stelvio "vuole conservare alla collettività l'ambiente naturale che si è costituito spontaneamente o mediante l'opera dell'uomo". In quella sentenza la Corte sottolineava l'interesse fondamentale alla conservazione dei beni costituenti l'ambiente naturale per il loro valore scientifico, storico, etnografico e turistico. L'individuazione dell'interesse ambientale appare più chiara con la sentenza n. 30/72<sup>21</sup> in cui la Corte afferma che "gli interessi e le esigenze della biologia marina e dell'ecologia sono in sommo grado meritevoli di protezione". Il limite

---

<sup>17</sup> La Costituzione greca, ad esempio, dedica all'ambiente una norma specifica già a partire dal 1975: "la protezione dell'ambiente naturale e culturale costituisce un dovere per lo Stato." La Costituzione del Portogallo del 1976, così come quella spagnola, afferma " il diritto ad un ambiente di vita sano ed ecologicamente equilibrato". La Costituzione olandese, invece, nell'espresso dettato dell'articolo 21 prevede, in capo ai pubblici poteri, l'obbligo di tutelare l'abitabilità del Paese e di proteggere e migliorare l'ambiente.

<sup>18</sup> La norma che forse più di tutte contiene un riferimento diretto alla tutela dell'ambiente è l'art. 9 Cost., che recita: " La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio ed il patrimonio storico ed artistico della Nazione". L'art. 32 Cost., collocato nel titolo II tra i rapporti etico- sociali, tratta invece del diritto alla salute come diritto fondamentale dell'individuo e della collettività.

<sup>19</sup> Rispettivamente si vedano "*The Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment and Action Plan for the Human Environment*", Stockholm, 5 giugno 1972 e il "Primo programma d'azione in materia ambientale" in G.U.C.E., n. C112 del 20 dicembre 1973.

<sup>20</sup> Corte costituzionale, 26 aprile 1971, n. 79.

<sup>21</sup> Corte costituzionale, 17 febbraio 1972, n. 30.

di questa e di altre pronunce degli anni a seguire fu quello di concepire la tutela dell'ambiente come un contenitore puramente nominalistico d'interessi diversi, restando sostanzialmente lontano da una concezione unitaria di tale tutela. La prima affermazione significativa in tal senso si ebbe nell'ordinanza n. 184/83<sup>22</sup>, dove si parla di "beni rilevanti costituzionalmente, quali la protezione dell'ambiente". Nella stessa direzione va la sentenza n. 39/86<sup>23</sup> con la quale la Corte, accogliendo la nozione di paesaggio prospettata dai giudici *a quibus*, ammette come esso debba ritenersi comprensivo "di ogni elemento naturale ed umano attinente alla forma esteriore del territorio", finendo così per coincidere con l'intero habitat dell'uomo (territorio, flora e fauna) e quindi, in larga misura, con l'ambiente. In questa pronuncia, inoltre, per la prima volta la Corte si esprime rispetto all'interesse paesaggistico nei termini di "valore costituzionalmente protetto." Successivamente nella sentenza n. 167/87<sup>24</sup>, afferma che "il patrimonio paesaggistico ed ambientale costituisce eminente valore cui la Costituzione ha conferito spiccato rilievo (art. 9, comma 2), imponendo alla Repubblica di perseguirne il fine precipuo di tutela". Nella sentenza n. 210<sup>25</sup> dello stesso anno la Corte parla dell'ambiente come di un "valore costituzionale primario". Tale valore viene messo più volte in relazione con l'art. 32 della Costituzione che sancisce il diritto alla salute e che viene spesso utilizzato, insieme all'art 9, come elemento volto a corroborare la valenza costituzionale della salvaguardia dell'ambiente<sup>26</sup>. La ricostruzione dell'ambiente come valore costituzionale si è definitivamente affermata dopo l'entrata in vigore della legge cost. n. 3 del 2001, con la quale la materia della "tutela dell'ambiente" è stata attribuita alla

---

<sup>22</sup> Corte costituzionale, 22 giugno 1983, n. 184.

<sup>23</sup> Corte costituzionale, 3 marzo 1986, n. 39.

<sup>24</sup> Corte costituzionale, 15 maggio 1987, n. 167.

<sup>25</sup> Corte costituzionale, 28 maggio 1987, n. 210.

<sup>26</sup> In tal senso vedesi, tra le altre, la sentenza n. 641/87 della Corte costituzionale che riconosce che "la protezione dell'ambiente è imposta anzitutto da precetti costituzionali (artt. 9 e 32 Cost.), per cui esso assurge a valore primario e assoluto", e la sentenza n. 800/88 dove si afferma che "una politica organica di risanamento dell'ambiente è necessaria per la realizzazione dei valori costituzionali sanciti dagli artt. 9, comma 2, e 32 Cost".

competenza esclusiva dello Stato<sup>27</sup>. Nella sentenza n. 407 del 2002 la Corte afferma: “è agevole ricavare una configurazione dell'ambiente come valore costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia trasversale, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale”. Tale qualificazione giuridica dell'ambiente come valore costituzionale assume almeno due significati di più immediata percepibilità. In primo luogo, la definitiva collocazione giuridica dell'interesse ambientale nell'ambito della tavola dei valori costituzionali, vale a superare definitivamente l'approccio tradizionale che mirava alla ricerca a tutti i costi di una precisa e rigorosa definizione normativa di ambiente<sup>28</sup>. In secondo luogo, la considerazione dell'ambiente come valore “significa che esso non può solo formare oggetto di un diritto (...) o di un principio per dirigere l'interpretazione delle leggi o dei trattati, ma che esso costituisce, proprio in quanto valore, uno degli elementi fondamentali che caratterizzano una società in un dato periodo della storia e sul quale una società fonda la sua legittimazione”<sup>29</sup>. Dal riconoscimento della dimensione di valore costituzionale alla tutela dell'ambiente discendono alcune rilevanti conseguenze. *In primis*, parlare di ambiente come di un valore costituzionale di per sé non definibile in astratto, evidenzia la priorità che assume il ruolo del legislatore nell'attuazione concreta del valore e nella sua realizzazione dinamica<sup>30</sup>. Come analizzeremo più avanti<sup>31</sup>, è inoltre chiaro che l'attuazione di un valore

---

<sup>27</sup> Tale riforma ha avuto il merito di aver inserito nel nuovo art. 117 Cost. la parola “ambiente”. Tra le materie assegnate a titolo esclusivo dal legislatore alla competenza dello Stato, nell'elenco di cui al comma 2 del citato articolo, vengono specificate: «la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali»; mentre a titolo concorrente alle Regioni vengono assegnate: «valorizzazione dei beni ambientali e culturali».

<sup>28</sup> In tal senso CECCHETTI M., *op. ult. cit.*, p. 35.

<sup>29</sup> Così CARAVITA B., *La razionalizzazione della normativa ambientale in Italia*, in NESPOR S. ed altri (a cura di), *Rapporto mondiale sul diritto dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 1996.

<sup>30</sup> Così BALDASSARRE A., *Diritto dell'ambiente, diritto alla salute come diritti dell'uomo*, in *Ambiente, economia, etica e istituzioni*, Milano, Giuffrè, 1991, p. 274.

<sup>31</sup> V. *Infra* § 5.

costituzionale implica la necessità di operare un bilanciamento con quei valori costituzionali che risultino configgenti con le esigenze di tutela dell'ambiente. Oltre a ciò è stato sottolineato come la determinazione della tutela ambientale come valore costituzionale, più volte richiamata dalla Corte, corrisponde all'esigenza del riconoscimento e della garanzia delle situazioni giuridiche che in tale valore trovano la loro matrice e che all'affermazione di tale valore sono strumentali e funzionali<sup>32</sup>. Emerge cioè la questione dell'ambiente come diritto e della definizione delle posizioni soggettive attive nell'ambito del quale è possibile ricondurre l'interesse alla tutela dei valori ambientali. Al fine di determinare in che termini siano tutelabili le situazioni soggettive a fronte di un interesse ambientale, ritorna rilevante la determinazione del concetto di ambiente. Le difficoltà riscontrate nell'individuare una concezione unitaria dell'ambiente sotto il profilo oggettivo e la constatazione della sua pluridimensionalità ed intersettorialità costituiscono un ostacolo ad un riconoscimento sia implicito che esplicito del diritto all'ambiente come diritto fondamentale della persona. Inoltre un riconoscimento esplicito di un tale diritto pone problemi sia sul piano dei suoi contenuti<sup>33</sup>, sia sul piano della titolarità del diritto (se esso spetti ai singoli come diritto individuale ovvero debba essere costruito come un diritto che può essere fatto valere anche da gruppi). Ulteriore difficoltà nella configurabilità dell'ambiente come diritto sta nel fatto che mentre il diritto soggettivo è riferito a posizioni consolidate nel tempo, l'ambiente si presenta con caratteristiche dinamiche e con una struttura relazionale che impedisce il riconoscimento ad un singolo titolare del diritto a far valere gli interessi che si riferiscono a tale rapporto. Parte della dottrina colloca la nozione di ambiente nella dimensione degli interessi collettivi e degli interessi diffusi<sup>34</sup> ovvero nello schema dei diritti

---

<sup>32</sup> In questo senso si veda GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 20 – 25.

<sup>33</sup> Per esempio, come diritto a non essere danneggiato nella salute e nel benessere o a non avere danni intollerabili dal mutamento dell'equilibrio ecologico.

<sup>34</sup> In questo senso si guardi PORENA D., *La protezione dell'ambiente tra costituzione italiana e Costituzione globale*, Torino, Giappichelli, 2009

sociali<sup>35</sup>. A quest'ultimo riguardo è bene rilevare come “i doveri rispetto all'ambiente non sono riferiti soltanto all'obbligo di conservazione o di astensione da comportamenti in grado di danneggiare, ma anche all'obbligo di azione positive, dello Stato ed anche dei cittadini diretti a garantire gli standard dell'equilibrio ecologico. La tutela del diritto all'ambiente si inquadra perciò nel principio di partecipazione e di promozione sostanziale della persona umana che i diritti sociali esprimono”<sup>36</sup>. Concludendo, molti autori manifestano delle perplessità a proposito della configurazione di un diritto all'ambiente in senso proprio. *Ex multis*, Beniamino Caravita<sup>37</sup> ritiene che quando si usa l'espressione “diritto all'ambiente” non si può che fare riferimento ad un “fascio di situazioni soggettive diversamente strutturate e diversamente tutelabili” e non invece ad una pretesa soggettiva riferibile all'ambiente. L'ambiente inteso in senso unitario come equilibrio ecologico non è un bene appropriabile su cui possono essere vantate situazioni soggettive individuali”. Diversa è la situazione relativa a quegli interessi riconducibili alla tutela ambientale rispetto ai quali il legislatore e, prima ancora, il costituente hanno imposto ai poteri pubblici determinati obblighi e doveri. In tal senso si può parlare di diritto all'ambiente salubre, di diritti di partecipazione o di diritto all'informazione sullo stato dell'ambiente.

### **3. Ambiente e salute: il riconoscimento del diritto alla salubrità dell'ambiente**

Nel paragrafo precedente sono state esposte le difficoltà a formulare un diritto all'ambiente come una situazione giuridica soggettiva che possa essere oggetto di una tutela giuridica diretta. Allo stesso tempo è stato rilevato come nell'ambito della tutela ambientale possono essere ricondotte più pretese che la giurisprudenza

---

<sup>35</sup> Cfr. GRASSI S., *Tutela dell'ambiente (diritto amministrativo)*, voce in *Enciclopedia del diritto, Annali*, I, Milano, 2007.

<sup>36</sup> GRASSI S., *op. ult. cit.*, cit. p. 24.

<sup>37</sup> In *Diritto dell'ambiente e diritto allo sviluppo. Profili costituzionali*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alberto Predieri*, tomo I, Milano, 1996, cit., p. 345.

ha elevato a veri e propri diritti. Ciò è quello che è accaduto in relazione al c.d. diritto all'ambiente salubre, sulla scorta della lettura combinata degli artt. 2, 3, 9 e 32 della Costituzione. L'affermazione di tale diritto si ebbe per la prima volta da parte delle sezioni unite della Corte di Cassazione con sentenza 6 ottobre 1979, n. 5172. In essa si affermava: "La protezione della salute assiste l'uomo non (solo) in quanto considerato in una sua astratta quanto improbabile separatezza, ma in quanto partecipe delle varie comunità – familiare, abitativa, di lavoro, di studio ed altre – nelle quali si svolge la sua personalità. Accentuandosi il carattere di inerenza alla persona e di socialità del bene protetto, si rende manifesto che la protezione non si limita all'incolumità fisica dell'uomo, (...) ma è diretta ad assicurare all'uomo la sua effettiva partecipazione mediante presenza e frequentazione fisica, alle dette comunità, senza che ciò costituisca pericolo per la salute. La protezione (...) assume in tal modo un contenuto di socialità e di 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". Con questa pronuncia la Corte riconosce per la prima volta la sussistenza di un diritto all'ambiente salubre quale situazione giudizialmente tutelabile indipendentemente dalla presenza in capo al soggetto leso della titolarità di un diritto reale, ricollegando il diritto all'ambiente a quel diritto alla salute, che trova fondamento negli artt. 2 e 32 della Costituzione<sup>38</sup>. Senza dubbio fra tutela dell'ambiente e della salute sussiste uno stretto legame, ma si tratta di ambiti che devono essere mantenuti distinti<sup>39</sup>. Da una parte è vero che la tutela della salute umana non può avvenire senza prendere in considerazione il fattore ambientale, ma dall'altra non necessariamente un'attività a protezione dell'ambiente è strumentale alla protezione della salute umana. A seconda poi di come si intenda il diritto

---

<sup>38</sup> Questa decisione certificò un'evoluzione nella giurisprudenza del medesimo Collegio che, con la sentenza 9 marzo 1979, n. 1463, attribuiva all'interesse ambientale natura di vero e proprio diritto soggettivo solo se indivisibilmente collegato alla lesione di un bene patrimoniale e se correlato all'esercizio del diritto di proprietà e del diritto alla salute.

<sup>39</sup> In tal senso v. CARAVITA B., CASSETTI L, MORRONE A, (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Bologna, Il mulino, 2016, p.44.

all'ambiente tale distinzione può assumere non solo valore nominale ma anche sostanziale. Difatti se si ritiene che il diritto all'ambiente possa essere bilanciato con altri diritti di rilievo costituzionale, fino al sacrificio di esso, al contrario il diritto alla tutela della salubrità dell'ambiente, inteso come specificazione del diritto assoluto ed incompressibile alla tutela della salute, non potrà essere bilanciato con altri diritti, né tantomeno sacrificato<sup>40</sup>. In questa direzione è stato altresì puntualizzato dalla giurisprudenza che “il rango costituzionale del diritto alla salute fa sì che esso debba essere tutelato e interpretato il più ampiamente possibile. Pertanto, in un giudizio di bilanciamento di interessi, il diritto a un ambiente salubre e quindi in definitiva il diritto alla salute dovrà sempre prevalere sui contrastanti interessi industriali<sup>41</sup>”. Indipendentemente dalla concordanza o meno con quest'ultima considerazione, è chiaro che nel momento in cui si rende necessario un bilanciamento tra l'ambiente (inteso come valore costituzionale) ed altri valori<sup>42</sup>, la presenza della questione della salute umana sarà elemento centrale di tale valutazione. La salute dell'uomo, da un altro punto di vista, può quindi essere vista come una componente del diritto all'ambiente. La Corte di Cassazione ha più volte avvalorato questa lettura. *Ex multis*, con la sentenza n. 440 del 1889<sup>43</sup>, la Corte afferma che “la lesione all'ambiente si accompagna alla menomazione di altri beni o interessi collegati ai profili in cui quell'entità unitaria può essere scomposta e che secondo corrente accezione dottrina riguardano: a) l'ambiente come assetto del territorio; b) l'ambiente come ricchezza di risorse naturali; c) l'ambiente quale paesaggio nel suo valore estetico e culturale; d) l'ambiente quale condizione di vita salubre”<sup>44</sup>. Inoltre la Cassazione civile ha avvalorato

---

<sup>40</sup> In tal senso MAZZOLA A. M., *I nuovi danni: danno ambientale individuale,...*, Padova, Cedam, 2008.

<sup>41</sup> Cass. pen., sez. III, 14 aprile 1991, n. 5172. Su questo tema si analizzerà nei prossimi capitoli il caso Ilva (*da definire*).

<sup>42</sup> Circa la questione del bilanciamento v. *Infra* § 6.

<sup>43</sup> Cassazione civile., Sez. un., n. 440 del 25 gennaio 1889.

<sup>44</sup> La Corte di Cassazione si esprime analogamente con la sent. n. 13440 del 2004: “con il concetto di ambiente si intende un bene immateriale giuridicamente riconosciuto e tutelato nella sua

l'interpretazione secondo cui il diritto alla salubrità dell'ambiente costituisce anche un'esplicazione del diritto alla salute e, come tale, è "suscettibile di tutela aquiliana diretta e autonoma rispetto a quella indiretta e indifferenziata apprestata dalla legge sull'inquinamento"<sup>45</sup>. Analogamente, il diritto soggettivo all'ambiente salubre è stato riconosciuto sulla base delle più recenti interpretazioni dell'art. 3 Cost., secondo cui il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese costituiscono il contenuto principale dei diritti inviolabili riconosciuti dall'art. 2 Cost. Il diritto soggettivo all'ambiente salubre così inquadrato si presenta quindi come un diritto assoluto, indisponibile, intrasmissibile, imprescrittibile, irrinunciabile ed originario.<sup>46</sup> A tale diritto si riconosce sia una componente negativa nella misura in cui "la tutela della salute (...) riguarda la generale e comune pretesa dell'individuo a condizioni di (...) ambiente (...) che non pongano a rischio questo suo bene essenziale: tale tutela implica (...) anche il dovere di non ledere o porre a repentaglio con il proprio comportamento la salute altrui"<sup>47</sup>; sia una componente positiva, che corrisponde alla pretesa di un intervento concreto degli organi statali finalizzato alla promozione della tutela dell'ambiente, "con ciò sottolineandosi la diretta (e dinamica) corrispondenza del diritto fondamentale a quel sistema di misure di pianificazione, di promozione e di sostegno nei campi della politica economico-sociale, della politica della cultura e dell'istruzione, di quella della sanità e della famiglia, che caratterizza il moderno stato sociale"<sup>48</sup>.

---

unitarietà, ma scomponibile in assetto del territorio, ricchezza di risorse naturali, valore estetico e culturale del paesaggio, nonché ambiente quale condizione di vita salubre".

<sup>45</sup> Cass. civ., sez. III, 20 giugno 1997, n. 5530. Per ulteriori valutazioni sul diritto alla salubrità dell'ambiente in sede penale ed amministrativa si rinvia a DINI V., *Il diritto soggettivo all'ambiente salubre*, in *Ambiente & sviluppo*, n. 4/2005, p.344.

<sup>46</sup> In tal senso MEZZETTI L., *Manuale di diritto dell'ambiente*, Padova, Cedam, 2001, p. 124.

<sup>47</sup> Corte Cost., 20 dicembre 1996, n. 399.

<sup>48</sup> MEZZETTI L., *op. ult. cit.*, cit. p. 130.

#### **4. Rapporto tra tutela dell'ambiente e attività produttiva. Il principio dello sviluppo sostenibile**

Tra i beni costituzionalmente protetti, per i quali si pone il problema della compatibilità con la tutela dell'ambiente e del paesaggio, ha assunto rilievo ed evidenza, in particolare dagli anni '80 in poi, quello della libertà di iniziativa economica, sancita dall'art. 41 della Costituzione<sup>49</sup>. Questo articolo è suddivisibile in due parti: la prima, definita "privatistica", stabilisce appunto il principio generale secondo cui l'iniziativa economica privata è libera la seconda, detta "pubblicistica" stabilisce i limiti entro cui il principio di libertà imprenditoriale è valido. Tali limiti sono detti negativi, e allora si fa riferimento al secondo comma ("l'iniziativa economica privata non può essere in contrasto con l'utilità sociale e con la sicurezza, libertà e dignità umana"), e positivi, di cui invece al terzo comma ("la legge programma e controlla, ai fini sociali, l'iniziativa economica privata"). Tale bipartizione tra profilo privatistico e pubblicistico trova la sua giustificazione nella necessità, per certi aspetti soddisfatta intrinsecamente<sup>50</sup>, che l'iniziativa imprenditoriale sia esercitata anche come strumento per il raggiungimento di fini collettivi. Questo emerge in maniera evidente dall'utilizzo da parte del Costituente della locuzione "utilità sociale". Quest'ultimo è un concetto che si presta ad essere adattato, di volta in volta, al mutato contesto politico, economico, sociale e che funge da "principio valvola"<sup>51</sup>, esigendo una coincidenza tra diritto e comune sentire. Sotto questo punto di vista, nel concetto di utilità sociale riveste sempre più importanza la tutela dell'ambiente ed è in questo contesto nasce la nozione di "sviluppo sostenibile". Quest'ultimo

---

<sup>49</sup> Art. 41 Cost.: "L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali".

<sup>50</sup> Ad esempio sotto il profilo occupazionale.

<sup>51</sup> Locuzione utilizzata da COCOZZA F., in *Diritto pubblico applicato all'economia*, Torino, 2003, p. 248.

trova una sua definizione, unanimemente accettata, nel rapporto Brundtland<sup>52</sup>, dove è affermato che “lo sviluppo sostenibile consiste nello sviluppo che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri”<sup>53</sup>. Tale definizione si basa da una parte sul concetto di “bisogni”, intesi come sommatoria delle esigenze della generazione presente contrapposte a quelle delle generazioni future, e dall’altra sul concetto dei “limiti” che devono essere posti ad un utilizzo eccessivo delle risorse ambientali che non risulti equo, né in un’ottica intra-generazionale (ossia in una prospettiva temporale statica), né in un’ottica inter-generazionale (ossia in una prospettiva temporale dinamica). Gli elementi costitutivi del principio dello sviluppo sostenibile sono essenzialmente quattro<sup>54</sup>. Il primo è rappresentato dal concetto dell’uso equo e sostenibile delle risorse naturali, inteso come norma programmatica che deve guidare gli Stati della comunità internazionale nell’applicazione delle proprie politiche di tutela ambientale e di sviluppo economico. Il secondo elemento costitutivo consiste nel concetto di equità inter-generazionale, anch’esso concepito come norma programmatica, che impone di tenere conto oltre ai bisogni della generazione presente anche di quelli generazioni future. Il terzo elemento è rappresentato dal concetto di equità intra-generazionale, in relazione al quale ogni Stato, nella definizione delle proprie politiche di sviluppo, deve tener conto delle esigenze anche degli altri Stati e degli altri popoli della Terra. Il quarto ed ultimo elemento costitutivo è rappresentato dal principio di integrazione, secondo cui le considerazioni legate alla protezione dell’ambiente devono essere pienamente integrate nei piani, programmi e progetti di sviluppo economico, in modo da garantire un approccio più attento alle questioni ambientali nell’ambito delle iniziative finalizzate allo sviluppo economico. La tradizionale definizione di

---

<sup>52</sup> Conosciuto anche come *Our Common Future*, è un documento rilasciato nel 1987 dalla Commissione mondiale sull’ambiente e lo sviluppo (WCED), istituita nel 1983 dalle Nazioni Unite e composta dai rappresentanti di ventuno paesi.

<sup>53</sup> V. rapporto Brundtland, cit, p. 43.

<sup>54</sup> In tal senso v. DELL’ANNO. P., PICOZZA E., *Trattato di diritto dell’ambiente. Volume primo: principi generali*, Padova, Cedam, 2012, pp. 38 e ss.

sviluppo sostenibile è stata poi in parte rivista dalla Dichiarazione Politica del vertice di Johannesburg nel 2002. In esso si pone l'accento di come il principio dello sviluppo sostenibile sia fondato su tre pilastri: sviluppo economico, sviluppo sociale e protezione ambientale. Così facendo si supera la tradizionale dicotomia tra ambiente e sviluppo, recuperando una maggiore centralità per le esigenze sociali. La locuzione "sviluppo sostenibile" compare per la prima volta nelle norme costituzionali dell'Unione e della Comunità Europea nel 1997 a seguito della firma del trattato di Amsterdam<sup>55</sup>. Fu inserito così nel testo del Trattato sull'Unione europea il riferimento a uno "sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche" (art.2) ed inoltre il principio d'integrazione delle esigenze ambientali fu collegato alla prospettiva dello sviluppo sostenibile<sup>56</sup>. Il concetto di sviluppo sostenibile è indicato anche dalla Carta dei diritti fondamentali proclamata a Nizza nel 2000. L'art. 37 statuisce che "un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile". È da sottolineare che la Carta enuncia un principio di integrazione rinforzato rispetto all'art. 11 TFUE, poiché tutte le politiche devono informarsi non a semplici esigenze ambientali, bensì a un livello elevato di tutela ecologica e al miglioramento della qualità dell'ambiente<sup>57</sup>. Infine, a seguito del trattato di Lisbona<sup>58</sup> (2007), entrato in vigore nel 2009, il principio dello sviluppo sostenibile viene delineato come obiettivo prioritario dell'Unione nell'art. 3 TUE dove è proclamato l'impegno dell'Unione "per lo sviluppo sostenibile dell'Europa,

---

<sup>55</sup> Così FOIS P., (a cura di) , *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, Napoli, Editoriale scientifica, 2007, pp. 239 e ss.

<sup>56</sup> "le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile", già art. 6 TCE, ora art. 11 TFUE.

<sup>57</sup> Così FOIS P., (a cura di) *op. ult. cit.*, p. 240.

<sup>58</sup> Con tale trattato l'Unione succede alla Comunità Europea e diventa l'unico soggetto e viene riorganizzato il diritto comunitario primario attraverso il trattato sull'Unione Europea (che contiene i principi e le regole sulle competenze definite a Maastricht così come modificati nei successivi trattati di Nizza e di Lisbona) e il trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE), che disciplina le istituzioni, le regole e le politiche sviluppate in cinquant'anni di integrazione europea.

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”.

Per quanto riguarda l'ordinamento italiano, lo sviluppo sostenibile è stato espressamente riconosciuto in occasione del correttivo al d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (c.d. Codice dell'ambiente) apportato dal d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4<sup>59</sup>. Qui si riprende la definizione data nel rapporto Brundtland e si pone particolare attenzione al ruolo della pubblica amministrazione, la quale nell'esercizio della propria attività discrezionale c.d. “pura”<sup>60</sup> (e non tecnica) è chiamata a tutelare in modo prioritario gli interessi ambientali così da attuare al meglio il principio dello sviluppo sostenibile (comma 2). Invero, non occorre sopravvalutare il riferimento alla “prioritarietà”. Non necessariamente, infatti, l'interesse ambientale è destinato a prevalere su altre istanze; piuttosto, ove tale prevalenza non si verifichi,

---

<sup>59</sup> Art. 3-quater d.lgs. 152/2006 : “1. Ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future.

2. Anche l'attività della pubblica amministrazione deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile, per cui nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione.

3. Data la complessità delle relazioni e delle interferenze tra natura e attività umane, il principio dello sviluppo sostenibile deve consentire di individuare un equilibrato rapporto, nell'ambito delle risorse ereditate, tra quelle da risparmiare e quelle da trasmettere, affinché nell'ambito delle dinamiche della produzione e del consumo si inserisca altresì il principio di solidarietà per salvaguardare e per migliorare la qualità dell'ambiente anche futuro.

4. La risoluzione delle questioni che involgono aspetti ambientali deve essere cercata e trovata nella prospettiva di garanzia dello sviluppo sostenibile, in modo da salvaguardare il corretto funzionamento e l'evoluzione degli ecosistemi naturali dalle modificazioni negative che possono essere prodotte dalle attività umane.”

<sup>60</sup> La discrezionalità amministrativa pura viene tradizionalmente definita come la facoltà di scelta della Pubblica Amministrazione tra più comportamenti giuridicamente leciti per il soddisfacimento dell'interesse pubblico e per il perseguimento di un fine rispondente alla causa del potere esercitato (Virga). Secondo la dottrina prevalente la discrezionalità amministrativa si concretizza nel contemperamento tra più interessi secondari (pubblici e privati) e l'interesse primario perseguito.

l'amministrazione deve puntualmente e adeguatamente motivare circa la sussistenza di interessi che, nel caso concreto, appaiono prevalenti<sup>61</sup>.

Detto ciò, il principio dello sviluppo sostenibile costituisce ad oggi uno dei maggiori criteri ispiratori della normativa ambientale, sia a livello internazionale, che regionale e nazionale. Esso funge da vero e proprio criterio orientativo nell'ambito dell'esercizio del potere legislativo, amministrativo e sul quale si formano decisioni giurisdizionali. Sotto quest'ultimo punto di vista, non mancano casi in cui la Corte costituzionale abbia richiamato la necessità di tutelare le generazioni future (in collegamento con la tutela ambientale) come fondamento di un vero e proprio potere di intervento<sup>62</sup>.

L'obiettivo dello sviluppo sostenibile richiede quindi l'intervento di scelte politiche sul presupposto che il libero gioco del mercato non è in grado di assicurarne la realizzazione<sup>63</sup>, certificando così "una sorta di ripristino della sovranità della politica e il recupero del diritto sull'economia"<sup>64</sup>.

Tale principio, fungendo da veicolo privilegiato per l'integrazione tra le politiche ambientali e altre politiche settoriali, è ontologicamente caratterizzato dalla presenza di molteplici interessi non necessariamente tra loro concordanti. Oltre a quello di tutela dell'ambiente e degli interessi delle generazioni future, esso coinvolge interessi quali quello alla conservazione dei posti di lavoro, diritti come

---

<sup>61</sup> Così DELL'ANNO. P., PICOZZA E, *op. ult. cit.*, p. 603.

<sup>62</sup> *Ex multis* si possono richiamare: Corte cost., 27 dicembre del 1996, n. 419 in cui, facendo riferimento alla possibilità del Legislatore statale di imporre limitazioni alla proprietà delle risorse idriche, si afferma che la dichiarazione di pubblica utilità delle acque si risolve quale "modo di attuazione e salvaguardia di uno dei valori fondamentali dell'uomo (e delle generazioni future) all'integrità del patrimonio ambientale, nel quale devono essere inseriti gli usi delle risorse idriche"; Corte cost., n. 29/2010 che, in materia di determinazione della tariffa di riferimento del servizio idrico integrato nell'ambito territoriale ottimale, stabilisce che attraverso tale determinazione "il legislatore statale ha fissato (...) livelli uniformi di tutela dell'ambiente, perché ha inteso perseguire la finalità di garantire la tutela e l'uso, secondo criteri di solidarietà, delle risorse idriche, salvaguardando la vivibilità dell'ambiente e "le aspettative ed i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale".

<sup>63</sup> In tal senso v. DRIESEN D.M., *Sustainable development and market liberalism's shotgun wedding: emissions trading under the Kyoto protocol*, in *Ind. L.J.*, 83, 2008, p. 29, secondo cui il principio dello sviluppo sostenibile "reflects some skepticism of the idea that free market actors choose developmental paths that adequately address either poverty or future generations' needs".

<sup>64</sup> Così DELL'ANNO. P., PICOZZA E, *op. ult. cit.*, cit. p. 599.

la libertà d'impresa e la proprietà. Da questo quadro risulta evidente il ruolo fondamentale che ricopre l'attività di bilanciamento, non solo propria del potere giurisdizionale, ma anche legislativo e amministrativo, ogni qual volta l'interesse ambientale si ponga in contrasto con altri interessi meritevoli di tutela.

### **5. La necessità di un bilanciamento in concreto tra l'ambiente e gli altri valori costituzionali**

Come evidenziato, l'ambiente è un valore costituzionalmente protetto ed in quanto tale può entrare in conflitto con altrettanti valori sanciti nella Costituzione. Il perseguimento dell'interesse ambientale può chiamare in causa, in particolare, interessi di carattere occupazionale o relativi allo sviluppo economico. Nel caso di un conflitto così designato, essendo anche questi ultimi tutelati dalla Costituzione (artt. 4 e 41), sarà necessario operare un bilanciamento. Con questo termine si indica, appunto, il processo di decisione di conflitti tra valori o beni costituzionali. Questa decisione spetta, innanzitutto, agli organi dell'indirizzo politico, mediante l'esercizio del potere legislativo, che altro non è se non composizione attraverso norme giuridiche prestabilite di conflitti tra interessi, diritti, principi o valori. Il criterio fondamentale che il legislatore deve seguire in tali operazioni è quello della ragionevolezza, il cui rispetto può essere verificato in sede di giudizio di legittimità costituzionale. In secondo luogo, è compito della Corte costituzionale applicare la Costituzione sottoponendo a controllo il bilanciamento legislativo dei valori costituzionali. Il controllo della corte si svolge essenzialmente come controllo *ex post*, nel senso che il giudice costituzionale "lascia totalmente libero il legislatore di determinare quando e come graduare l'attuazione di un valore costituzionale".<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> Così, BALDASSARRE A., *Diritto all'ambiente, diritto alla salute come diritti dell'uomo*, in *Ambiente, Etica, Economia e Istituzioni*, Milano, 1991, cit., p. 275.

Il bilanciamento dei valori costituzionali è soggetto a regole specifiche: a) presuppone beni di rango costituzionale; b) mira a comporre conflitti tra beni del medesimo rango costituzionale<sup>66</sup>; c) il bilanciamento deve condurre ad una decisione (legislativa o giurisprudenziale) in cui l'ordine dei valori deve avvenire senza sacrificio sproporzionato ovvero irragionevole dei beni coinvolti in concreto; e) sulla base di test di giudizio quali la necessità, la sufficienza, la proporzionalità dell'intervento normativo a favore di uno dei beni in gioco e col sacrificio degli altri beni in conflitto.

Gli anni Settanta sono stati caratterizzati, sia a livello legislativo che giurisprudenziale, da una preminenza delle esigenze imprenditoriali, che rispondevano a loro volta a necessità economiche ed occupazionali del tempo. Ciò agevolò un forte sviluppo industriale al di là di qualsiasi ragionata e profonda ponderazione dei limiti ambientali. Successivamente, la crescente presa di coscienza della problematica ambientale a livello nazionale ed internazionale, ha fatto emergere l'esigenza di comporre un bilanciamento più efficace tra questi valori, riconoscendo fallimentari le politiche imprenditoriali dirette al solo profitto economico, a scapito di salute ed ambiente<sup>67</sup>.

In tale contesto è stata anche sostenuta l'incondizionata subordinazione al valore ambientale di ogni altro valore presente nella carta costituzionale. Tal equivoco è stato alimentato da alcune pronunce della Corte costituzionale, dove si parla di "valore primario e assoluto"<sup>68</sup>, "insuscettibile di essere subordinato a qualsiasi

---

<sup>66</sup> "perciò non possono essere bilanciati beni o interessi riconducibili a valori eterogenei, nel senso che, da un lato, il conflitto tra un bene costituzionale e un bene o un interesse non costituzionale va risolto a favore del primo e, dall'altro lato, quando nel conflitto viene in rilievo un "principio supremo" dell'ordinamento costituzionale, questo deve prevalere sempre in concreto", cit. CARAVITA B., CASSETTI L, MORRONE A, (a cura di), *op. cit.*, p. 37.

<sup>67</sup> In tal senso v. TORREGROSSA F., *Il valore ambientale nel bilanciamento costituzionale e gli interessi sensibili nella nuova conferenza di servizi*, in *Nomos* 3/2016, p. 8.

<sup>68</sup> Con le decisioni nn. 617 e 641 del 1987, la Corte ribadisce che l'ambiente costituisce un bene giuridico suscettibile di tutela costituzionale in quanto «elemento determinativo della qualità della vita» tanto che «la sua protezione (...) 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, secondo valori largamente sentiti; è imposta anzitutto da precetti costituzionali (artt. 9 e 32 Cost.), per cui esso assurge a valore primario ed assoluto»

altro<sup>69</sup>. Queste pronunce diedero una prima interpretazione del principio di primarietà dell'ambiente che si andava affermando nelle fonti sovranazionali. A livello internazionale, la considerazione della primarietà dell'ambiente si rinviene nella dichiarazione di Stoccolma del 1972<sup>70</sup>, il cui preambolo afferma che “la protezione ed il miglioramento dell'ambiente è una questione della massima importanza che attiene al benessere delle popolazioni e allo sviluppo economico del mondo intero”, mentre il principio 1 parla di “dovere inderogabile dell'uomo di proteggere e migliorare l'ambiente per le generazioni presenti e future”<sup>71</sup>. A livello comunitario, già i considerando degli atti volti ad approvare i primi programmi d'azione, contenevano l'affermazione che “il miglioramento qualitativo delle condizioni di vita e la protezione dell'ambiente naturale costituiscono uno dei compiti essenziale della Comunità economica europea”<sup>72</sup>. Un ruolo decisivo nella definizione della primarietà dell'ambiente è stato poi ricoperto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. Da questo punto di vista

---

<sup>69</sup> Nella sentenza 27 giugno 1986, n. 151, la Corte afferma che “il precetto dell'art. 9 Cost., con una scelta operata al più alto livello dell'ordinamento, assume il valore estetico-culturale come primario, cioè come insuscettivo di essere subordinato a qualsiasi altro”.

<sup>70</sup> *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment and Action Plan for the Human Environment*, Stockholm, 5 giugno 1972. Nel principio 1 si trova affermato che “l'uomo ha un diritto fondamentale alla libertà, all'eguaglianza ed a condizioni di vita soddisfacenti, all'interno di un ambiente la cui qualità gli permetta di vivere con dignità e benessere”. La tutela dell'ambiente appare, in questo contesto, immediatamente e quasi esclusivamente funzionalizzata a garantire la migliore qualità della vita dell'uomo, con un evidente squilibrio del rapporto a favore di quest'ultimo.

Un altro riferimento alla primarietà dell'ambiente intesa come fondamentalità della tutela degli ecosistemi e dell'equilibrio ecologico, è rinvenibile nel preambolo, par. 1, della *Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter* del 29 dicembre 1972, dove le parti contraenti riconoscono che “the marine environment and the living organisms which it supports are of vital importance to humanity”.

<sup>71</sup> In numerosi passi del documento viene, tuttavia, evidenziato che non si tratta di primazia assoluta dell'interesse ambientale: “difendere e migliorare l'ambiente per le generazioni presenti e future è divenuto per l'umanità un obiettivo essenziale (primario); un dovere di cui occorrerà coordinare e armonizzare la realizzazione con quella degli obiettivi fondamentali già fissati di pace e di sviluppo economico e sociale nel mondo intero”. Viene cioè affermato che lo sviluppo economico e sociale è indispensabile quanto la tutela dell'ambiente e sulla base di tale considerazione viene espressa la necessità di integrazione delle istanze ambientali all'interno dei processi decisionali riguardanti lo sviluppo.

<sup>72</sup> Considerando 5, Dichiarazione del 22 novembre 1973, concernente un programma d'azione delle Comunità europee in materia ambientale.

occorre richiamare le sentenze del 7 febbraio 1985 (causa n. 240/83) e del 20 settembre 1988 (causa n. 302/86). Nella prima, in virtù della qualificazione della tutela dell'ambiente come "uno degli scopi essenziali della Comunità", la Corte di giustizia finisce per ammettere l'emanazione di atti comunitari che comportino, per scopi di protezione ambientale, restrizioni ai principi della libertà di commercio, della libera circolazione delle merci e della libera concorrenza; nella seconda, la Corte comunitaria afferma per la prima volta che la tutela dell'ambiente può rappresentare una di quelle "esigenze imperative" che costituiscono il fondamento di possibili deroghe al principio della libera circolazione delle merci, ossia "cause di giustificazione di misure restrittive degli scambi imposte dai singoli stati membri". In questi termini risulta evidente che la particolare rilevanza riconosciuta all'interesse ambientale non sia comunque tale da giustificare in maniera aprioristica una sua prevalenza rispetto ad interessi confliggenti.

Ciò è confermato dal fatto che la Corte nella sentenza del 1985 parli di "osservanza dei principi di proporzionalità e di non discriminazione", mentre nella sentenza del 1988 la Corte richiami, come requisiti di legittimità, "la necessità e la proporzionalità". Da ciò emerge l'impossibilità di prescindere da un concreto e continuo bilanciamento e quindi l'inaccettabilità di una configurazione dell'interesse ambientale in posizione di prevalenza assoluta e aprioristica. Al fine di avvalorare ulteriormente questa affermazione, è utile rilevare come gli atti di diritto comunitario offrano una considerevole quantità di disposizioni in cui viene sottolineata la necessità di temperare l'obiettivo della tutela ambientale con le esigenze che scaturiscono dall'interesse allo sviluppo economico e quindi dai costi, diretti e indiretti, che le misure di tutela comportano.

“Il richiamo a questo tipo di bilanciamento – molto frequente, fin dagli anni settanta, anche nell’ambito dell’ordinamento internazionale<sup>73</sup> – manifesta, in termini evidenti, la consapevolezza che gli obiettivi ultimi della tutela dell’ambiente non possono essere individuati *a priori* ma devono essere determinati, progressivamente e di volta in volta, anche sulla base del loro “ragionevole” costo economico”<sup>74</sup>. In tal senso, sono frequenti i richiami al limite dei “costi eccessivi” per l’applicazione di misure di tutela dell’ambiente che risultano adeguate alla “migliore tecnologia disponibile”<sup>75</sup>. Inoltre, alcune direttive affermano esplicitamente che “le misure adottate ai sensi della presente direttiva devono essere economicamente realizzabili e compatibili con uno sviluppo equilibrato”<sup>76</sup>.

---

<sup>73</sup> In questo senso, tra gli atti di diritto internazionale, si vedano: *Protocol to the 1979 Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution Concerning the Control of Emissions of Nitrogen Oxides on their Transboundary Fluxes*, (Sofia), 31 ottobre 1988, art. 6, lett. e) dove si afferma l’obiettivo di uno sviluppo “in the context of an approach based on critical loads, methods to integrate scientific, technical and economic data in order to determine appropriate control strategies”; oppure, OECD, *Recommendation of the Council, n. C (72) 128, 26 maggio 1972: Guiding Principles Concerning International Economic Aspects of Environmental Policies*, par. 3, dove si afferma che “in many circumstances, in order to ensure that the environment is in an acceptable state, the reduction of pollution beyond a certain level will not be practical or even necessary in view of the costs involved”.

<sup>74</sup> CECCHETTI M., *op. cit.*, cit., p. 113.

<sup>75</sup> *Ex multis*, si vedano: direttiva 87/217/CEE del Consiglio del 19 marzo 1987 (concernente la prevenzione e la riduzione dell’inquinamento dell’ambiente causato dall’amianto) articolo 3, il quale afferma che “gli Stati membri prendono le misure necessarie affinché le emissioni di amianto nell’atmosfera, gli effluenti liquidi di amianto e i rifiuti solidi di amianto siano, per quanto ragionevolmente fattibile, ridotti alla sorgente e evitati. Nel caso dell’utilizzazione dell’amianto, tali misure dovrebbero fondarsi sull’impiego della migliore tecnologia disponibile non comportante costi eccessivi, inclusi se del caso il riciclo o il trattamento.”; direttiva 89/369/CEE del Consiglio dell’8 giugno 1989 (concernente la prevenzione dell’inquinamento atmosferico provocato dai nuovi impianti di incenerimento dei rifiuti urbani) che stabilisce all’art. 3 par. 4 che “Per la fissazione di tali valori limite di emissione, le autorità tengono conto dei potenziali effettivi nocivi dei suddetti inquinanti sulla salute umana e sull’ambiente nonché della migliore tecnologia disponibile che non comporti costi eccessivi. In particolare, le autorità competenti possono fissare valori limite d’emissione per le diossine e per i furani, in attesa dell’adozione di una direttiva comunitaria su questo aspetto specifico.”; infine, il regolamento (CEE) n. 1836/93 del Consiglio del 29 giugno 1993, (sull’adesione volontaria delle imprese del settore industriale a un sistema comunitario di ecogestione e audit), art. 3, lett. a), dove si parla di “applicazione economicamente praticabile della migliore tecnologia disponibile”.

<sup>76</sup> Si vedano ad esempio: direttiva del Consiglio del 15 luglio 1980, n. 80/779/CEE, VII considerando, direttiva del Consiglio del 3 dicembre 1982, n. 82/884/CEE, VIII considerando, direttiva del Consiglio del 21 maggio 1992, n. 92/43/CEE che, nell’art. 2, par. 3, afferma: “Le

In realtà, anche nella giurisprudenza costituzionale è pacifico che “la tutela dell’integrità del paesaggio e dell’ambiente non è comunque assoluta ma suscettibile di estimazione comparativa nell’ordinamento giuridico, poiché esistono altri valori costituzionali che ben possono legittimare il bilanciamento delle tutele”<sup>77</sup>.

A dimostrazione di ciò, meritano di essere ricordate alcune pronunce in cui altri valori costituzionali sono stati preferiti alla tutela dell’ambiente. Nella sentenza n. 88/87 l’interesse “ecologico” soccombe di fronte al valore riconosciuto alla libertà di domicilio<sup>78</sup>; nella sentenza n. 150/92, il perseguimento dell’interesse della difesa nazionale comportò una compressione dell’interesse paesaggistico<sup>79</sup>; la sentenza n. 113/94, con cui la Corte annulla un decreto del Ministero dell’ambiente perché in contrasto con il principio di legalità, ritenendo quindi prevalenti i valori costituzionali che fanno capo a tale principio rispetto al valore della tutela dell’ambiente<sup>80</sup>.

Più recentemente, una pronuncia fondamentale rispetto al tema del bilanciamento dell’interesse ambientale è stata quella riguardante il c.d. caso Ilva. La Corte costituzionale nella sentenza del 9 maggio del 2013, n. 85 afferma che “Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre «sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro» (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l’illimitata

---

misure adottate a norma della presente direttiva tengono conto delle esigenze economiche, sociali e culturali, nonché delle particolarità regionali e locali”.

<sup>77</sup> CARAVITA B., *Un’agenzia e un fondo per gestire il danno ambientale*, in *Impresa ambiente*, 1991, 2, cit, p. 133.

<sup>78</sup> Corte costituzionale, 31 marzo 1987, n. 88. In tale occasione, il giudice costituzionale ritiene che l’art. 6, comma 2, della legge prov. Trento 26 luglio 1973, n. 18 (“Norme per la disciplina della raccolta dei funghi”), sia in contrasto con l’art. 14 Cost., nella parte in cui prevede il potere delle guardie ecologiche di intimare, per i necessari controlli, l’apertura dei mezzi di trasporto che costituiscono luoghi di privata dimora.

<sup>79</sup> Corte costituzionale, 1° aprile 1992, n. 150.

<sup>80</sup> Corte costituzionale, 31 marzo 1994, n. 113.

espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona. Per le ragioni esposte, non si può condividere l’assunto del rimettente giudice per le indagini preliminari, secondo cui l’aggettivo «fondamentale», contenuto nell’art. 32 Cost., sarebbe rivelatore di un «carattere preminente» del diritto alla salute rispetto a tutti i diritti della persona. Né la definizione data da questa Corte dell’ambiente e della salute come «valori primari» (sentenza n. 365 del 1993, citata dal rimettente) implica una “rigida” gerarchia tra diritti fondamentali”.

Il giudice delle leggi provvede poi ad escludere che tra i valori costituzionali sussista un ordine prestabilito costituzionalmente. Dunque la loro pari ordinazione in astratto impone la necessità di effettuare operazioni di bilanciamento in concreto per giungere alla risoluzione del conflitto tra valori diversi, senza che la contrapposizione generi il sacrificio totale di uno di essi. Essa, continuando, asserisce infatti: “La Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. La qualificazione come “primari” dei valori dell’ambiente e della salute significa pertanto che gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto. Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato – dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo – secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale”. In tale pronuncia la Corte riafferma inoltre i criteri su cui l’operazione di bilanciamento deve fondarsi. Innanzitutto, i giudici della Consulta affrontano il requisito della necessità, secondo cui la “scelta di limitare un diritto o un interesse costituzionale deve giustificarsi per la necessità

di dare attuazione a un altro diritto o interesse di pari rango”<sup>81</sup>. In secondo luogo, la scelta va valutata alla stregua di un criterio di sufficienza e/o idoneità: deve essere dimostrato, cioè, che la limitazione di un diritto o di un interesse sia stabilita in misura sufficiente o in maniera idonea a raggiungere l’obiettivo di proteggere un altro bene costituzionale, “valutando l’interpretazione reciproca tra l’accrescimento di tutela dell’uno e la corrispondente diminuzione di garanzia dell’altro, come disposti dal legislatore in vista della composizione dell’eventuale contrasto”<sup>82</sup>. Infine, il terzo criterio è quello della proporzionalità, il cui fine risiede nella valutazione della proporzione riguardo alla compressione dei diritti costituzionalmente rilevanti, ossia nella verifica, secondo un principio di ragionevolezza, dell’ammissibilità costituzionale del sacrificio che non può mai essere tale da annullare il contenuto essenziale di un diritto fondamentale<sup>83</sup>.

Da ciò emerge chiaramente che la primarietà riconosciuta a livello costituzionale all’interesse ambientale non ne legittima un primato assoluto in un’ipotetica scala gerarchica dei valori costituzionali, ma origina la necessità che esso sia sempre preso in considerazione nei concreti bilanciamenti operati dal legislatore ordinario e dalle pubbliche amministrazioni. Ulteriore corollario della primarietà, oltre a manifestare l’esigenza di perseguire l’obiettivo di un elevato livello di tutela (in particolare nell’ottica dell’azione preventiva e di precauzione), consiste nella necessità che l’interesse alla tutela ambientale sia adeguatamente rappresentato e ponderato in tutti i processi decisionali da cui possano derivare conseguenze

---

<sup>81</sup> MORRONE A., *Il bilanciamento nello stato costituzionale : teoria e prassi delle tecniche di giudizio nei conflitti tra diritti e interessi costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2014, cit. p. 105. In tal senso si esprime anche CARAVITA B., *La razionalizzazione della normativa ambientale in Italia*, in Nespors S. (a cura di), *Rapporto mondiale sul diritto ambientale*, Milano, 1996, cit., 209-211, il quale sottolinea da un lato che qualsiasi attività che comporti un’interferenza con l’ambiente può essere considerata giustificata solo “se positivamente collegata all’attuazione di un altro valore costituzionale o con qualche attività necessaria per dare un contenuto concreto ad un valore costituzionale”.

<sup>82</sup> Così Corte cost., sent. 14 novembre 2006, n. 372.

<sup>83</sup> Così anche CARAVITA B., in *op. ult. cit.*: “i valori costituzionali non possono mai essere sacrificati totalmente e il conflitto deve essere risolto prima che uno dei valori configgenti sia, nel caso concreto, cancellato ed annullato”.

sull'equilibrio ecologico e, particolarmente, di quelli concernenti lo sviluppo economico.

“La consapevolezza ormai acquisita della non separabilità delle politiche di tutela ambientale da quelle concernenti lo sviluppo conduce non soltanto all'integrazione degli interessi ambientali nei processi decisionali riguardanti lo sviluppo economico e sociale, ma anche all'impossibilità di concepire la tutela dell'ambiente come un qualcosa distinto e di autonomo rispetto alle esigenze dello sviluppo”<sup>84</sup>. Come dimostra la decisione della Corte costituzionale n. 85/2013, il bilanciamento, operato sul presupposto che tutti i diritti fondamentali sono in rapporto di integrazione reciproca (e non di prevalenza gerarchica), appare diretto ad una maggiore considerazione delle esigenze occupazionali ed economiche, in relazione ad un modello di sviluppo sostenibile. Nello specifico, la sentenza in esame afferma che “la *ratio* della disciplina censurata consiste nella realizzazione di un ragionevole bilanciamento tra i diritti fondamentali tutelati nella Costituzione, in particolare alla salute (art. 32 Cost.) da cui deriva il diritto all'ambiente salubre, e al lavoro (art. 4 Cost.), da cui deriva l'interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali ed il dovere delle istituzioni pubbliche di spiegare ogni sforzo in tal senso”.

Gli interessi fin qui richiamati, che possono porsi in conflitto con la tutela dell'ambiente, determinano inoltre la misura dell'azione di tutela predisposta dal

---

<sup>84</sup> CECCHETTI M., *op. cit.*, cit., p. 111. Sulla fundamentalità degli interessi collegati allo sviluppo, si veda ROVERSI MONACO F.A., CAIA G., *Aspetti della semplificazione dei procedimenti amministrativi e del coordinamento degli interessi pubblici: insediamenti energetici ed esigenze di tutela ambientale*, in *Studi in onore di E. Capaccioli*, Milano, Giuffrè, 1988, p. 627, dove si osserva che, a livello costituzionale, “a fianco di disposizioni quali l'art. 9 (tutela del paesaggio nella sua più ampia accezione) e l'art. 32 (tutela della salute) della Costituzione, si pone una serie articolata di norme tese a delineare in primaria evidenza gli aspetti di trasformazione sociale, sviluppo economico e benessere collettivo, cui sono correlati i valori di solidarietà e partecipazione (al riguardo si ricordano gli artt. 2, 3 comma 2°, 4, 41 e 47 Cost.)”. Nello stesso senso, cfr. GUSTAPANE A., *La tutela globale dell'ambiente*, cit., 37, il quale sottolinea che “in una società economicamente avanzata non si può attribuire alla tutela dell'ambiente una valenza assoluta, ossia tale da comportare la costante e permanente illiceità delle azioni inquinanti o modificative dell'ambiente, proprio per la compresenza degli interessi relativi allo sviluppo economico, che, essendo ugualmente sentiti come fondamentali dalla comunità nazionale, devono essere mediati e resi compatibili con l'ambiente stesso attraverso una delicata opera di conciliazione, legislativa e amministrativa”.

legislatore. Come già osservato, le stesse scelte del legislatore sono frutto di una ponderazione degli interessi in gioco, la quale dovrà necessariamente tenere in considerazione il carattere dinamico dell'azione di tutela in tema ambientale. In tal senso, il giudice costituzionale rileva nella sentenza n. 94/85<sup>85</sup> che la tutela del paesaggio “non può venire realisticamente concepita in termini statici, di assoluta immutabilità dei valori registrati in un momento dato ma deve, invece, attuarsi dinamicamente e cioè tenendo conto delle esigenze poste dallo sviluppo socio-economico del paese per quanto la soddisfazione di esse può incidere sul territorio e sull'ambiente”.

La dinamicità della materia ambientale, e quindi della sua tutela, condiziona anche il giudizio di bilanciamento operato in via preliminare dal legislatore e poi eventualmente dal giudice delle leggi. Un chiaro esempio di ciò è rinvenibile nella sentenza n. 127/90 della Corte costituzionale<sup>86</sup>. In essa la Corte fu chiamata a formulare un'interpretazione adeguatrice dell'art. 2, n. 7 del d.P.R. n. 203 del 1988 in materia di inquinamento atmosferico da impianti produttivi, al fine di contemperare, nell'ambito del concetto di “migliore tecnologia disponibile”, il fattore costo economico e la tutela dell'ambiente. Il giudice costituzionale operò sostanzialmente un controllo di ragionevolezza del bilanciamento effettuato dal legislatore, fornendo l'interpretazione costituzionalmente legittima della definizione di “migliore tecnologia disponibile” contenuta nella disposizione richiamata<sup>87</sup>. Da ciò si ricava come il bilanciamento sia necessario al fine di definire in concreto gli obiettivi, le modalità e gli strumenti dell'azione di tutela, i quali sono caratterizzati appunto da una notevole mutevolezza nel tempo. Lo stesso concetto di “migliore tecnologia disponibile” assume una sostanza diversa a seconda del periodo temporale considerato. Conseguenza di tale mutevolezza, è la

---

<sup>85</sup> Corte costituzionale, 1° aprile 1985, n. 94.

<sup>86</sup> Corte costituzionale, 16 marzo 1990, n. 127.

<sup>87</sup> Ai sensi dell'art. 2, n. 7, del d.P.R. n. 203 del 1988, per “migliore tecnologia disponibile” deve intendersi “un sistema tecnologico adeguatamente verificato e sperimentato che consente il contenimento e/o la riduzione delle emissioni a livelli accettabili per la protezione della salute e dell'ambiente, sempreché l'applicazione di tali misure non comporti costi eccessivi”.

necessaria gradualità dell'azione di tutela<sup>88</sup>, che si pone come requisito fondamentale proprio per garantire, già di per sé, un soddisfacente bilanciamento degli interessi considerati. A conferma di ciò, la Corte costituzionale, nella medesima sentenza sostiene, come l'entrata in gioco del fattore "costi" all'interno del bilanciamento può generare la conseguenza di una gradualità nei tempi e nei modi di adeguamento ai nuovi limiti che, nel corso del tempo, la migliore tecnologia disponibile e la situazione ambientale impongono di fissare. Qui la Corte non perde inoltre l'occasione di individuare un limite massimo, inderogabile, che si impone alle operazioni di bilanciamento costituito dalla "tollerabilità per la salute umana e per l'ambiente in cui l'uomo vive", che non potrebbe in alcun modo essere compromessa in nome di interessi diversi. Fermo restando che il concetto di "migliore tecnologia disponibile" sarà analizzato nell'ambito dell'analisi dell'autorizzazione integrata ambientale<sup>89</sup>, è qui utile evidenziare come, quindi, anche le conoscenze scientifiche e tecnologiche e il calcolo dei costi umani e sociali costituiscono profili da tenere in considerazione nel complesso bilanciamento dei numerosi e contrastanti interessi in gioco.

## **6. Diritto comunitario dell'ambiente e i principi sostanziali della tutela**

La versione originaria del Trattato istitutivo della CEE (tr. Roma, 1957) non includeva, tra le materie di competenza della Comunità, la tutela dell'ambiente.

---

<sup>88</sup> Per una inquadratura completa del concetto di gradualità nella tutela ambientale si veda CECCHETTI M., *op. ult. cit.*, pp. 196 e ss., il quale parla di "constatazione che tale tutela non può che realizzarsi attraverso un approccio graduale che, consenta di predisporre una sorta di *iter* progressivo, attraverso la previsione di fasi, tempi ed obiettivi che vengono determinati grazie alla corretta ponderazione dell'insieme di tutti gli interessi in gioco e di tutti i dati conoscitivi disponibili. La gradualità dell'azione di tutela risponde specificamente alla necessità che gli obiettivi della tutela dell'ambiente e gli strumenti scelti per il loro perseguimento abbiano uno spiccato carattere di flessibilità nel tempo, che consenta di adattarli alla diversità delle situazioni concrete e alle effettive capacità dei soggetti chiamati a conformarvisi, con ciò contribuendo in modo diretto e in misura notevole alla realizzazione in concreto dell'auspicato contemperamento di tutti gli interessi coinvolti, indipendentemente dal tipo di obiettivi o di misure prescelti".

<sup>89</sup> V. *Infra* cap.3, § 3.1.

Difatti, gli scopi costitutivi della Comunità erano inizialmente soltanto economici e l'esigenza di tutela dell'ambiente negli anni Cinquanta non era ancora emersa chiaramente. Soltanto con la fine degli anni Sessanta e l'inizio dei Settanta, iniziarono ad emergere le questioni ambientali<sup>90</sup>. Si pose così la questione del fondamento sostanziale, del titolo formale e degli strumenti utilizzabili dalla Comunità in materia ambientale. Ebbene, il fondamento sostanziale fu rinvenuto nell'art. 2 del Trattato che nella versione originaria stabiliva per la Comunità il compito di promuovere "uno sviluppo armonioso delle attività economiche ed un'espansione continua ed equilibrata"<sup>91</sup>. Il titolo formale per l'esercizio di competenze in materia ambientale "fu invece rinvenuto nelle disposizioni di cui agli artt. 100 e 235 della versione originaria del Trattato"<sup>92</sup>, relativi il primo al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri ed il secondo ai c.d. poteri impliciti della Comunità"<sup>93</sup>. Su tali fondamenta furono adottati programmi e misure di protezione ambientale di armonizzazione delle normative nazionali volte a eliminare eventuali discriminazioni derivanti dal riscontro di difformità, tra i vari Stati membri, nella protezione di determinati valori ambientali.

Nei primi tre programmi di azione ambientale, adottati rispettivamente nel 1973, nel 1977 e nel 1982, si trovano espliciti i tratti fondamentali della politica ambientale fatta propria dalla Comunità in quel periodo<sup>94</sup>. Questi programmi rappresentano i più diretti antecedenti del Titolo VII del Trattato CEE (artt. 130R,

---

<sup>90</sup> La Conferenza di Stoccolma sull'ambiente umano organizzata dall'ONU si svolse nel 1972.

<sup>91</sup> Le espressioni "sviluppo armonioso" ed "espansione equilibrata" costituiscono evidentemente gli embrioni del concetto di sviluppo sostenibile, che costituisce, come visto, da tempo un principio cardine del diritto dell'ambiente, prima internazionale e poi comunitario.

<sup>92</sup> Successivamente artt. 95 e 308 TCE, attualmente artt. 114 e 352 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

<sup>93</sup> RENNA M., *Ambiente e territorio nell'ordinamento europeo*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Comun.*, 2009, fasc. 3, cit. p. 652.

<sup>94</sup> I primi due programmi di azione ambientale (1973-1977 e 1977-1981) stabilirono la centralità dell'interesse ambientale a qualunque tipo di programma o decisione adottata dalla CEE; stabilirono il principio di prevenzione dell'inquinamento come criterio da preferire ad interventi successivi di recupero e ripristino nonché il principio dell'imputazione delle spese per la prevenzione e l'eliminazione dell'inquinamento a carico del responsabile. Il Terzo programma di azione (1982-1986) prevede, insieme alle tradizionali misure di controllo e contenimento degli inquinanti, una politica di prevenzione dei danni dell'ambiente.

130S e 130T) dedicato all'ambiente, introdotto dall'Atto unico europeo firmato a Lussemburgo nel 1986, e dei principi in esso contenuti<sup>95</sup>.

All'Atto unico si deve dunque il riconoscimento esplicito della competenza specifica in materia ambientale in capo alla Comunità, facendo venire meno la necessità di ricorrere ai poteri impliciti per legiferare in tale ambito e aprendo una nuova fase del diritto dell'ambiente, caratterizzata da una crescita continua degli interventi comunitari inerenti all'ambiente. Già presenti nei primi tre programmi d'azione comunitaria in materia ambientale, furono formalmente introdotti i principi fondamentali della precauzione e dell'azione preventiva, della correzione, anzitutto alla fonte, dei danni causati all'ambiente e della responsabilità, ovverosia del "chi inquina paga". Nell'art. 130R del Trattato CEE furono sanciti per la prima volta anche il principio di integrazione, in base al quale i problemi ambientali devono essere considerati una componente di tutte le politiche comunitarie, e il principio di sussidiarietà, "in base al quale la Comunità si attivava solo quando il livello di protezione che poteva essere garantito dagli Stati membri era inferiore a quello che la Comunità poteva garantire"<sup>96</sup>. È però con il trattato di Maastricht (nel periodo dal 1992 al 1999) che l'ambiente diviene oggetto di una vera e propria politica comunitaria, a seguito di un'espressa considerazione dell'ambiente nell'art. 2 del Trattato istitutivo della Comunità<sup>97</sup>. Così il compito di promuovere "uno sviluppo armonioso delle attività economiche" e "un'espansione continua ed equilibrata", si trasformò nel compito di promuovere "uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche"

---

<sup>95</sup> Successivamente Titolo XIX del TCE composto dagli artt. 174, 175 e 176 e attualmente Titolo XX del TFUE composto dagli artt. 191, 192 e 193.

<sup>96</sup> CARAVITA B., CASSETTI L, MORRONE A, (a cura di), op. cit, cit, p. 84. Tale principio è sancito dall'art. 5 TUE: "l'Unione interviene soltanto se ed in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione".

<sup>97</sup> Ciò conformemente all'idea che la Comunità non dovesse essere soltanto di tipo economico, ma prima ancora una comunità di persone, un'unione politica di cittadini, titolari non solo di libertà economiche, ma anche e soprattutto di fondamentali diritti (e doveri) civili e sociali.

e “una crescita sostenibile (...) che rispetti l’ambiente”<sup>98</sup>. Trovava quindi piena applicazione il principio dell’interdipendenza tra ambiente e sviluppo ovvero della necessità di conciliare le misure di protezione dell’ambiente con l’esigenza dello sviluppo economico e sociale. In seguito, con il Trattato di Amsterdam, firmato nel 1997 ed entrato in vigore nel 1999, viene inserito nell’art. 2 del Trattato CE l’obiettivo specifico di promuovere “un elevato livello di protezione dell’ambiente e il miglioramento della qualità di quest’ultimo” e viene elevato al rango di principio generale del trattato comunitario, il principio d’integrazione, in forza del quale “le esigenze connesse con la tutela dell’ambiente devono essere integrate nella definizione e nell’attuazione delle politiche e azioni comunitarie (dell’Unione) in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile” (già art. 6 TCE, ora art. 11 TFUE). Infine il Trattato di Lisbona (entrato in vigore nel dicembre del 2009), oltre a riaffermare l’obiettivo prioritario dello sviluppo sostenibile<sup>99</sup>, dedica specificamente alla politica ambientale gli artt. 191, 192 e 193 del TFUE (che si sostituiscono rispettivamente agli artt. 174, 175 e 176 del TCE). Di questi l’art. 191 sancisce espressamente i principi sostanziali della politica ambientale europea, riprendendo quelli già menzionati nei primi programmi d’azione e nell’Atto unico europeo<sup>100</sup>. Il primo ad essere indicato è il principio di precauzione, il cui significato non è rinvenibile nella norma del Trattato bensì nella Dichiarazione di Rio de Janeiro del 1992 (principio 15), ove si specifica che “in caso di rischio di danno grave o irreversibile, l’assenza di certezza scientifica assoluta non deve servire da pretesto per rinviare l’adozione di

---

<sup>98</sup> Prima ancora della legittimazione della politica ambientale formalizzata dall’Atto unico europeo e ribadita dal trattato UE, la protezione dell’ambiente costituiva, secondo la costante giurisprudenza della Corte di giustizia, scopo primario ed essenziale della politica della Comunità: nella sent. del 7 febbraio 1985, c.n. 240/1984 (Altoele), la Corte considera la tutela dell’ambiente come “scopo di interesse generale” della Comunità; sent. del 20 settembre 1988, c.n. 302/1986 (Commissione c. Danimarca), in cui si parla della tutela dell’ambiente come “esigenza imperativa”.

<sup>99</sup> V. *Supra* § 4.

<sup>100</sup> L’art. 191 TFUE secondo comma prevede che la politica ambientale dell’Unione è fondata sui principi di “precauzione e di prevenzione, sul principio della correzione alla fonte dei danni causati all’ambiente nonché sul principio del “chi inquina, paga””.

misure adeguate ed effettive, anche in rapporto ai costi, dirette a prevenire il degrado ambientale”. Da tale enunciato emerge che tale principio implica un “obbligo in capo alla comunità nel suo complesso (il legislatore ma anche le P.A. ed i soggetti privati) di porre in essere azioni cautelative a tutela dell’ambiente, pur in presenza soltanto di un rischio di danno che ad una valutazione scientifica obiettiva appaia significativo per lo stesso”<sup>101</sup>. L’adozione di misure di tutela ambientale risulta quindi giustificata qualora si concretizzi anche solo un dubbio scientificamente attendibile circa la nocività per l’ambiente di una determinata attività. Centrale risulta essere la valutazione del rischio, che deve esistere o essere valutabile in quel preciso momento storico, nel quale le scelte sono fatte o le decisioni vengono prese<sup>102</sup>. La Commissione europea, con la Comunicazione adottata il 2 febbraio del 2000, al fine di delineare i criteri applicativi del principio, affermava appunto che “La dimensione del principio di precauzione (...) riguarda, inoltre, concetti la cui portata temporale è il lungo periodo e il benessere delle generazioni future. Decidere di adottare misure senza aspettare di disporre di tutte le conoscenze scientifiche necessarie, rientra chiaramente in una strategia fondata sulla precauzione. I responsabili devono costantemente affrontare il dilemma di equilibrare le libertà e i diritti degli individui, delle industrie e delle organizzazioni, con l’esigenza di ridurre o eliminare il rischio di effetti negativi per l’ambiente o per la salute. Trovare il giusto equilibrio, in modo tale da pervenire a decisioni proporzionate, non discriminatorie, trasparenti e coerenti, che siano, inoltre, in grado di garantire il livello di protezione prestabilito, richiede un processo decisionale strutturato, basato su informazioni particolareggiate e obiettive di carattere scientifico o di altro tipo”. Da ciò emerge,

---

<sup>101</sup> Rota R., in *Profili di diritto comunitario dell’ambiente*, in DELL’ANNO. P., PICOZZA E., *op. ult. cit.*, p. 173.

<sup>102</sup>In tal senso v. la sent. del Trib. Com. Sez. III, 11 settembre 2002, nella causa T-13/99 (Pfizer Animal Health SA c/Consiglio dell’Un. Eur. e Commissione Com. Eu), par. 144, che precisa che “dal principio di precauzione come interpretato dal giudice comunitario, deriva che una misura preventiva può essere adottata esclusivamente qualora il rischio, senza che la sua esistenza e la sua portata siano state dimostrate pienamente da dati scientifici concludenti, appaia almeno sufficientemente documentato sulla base dei dati scientifici disponibili al momento dell’adozione di tale misura”.

in particolare, che in ragione dei costi, spesso elevati, delle misure precauzionali occorre che la loro adozione sia preceduta da una rigorosa applicazione del principio di proporzionalità al fine di bilanciare adeguatamente, da un lato, l'entità del rischio e danno temuto, e dall'altro, l'incisività di dette misure sulle libertà economiche antagoniste.

Altro principio basilare della tutela ambientale è il principio di prevenzione. Questo, a differenza del principio di precauzione, presuppone rischi conosciuti e scientificamente provati relativi a comportamenti o a prodotti per i quali esiste la piena certezza circa la loro pericolosità per l'ambiente. Lo scopo di tale principio è appunto quello di evitare che tali rischi si concretino. Riconducibili alla prevenzione sono perciò tutte le norme in tema di pianificazione ambientale nonché quelle che richiedono apposite autorizzazioni per la realizzazione di un'opera o lo svolgimento di attività potenzialmente nocive per l'ambiente<sup>103</sup>.

Subordinato e collegato al principio di prevenzione è il principio di correzione in via prioritaria alla fonte dei danni causati all'ambiente. Esso deve intendersi nel senso che chiede di operare per ridurre e possibilmente prevenire il danno ambientale, eliminando anche la fonte di esso. Si va così a delineare una scala di interventi o misure correttive nella normativa comunitaria che punta, anzitutto, al ripristino dello *status quo ante*, poi alla riduzione progressiva del danno in funzione della soppressione della causa del danno ed infine alla riduzione del danno.

Ultimo è il principio "chi inquina paga", il quale trovò la sua prima compiuta definizione nella Raccomandazione del Consiglio Europeo del 1975 in materia di tutela dagli inquinamenti, con particolare riferimento all'imputazione dei costi e all'intervento dei pubblici poteri in materia di ambiente. In essa l'art. 1 recita: "le persone fisiche o giuridiche, di diritto pubblico o privato, responsabili di inquinamento, devono sostenere i costi delle misure necessarie per evitare questo inquinamento o per ridurlo, al fine di rispettare le norme o le misure equivalenti

---

<sup>103</sup> In tali termini si esprime ROTA R., in *op. ult. cit.*, p. 174.

che consentono di raggiungere gli obiettivi di qualità fissate dai pubblici poteri”. Così facendo, gli Stati membri erano chiamati ad applicare una disciplina che assoggettasse i soggetti responsabili dell’inquinamento a sopportare i costi delle misure necessarie per evitarlo o ridurlo. Pur se non vincolante, tale Raccomandazione rappresenta il primo tentativo di armonizzare i diversi interessi compresenti valorizzando “l’imputazione degli oneri connessi ad eventi pregiudizievoli per l’integrità dell’*habitat* naturale in relazione ai soggetti (persone fisiche o giuridiche, ivi compresi gli enti pubblici e le istituzioni) nei cui confronti fosse accertato un effettivo potere di dominio e/o diretto controllo in ordine alle conseguenze derivanti dallo svolgimento di attività pericolose dalle quali, comunque, fosse stato possibile trarre vantaggi e/o benefici economici”<sup>104</sup>. Il primo atto normativo di diritto comunitario derivato che ha reso effettivo il principio “chi inquina paga”, è stato la Direttiva 2004/35/CE che stabiliva che chiunque causa un danno all’ambiente è considerato finanziariamente responsabile della riparazione del danno<sup>105</sup>. Tale principio risulta essere di centrale importanza soprattutto rispetto al sistema della concorrenza. Difatti ogni attività suscettibile di recare un danno all’ambiente, si configura quale elemento che causa alterazioni nello svolgimento del libero mercato, in quanto fa sopportare a un terzo o alla generalità dei consociati dei costi che non vengono contabilizzati dal soggetto agente. L’attuazione del principio “chi inquina paga” contribuisce alla soluzione di questo problema, da un lato, consentendo di definire un prezzo per i beni ambientali coinvolti nell’attività produttiva e, dall’altro, procedendo ad un’ottimale allocazione dei costi che dovrebbe indurre le imprese a comprendere tra i costi di gestione anche quelli ambientali prodotti dalla loro attività<sup>106</sup>.

---

<sup>104</sup> MOSCHELLA G., CITRIGNO A.M., (a cura di) *Tutela dell’ambiente e principio “chi inquina paga”*, Milano, Giuffrè, 2014, cit. p. 8.

<sup>105</sup> Nella stessa direttiva si legge al considerando n. 18: “l’operatore che provoca un danno ambientale o è all’origine di una minaccia imminente di tale danno dovrebbe di massima sostenere il costo delle necessarie misure di prevenzione o di riparazione”.

<sup>106</sup> In tale senso, cfr.. MELI M., *Il principio “chi inquina paga”*, in NICOTRA I., SALANITRO U., (a cura di), *Il danno ambientale*, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 72 e ss.

Tali principi, in quanto inseriti nei trattati europei (TFUE), non solo orientano la politica ambientale europea, ma sono vincolanti per i legislatori nazionali. Anche il codice dell'ambiente, all'art. 3-ter (inserito dal d.lgs. n. 4/2008) sancisce che: “la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private, mediante un'adeguata azione che sia informata ai principi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché al principio «chi inquina paga» che, ai sensi dell'articolo 174, comma 2, del Trattato delle unioni europee, regolano la politica della comunità in materia ambientale”<sup>107</sup>. Per di più, l'art. 1 della legge n. 241/1990 richiama, tra i principi che devono essere rispettati nello svolgimento dell'attività amministrativa, quelli dell'ordinamento comunitario. “Ciò conferma, dunque, che questi principi vincolano non soltanto i legislatori, ma anche direttamente le pubbliche amministrazioni nazionali. La violazione di questi principi, da parte dell'amministrazione pubblica, può portare, quindi, all'adozione di provvedimenti amministrativi illegittimi e, pertanto, passibili di annullamento”<sup>108</sup>.

In dottrina si è inoltre discusso circa l'eventualità di un inserimento di tali principi in Costituzione e in una loro definizione esplicita. Questo in quanto, a ben vedere, i principi espressi dall'art. 191 TFUE, sono spesso di difficile applicabilità immediata perché non contengono precisazioni ulteriori circa il loro contenuto.

In linea generale è stata sottolineata dalla dottrina, come ostacolo a tale introduzione, “la scarsa tradizione del nostro ordinamento di una costituzionalizzazione esplicita dei principi che in genere vengono considerati,

---

<sup>107</sup> Il riferimento all'art. 174, comma 2, del Trattato deve oggi intendersi, come visto, effettuato all'art. 191, § 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.

<sup>108</sup> RENNA M., *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, Numero1-2, 2012, cit. p. 69.

secondo dottrina anche dominante, come non positivizzabili e quindi come delle norme che esistono in quanto possono essere dedotte in via interpretativa”<sup>109</sup>.

In Francia, nel marzo 2005, è stata approvata una revisione costituzionale che ha portato all’istituzione della “Carta dell’ambiente” (*Charte de l’Environnement*) e che tratta appunto la tematica dei principi. Questo documento si compone di dieci articoli e va a modificare il Preambolo della Costituzione, in cui si inserisce dal punto di vista giuridico, il quale indica quei documenti nei quali sono sanciti i principi e diritti che vanno a formare il c.d. *bloc de constitutionnalité*<sup>110</sup>. In virtù di tale inserimento, i principi sanciti nella suddetta Carta divengono diritto immediatamente efficace e con un contenuto positivo molto rilevante in quanto, nella prassi francese, il *bloc de constitutionnalité* è disponibile non solo per il controllo di costituzionalità ma anche per la sua utilizzazione diretta da parte della magistratura ordinaria<sup>111</sup>.

Agli artt. 3, 4 e 5 della Carta sono sanciti e definiti, rispettivamente, i principi di prevenzione, del “chi inquina paga” e di precauzione<sup>112</sup>.

---

<sup>109</sup> Cit. dell’intervento del professore Domenico Amirante nell’ambito della tavola rotonda “Principi comunitari, costituzione, ambiente (Roma, 15 settembre 2005, LUISS Guido Carli), riportato da GRASSI S., *op. cit.*, p. 342.

<sup>110</sup> Nella legge francese, il termine “*bloc de constitutionnalité*” si riferisce a tutti i principi e le disposizioni che le leggi devono rispettare e di cui il Consiglio costituzionale è il garante. Non è limitato alla sola Costituzione, in quanto include la Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino del 1789, il preambolo della Costituzione del 1946 e la Carta ambientale del 2004.

<sup>111</sup> È da tenere in considerazione che nell’ordinamento francese è più semplice portare avanti una riforma in materia di ambiente, perché la tecnica costituzionale adottata è quella appunto di formulare una carta che viene, non da inserirsi nel testo vero e proprio della Costituzione, ma è “addossata” (espressione coniata dalla dottrina francese) alla Costituzione; addossata perché nella Costituzione francese non c’è una parte riservata ai diritti; la Costituzione francese è essenzialmente un testo di organizzazione dei rapporti tra pubblici poteri e il corrispondente della prima parte della nostra Costituzione è appunto il cosiddetto blocco di costituzionalità, che è formato da una serie di principi e di diritti contenuti in documenti ai quali fa riferimento il Preambolo della Costituzione francese.

<sup>112</sup> Art.3- Ogni persona deve, nelle condizioni stabilite dalla legge, prevenire o, a difetto, limitare i danni che sarebbe suscettibile fare all’ambiente.

Art.4- Ogni persona deve contribuire alla riparazione dei danni che causa all’ambiente, nelle condizioni stabilite dalla legge.

Art.5- Se la realizzazione di un danno, anche se incerto da un punto di vista scientifico, può influire in modo grave o irreversibile l’ambiente, le autorità politiche vigilano, per applicazione del

Fermo restando i limiti e le problematiche che potrebbero derivare da una definizione dei principi comunitari<sup>113</sup>, nell'ordinamento italiano si potrebbe giungere al medesimo risultato tramite, ad esempio, una modifica dell'art. 9. Oppure, considerando la portata simbolica di una revisione costituzionale in materia ambientale, "una strada più utile nel nostro ordinamento per introdurre principi ambientali che siano effettivamente applicabili e diano contenuto positivo al diritto ambientale, probabilmente non è necessariamente una revisione dell'art. 9, ma forse potrebbe essere l'inserimento di un articolo ambientale, che quindi non introduca ulteriori elementi di confusione fra ambiente, beni culturali, beni ambientali." Altre possibilità avanzate in dottrina, rispettivamente da Marcello Cecchetti e Franco Giampietro, sono una legge di revisione costituzionale specifica sui principi e una legislazione-quadro che definisca i principi e i loro contenuti essenziali in modo da orientare in maniera più chiara il legislatore. Quest'ultima soluzione, sostenuta anche da Stefano Grassi, acconsentirebbe fra l'altro di aggiustare in maniera più flessibile i principi di volta in volta in base alla discussione e alla politica che si può manifestare.

Rimanendo aperta la questione della definizione e costituzionalizzazione dei principi ambientali, non ci resta che rilevare che i principi, senza le gambe dell'attuazione legislativa, non possono che rimanere equivoci. Occorre quindi analizzare quali sono gli strumenti pensati dal legislatore, attuativi anche dei principi comunitari, al fine della tutela dell'ambiente.

## **7. Strumenti giuridici di tutela dell'ambiente**

---

principio di precauzione, sull'applicazione di misure provvisorie e proporzionate per poter evitare la realizzazione del danno e mettere in opera una procedura di evacuazione dei rischi incorsi.

<sup>113</sup> In tal senso v. l'intervento sopracitato in nota del professore Domenico Amirante, riportato da GRASSI S., op. cit., pp. 342 e ss.

Nell'ordinamento italiano, gli strumenti di protezione del bene ambientale, in virtù della trasversalità della materia, hanno oscillato tra diritto civile, amministrativo e penale.

Prima ancora che il legislatore intervenisse attivamente con leggi volte alla tutela ambientale<sup>114</sup>, i giudici utilizzavano l'art. 844 cod. civ., limite privatistico al diritto di proprietà, come uno strumento di tutela dell'ambiente. La norma, inizialmente considerata come volta alla sola risoluzione dei conflitti sorti tra proprietari di fondi vicini, fu poi interpretata nel senso di risoluzione dei conflitti non tra due proprietà, ma tra proprietà e industria, mediante la valorizzazione del secondo comma. Quest'ultimo stabilisce che "nell'applicare la norma l'autorità giudiziaria deve contemperare le esigenze della produzione con le ragioni della proprietà". La giurisprudenza ha quindi considerato, mediante un'interpretazione che va oltre il mero dato letterale della disposizione, l'art. 844 c.c. anche quale norma utile a risolvere i conflitti concernenti la tutela di diritti personali, quali il diritto alla salute, il diritto alla salubrità ambientale e l'interesse collettivo alla preservazione dell'ambiente da fattori inquinanti. Oltre alla tutela inibitoria di carattere oggettivo offerta dall'art. 844 c.c., è necessario menzionare anche la tutela risarcitoria. Questa trova ovviamente la sua prima fonte nell'art. 2043 c.c., con riferimento alla violazione di situazioni soggettive di natura individuale. Successivamente il legislatore, con l'art. 18 della legge n. 349 dell'8 luglio 1986<sup>115</sup>, diede attuazione al principio comunitario "chi inquina paga" e definì, quindi, la disciplina del danno ambientale, per quanto concerne cioè la lesione (sotto forma di alterazione, deterioramento o distruzione) del bene giuridico ambiente. L'art. 18 è stato poi sostituito con l'attuale disciplina del danno ambientale, contenuta nella parte VI del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152. Qui vengono cioè definite le norme concernenti il risarcimento a favore dello Stato a seguito di

---

<sup>114</sup> In Italia la prima legge per la tutela dell'ambiente è la n. 615 del 13 luglio 1966, che si poneva come obiettivo quello di regolamentare e quindi ridurre l'emissione in atmosfera di fumi, polveri, gas, odori, ecc..

<sup>115</sup> La stessa istitutiva del Ministero dell'ambiente.

un danno ambientale, inteso come “qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima”<sup>116</sup>. Legittimato ad agire ai fini della tutela, prevenzione e riparazione dei danni all'ambiente è soltanto il Ministero dell'ambiente. È stato, peraltro, confermato il criterio generale di imputazione soggettiva della responsabilità di cui al precedente art. 18 della l. 349/1986, consistente almeno nella colpa. Per di più all'art. 311 viene regolata l'azione risarcitoria in forma specifica che mira all'adozione di determinate misure di riparazione previste dal medesimo decreto. La seconda parte del comma 2 dell'art. 311 recita infatti che “solo quando l'adozione delle misure di riparazione anzidette risulti in tutto o in parte omessa, o comunque realizzata in modo incompleto o difforme dai termini e modalità prescritti, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare determina i costi delle attività necessarie a conseguire la completa e corretta attuazione e agisce nei confronti del soggetto obbligato per ottenere il pagamento delle somme corrispondenti”.

La responsabilità civile per danno ambientale non esaurisce le ipotesi di responsabilità in materia ambientale, che si estende sia alle ipotesi di responsabilità penale nonché infine alle ipotesi di responsabilità delle società. Sotto il primo profilo è bene osservare come le norme incriminatrici “sono per lo più aggregate a complessi amministrativi di disciplina, e gli illeciti da esse previsti si incentrano sull'inosservanza di disposizioni di fonte o di natura amministrativa”<sup>117</sup>. Ne è una dimostrazione la disciplina sulle autorizzazioni

---

<sup>116</sup> Cit. art. 300 d.lgs. 152/2006.

<sup>117</sup> CATENACCI M., *I reati ambientali e il principio di offensività*, in *Riv. Quad. Dir. Amb.*, Numero 0, 2010, cit .p. 47. Precedentemente afferma: “Analogamente a quanto verificatosi nell'intero contesto europeo, in Italia il diritto penale dell'ambiente è concepito come accessorio al diritto amministrativo. Vale a dire: in quanto appendice di attività economico-produttive, e dunque caratterizzate da un indubbio coefficiente di adeguatezza sociale, le aggressioni all'ambiente vengono punite solo allorché si realizzano oltre specifiche soglie di rischio di volta in volta individuate o aggiornate da *authorities* pubbliche distribuite sul territorio. Il diritto penale dell'ambiente finisce così con l'assumere un carattere (meramente o solo parzialmente) sanzionatorio”

ambientali contenuta nel Codice dell'ambiente<sup>118</sup>. In quella sede sono previste una serie di fattispecie incriminatrici incentrate sullo svolgimento dell'attività in assenza dell'autorizzazione dovuta o in violazione delle prescrizioni della stessa. Fermo restando l'inclusione nel sistema sanzionatorio del Codice dell'ambiente di sanzioni interdittive e pecuniarie amministrative, è utile osservare come la maggior parte delle fattispecie penali ivi previste abbiano carattere contravvenzionale e in quanto tali punite con la pena dell'ammenda o dell'arresto<sup>119</sup>. Marginali sono invece le condotte configurabili come delitti<sup>120</sup>. Rispetto, invece, alla responsabilità da reato ambientale delle persone giuridiche, questa è stata introdotta nel 2011 (d.lgs. n. 121) e comporta per alcune ipotesi di reato ambientale l'imputazione diretta dell'impresa chiamata a corrispondere ingenti pene pecuniarie. Nei prossimi capitoli ci si incentrerà sugli adempimenti autorizzatori in materia ambientale e sul connesso sistema sanzionatorio, con particolare attenzione alle ipotesi di responsabilità diretta delle persone giuridiche.

## CAPITOLO II

### **LE TAPPE DEL SUPERAMENTO DEL PRINCIPIO *SOCIETAS DELINQUERE NON POTEST* E DELL'AFFERMAZIONE DELLA RESPONSABILITÀ DA REATO AMBIENTALE DELLE PERSONE GIURIDICHE**

---

<sup>118</sup> Per cui si rimanda al Cap. III.

<sup>119</sup> È utile precisare che il sistema sanzionatorio previsto dal Codice dell'ambiente include

<sup>120</sup> Recentemente con la cd. legge sugli ecoreati n. 68 del 2015 sono state però introdotti nel codice penale una serie di delitti ambientali, introducendo così una discontinuità nella modalità di tutela penale dell'ambiente, tradizionalmente incentrata su fattispecie contravvenzionali.