



Alessandro Fricano*

Genesi e sviluppi di un diritto costituzionale all'ambiente**

SOMMARIO: 1. Dal paesaggio all'ambiente: origini di un'evoluzione concettuale. – 2. Breve storia dell'ipercinetismo europeo in materia ambientale. – 3. Un quadro normativo multidimensionale. – 4. Quale Ministero per l'ambiente? – 5. Un diritto giurisprudenziale a presidio di un "costituzionalismo verde" – 6. Considerazioni conclusive.

1. Dal paesaggio all'ambiente: origini di un'evoluzione concettuale

La definizione costituzionale di ambiente è destinata a mutare continuamente nel corso del tempo, essa risente di sensibilità talvolta ben lontane dalla dimensione giuridica *de iure condendo*. L'evoluzione stessa del concetto di paesaggio sembra infatti derivare da altri rami del sapere¹, senza che questo infici il presupposto di giuridicità. Una simile liquidità pone non poche difficoltà sotto il profilo della qualificazione costituzionale. Il paesaggio è ontologicamente soggetto alle trasformazioni, basti pensare a come i cambiamenti climatici e geologici condizionino la sua fisionomia. In tal senso è il paesaggio a dare forma al territorio quale elemento costitutivo dello Stato.

La ricostruzione normativa della tutela dell'ambiente affonda le radici molto lontano². Prima fra tutte la legge n. 411 del 1905 per la conservazione della pineta di Ravenna, meglio nota come legge Rava.

* Dottorando di ricerca in diritto costituzionale, Università degli Studi del Molise.

** Contributo sottoposto a *double blind peer review*

¹ «Il rapporto tra dimensione giuridica e dimensione extragiuridica, del resto, era e rimane tuttora intrinseco all'oggetto.» così G. SEVERINI, "Paesaggio": storia italiana, ed europea, di una veduta giuridica, in *Aedon*, 2019, n. 1, 2. Come suggerisce con precisione Daniele Porena: «gli ordinamenti giuridici, specie ove innervati da radicate tradizioni culturali e religiose, sembrano aver fatto una certa fatica a discostarsi da una concezione delle fenomenologie naturali che, per certi aspetti, appare persino utilitaristica. L'idea che conferirebbe all'uomo, unico creato ad immagine della divinità, la prerogativa del *dominium terrae* – per quanto in parte rimeditata nello sviluppo plurisecolare della cultura cristiana – si sposa felicemente e, per molti aspetti, paradossalmente, con il concetto comune a una gran parte delle teorie della giustizia secondo cui la fenomenologia giuridica, quale astrazione umana, non può che avere l'uomo quale unico ed autentico referente soggettivo. Da qui la tendenza talora a trascurare l'ambiente, talora a ridimensionarlo all'interno di una relazione di tipo "proprietario" che lo vedrebbe inesorabilmente asservito ai bisogni ed alle necessità dell'uomo.» cit. D. PORENA, 'Ambiente': complessità di una nozione giuridica. I tentativi di offrirne una ricostruzione costituzionale emancipata dalla dimensione 'antropocentrica', in *Rivista giuridica AmbienteDiritto.it*, 2020, fasc. 3, 3.

² Tra i primi, se non gli unici, contributi della dottrina in materia si segnalano: N.A. FALCONE, *Il paesaggio italico e la sua difesa. Studio giuridico-estetico*, Firenze, F.lli Alinari, 1914; L. PARPAGLIOLO, *La difesa delle bellezze naturali d'Italia*, Roma, Società Editrice d'Arte Illustrata, 1923.

L'intervento più significativo in materia fu certamente la legge n. 778 del 1922 o legge Croce posta a tutela delle bellezze naturali e panoramiche e degli immobili di particolare interesse storico. Questa faceva riferimento all'ambiente non come valore autonomo, bensì nella sua dimensione storica-estetica e pertanto funzionale alla formazione di un'identità nazionale. Tale dimensione era idonea a giustificare la sussistenza di un interesse pubblico.

In quegli stessi anni diversi ordinamenti dell'Europa continentale cominciarono ad avviare un sistema di protezione dell'ambiente come bene giuridico. Si pensi all'art. 150 della Costituzione di Weimar del 1919. La disposizione infatti non trattava esplicitamente la questione ambientale, ma faceva riferimento alle «bellezze della natura». Non è difficile ritenere che proprio l'art. 150 sia stato assunto a modello per la stesura dell'art. 9 della Costituzione italiana. Sul medesimo concetto di bellezze naturali insisterà anche la legge Bottai del 1939. Va tuttavia precisato che l'interesse per le questioni ambientali dai primi anni del novecento fino a tutta l'esperienza fascista veniva circoscritto prevalentemente a mere operazioni di bonifica.

Nel secondo dopoguerra la questione ambientale si è dovuta scontrare con la ricostruzione post-bellica e con la massiccia migrazione dalle campagne alle città³. Motivo per cui il paesaggio⁴ delineato in Costituzione non poteva riferirsi soltanto a quello naturale ma anche a quello urbano. Come si è visto, la legislazione vigente al momento della promulgazione della Costituzione faceva riferimento nello specifico alle bellezze naturali⁵, il concetto di paesaggio nell'ambito dei principi fondamentali ha assunto invece un significato ben più ampio delle restrittive categorie precedenti.

Durante i lavori dell'Assemblea Costituente il ricorso al termine paesaggio, a discapito di più precisi lemmi come ambiente o natura, non è casuale. Siffatta disposizione costituzionale, volutamente generica, presenta una volontà programmatica che ben si presta ad un adeguamento di tipo estensivo⁶. Pur riferendosi la norma al singolare parlando di paesaggio, non esiste un significato univoco dello stesso perché riflette quel pluralismo proprio della Carta costituzionale. Sarebbe dunque più opportuno parlare di paesaggi, siano essi naturali o urbani.

Non è casuale neppure la collocazione della tutela del paesaggio affianco di quella del patrimonio storico ed artistico della nazione. Il concetto stesso di paesaggio allude inevitabilmente ad un carattere culturale. Una stratificazione di cui esso è espressione. L'elemento territoriale viene quasi sublimato, concorrendo così alla formazione dell'identità nazionale. Il paesaggio costituzionale subisce cioè una trasfigurazione: l'ordinamento non si limita alla mera tutela di un luogo, ma al riconoscimento di un suo intrinseco valore sociale, capace di permeare la cultura di un popolo nel tempo e nello spazio. In questo senso, l'art. 9 sembrerebbe – citando Massimo Severo Giannini – più una «nozione aperta, il cui

³ Così G. SEVERINI, *“Paesaggio”: storia italiana, ed europea, di una veduta giuridica*, in *Aedon*, 2019, n. 1, 10.

⁴ Sul punto rilevanti gli studi di Aldo Mazzini Sandulli. Cfr. A.M. SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. giur. edil.*, 1967, 2.

⁵ L'art. 2 della Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale, firmata a Parigi nel 1972 e ratificata in Italia con la l. n. 184/1977, ascrive al «patrimonio naturale» tre categorie di beni. La prima riguarda i monumenti naturali costituiti da formazioni fisiche e biologiche dal valore universale eccezionale. La seconda afferisce alle formazioni geologiche e fisiografiche e alle zone che costituiscono l'habitat di specie animali e vegetali minacciate, di particolare rilievo sotto il profilo scientifico o conservativo. La terza categoria riguarda invece i siti naturali o le zone naturali strettamente delimitate di valore universale eccezionale dall'aspetto scientifico, conservativo o estetico naturale.

⁶ Tale polarizzazione interpretativa circa la natura stessa di paesaggio non è una questione «di puro interesse storico» come ritiene invece Cerrina Feroni, che tuttavia distingue «una lettura restrittiva ed una lettura estensiva» sul punto v. G. CERRINA FERONI, *Il paesaggio nel costituzionalismo contemporaneo. Profili comparati europei*, in *federalismi.it*, 2019, fasc. 8, 1-3. Certamente non è accessoria neppure la ricostruzione normativa (e dogmatica), che risulta rilevante per valutare gli sviluppi della normativa ambientale italiana in relazione alla legislazione europea.

contenuto viene dato da teorici di altre discipline»⁷.

Secondo l'art. 1 della Convenzione europea del paesaggio, firmata a Firenze il 20 ottobre 2000, il paesaggio «designa una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni»⁸. Volendo inserire la politica ambientale nel solco dell'annosa questione relativa agli elementi costitutivi dello Stato, l'ambiente non può che coincidere con una parte di territorio. Se è vero che ad ogni ambiente corrisponderebbe di certo una determinata porzione di territorio, è altrettanto vero che non tutto il territorio può godere di una tutela ambientale diffusa e non già differenziata.

Se il concetto di paesaggio figura tra i principi fondamentali all'art. 9, il concetto di ambiente compare in Costituzione solo una volta nel rescritto art. 117 Cost. Il secondo comma dell'art. 117 Cost. nel citare le materie in cui lo Stato ha legislazione esclusiva alla lettera s) fa riferimento alla: «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali». Tuttavia il terzo comma dello stesso articolo include tra le materie di legislazione concorrente sia il «governo del territorio» sia la «valorizzazione dei beni culturali e ambientali». Quanto fin qui stabilito dalla legge cost. n. 3 del 2001 evidenzia, a ben vedere, una certa contraddizione. L'espressione governo del territorio non è certo foriera di poche perplessità: può essere intesa in un senso costituzionale o con una accezione di tipo amministrativo. Nel primo caso, essa fa riferimento al territorio come elemento costitutivo dello Stato. Nel secondo, invece, è da intendere come gestione amministrativa di una porzione di territorio corrispondente ad un determinato ente locale. Sarebbe più opportuno propendere per la seconda soluzione, forse più aderente al caso di specie. Resta tuttavia di dubbia comprensione la differenza tra la tutela dell'ambiente ed il governo del territorio, una di competenza esclusiva statale, l'altra invece *res* concorrente. La valorizzazione dei beni culturali e ambientali rimanda in maniera evidente all'art. 9 Cost. La combinazione tra paesaggio e patrimonio storico-artistico sotto il profilo della tutela viene infatti ribadita dall'art. 117 quando parla di una valorizzazione congiunta di beni culturali ed ambientali. L'art. 117, come novellato, risulta quindi determinante per interpretare in senso estensivo il concetto di paesaggio, il cui significato costituzionale è da intendersi come sinonimo di ambiente o ecosistema.

Sarebbe più opportuno parlare di un diritto dell'uomo all'ambiente o di un diritto dell'ambiente in senso stretto? La risposta non può che essere la prima sebbene questa non sia del tutto scontata. Sotto un profilo sostanziale è possibile distinguere un ambiente di tipo naturale-esclusivo ed un ambiente coordinato, che contempli cioè l'iterazione dell'uomo con lo stesso. Le due categorie non sono però tassative, specie nell'esperienza italiana. Non esiste costa, montagna o bellezza naturale che non conosca forme, anche elementari, di collegamento o servizio. L'ambiente non è altro da noi. Ciò che regola questo delicato rapporto tra rispetto ambientale e intervento umano, prende il nome di diritto costituzionale dell'ambiente. Un ambito di ricerca che gode di un rinnovato interesse scientifico data la recente attenzione per i temi di natura ecologica. Ma esiste davvero un diritto ambientale?⁹ La difficoltà resta quella di districarsi entro una complessa e fitta articolazione normativa, che tuttavia non può fare a meno del formante giurisprudenziale. L'ambiente non è predeterminabile e pertanto non può essere

⁷ Cit. M.S. GIANNINI, *I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, I, 3.

⁸ La Convenzione europea del paesaggio è stata adottata dal Consiglio d'Europa il 19 luglio 2000 e poi ratificata dall'Italia con la l. n. 14/2006. Per una analisi più accurata si rinvia a G.F. CARTEI, *Codice dei beni culturali e del paesaggio e Convenzione europea: un raffronto*, in *Aedon*, 2008, n. 3.

⁹ Per ulteriori rilevamenti si rinvia a B. CARAVITA DI TORITTO-L. CASSETTI-A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Bologna, il Mulino, 2016 e N. LUGARESI, *Diritto dell'ambiente*, Padova, Cedam, 2020.

oggetto di un diritto o di una situazione giuridica soggettiva, sia essa diffusa o collettiva¹⁰. Può soltanto essere oggetto di politiche, la cui definizione si ricava dagli obiettivi stessi che esse intendono perseguire. Al diritto costituzionale spetta dunque l'arduo compito di trovare una qualificazione giuridica in grado di superare qualsivoglia recentismo¹¹.

2. Breve storia dell'ipercinetismo europeo in materia ambientale

Da più parti si invoca un intervento costituzionale in materia ambientale adeguato allo spirito dei tempi¹². Si tratta davvero di un iato normativo in grado di giustificare l'*horror vacui* di un intero ordinamento? Le diverse esperienze costituzionali, vicine o lontane sia per latitudini sia per tradizione giuridica, disciplinano in maniera difforme il valore ambiente¹³. Molte costituzioni, specie le più recenti, si limitano al riconoscimento di un diritto ad un ambiente sano, restando quindi nell'ambito dell'antropocentrismo classico. Una fra le soluzioni più raffinate è certamente quella definita dalla *Grundgesetz*. L'art. 20a della Costituzione tedesca, rubricato come «protezione dei fondamenti naturali della vita», stabilisce che: «lo Stato tutela, assumendo con ciò la propria responsabilità nei confronti delle generazioni future, i fondamenti naturali della vita e gli animali mediante l'esercizio del potere legislativo, nel quadro dell'ordinamento costituzionale, e dei poteri esecutivo e giudiziario, in conformità alla legge e al diritto». Emergono due elementi significativi: il primo si riferisce ai controversi diritti delle generazioni future (la cui esistenza sul piano ontologico è tutt'altro che pacifica¹⁴

¹⁰ «L'ambiente si presenta non come pluralità d'interessi, ma come un interesse pubblico fondamentale della collettività nazionale. Il riconoscimento di un diritto all'ambiente, come diritto della personalità, risponde non solo ad una profonda esigenza etica, ma si pone in linea con l'orientamento espresso da varie costituzioni e da organismi internazionali. Consente di ancorare il diritto all'ambiente al diritto positivo e in primo luogo alla nostra Costituzione, superandosi la concezione restrittiva dell'ambiente come salubrità ambientale; elimina le ambiguità dell'ambiente come interesse diffuso (formula priva di significato), ma lascia sussistere accanto al diritto soggettivo all'ambiente come della personalità individuale, l'interesse collettivo all'ambiente come espressione della personalità sociale; pone l'essenza della giuridicità non tanto nel carattere unitario dei fenomeni ambientali (che è un dato pacifico), quanto nella tutela della persona» cit. C. POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1985, 32.

¹¹ «La dimensione etica, la dimensione scientifica e la dimensione di corresponsabilità multilivello che caratterizzano il concetto relazionale di ambiente non possono non implicare l'individuazione di soluzioni e scelte di livello costituzionale, perché la complessità dei problemi si risolve con l'individuazione dei principi che devono guidare il metodo per affrontarli: le costituzioni costituiscono la sede in cui tali principi possono essere recepiti e definiti» cit. S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2017, n. 3, 9.

¹² Come segnala Montaldo: «una revisione costituzionale ben strutturata, accompagnata dall'introduzione di una legge costituzionale di principi, volte al riconoscimento espresso della tutela ambientale tra i principi fondamentali della Costituzione, e alla specificazione dei suoi principi, sarebbe certamente opportuna ed auspicabile, permettendo al testo costituzionale di continuare a rappresentare, per l'avvenire, una *Costituzione per il futuro*». Cit. R. MONTALDO, *Il valore costituzionale dell'ambiente, tra doveri di solidarietà e prospettive di riforma*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2021, n. 2, 454.

¹³ Certamente avanzato appare ad esempio il sistema di tutela previsto dalla Costituzione brasiliana. Ciò tuttavia non trova conferma nelle politiche recenti, come dimostrano le drammatiche vicende relative al disboscamento dell'Amazzonia. Secondo l'art. 225 della stessa «tutti hanno diritto ad un ambiente ecologicamente equilibrato, in quanto bene di uso comune del popolo, indispensabile per una sana qualità di vita; si impone all'autorità pubblica ed alla collettività il dovere di difenderlo e preservarlo per le generazioni presenti e future». Tale orientamento «trova spiegazione, tra l'altro, nella tendenza di molti Stati economicamente meno progrediti a reclamare più ampie condizioni di sfruttamento delle risorse naturali al fine di sostenere il pieno sviluppo delle rispettive economie.» cit. D. PORENA, *'Ambiente': complessità di una nozione giuridica. I tentativi di offrirne un'ricostruzione costituzionale emancipata dalla dimensione 'antropocentrica'*, in *Rivista giuridica AmbienteDiritto.it*, 2020, fasc. 3, 9.

¹⁴ Imprescindibile in questo senso l'analisi di Massimo Luciani v. M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in *Dir. soc.*, fasc. 2, 2008. Come correttamente osservato dallo stesso più di recente: «[...] non è dato identificare alcun soggetto cui imputare quei diritti; perché non si sa neppure se ve ne sarà mai uno; perché non

come si cercherà di dimostrare nelle conclusioni), il secondo invece riguarda i diritti del mondo animale. Quest'ultimo aspetto, sebbene correlato alle questioni ambientali, gode di un'autonomia propria. Proprio il 29 aprile 2021 la Corte costituzionale tedesca¹⁵ è intervenuta sulla Legge federale in materia di cambiamenti climatici del 12 dicembre 2019 (*Bundes Klimaschutzgesetz - KSG*) dichiarando l'illegittimità di alcune sue parti. I Giudici di Karlsruhe hanno giudicato come troppo blande e insufficienti le misure di riduzione delle emissioni di gas serra fino al 2030 previste dalla legge, in quanto lesive dei diritti fondamentali delle generazioni future.

I modelli scandinavi risultano di gran lunga più avanzati e sensibili sul tema rispetto a quelli dell'Europa mediterranea. Si pensi ad esempio agli istituti giuridici del *jokamiehenoikeus* in Finlandia o dell'*allemansrätten* in Svezia. Ambo i concetti risultano di difficile traduzione: il primo sta a significare il diritto di ogni persona al godimento della natura, con il secondo si intende invece il diritto di pubblico accesso. Tutti i cittadini hanno diritto di accedere, in modo gratuito ma nel rispetto di taluni limiti, a terreni pubblici o privati al fine di godere della natura, traendo da essa vantaggi. Fanno eccezione, come ovvio, i terreni coltivati. Occorre che l'esercizio di tale diritto non arrechi danno o nocumento alcuno al fine di preservare la *kotirauhaa* (pace domestica). Si tratta di consuetudini antichissime le cui origini si perdono nel tempo, e che si sono sviluppate per due ragioni. La prima, di ordine pratico, riguarda la difficile reperibilità di risorse dovute alle caratteristiche proprie del territorio e del clima. La seconda ragione è tutta giuridica: essendo i paesi scandinavi, di fatto, estranei alla tradizione gius-romanistica, mal concepiscono le categorie della *proprietas*. Di contro, hanno sviluppato nel corso dei secoli una particolare propensione per la dimensione pubblico-collettiva, che pone al centro la condivisione delle risorse per il bene comune, come dimostrano gli elevatissimi livelli di *welfare*.

La scarsa attenzione del legislatore italiano per il bene giuridico ambiente si scontra tuttavia con l'ipercinetismo normativo delle istituzioni europee. Il diritto ambientale è prevalentemente un diritto di derivazione comunitaria. Agli esordi del processo costitutivo dell'Unione Europea l'interesse per le politiche ambientali rivestiva un ruolo decisamente marginale rispetto a quelle economiche. La prima tappa di questo sentiero normativo risale al vertice di Parigi del 1972, con cui si cominciò a parlare di tutela ambientale e miglioramento della qualità di vita. A stretto giro seguì la stesura di un primo programma di azione della Comunità in materia ambientale. Dal 1987, con l'entrata in vigore dell'Atto unico europeo, è possibile parlare di una disciplina organica dell'ambiente. Nel 1990 viene istituita l'Agenzia europea dell'ambiente (EEA) con sede a Copenaghen. Il 27 maggio del 1994 nell'omonima

si sa quale delle n generazioni future dovrebbe prevalere una volta che si considerassero partitamente i “diritti” di ciascuna» cit. M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, Relazione al Convegno “Per i sessant'anni della Corte costituzionale”, Roma, 19-20 maggio 2016, in *Rivista AIC*, 2016, fasc. 3, p. 14.

¹⁵ L' impatto metagiuridico della pronuncia non è passato inosservato neppure alle nostre latitudini. Nella prospettiva di Raffaele Bifulco: «è da alcuni anni che le Corti supreme hanno iniziato a porsi il problema della responsabilità intergenerazionale. Anche la nostra Corte costituzionale lo fa da qualche tempo. E tuttavia la prima volta che un giudice della caratura del Tribunale costituzionale tedesco porta, con tanta capacità argomentativa, il testo costituzionale a spiegare i propri effetti in una dimensione intertemporale e quindi intergenerazionale» cit. R. BIFULCO, *Perché la storica sentenza tedesca impone una riflessione sulla responsabilità intergenerazionale*, in *Luis Open*, 28 maggio 2021. Segnala invece Roberto Bin: «questa decisione unanime, ampiamente argomentata e molto chiara nell'individuare i diritti e i loro titolari, pronunciata da una Corte di grande prestigio, segna una pagina importantissima nella storia del diritto ambientale. In Italia mancano strumenti processuali analoghi: ma le associazioni ecologiste possono agire in giudizio a tutela degli interessi che difendono; se i giudici saranno disposti a seguire la Corte tedesca nell'individuazione del diritto al clima, anche da noi la pressione può trovare la strada per incanalarsi e per reperire gli strumenti processuali necessari a portare davanti alla Corte costituzionale la questione della legittimità di leggi troppo compiacenti e timide nel limitare il degrado ambientale» cit. R. BIN, *La Corte tedesca e il diritto al clima. Una rivoluzione?*, in *lacostituzione.info*, 30 aprile 2021.

cittadina danese è stata approvata la Carta di Aalborg, in occasione della Conferenza europea sulle città sostenibili.

Con Trattato di Maastricht (TUE) la disciplina ambientale prende forma e sostanza. Si parla per la prima volta di una crescita sostenibile che rispetti l'ambiente. Secondo l'art. 3, par. 3 del TUE l'Unione Europea «si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata [...] e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente». Il trattato di Amsterdam del 1997 ha inciso in maniera significativa stabilendo tra i programmi della Comunità, di cui all'art. 2, quello di promuovere un «elevato livello di protezione dell'ambiente e il miglioramento di quest'ultimo». Il richiamo è costante in tutto l'impianto normativo come dimostra anche l'art. 6, secondo cui: «le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie». In questa disposizione risiede infatti l'apporto più innovativo, considerando per la prima volta l'ambiente un valore costitutivo europeo al pari delle altre politiche comunitarie. La politica ambientale europea, definita dall'art. 191 del TFUE (ex art. 174 del Trattato di Amsterdam), si pone il perseguimento di quattro obiettivi: la salvaguardia ed il miglioramento della qualità ambientale, la protezione della salute umana, l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali ed infine la promozione internazionale di misure volte alla risoluzione di problemi ambientali. La Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea non apporta alcun contributo significativo. Meglio nota come la Carta di Nizza, essa si limita a prevedere all'art. 37 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». Impostazione questa, che pare aver deluso le aspettative di tanti, trattandosi di un riconoscimento sul piano formale e non di una tutela sostanziale.

Il Trattato di Lisbona del 2009 compie un ulteriore passo in avanti. L'art. 176 A dello stesso fa infatti esplicito riferimento all' «esigenza di preservare e migliorare l'ambiente» entro l'inedita cornice della politica europea nel settore dell'energia.

La tutela europea dell'ambiente ruota attorno al principio di precauzione. Questo viene consacrato, nell'ambito del diritto internazionale, nella Dichiarazione di Rio sull'Ambiente e lo Sviluppo a margine del Summit della Terra del 1992¹⁶. A livello europeo il principio di precauzione viene recepito nel Trattato di Maastricht all'art. 130 R (2), per essere successivamente ripreso dal Trattato di Amsterdam all'art. 174. Tale articolo enuncia per la prima volta un complesso di principi che concorrono, parimenti a quello di precauzione, ad orientare le politica ambientale dell'UE. Si tratta nello specifico dei principi¹⁷ di precauzione, di azione preventiva, di correzione dei danni causati all'ambiente ed il principio chi inquina paga. Quest'ultimo è uno strumento di compensazione, sotto il profilo della responsabilità, tra costi ambientali e costi economico. Il ricorso a tale principio è quello di fungere da deterrente necessario e sufficiente a ridurre il rischio di immissioni e a prevenire l'inquinamento. Tuttavia un'interpretazione distorta dello stesso potrebbe in concreto tradursi in una legittimazione di un diritto ad inquinare, previa corresponsione di un risarcimento pecuniario. La *ratio* è invece di segno opposto e

¹⁶ Il Principio 15 della Dichiarazione di Rio sull'Ambiente e lo Sviluppo afferma che: «Al fine di proteggere l'ambiente, gli Stati applicheranno largamente, secondo le loro capacità, il Principio di precauzione. In caso di rischio di danno grave o irreversibile, l'assenza di certezza scientifica assoluta non deve servire da pretesto per differire l'adozione di misure adeguate ed effettive, anche in rapporto ai costi, dirette a prevenire il degrado ambientale».

¹⁷ Tali principi di derivazione europea sono stati recepiti dalla Francia con la legge costituzionale n. 205/2005, meglio nota come la *Charte de l'Environnement*. Forse il testo normativo più rilevante in materia ambientale della storia costituzionale francese più recente.

consiste nell'intento di sgravare i singoli ordinamenti nazionali dall'onere di sostenere i costi riparativi del danno ambientale. Il secondo paragrafo dell'art 174 del Trattato di Amsterdam punto tende a precisare tuttavia come la loro applicazione sia subordinata ad un criterio di differenziazione in forza del quale si deve tener conto della «diversità delle situazioni nelle varie regioni della Comunità». A ciò si ricollega anche quanto disposto dal terzo paragrafo dello stesso articolo, secondo cui la politica ambientale europea deve tener conto, oltre ai dati tecnico-scientifici disponibili e agli oneri o vantaggi derivanti dall'azione o dall'assenza di azione, delle diverse condizioni ambientali dei singoli paesi membri e del loro equilibrato sviluppo socioeconomico. Il principio di precauzione viene esperito nei casi in cui si ritiene necessaria l'adozione di un intervento urgente dinanzi ad un potenziale rischio ambientale o di salute. L'attuazione del principio di precauzione - la cui natura è sempre preventiva - deve essere preceduta da una scrupolosa valutazione scientifica in grado di valutare con precisione l'entità del rischio. Al fine di assicurare un bilanciamento, le misure adottate devono tuttavia contemperare i criteri di proporzionalità, coerenza, capacità di revisione, non discriminazione in ambito applicativo e di analogia con eventi o circostanze simili.

Soltanto così si spiega il successo su scala mondiale delle proteste del movimento *Fridays for Future*, fondato da Greta Thunberg nel 2018. Al cambiamento del clima atmosferico corrisponde un cambiamento del clima culturale. In ragione di quanto fin qui esposto, il modello europeo di tutela ambientale risulta essere senza dubbio il più avanzato nel panorama giuridico internazionale, malgrado ogni sforzo successivo agli Accordi di Parigi del 2015 venga reso vano dal disimpegno degli stati maggiormente coinvolti (e quindi responsabili) nel progressivo surriscaldamento globale.

3. *Un quadro normativo multidimensionale*

La tutela dell'ambiente si caratterizza per una quadrimensionalità dei livelli normativi: internazionale¹⁸, europeo¹⁹, interno e regionale. In Italia con la cd. legge Galasso del 1985 si definisce in

¹⁸ Impossibile passare a rassegna tutti i trattati e le convenzioni internazionali in materia di ambiente. Certamente il più importante è il Protocollo di Kyoto, un trattato internazionale avente ad oggetto i cambiamenti climatici, pubblicato nel 1997 ed entrato in vigore nel 2005. È stato recepito dall'Unione Europea attraverso il Programma europeo sul cambiamento del clima (ECCP) tra il 2000 e il 2002. Si pensi ad esempio alla Convenzione di Washington del 1973, ratificata in Italia con l. n. 874/1975, che affronta la questione del commercio internazionale delle specie animali e vegetali in via di estinzione. L'applicazione della convenzione in sede europea è avvenuta grazie al regolamento CEE n. 3626/82, recepita in Italia con la l. n. 150/1992, con il successivo decreto ministeriale 4 settembre 1992 e con la l. n. 59/1993. Assai rilevante è la Convenzione internazionale per la prevenzione dell'inquinamento causato da navi, nota come Marpol 73/78, che comprende al suo interno due trattati internazionali di interesse ambientale volti a contrastare l'inquinamento marino dovuto da idrocarburi. Di fondamentale importanza è la Convenzione per la protezione del Mar Mediterraneo dai rischi dell'inquinamento del 1976, comunemente nota come Convenzione di Barcellona, e ratificata dall'Italia con la l. n. 30/1979. I paesi contraenti si obbligano a perseguire azioni volte a prevenire e contrastare l'inquinamento nel Mediterraneo, valorizzando l'ambiente marino e costiero nel suo complesso. Risale invece al 1979 la Convenzione per la conservazione della vita selvatica e dei suoi biotopi in Europa, meglio nota come Convenzione di Berna, recepita dall'ordinamento interno con la l. n. 503/1981. Si ricorda altresì la Convenzione di Ginevra sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a grande distanza del 1979 che impegna gli stati ratificanti a collaborare per limitare, prevenire e ridurre gradualmente le emissioni di inquinanti atmosferici. Numerosi i protocolli sviluppati nell'ambito della stessa convenzione: il protocollo EMEP (1984), il protocollo di Helsinki (1985), il protocollo di Sofia (1988), il protocollo sui COV (1991); il protocollo di Oslo (1994), il protocollo di Aarhus (1998) ed infine il protocollo di Göteborg (1999). Seguirà la Convenzione di Vienna per la protezione dello strato di ozono del 1985, che ha trovato attuazione attraverso il Protocollo di Montreal nel 1987, ratificato con l. n. 393/1988. Successive sono la l. n. 409/2000 sull'erogazione del contributo obbligatorio dell'Italia al Fondo multilaterale per il Protocollo di Montreal e la l. n. 35/2001 di ratifica ed esecuzione degli emendamenti al protocollo stesso.

maniera più compiuta il concetto di vincolo paesaggistico. La legge n. 431 del 1985 ha tuttavia un merito in più che certamente non passa inosservato. Si tratta infatti del primo intervento normativo in materia ambientale in età repubblicana, quarantasei anni dopo la legge n. 1497 del 1939 avente ad oggetto la protezione delle bellezze naturali. A questo lungo intervallo è seguito un secondo vuoto normativo²⁰. Risale infatti solo al 2004 il Codice dei beni culturali e del paesaggio (decreto legislativo n. 42 del 2004), successivamente integrato dal decreto legislativo n. 63 del 2008. Il testo vigente del predetto codice insiste sul binomio inscindibile tra paesaggio e identità nazionale, qui intesa come patrimonio culturale comune. Il primo comma dell'art. 131 definisce paesaggio quel «territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni». Prosegue il secondo comma affermando che la tutela del paesaggio da parte del codice avviene «relativamente a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali».

Viceversa, la prima vera riforma ambientale si deve al decreto legislativo 152 del 2006, meglio noto come Codice dell'ambiente o Testo Unico Ambientale (TUA). Questo incide su diverse questioni: dalle procedure amministrative di interesse ambientale (VAS, VIA, IPPC) alla gestione dei rifiuti, dalla protezione delle risorse idriche alla riduzione delle emissioni nell'atmosfera, ivi compresa la tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente. Numerose sono state le modifiche subite dal TUA nel corso degli anni. Si pensi, ad esempio, all'introduzione della Parte VI *bis* riguardante la disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia ambientale, come disposto dalla legge n. 68 del 2015 sugli ecoreati. Il decreto legislativo n. 4 del 2008 ha introdotto cinque nuovi articoli. L'art. 3-bis. colloca tra i principi generali in tema di tutela dell'ambiente quelli adottati in attuazione degli articoli 2, 3, 9, 32, 41, 42 e 44, 117 commi 1 e 3 della Costituzione e nel rispetto degli obblighi internazionali e del diritto comunitario. L'ambiente è da intendersi pertanto come un valore primario o un diritto fondamentale? Ciò rimanda alla questione del bilanciamento tra principi costituzionali ed il potenziale conflitto tra loro. Primi fra tutti il diritto alla salute e la libera iniziativa economica²¹. La tutela dell'ambiente dovrebbe fondarsi sul criterio di primarietà, in forza del quale emerge come fondamentale rispetto agli altri principi di rango costituzionale.

L'art. 3-ter invece orienta l'azione ambientale al rispetto dei principi europei di precauzione, azione preventiva, correzione, nonché al principio «chi inquina paga».

L'introduzione del concetto di sviluppo sostenibile si deve all'art. 3-quater del TUA. Secondo questo infatti «ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice deve conformarsi al

¹⁹ «Per le politiche ambientali, in altri termini, non sono in alcun modo previsti in Italia – a differenza di quanto si è visto per l'ordinamento europeo – processi decisionali specifici e idonei a soddisfare le molteplici esigenze che la tutela dell'ambiente impone: l'adeguata programmazione di medio/lungo periodo degli obiettivi strategici (e della loro successiva verifica); la corretta e trasparente istruttoria tecnica di ogni questione, che consenta l'individuazione trasparente e distinta degli apporti forniti dagli *expertise* tecnico-scientifici rispetto alle scelte pubbliche delle autorità politiche o amministrative; la garanzia effettiva di una partecipazione strutturata e permanente di tutti i soggetti pubblici o privati potenzialmente interessati.» cit. M. CECCHETTI, *Le politiche ambientali tra diritto sovranazionale e diritto interno*, in *federalismi.it*, 2020, fasc. 7, 110-111.

²⁰ Decisamente più marginale la portata del d.lgs. n. 490/1999.

²¹ Sul delicato equilibrio tra ragioni ambientali e ragioni economiche si rinvia a F. FALCONE, *Crescita economica e tutela ambientale: due obiettivi inconciliabili?*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2020; G. ROSSI-M. MONTEDURO, *L'ambiente per lo sviluppo. Profili giuridici ed economici*, Torino, Giappichelli, 2020. Come ricorda Papa Francesco al punto 56 dell'enciclica *Laudato si'*: «I poteri economici continuano a giustificare l'attuale sistema mondiale, in cui prevalgono una speculazione e una ricerca della rendita finanziaria che tendono ad ignorare ogni contesto e gli effetti sulla dignità umana e sull'ambiente. Così si manifesta che il degrado ambientale e il degrado umano ed etico sono intimamente connessi.» cit. *Lettera enciclica Laudato si' del Santo Padre Francesco sulla cura della casa comune*, Libreria Editrice Vaticana, 2015, 51-52.

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». La stessa attività della pubblica amministrazione deve consentire la piena realizzazione di tale principio. Nel settembre del 2015, con pretese e clamori forse eccessivi, è stato sottoscritto dai governi di ben centonovantatré paesi membri dell'ONU un piano d'azione per lo sviluppo sostenibile noto come Agenda 2030. Il concetto di sviluppo sostenibile, così come introdotto per la prima volta nel 1987 dal rapporto Brundtland, è da ritenersi superato. Sarebbe infatti più opportuno parlare oggi di progresso sostenibile. Non si tratta, a ben vedere, di un distinguo di pasoliniana memoria. Secondo il rapporto Brundtland, meglio noto come *Our Common Future*, pubblicato dalla Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo, «lo sviluppo sostenibile è quello che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri». Alla categoria dei bisogni del presente dovrebbe sostituirsi quella dei bisogni necessari. Pertanto nell'ambito di una scelta discrezionale tra interessi pubblici e privati, l'interesse alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale deve essere oggetto di una prioritaria considerazione. Sempre l'art. 3-*quater* insiste sull'individuazione di «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».

Certamente l'articolo del Codice dell'ambiente più rilevante sotto il profilo costituzionale, come novellato nel 2008, è l'art. 3-*quinqües*. Questo, riguardante i principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, incide sul rapporto tra i diversi livelli normativi. Nella prassi, non ci si trova mai in presenza di un *solo* ambiente ma di una pluriterritorialità. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano infatti possono adottare forme di tutela ambientale più restrittive qualora lo richiedano particolari esigenze del loro territorio. Lo Stato interviene in questioni d'interesse ambientale laddove gli obiettivi previsti non possano essere sufficientemente realizzati dai livelli territoriali inferiori di governo. Tale principio opera anche nei rapporti tra regioni ed enti locali minori.

Secondo l'art. 2, il TUA si pone «come obiettivo primario la promozione dei livelli di qualità della vita umana, da realizzare attraverso la salvaguardia ed il miglioramento delle condizioni dell'ambiente e l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali». La *ratio* principale del Codice dell'ambiente va rinvenuta nella precisa volontà di riorganizzare una disciplina normativa organica in materia ambientale. Sono tuttavia mancati quei decreti attuativi necessari a dare realizzazione giuridica e compiuta al TUA. Sebbene siano stati introdotti numerosi principi europei, resta la difficoltà di adeguare continuamente la legislazione vigente alla luce dei più recenti istituti di derivazione europea, delegando così al diritto pretorio l'onere di una qualificazione. I tempi dei processi ambientali, che guardano agli equilibri ecologici, non coincidono pertanto con i tempi propri delle procedure legislative.

La questione della revisione costituzionale non si è esaurita neppure nel corso dell'attuale XVIII legislatura. Sono stati quattro i disegni di legge costituzionale posti all'esame della prima Commissione Affari Costituzionali del Senato. Questi sono risultati perlopiù accomunati dalla volontà di introdurre in Costituzione un esplicito riferimento alla tutela dell'ambiente²². Il primo, posto al vaglio della

²² Nonostante «la questione ambientale e le connesse evidenze scientifiche abbiano ormai conquistato e permeato in profondità l'opinione pubblica e la coscienza delle collettività, manca ancora una norma costituzionale che, nella materia ambientale, assuma portata *sostanziale* e che dunque sia finalizzata a 'cristallizzare' un'autentica scelta di tipo valoriale» cit. D. PORENA, *Sull'opportunità di un'espressa costituzionalizzazione dell'Ambiente e dei principi che ne guidano la protezione. Osservazioni intorno alle proposte di modifica dell'articolo 9 della Carta presentate nel corso della XVIII legislatura*, in *federalismi.it*, 2020, fasc. 14, 319.

Commissione è stato il disegno di legge De Petris e altri²³ che proponeva un intervento poderoso e per certi profili assai invasivo. Alla Repubblica si sarebbe rimessa, *ex art. 9 Cost.*, la tutela segnatamente dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi. Tale forma di tutela avrebbe costituito un «diritto fondamentale della persona e della collettività» essendo fondata sui principi europei di precauzione, azione preventiva, responsabilità e correzione dei danni ambientali. Un richiamo implicito all'ordinamento europeo assai pertinente se si considera l'incidenza di quest'ultimo in materia. La Repubblica dovrebbe pertanto perseguire: «il miglioramento delle condizioni dell'aria, delle acque, del suolo e del territorio, nel complesso e nelle sue componenti». L'elemento più innovativo si è riscontrato nell'individuazione di una protezione costituzionale degli animali, riconosciuto in un novellato (quanto ipotetico) art. 9 Cost. che tutelerebbe gli animali «come esseri senzienti» promuovendone «il rispetto a un'esistenza compatibile con le loro caratteristiche etologiche». Coerentemente con ciò, il DDL in questione ha contemplato anche l'inserimento all'interno dell'articolo 117, secondo comma, lettera s) della tutela degli animali, già prevista per ambiente, ecosistema e beni culturali. Il secondo disegno di legge De Petris²⁴, diversamente dal precedente, ha ridotto la dimensione giuridica della tutela animale limitandosi al riconoscimento di una protezione della biodiversità e promozione di un più generico «rispetto degli animali»²⁵. Decisamente meno ambizioso ma di gran lunga più coinciso è apparso invece il disegno di legge Perilli. Esso si è limitato infatti alla formulazione del seguente disposto normativo: «la Repubblica tutela l'ambiente e l'ecosistema, protegge le biodiversità e gli animali, promuove lo sviluppo sostenibile, anche nell'interesse delle future generazioni»²⁶. Ancor più modesta la previsione del DDL Gallone²⁷, che ha circoscritto l'intervento revisorio all'introduzione della parola ambiente nell'art 9 Cost. dopo il riferimento alla tutela il paesaggio. Proprio il DDL S. n. 83 (secondo disegno di legge De Petris) è stato approvato a Palazzo Madama nel giugno 2021 con un'ampia maggioranza: duecentoventiquattro voti a favore, ventitré astenuti e nessun voto contrario. L'integrazione all'art. 9 Cost. approvata in Senato ha aggiunto tra i compiti della Repubblica la «tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni». La modifica posta al vaglio del Senato si è spinta fino a riconoscere che «la legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali». Un profilo certamente inedito e dalla rilevanza storica. Le modifiche hanno riguardato anche l'articolo 41 della Costituzione, prevedendo che l'iniziativa economica privata non possa svolgersi in modo da recare danno «alla salute e all'ambiente». Sono così estesi i limiti già contemplati per la sicurezza, la libertà e la dignità umana. Appare tuttavia opportuno interrogarsi sul significato di una simile operazione, che potrebbe condurre ai medesimi risultati a Costituzione invariata con una semplice interpretazione estensiva dello stesso concetto giuridico di paesaggio.

²³ D.d.l. S. n. 212 - XVIII Leg.

²⁴ D.d.l. S. n. 83 - XVIII Leg.

²⁵ Come correttamente solleva Marilisa D'Amico «una previsione così dettagliata come quella in esame sembra non adattarsi pienamente ad una norma di rango costituzionale la quale ha il compito di sancire regole chiare e precettive, ma deve allo stesso tempo stabilire previsioni di ampio respiro che possano modularsi in relazione a futuri cambiamenti sociali. Un riferimento così dettagliato rischia, invece, forse di imbrigliare eccessivamente il legislatore, che potrebbe trovarsi a fronteggiare il problema del superamento nei fatti dei principi espressi in Costituzione a seguito dell'evoluzione scientifica e tecnologica.» cit. M. D'AMICO, *Commissione Affari Costituzionali, Senato della Repubblica Audizione sui Disegni di legge costituzionale nn. 83 e connessi (14 novembre 2019)*, in *Osservatorio Costituzionale*, 2019, n. 6, 99.

²⁶ D.d.l. S. n. 1203 - XVIII Leg.

²⁷ D.d.l. S. n. 1532 - XVIII Leg.

4. *Quale ministero per l'ambiente?*

La determinazione giuridica di ambiente risulta essere un'operazione preliminare affinché la tutela ad esso preposta non venga svuotata di ogni senso. Non esiste infatti una definizione assoluta. La difficoltà sta nello stabilire i confini: trasversali per natura e interministeriali per materia. Si pensi al rapporto tra *tecnica* e *politica*. Ai saperi scientifici sono rimesse infatti le valutazioni di tipo tecnico, spetta però alla politica l'onere delle scelte. Nell'assenza di misure chiare e consapevoli risiede il vulnus di qualsiasi tutela. Mancano cioè processi decisionali complessi, in grado di coordinarsi su più livelli. Un'asimmetria che ben si rappresenta nella storica *debolezza* del Ministero dell'ambiente, il cui funzionamento viene da sempre sacrificato dinanzi ad opinabili logiche di spartizione. La vicenda storica prima di giungere all'attuale Ministero della transizione ecologica è certamente peculiare. Si comincia a parlare di beni ambientali in senso compiuto, seppur in posizione ancillare rispetto ai beni culturali, con la l. n. 5/1975. A questa si deve infatti l'istituzione del Ministero per i beni culturali e ambientali, un'attenzione alquanto timida che mirava tuttavia a dare attuazione pragmatica all'art. 9 Cost. In realtà nel Governo Rumor IV (1973) figura un primo Ministero senza portafoglio dell'Ambiente. Prima della costituzione di un vero e proprio dicastero era presente una struttura amministrativa incardinata presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, nota come Dipartimento per l'ecologia. Fu soltanto nel 1983, durante il primo governi Craxi, che venne nominato per la prima volta un Ministro senza portafoglio per l'ecologia. In un secondo momento, con la l. n. 349/1986 venne istituito il Ministero dell'ambiente. Un ritardo che denota la scarsa sensibilità italiana per le politiche ambientali, rispetto ai restanti ordinamenti europei. Si pensi ad esempio alla Francia in cui già nel 1971, ben quindici anni prima dell'Italia, fu istituito il *Ministère de la Protection de la nature et de l'environnement*. Secondo l'art. 1 della legge n. 349 del 1986 spetta al Ministero assicurare «la promozione, la conservazione ed il recupero delle condizioni ambientali conformi agli interessi fondamentali della collettività ed alla qualità della vita». Sono rimesse ad esso anche «la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale e la difesa delle risorse naturali dall'inquinamento». La stessa norma prevede che il Ministero promuova studi e rilevamenti d'interesse ambientale adottando iniziative volte a sensibilizzare l'opinione pubblica sui problemi dell'ambiente. Per questa particolare funzione educativa nel testo normativo si fa riferimento al ruolo socio-culturale della scuola e del Ministro della pubblica istruzione. Dopo il decreto legislativo n. 300 del 1999, nell'ambito della riforma Bassanini, venne assunta la denominazione di Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio. L'art. 35 dello stesso decreto stabilisce che a suddetto dicastero «sono attribuite le funzioni e i compiti spettanti allo stato relativi alla tutela dell'ambiente, del territorio e dell'ecosistema». Nello specifico si fa riferimento alle seguenti materie: individuazione, conservazione e valorizzazione delle aree naturali protette, tutela della biodiversità e della biosicurezza di fauna e flora, difesa del mare e dell'ambiente costiero, comunicazione ambientale, tutela delle risorse idriche, politiche di sviluppo sostenibile, coordinamento delle misure di contrasto e contenimento del danno ambientale, ripristino in sicurezza dei siti inquinati, monitoraggio e recupero delle condizioni ambientali conformi agli interessi fondamentali della collettività. La lettera c-bis pone, con lungimiranza, l'attenzione sulle politiche volte a favorire l'economia circolare e l'uso efficiente delle risorse, che la struttura ministeriale deve perseguire nel rispetto delle competenze del Ministero dello sviluppo economico. La lettera e dell'art. 35 indica tra le funzioni quella di «difesa e assetto del territorio con riferimento ai valori naturali e ambientali». Tale punto appare tuttavia di dubbia applicabilità, rinviando a più generali categorie di principio. Simili

contenuti normativi rischiano di trasformare il diritto ambientale in un diritto delle buone intenzioni, con il rischio inevitabile che si dissolva tra i consociati il senso stesso di giuridicità. Il d.lgs n. 300/1999, fatte salve le competenze proprie del Ministero delle politiche agricole e forestali, affida anche la gestione dei rifiuti ed interventi di bonifica dei siti inquinati. Nel riparto delle competenze Stato-Regioni ciò pone non poche difficoltà se si considera il ruolo primario degli enti di prossimità. La denominazione di Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, introdotta dal secondo governo Prodi, risale al 2006. Data in cui la competenza del dicastero fu estesa anche alla tutela del mare. Con il decreto legge n. 22 del 1 marzo 2021 viene istituito il Ministero della transizione ecologica. A questo sono rimesse le competenze precedentemente spettanti al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare con l'aggiunta di quelle in materia energetica prima proprie del Ministero dello Sviluppo economico. Si tratta infatti di un cambiamento tutt'altro che nominale che trova fondamento da un lato nelle istanze del Movimento Cinque Stelle, che considerava la previsione di un apposito dicastero come *conditio sine qua non* per l'ingresso in maggioranza, e dall'altro nelle ingenti risorse economiche messe a disposizione dal *Recovery Fund* per lo sviluppo sostenibile. Già a partire dal 2019 la Commissione europea ha avviato un programma noto come *European Green Deal* con l'obiettivo di ridurre di almeno il 50% le emissioni di gas a effetto serra in tutti i paesi membri dell'Unione Europea, raggiungendo la neutralità climatica entro il 2050. Almeno il 37% dei fondi stanziati, secondo il regolamento del *Next Generation EU*, sarà impiegato per il raggiungimento degli obiettivi climatici. Di conseguenza, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza presentato dal Governo Draghi ha individuato nella transizione verde una delle sei aree di intervento, nonché l'elemento più significativo e ambizioso del PNRR.

Le procedure amministrative più ricorrenti espletate dal ministero sono: la valutazione di impatto ambientale (meglio nota come VIA) e la valutazione ambientale strategica (detta VAS). Si tratta di due strumenti di derivazione europea introdotti rispettivamente dalla direttiva 85/337/CEE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, e dalla direttiva 2001/42/CE riguardante la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente. La prima è una tecnica di supporto all'autorità competente e pertanto volta a rinvenire e valutare l'impatto ambientale di una determinata opera, la cui realizzazione è sottoposta ad approvazione. La seconda invece è una procedura che mira a fornire una valutazione degli effetti ambientali riguardo piani e programmi di sviluppo, da adottarsi o approvarsi, al fine di perfezionare la qualità della decisione. La differenza più evidente tra VIA e VAS risiede nell'elemento temporale: mentre la valutazione di impatto ambientale viene effettuata quando l'opera è stata già eseguita, la valutazione ambientale strategica invece agisce *ex ante* o *in itinere* rispetto al processo decisionale. Inoltre la VIA riguarda opere specifiche, mentre la VAS si esperisce su piani e programmi. In materia di autorizzazione rileva l'AIA, ovvero l'autorizzazione integrata ambientale. La disciplina è stata anch'essa dettata dall'Unione Europea nel 1996, grazie alla direttiva 96/61/CE. Questa è richiesta per talune installazioni in grado di cagionare danni ambientali di entità significativa, al fine di adeguarsi ai cosiddetti principi di *integrated pollution prevention and control*, meglio noti come IPPC. Alle Regioni, malgrado notevoli differenze fra esse in ambito applicativo, è rimessa la competenza di rilasciare autorizzazioni integrate ambientali per le installazioni meno rilevanti. Vengono invece rilasciate dal ministero le autorizzazioni destinate ad impianti più importanti. Per il rilascio di AIA di competenza statale, spetta ad una apposita commissione ministeriale l'espletamento delle attività istruttorie necessarie. Tale valutazione motivata viene infatti redatta dalla Commissione istruttoria per l'IPPC, composta da ventitré esperti di area

giuridico – amministrativa o tecnico – scientifica. In conclusione, la natura trasversale della materia ambientale esige l’attuazione di un raccordo interministeriale che funga da cabina di regia e che veda la reciproca collaborazione del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e del Ministero dello Sviluppo economico.

5. Un diritto giurisprudenziale a presidio di un “costituzionalismo verde”

Nulla o quasi può comprendersi dell’ambiente se non si analizza lo sviluppo della giurisprudenza costituzionale in materia²⁸. Nell’ordinamento italiano alla Consulta è spettato il ruolo di colmare i vuoti normativi e le omissioni del legislatore, traducendo di fatto i principi europei in valori costituzionali. Sarebbe impossibile districarsi nella fittissima rete di pronunce della giurisprudenza amministrativa, o tantomeno di quella europea, in materia ambientale. In questa sede ci si limiterà pertanto all’individuazione di quelle pronunce della Corte Costituzionale indispensabili per la ricostruzione di una teoria giuridica dell’ambiente. Esse vertono prevalentemente sul riparto delle competenze tra centro e periferia. Il Giudice delle leggi sembrerebbe impegnato più sull’annosa questione relativa alla distribuzione dei poteri piuttosto che sul contenuto degli stessi²⁹.

Per un’elaborazione giurisprudenziale matura in materia ambientale bisognerà attendere la metà degli anni ottanta. Prima fra tutte la sent. n. 151/1986 secondo cui la tutela paesaggistica «si sostanzia in una riconsiderazione assidua dell’intero territorio nazionale alla luce della primarietà del valore estetico – culturale». Una primarietà che tuttavia «non legittima un primato assoluto in un’ipotetica scala gerarchica di valori, ma origina la necessità che debbano essere sempre presi in considerazione [...] nei processi decisionali, all’interno dei quali si esprime la discrezionalità delle scelte politiche o amministrative». L’intuizione di tale pronuncia sta tuttavia nell’aver sottolineato «il carattere non più conservativo e statico, ma gestionale e dinamico». La connessione tra il diritto all’ambiente e il diritto alla salute è uno dei temi affrontati dalla sent. n. 210/1987. La tutela ambientale viene qui inquadrata come un «diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività». La Corte

²⁸ Sul punto: «al livello costituzionale, il valore primario e assoluto dell’ambiente è sconosciuto alla Costituzione in senso formale ed è stato affermato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale attraverso un percorso di costruzione di questa categoria di cui è innegabile il carattere pretorio, come pure pretorio è stato il processo con cui la Corte costituzionale ha trasformato in principi costituzionali modelli di azione ambientale derivati dal diritto comunitario e caratterizzati da una elevata elasticità. [...] Il ruolo così assunto dalla Corte costituzionale nella costruzione della scala dei valori costituzionali evoca importanti suggestioni di carattere non solo dogmatico: i valori costituzionali sono tiranni e ancora più tirannico è colui che ha la forza di stabilire il corretto bilanciamento fra di essi» cit. G.L. CONTI, *La tutela dell’ambiente: prospettive di diritto pubblico della transizione*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell’ambiente*, 2017, n. 3, 117.

²⁹ Come più attenta dottrina segnala: «il tipo di giudizi costituzionali di cui la Corte italiana viene investita nella materia della tutela dell’ambiente sono, in larghissima prevalenza, i giudizi di legittimità costituzionale promossi in via principale e i conflitti intersoggettivi; nel complesso, infatti, in questa materia, i giudizi di legittimità costituzionale promossi in via incidentale dai giudici comuni, a prescindere dal merito e dalla tipologia delle questioni sollevate, rappresentano una percentuale assai ridotta (circa 1 giudizio su 5). Da ciò discende una conseguenza di non scarso rilievo per il tema che si affronta, ossia che le questioni ambientali vengono portate all’attenzione del Giudice costituzionale quasi sempre in giudizi in cui si controverte del riparto di competenze tra gli enti territoriali della Repubblica, ovvero della distribuzione sul territorio dei poteri per come stabilita dalle norme costituzionali, anziché del contenuto dei poteri in concreto esercitati. In altri termini, le controversie che la Corte costituzionale è chiamata a risolvere in materia ambientale non richiedono quasi mai – almeno nella stragrande maggioranza dei casi – un sindacato di merito sulla normativa tecnica o sul presupposto tecnico-scientifico dell’esercizio di un potere normativo (o amministrativo); le questioni tecniche ambientali, dunque, non sono quasi mai il cuore del *thema decidendum* dei giudizi costituzionali.» cit. M. CECCHETTI, *La Corte costituzionale davanti alle "questioni tecniche" in materia di tutela dell’ambiente*, in *federalismi.it*, 2020, fasc. 14, 46-63.

elabora così un cd. diritto all'ambiente salubre³⁰. La sentenza insiste su una concezione unitaria del bene ambientale, includendo cioè tutte le risorse naturali e culturali. Pur facendo riferimento all'aspetto conservativo e alla razionale gestione delle risorse, il Giudice delle leggi rimane nel solco di una dimensione antropocentrica, valorizzando la relazione tra l'ambiente e la «persona umana in tutte le sue estrinsecazioni». Ne consegue secondo la Corte che qualsiasi attività, volontaria o colposa, che arrechi un danno ambientale ad animali, piante o risorse naturali in generale costituisce un'offesa al diritto vantato da ciascun cittadino individualmente e collettivamente. Con la sent. n. 210/1987 per la prima volta in Italia si fa riferimento alla sensibilizzazione dell'opinione pubblica riguardo ai problemi dell'ambiente. Risale sempre agli anni ottanta una sentenza determinante come la sent. n. 641/1987. In questa pronuncia l'ambiente viene considerato un bene immateriale unitario sebbene ciascuna delle sue varie componenti possa costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura o di tutela. Anche la sent. n. 391/1989 analizza il delicatissimo equilibrio tra gli artt. 9 e 42 Cost. Ambo le norme costituzionali devono trovare una sintesi. La tutela del paesaggio deve necessariamente integrarsi con la funzione sociale della proprietà prevista dal secondo comma dell'art. 42. La giurisprudenza costituzionale opera in continuità rispetto alle pronunce immediatamente precedenti, definendo l'ambiente un elemento in grado di determinare la qualità della vita e che assurge a valore primario ed assoluto. La sua tutela non persegue «astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime l'esigenza di un habitat naturale nel quale l'uomo vive ed agisce».

Con la sent. n. 196/2004 la giurisprudenza costituzionale in tema di condono edilizio ha ribadito la primarietà dell'ambiente nel complesso sistema di bilanciamento tra diversi valori costituzionali. Rileva una pluralità di interessi pubblici che necessariamente devono trovare un punto di convergenza entro una cornice di equilibrio: dal paesaggio all'iniziativa economica privata, dalla salute alla funzione sociale della proprietà, dal diritto al lavoro e ad un'abitazione al rispetto della dignità umana. Appare dunque evidente che «la tutela di un fondamentale valore costituzionale sarà tanto più effettiva quanto più risulti garantito che tutti i soggetti istituzionali cui la Costituzione affida poteri legislativi ed amministrativi siano chiamati a contribuire al bilanciamento dei diversi valori in gioco». La sent. n. 183/2006, sottolinea come la giurisprudenza costituzionale consideri l'ambiente un valore costituzionalmente protetto più che una materia in senso tecnico, in quanto «esso s'intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze, di modo che la sua protezione non elimina la preesistente pluralità di titoli di legittimazione per interventi regionali diretti a soddisfare, nell'ambito delle proprie competenze, ulteriori esigenze rispetto a quelle a carattere unitario definite dallo Stato». Secondo la sent. n. 367/2007 invece il concetto di paesaggio sta ad indicare «la morfologia del territorio» cioè «l'ambiente nel suo aspetto visivo». Sarebbe questo il motivo per cui, secondo la giurisprudenza, l'art. 9 Cost. sancisca il principio fondamentale della tutela del paesaggio senza tuttavia prevedere altre forme di specificazione. La sent. n. 378/2007, fa riferimento all'ambiente come sia come bene immateriale sia come «bene della vita, materiale e complesso». La stessa sentenza, richiamando la Dichiarazione di Stoccolma del 1972, tende a guardare l'ambiente come sistema, «considerato cioè nel suo aspetto dinamico, quale realmente è, e non soltanto da un punto di vista statico ed astratto». Richiamando l'art. 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione, la sent. n. 378/2007 precisa che «spetta allo Stato disciplinare l'ambiente come una entità organica» dettando cioè le «norme di tutela che

³⁰ Diritto alla salubrità dell'ambiente eminentemente sancito anche dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione con la celebre sent. n. 5172/1979.

hanno ad oggetto il tutto e le singole componenti considerate come parti del tutto». Emerge pertanto un chiaro rimando alle pronunce n. 151 del 1986 e n. 210 del 1987 che considerano l'ambiente come un interesse pubblico di valore costituzionale primario ed assoluto. La sentenza precisa tuttavia che affianco del bene giuridico ambiente in senso unitario possano coesistere «altri beni giuridici, aventi ad oggetto componenti o aspetti del bene ambiente, ma concernenti interessi diversi giuridicamente tutelati». L'ambiente viene qui definito come materia trasversale, in quanto su di essa insistono interessi diversi, ovvero «quello alla conservazione dell'ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni».

Il caso Ilva costituisce certamente la vicenda ambientale di maggior rilievo nella storia recente e non solo. Dirimente in tal senso la sent. n. 85 del 2013. Qui la Corte costituzionale indica la necessità di un bilanciamento tra il diritto all'ambiente salubre ed altri valori costituzionalmente rilevanti, come il diritto al lavoro *ex art. 4 Cost* e la libertà di iniziativa economica privata di cui all'art. 41 Cost. Quest'ultima libertà non può esercitarsi in “modalità tali da recare danno alla sicurezza ed alla dignità umana” compromettendo cioè “la tutela del diritto fondamentale alla salute e all'ambiente salubre”. Pur ribadendo “l'interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali ed il dovere delle istituzioni pubbliche di spiegare ogni sforzo in tal senso” la Corte sancisce, ancora una volta, la primarietà del diritto ad un ambiente salubre *ex artt. 9 e 32 Cost*. Viene pertanto respinto l'assunto del giudice rimettente «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». La definizione giurisprudenziale dell'ambiente e della salute come valori primari non implica tuttavia una rigida gerarchia tra diritti fondamentali. Come ricorda la Corte: «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 primarietà dei valori costituzionali di ambiente e salute sta a significare 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, precisa la Corte, «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». Nella sent. n. 126/2016 in materia di danno ambientale, la Corte costituzionale ha ricostruito l'accidentato percorso dell'ambiente come valore costituzionale proprio. Tale pronuncia precisa che nonostante il testo originario della Costituzione non contenesse espliciti riferimenti all'ambiente o disposizioni finalizzate a proteggere l'ecosistema, la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto con numerose sentenze la «preminente rilevanza accordata nella Costituzione alla salvaguardia della salute dell'uomo (art. 32 Cost.) e alla protezione dell'ambiente in cui questi vive (art. 9, c. 2, Cost.), quali valori costituzionali primari». L'ipotesi che – asserisce il Giudice delle leggi – «l'ambiente possa essere fruibile in varie forme e differenti modi, così come possa essere oggetto di varie norme che assicurano la tutela dei vari profili in cui si estrinseca, non fa venir meno e non intacca la sua natura e la sua sostanza di bene unitario che l'ordinamento prende in considerazione». La disciplina unitaria del bene ambiente è rimessa in via esclusiva allo Stato che pertanto, investendo l'ambiente nel suo complesso ed in ogni sua parte, funge da limite alle Regioni e alle Province autonome, che in questo modo non possono derogare o peggiorare i livelli di tutela previsti dallo Stato.

6. Considerazioni conclusive

La protezione dell'ambiente oggi non può ridursi all'esercizio di un mero controllo sui comportamenti attivi dell'uomo. L'ordinamento costituzionale deve esperire ogni strumento possibile per tutelare l'ambiente come bene giuridico, sia rispetto a comportamenti attivi di *facere* sia passivi di *non facere*. A quest'ultima categoria si ascrivono le omissioni o la mancata adozione di misure idonee alla salvaguardia del patrimonio ambientale costituzionalmente protetto. Ne consegue che la tutela dell'ambiente non può circoscriversi a meri interventi conservativi, ma deve iniziare con la pianificazione del territorio³¹. Pianificazione resa ancor più urgente dalla complessiva fragilità del territorio italiano, esposto ad un continuo dissesto idrogeologico.

Tutta la Costituzione è intrinsecamente permeata di valori ambientali, qualsiasi procedura di revisione che abbia ad oggetto l'art.9 Cost. pare dunque irrealizzabile. Da esso infatti discende implicitamente la rilevanza costituzionale dell'ambiente nel nostro ordinamento. Nonostante ciò numerose (e autorevoli) sono le voci che auspicano un riconoscimento testuale. Appare tuttavia più prudente, e forse anche più concreto, ricavare una tutela costituzionale dell'ambiente alla luce di un'interpretazione estensiva dell'art. 9. L'apparente indeterminatezza della norma apre spiragli del tutto inediti. Qualsiasi scelta o valutazione in materia ambientale non può non risentire di interferenze di matrice culturale, filosofica o confessionale. Serve invece un approccio laico che guardi alle risultanze scientifiche e rifugga dalle tentazioni di una legislazione emozionale. Alle battaglie ideologiche deve sostituirsi la concretezza della norma alla luce dei principi di ragionevolezza e proporzionalità. Il costituzionalismo è per sua natura un limite all'uso e all'abuso di qualsiasi risorsa pubblica. In tal senso, l'art.9 non costituisce una forma di tutela flessibile o evanescente, basta capirne fino in fondo ambiti e confini. La Costituzione o pone dei limiti, o non è.

Se l'ambiente in passato rilevava per un intrinseco valore estetico o culturale, oggi a prevalere è l'aspetto ecologico. Si tratta dunque di un concetto composito in cui si scontrano due visioni antitetiche: l'antropocentrismo e l'ecocentrismo. Il superamento del primo nasce dall'evidente incapacità di cogliere il rapporto osmotico tra l'uomo e l'ambiente. Può parlarsi di un diritto delle generazioni future? Una mera condizione di aspettativa può assumere la forma di diritto? E qualora esistesse davvero, chi sarebbero i titolari? Possono ritenersi indistintamente tali i minori di anni diciotto, i concepiti o addirittura i non nati? I diritti invero si incarnano nella contemporaneità sociale: non possono sussistere dunque senza l'esatta individuazione dei titolari. Il rischio più evidente sarebbe quello di incorrere in una certa deresponsabilizzazione dei contemporanei: prima di essere un diritto dei posteri è un dovere dei contemporanei. Se non si tratta di un'aspettativa giuridicamente vincolante, impone almeno un senso di responsabilità che non si circoscriva ad interventi bandiera privi di risvolti pratici. Si può con ragione sostenere, senza retorica alcuna, che non esiste giustizia ambientale senza giustizia sociale³². In questo senso l'ambiente è giuridicamente comprensibile solo se viene garantita la più assoluta accessibilità allo stesso. Il principio di uguaglianza diventa così la *conditio sine qua non* per la concretizzazione di una tutela fondata sul combinato disposto degli artt. 3 e 9 della Costituzione.

³¹ «I tempi di evoluzione e resilienza dei sistemi naturali, infatti, non tengono il passo con la rapidità dell'evoluzione tecnologica e delle sue capacità di consumo dei beni ambientali» cit. S. GRASSI, *op. cit.*, 6.

³² Concetto ribadito da Fabrizio Barca, promotore del Forum Disuguaglianze e Diversità, nelle proposte per il Green New Deal v. G. RIVA, *Fabrizio Barca: «Non ci può essere ecologia senza giustizia sociale»*, in *L'Espresso*, 16 ottobre 2019.

L'ambiente si configura pertanto come il luogo deputato alla realizzazione della dignità umana: più elevato è il livello di protezione, migliore è la qualità della vita³³.

Ambiente non è sinonimo di natura o tantomeno di campagna. Lo stesso vale per il concetto assai più ampio di paesaggio che, come ricorda lo stesso Predieri, risulta essere omnicomprensivo sia di quello agricolo sia di quello urbano³⁴. Si tratta di una fattispecie multidimensionale e multilivello, frutto di un complesso equilibrio fra più fattori. L'ambiente non va inteso come una realtà bucolica o idealizzata, ma come una porzione di territorio in cui l'uomo si inserisce in piena armonia con la natura. L'azione umana forma e trasforma il paesaggio giuridico. In tal senso è impossibile scindere l'ambiente dalla comunità che su di esso agisce³⁵. Soltanto nel rispetto di questo equilibrio è possibile stabilire un rapporto nuovo, distante tanto dall'antropocentrismo quanto da un ambientalismo irenico. Quando i diritti delle generazioni future cederanno il passo ai doveri delle generazioni presenti si potrà realizzare una piena maturità costituzionale in materia ambientale. Soltanto così un bene pubblico potrà sublimarsi in bene comune.

³³ Come opportunamente ribadito da Laura Ronchetti nella sua relazione al Corso di Alta formazione in Diritto costituzionale diretto da Massimo Cavino (Novara, 09 settembre 2020): «esiste una stretta relazione tra la pari dignità sociale e l'uguaglianza sostanziale con l'inviolabilità dei diritti ecologici a causa delle diseguali conseguenze determinate dal degrado ambientale» cit. M. CECCHETTI-L. RONCHETTI-E. BRUTI LIBERATI, *Tutela dell'ambiente: diritti e politiche*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021.

³⁴ Sul punto v. A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'assemblea costituente*, Firenze, 1969, 382.

³⁵ Il paesaggio, scriverà Predieri, è «da forma del paese, creata dall'azione cosciente e sistematica della comunità umana che vi è insediata, in modo intensivo o estensivo, nelle città o nella campagna» così A. PREDIERI, *op. cit. ult.*, 387.

ABSTRACT

Il contributo intende analizzare i profili giuridici e costituzionali dell'ambiente, anche alla luce dei disegni di legge presentati nel corso della XVIII Legislatura. Il costituzionalismo ambientale nasce dall'esigenza di comprendere il rapporto osmotico tra comunità e territorio, ed i relativi limiti all'uso di quest'ultimo. L'evoluzione legislativa ambientale viene così definita in relazione al concetto giuridico di paesaggio come previsto dall'art. 9 della Costituzione. L'iperkinetismo europeo in materia di ambiente e la giurisprudenza costituzionale più recente hanno di fatto anticipato le scelte del Legislatore, condizionando altresì la fisionomia stessa delle strutture ministeriali competenti. L'attualità della vicenda in esame trova conferma nell'intenzione di introdurre in forma esplicita la tutela dell'ambiente e lo sviluppo sostenibile nel testo costituzionale, malgrado la possibilità di un'interpretazione estensiva dell'art. 9 Cost. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza individua, non a caso, nella *transizione verde* una delle sei aree di intervento. Sarebbe più opportuno parlare di un diritto delle generazioni future o di un dovere delle generazioni presenti? La prospettiva ecocentrica trova risposte differenti in relazione alle diverse esperienze costituzionali. Il concetto di ambiente è giuridicamente comprensibile solo se viene garantita la più assoluta accessibilità del bene comune. Non esiste pertanto giustizia ambientale senza giustizia sociale. Il principio di uguaglianza diventa così il presupposto affinché l'ambiente si possa configurare come il luogo deputato alla realizzazione della dignità umana: più elevato è il livello di protezione, migliore è la qualità della vita.

The contribution intends to analyze the legal and constitutional profiles of the environment, also in the light of the bills presented during the 18th Legislature. Environmental constitutionalism arises from the need to understand the osmotic relationship between community and territory, and the relative limits to the use of this. The evolution of environmental legislation is thus defined in relation to the legal concept of landscape as required by art. 9 of the Constitution. European hyperkineticism in the field of the environment and the most recent constitutional jurisprudence have in fact anticipated the choices of the Legislator, also conditioning the very physiognomy of the competent ministerial structures. The relevance of the matter in question is confirmed by the intention to explicitly introduce environmental protection and sustainable development in the constitutional text, despite the possibility of an extensive interpretation of art. 9 Cost. Recovery Plan identifies, not surprisingly, in the green transition one of the six areas of intervention. Would it be more appropriate to speak of a right of future generations or a duty of present generations? The ecocentric perspective finds different answers in relation to the different constitutional experiences. The concept of environment is legally understandable only if the most absolute accessibility of the common good is guaranteed. Therefore, there is no environmental justice without social justice. The principle of equality thus becomes the prerequisite for the environment to be configured as the place dedicated to the realization of human dignity: the higher the level of protection, the better the quality of life.

PAROLE CHIAVE

ambiente, paesaggio, sviluppo sostenibile, ecocentrismo, PNRR

KEYWORDS

environment, landscape, sustainable development, ecocentrism, PNRR